



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

KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

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.

OCENA STANJA

LJUBLJANA 2015

Uvod

Burnemu letu 2013, ko je ljudski glas korupcijo prisodil že skoraj vsaki nepravilnosti ali sumu na nepravilnost, naj si je šlo za sporna ravnanja v samem političnem vrhu ali za sosedovo premikanje mejnega kamna, je sledilo nekoliko bolj umirjeno leto 2014. Komisija za preprečevanje korupcije (komisija) je dobila novo vodstvo, zaradi ponavljajočih postopkov imenovanj namestnikov pa do sredine junija 2014 ni bila polno operativna. Pričakovanja splošne javnosti in novinarjev glede odločitev komisije so se v tistem času nekoliko ohladila, saj je bila kontinuiteta odločanja vsaj za nekaj časa prekinjena. Gotovo je obdobje neoperativnosti komisije tistim, ki v tem organu vidijo grožnjo ali pa neprijetnega preganjalca, ki vsake toliko komu oblati »dobro ime«, ustrezalo, z vidika boja proti odklonskim pojavom v družbi pa ni bilo najboljše. Na srečo se v tistem času ni zgodilo nič, kar bi zahtevalo takojšen odziv komisije, a je na problem vseeno treba pogledati kot na pomanjkljivost, o kateri velja v prihodnosti dobro razmisliti.

V letu 2014 se je trend rasti pripada novih prijav suma korupcije in drugih kršitev po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) ustabil, kar je bilo – tudi glede na veliko število zavrženih in zavrženih prijav v preteklih letih – prej ali slej pričakovati. Mogoče tudi zato, ker so – vsaj tako se zdi – državljani prešli neko zgornjo mejo nenehnega sprejemanja poročil in sporočil o korupciji ter so na nek način do tega pojava postali celo apatični.

Delno se razlog za večjo apatijo do vprašanj korupcije skriva tudi v tem, da se mnogi posamezniki danes soočajo s problemi lastne eksistence in so jim širša družbena vprašanja postala manj pomembna. Hkrati lahko te iste eksistenčne težave ljudi vodijo celo do ravnanj, ki bi se jim sicer izogibali, družba kot celota pa je do tovrstnih ravnanj, ki so posledica stiske, tudi bolj tolerantna kot v obdobju izobilja. Nepotizem pri zaposlovanju, preskakovanje takšnih ali drugačnih »čakalnih« vrst, »pogled skozi prste« ob storjenih nepravilnostih so v časih materialnega pomanjkanja in splošne družbene krize bolj sprejeti kot sicer, zavest o ničelni stopnji tolerance do korupcije ter etiki in integriteti pa je tedaj (tj. sedaj) precej težje uveljavljati.

Komisija že ves čas svojega obstoja in tudi danes ugotavlja, da je pojmovanje, razumevanje in razlaganje pojma korupcije zelo različno. Po eni strani obstaja »ljudsko« oziroma splošno dojetje korupcije kot pojava, ki nekomu prinese neko domnevno nedovoljeno, neupravičeno ali nesorazmerno korist. Pri tem sfera delovanja, tj. javni ali zasebni sektor, načini in sredstva niti niso bistvenega pomena. Tudi zaradi tako širokega pojmovanja korupcije, ki je v »najboljših« časih rezultiralo v izjavi enega od poslušalcev nekega slovenskega radia, ki je dejal, da je »celo vreme postalo koruptivno«, je v preteklosti obstajala izrazita inflacija prijav domnevno koruptivnih ravnanj, ki so jih kot takšna doumeli oziroma občutili državljani.

Vendar takšno dojetje in razumevanje korupcije ni povsem skladno z zakonsko opredelitvijo, kakršna je v trenutno veljavnem ZIntPK. Ta sicer podaja relativno široko opredelitev, vendar pa se pri njeni uporabi v praksi odpre več vprašanj kot odgovorov. Na nedorečenost opredelitev pojmov v veljavnem ZIntPK so opozorili tudi ustavni pravniki dr. Ciril Ribičič, dr. Rajko Pirnat in dr. Janez Čebulj, ki so pripravili Ustavnopravno analizo predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije. O

spremembah zakona, ki je temelj za delovanje komisije, se je začelo glasno govoriti že v letu 2013, v letu 2014 pa se je javno-populistična polemika nekoliko umirila, več prostora – kot priča tudi navedena ustavnopravna analiza – pa je dobila strokovna debata. Konkretnih rešitev nekaterih zakonskih dilem zaenkrat še ni. Bodo pa morebitne prihodnje spremembe ZIntPK zelo pomembne za boj proti korupciji, saj zakonodajalec z opredelitvijo pojmov in določitvijo pristojnosti postavlja okvir delovanja komisije ter ji postavlja merila in sredstva za presojo določenih domnevno spornih ravnanj in za določitev (minimalnih) standardov sprejemljivega. Pri spremembi zakonodaje se jasno izrazi interes vsake aktualne vlade in zakonodajalca za krepitev integritete javnega sektorja ter učinkovit boj proti korupciji.

Pojavne oblike korupcije

O različnih pojavnih oblikah korupcije je komisija pisala že v Oceni stanja leta 2013. Na kratko jih navedimo tudi tokrat.

Cestna korupcija predstavlja klasična kazniva dejanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih, ki nastopajo v stiku med prebivalstvom in javnimi pooblaščenici, na primer prometnimi policisti ali občinskimi redarji. Pri upravni korupciji gre za korupcijo, v kateri so udeleženi prebivalci ter nižji državni uradniki ali uradniki upravnih enot in pripadniki nadzornih organov na nižji ravni (denimo inšpektorji, urbanisti na ravni občin ipd.). V tem primeru govorimo o klasičnih nedovoljenih ravnanjih pri pridobivanju določenih dovoljenj ali v različnih upravnih postopkih. Korupcija belih ovratnikov predstavlja korupcijo visoko usposobljenih posameznikov, ki so nosilci specifičnih pooblastil, in visoko usposobljenih profesionalcev. Mednje sodijo ministri, državni sekretarji, direktorji direktorátov, višji uradniki na ravni ministrstev, poslanci, direktorji podjetij v javni, javno-zasebni ter zasebni lasti ter poznavalci prava in delovanja državnega aparata. Sistemska korupcija predstavlja pojav »ujetja države« (ang. state capture), kamor prištevamo prilagojeno zakonodajo, ujetje javnih naročil, ujetje denarnega toka in ključnih sektorjev gospodarstva, ter ima dolgoročneje in širše družbene posledice. Pri korupciji ustroja kot najvišji obliki korupcije pa je država aparat, ki spodbuja in ohranja ekonomske rente, celoten ustroj družbe, politične arene in gospodarske sfere pa je deformiran do te mere, da nadzor družbenih elit ni več mogoč.

V Sloveniji je po oceni komisije izrazito prisotna korupcija belih ovratnikov, manj je upravne korupcije, čeprav komisija prejme dosti prijav glede sumov nepravilnosti tudi v upravnih postopkih. Predvsem pomembna pa je po mnenju komisije sistemska korupcija, ki pogosto z roko v roki s pomanjkljivo zakonodajo omogoča vrsto priložnosti, da posamezniki ali skupine svoje lastne interese postavijo pred interese skupnosti ali države. Na posamezna tveganja na sistemski ravni je komisija opozorila tudi v letu 2014.

Nekatera izrazita sistemska korupcijska tveganja

PASIVNOST PRISTOJNIH

Že v začetku leta je komisija objavila ugotovitve o konkretnem primeru, ki pa – čeprav gre za konkreten primer – po izkustvih komisije kažejo na pogost problem, tj. na pasivnost pristojnih pri obravnavanju kršitev. Komisija je namreč ugotovila, da si odgovorne osebe pristojnega »organa« niso prizadevale za razjasnitev vprašanj, ki so se odprla zaradi nasprotnih stališč ministrstva in organa glede zakonitosti delovanja konkretne osebe; zakonitost in strokovnost poslovanja te osebe so začele presoјati šele na podlagi ministrove zahteve, čeprav so bile na spornost poslovanja že pred tem opozorjene.

V oktobru 2014 je komisija na problem pasivnosti v konkretni zadevi opozorila tudi z izjavo za javnost. Zapisala je, da so ustanovitelji in nadzorniki javnega podjetja namesto pričakovanega ukrepanja v skladu z integriteto, ki se na njihovih položajih pričakuje, na komisijo naslovili dopise, iz katerih je razvidno, da odgovornost prelagajo drug na drugega. Še več, komisijo so povratno pozvali, naj ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi, pri čemer pa je bilo jasno, da o tem, ali bo oseba, ki po mnenju komisije ni več vredna zaupanja za upravljanje z javnimi sredstvi, lahko še na položaju direktorja javnega podjetja, odločajo zgolj oni sami.

TVEGANJA V ZDRAVSTVENEM SISTEMU

Marca 2014 je nato komisija opozorila na ugotovljena tveganja v slovenskem zdravstvenem sistemu in podala tudi nekatera priporočila. Komisija je tako na podlagi pregleda in analize obširne dokumentacije ter podatkov ugotovila, da prepletanje javnega in zasebnega interesa v zdravstvu oziroma obstoj okoliščin, ko nekateri zdravniki hkrati delajo v javnem in zasebnem zdravstvu, samo po sebi predstavlja precejšnje sistemske korupcijsko tveganje, ustvarja pa tudi povečana tveganja za nastanek nasprotja interesov. Ob tem je komisija vnovič opozorila na že leta 2013 ugotovljeno konkretno nasprotje interesov v zdravstvu z opombo, da četudi odločevalci v posameznih primerih niso uradne osebe po ZIntPK in se določbe tega zakona o dolžnem izogibanju nasprotju interesov zanje seveda ne uporabljajo, to ne pomeni, da se v nasprotju interesov ne morejo znajti. Komisija je v sklopu konkretnega primera iz zdravstva pristojnemu ministru priporočila, da vzpostavi ustrezne mehanizme, ki bi take konflikte interesov oziroma resna tveganja prevlade zasebnega interesa nad javnim preprečevali.

Nadalje je komisija v sistemske načelnem mnenju o tveganjih v zdravstvu zapisala, da je dodatno delo v javnem sektorju zaposlenih zdravnikov, ki ne pridobijo zakonsko zahtevanih dovoljenj za takšno delo, problematično, in da gre celo za sistemske problem, ki ni obvladan. Nadzor na tem področju se namreč sploh ne vrši ali pa ni učinkovit.

Komisija je marca 2014 posebej izpostavila tudi področje čakalnih vrst kot področje z visokim korupcijskim tveganjem, ki ni ustrezno obvladano. Čeprav nadzorni organi ugotavljajo pogoste kršitve čakalnih vrst v javnih zavodih, sistem pa omogoča tudi preskakovanje teh vrst, javni zavodi tveganj, povezanih s čakalnimi vrstami, v načrtih inte-

gritete ne zaznavajo in jih posledično ne obravnavajo ustrezno. Analiza registrov tveganj, ki jo je komisija izvedla proti koncu leta 2014, je nato – morda celo kot posledica objavljenega sistemskega načelnega mnenja – pokazala, da so v javnih zavodih tveganja, povezana s čakalnimi vrstami, vendarle pogosteje zaznali; med vsemi tveganji, ki so jih zaznali v zdravstvenih domovih in bolnišnicah, se je na čakalne dobe v širšem smislu nanašalo okoli 10 % identificiranih tveganj, še pomembneje pa je, da so bila tveganja, povezana s čakalnimi dobami, kamor seveda spadajo tudi čakalne vrste, tako v zdravstvenih domovih kot v bolnišnicah med najpogosteje zaznanimi.

IMENOVANJA IN RAZREŠITVE NADZORNIKOV IN UPRAV DRUŽB POD PREVLAJUJOČIM VPLIVOM DRŽAVE

Septembra 2014 je komisija na podlagi več zaključenih postopkov preiskav, v katerih je zaznala pomanjkljivosti in tveganja pri imenovanjih in razrešitvah članov organov nadzora in uprav družb pod prevladujočim vplivom države, objavila sistemsko načelno mnenje na to temo in z njim seznanila javnost. V njem je komisija navedla, da so postopki imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države v večini primerov sicer v skladu s (pomankljivo) zakonodajo, a so hkrati velikokrat povsem nesprejemljivi z vidika transparentnosti, etičnih standardov in omejevanja tveganj za nasprotje interesov. V postopkih imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države je zato treba povečati transparentnost v vseh fazah izbire kadrov, dosledno upoštevati določbe o izogibanju nastanka okoliščin nasprotja interesov ter določiti dodatne oziroma posebne pogoje za imenovanja na tako pomembne funkcije, kot so članstva v nadzornih svetih in upravah navedenih družb.

Komisija je ob tem podala priporočilo, da morajo visoki standardi glede razkritij ter usposobljenosti in splošne primernosti članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države postati cilj, ne pa vnaprej pripravljen izgovor, da bo zaradi visokih meril zmanjkalo "kompetentnih" posameznikov. Prav tako morajo imeti visoki etični standardi in standardi transparentnosti v vseh fazah izbirnega postopka absolutno prednost pred hitro izbiro.

JAVNI ZAVODI S PODROČJA ŠOLSTVA

Sistemsko načelno mnenje o korupcijskih tveganjih v javnih zavodih s področja šolstva je bilo objavljeno v letu 2015, ključni deležniki pa so bili o njih seznanjeni že v letu 2014. Komisija je namreč v postopku preiskave zaznala visoko stopnjo tveganj za korupcijo in tveganj kršitev drugih predpisov, še posebej pa je na vodenje raznih projektov v javnih zavodih s področja šolstva postala pozorna, ker se dvomljive in netransparentne prakse v preteklosti niso pojavile zgolj na enem od javnih zavodov, temveč gre očitno za sistematično pomankljivo urejeno področje.

Težko razumljivo je, da so sporne prakse na področju dodeljevanja in izvajanja projektov v javnih zavodih v šolstvu ves čas ostale nespremenjene kljub menjavam ministrov, državnih sekretarjev in drugih politično imenovanih posameznikov. Sogovorniki

so komisiji navedli, da se je v praksi »dvomljive«, »sporne« projekte mnogokrat delegiralo različnim javnim zavodom. Razlika med vladami naj bi bila zgolj v tem, katera področja oziroma tematiko so projekti pokrivali, način delovanja pa je ostajal isti.

Poleg ministrov in njihovih podrejenih, ki so delegirali projekte zavodom, so za neurejene razmere odgovorni tudi direktorji zavodov. Njihova dolžnost je, da projekte dvomljive narave, ki niso v skladu s cilji, potrebami in politiko zavoda, zavrnejo. Komisija je mnenja, da mnogi direktorji zavodov ne ravnavo skladno s pričakovano in dolžno integriteto predvsem oziroma tudi zato, ker so bili na svoja mesta imenovani »z zaupanjem«, kar je zlasti v javnosti – lahko tudi povsem upravičeno – videti kot izkaz njihove politične lojalnosti.

Od vseh navedenih je pričakovati prevzem odgovornosti za škodo oziroma izgubo, ki nastane kot posledica njihovih ravnanj ali kot opustitev dolžnega ravnanja.

Iz navedenih primerov izhaja, da bo največ energije v Sloveniji treba usmeriti v preprečevanje sistemske korupcije in odpravo pogojev, kjer takšna oblika korupcije dobro uspeva.

Nasprotje interesov

Na sistemsko pomanjkljivost oziroma celo kolektivno nezavedanje opozarja tudi vrsta primerov, ki jih v zvezi z neupoštevanjem nasprotja interesov komisija obravnava vsako leto. V letu 2014 je na izrazito dilemo o dolžnostih v primeru okoliščin nasprotja interesov, o etičnem in integritetnem ravnanju opozorila tudi vrh slovenske politike. Kot mnogokrat v preteklosti, se je tudi v teh primerih izkazalo, da se uradne in odgovorne osebe v organih, zavodih ali gospodarskih družbah pod prevladujočim vplivom države oziroma lokalne skupnosti vselej rade zatečejo v stroge zakonske dikcije, ki so – namenoma ali pa ne – pogosto pomanjkljive, nedorečene ali nejasne, še vedno pa med njimi ni dozorela zavest o višjih etičnih standardih. Brezplodno je prerekanje, ali je bil nekdo v neki okoliščini osebno, politično ali poslovno povezan z določeno osebo, če družba kot celota in njeni posamezni deli ne znajo ali pa nočejo znati zaznati okoliščin, ki dejansko so ali pa so videti kot pristransko opravljanje javnih funkcij v korist tretje osebe oziroma same sebe.

Lobiranje

Tudi na sistemsko pomanjkljivost pri poročanju lobističnih stikov ter drugih oblik dovoljenih in nedovoljenih nejavnih vplivov na različne postopke je komisija že velikokrat opozorila. Potrebno je priznati, da je k tej pomanjkljivosti v preteklosti nekaj prispevala tudi sama. A stvari so se v zadnjem letu vendarle spremenile na bolje. Komisija je prejela občutno več prijav lobističnih stikov, tudi in celo od organov oziroma subjektov, ki so bili v preteklosti na tem področju popolnoma pasivni. Z objavo podatkov o vseh prijavljenih lobističnih stikih na spletni strani je pridala še dodaten košček k transparentnosti delovanja javnih institucij z namenom, da je širša javnost lahko seznanjena s tem, kdo se s kom srečuje in na kakšno temo. Vsaj deloma so na ta način onemogočeni ali pa vsaj omejeni skriti vplivi interesnih skupin in rentnikov, pripetih na držav-

ni proračun, hkrati pa je geneza razvoja nekih odločitev ali zakonov lahko precej bolj jasna. Seveda smo od zmage še zelo daleč. Še vedno je namreč pomembno, da lobiranci z vso odgovornostjo, etiko in integriteto, ki se od njih pričakujejo, komisiji sporočajo o vseh nejavnih stikih, ki so jih deležni in ki imajo značilnosti lobiranja. Tu zagotovo še nismo dosegli vrha, saj se konkretne odločitve po izkušnjah komisije velikokrat spremenijo prav v zadnjem trenutku, ko med »poslančevo vestjo« in »zunanjim vplivom« ni več mogoče ločiti.

Raziskave o zaznavi korupcije

Napredek je torej opazen in deset let obstoja komisije, ki ga je ta neodvisen državni organ praznoval v lanskem oktobru, le ni bilo zaman. Napredek je pokazal tudi lani objavljen indeks zaznave korupcije (CPI) – po katerem se je Slovenija uvrstila na 39. mesto, štiri mesta višje kot leta 2013 – čeprav razloga za veselje, kot je komisija opozorila že takrat, še vedno ni. Prvič zato, ker se dnevno srečujemo s situacijami, primeri in ugotovitvami, predstavljenimi zgoraj in v ločenem poglavju v nadaljevanju, ki kažejo, da je problem korupcije in vseh njenih »podelementov« v slovenski družbi še kako prisoten. In drugič zato, ker je napredovanje Slovenije po lestvici za štiri mesta tudi rezultat slabšega rezultata »neposrednih tekmic«. Ali drugače – napredovanje je vsaj delno posledica igre statistike in relativnih razmerij. Že res, da je vzpon po lestvici dobrodošel, a najboljši vedno ločijo med tem, ali je napredovanje posledica njihovega uspeha ali neuspeha drugih. Tako je eden od tujih športnikov po tem, ko so njegovi tekmeci naredili napake, zaradi katerih je osvojil kolajno na velikem tekmovanju, izjavil, da ostaja priokus, da si kolajne ni prigaral sam. To bi moralo biti tudi naše skupno merilo in vodilo.

Poleg že znanega CPI, ki ga objavlja Transparency International, smo v letu 2014 dobili še eno ogledalo. Evropska komisija je februarja 2014 objavila Evropsko protikorupcijsko poročilo, ki obsega pregled stanja na področju korupcije in njenega omejevanja v državah članicah Evropske unije (EU). Gre za prvo tovrstno poročilo v zgodovini EU, ki je izraz spoznanja, da korupcija ni zgolj problem držav v razvoju ali posameznih držav članic EU, ampak gre za resen sistemski problem celotne EU. Ugotovitve poročila glede Slovenije komisije niso presenetile.

V delu poročila, ki se nanaša na analizo javnega mnenja (Eurobarometer), Slovenija sodi v skupino držav, v katerih je po mnenju prebivalcev korupcija eden najresnejših problemov; v vseh kazalcih, vključno z vplivom korupcije na poslovno okolje, pa se Slovenija nahaja pod povprečjem (v negativnem smislu) članic EU.

Vsi navedeni rezultati izvirajo iz raziskav mnenja glede zaznave korupcije v posameznih državah in so torej bolj ali manj odraz subjektivnih percepcij. Medtem ko t.i. objektivni kazalci kažejo »uradno« oziroma »statistično« korupcijo, ki ima osnovo v uradnih sodnih in drugih postopkih ter iz njih izpeljanih podatkih, pa subjektivne zaznave temeljijo na raziskavah »javnega mnenja«. Pri tem trčijo na vrsto omejitev subjektivnih zaznav. Tako je denimo komisija v preteklosti s svojo dejavnostjo, zlasti pa z javno objavo svojih dokumentov, pri državljanih vsaj deloma ustvarila oziroma okrepila občutek vseprisotnosti korupcije. Da so nato ljudje v svojih prijavih komisiji prijavljali kot sum korupcije številne nepravilnosti, ki imajo povsem drugačen značaj, je pokaza-

telj, da je (bilo) njihovo zaznavanje korupcije prekomerno. Res pa je tudi, da so ljudje v anonimnih anketah praviloma pogumnejši kot takrat, ko je treba spregovoriti organu, zato v njih morda izpostavijo nekatere okoliščine, ki nikoli niso bile in ne bodo prijavljene, pa bi morale biti.

Subjektivno pri oceni korupcije razmišlja tudi poslovno okolje. Vprašanje je, kako razmišlja poslovnež oziroma direktor, ki je denimo leta 2007 z lahkoto in preko poznavstva na banki prišel do ugodnega velikega posojila, danes pa ga zaradi slabih poslovnih rezultatov in kreditnega krča ne dobi, njegov konkurent denimo pa – je bilo več korupcije leta 2007 ali danes? Dobitniki koristi korupcije ne razglašajo, ko viri zaprejo pipe, pa začnejo nanjo opozarjati. Seveda ne trdimo, da vsak in vsi poslovneži tako razmišljajo, pa vendar je treba imeti tudi ta pogled pred očmi, ko kritično gledamo na objavljene rezultate o percepciji korupcije. Samo pogledjmo uvrstitve Slovenije glede na izmerjen CPI ...

Evropska komisija v analitičnem delu Evropskega protikorupcijskega poročila, ki se nanaša na Republiko Slovenijo, izpostavlja probleme pomanjkanja integritete, uveljavljanja odgovornosti in nizke politične ter pravne kulture nosilcev javnih funkcij, počasnost delovanja pravosodnega sistema, področje javnega naročanja, nasprotje interesov in klientelizem pri poslovanju z državo ter državnimi podjetji, nesorazmerno močne politične vplive in pomanjkanje transparentnosti ter nadzora pri delovanju podjetij v državni lasti, finančne kapacitete nekaterih nadzornih organov, vključno s komisijo, ter pomanjkljiv pravni okvir nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in poslovodnih oseb ter nadzornikov v državnih podjetjih. Prav nadzor nad premoženjskim stanjem je eden bistvenih »prispevkov« novega Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1), k pripravi katerega je komisija v preteklosti podajala svoje predloge in pripombe ter z njimi (vsaj delno) tudi uspela. Od zavezancev in nadzornih institucij, tudi komisije, pa je odvisno, v kolikšni meri bodo zlasti člani VI. poglavja ZSDH-1, ki govorijo o ukrepih za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju naložb države, resnično zaživel v praksi.

Evropska komisija je v poročilu posebej izpostavila Supervisor. Gre seveda za projekt oziroma aplikacijo, na katerega je komisija lahko resnično ponosna in ki omogoča hkrati odkrivanje tako posamičnih primerov sumljivih, dvomljivih ali kakor koli vprašljivih transakcij, kot sistemske vzorce oziroma finančne stranpoti. Aplikacijo komisija redno nadgrajuje in jo predstavlja v tujini kot primer dobre prakse; povsod je deležna zelo pozitivnih odzivov.

Boj proti korupciji

Pozitivnega odziva tako komisije kot celotne javnosti bo deležna tudi tista slovenska vlada, ki bo k boju proti korupciji ne samo deklarativno, temveč tudi resnično in iskreno pristopila. Program sedanje vlade za boj proti korupciji, ki je bil sprejet v začetku leta 2015 in je z nekaterimi spremembami dopolnjen program prejšnje vlade, je komisija javno pozdravila. Z vsebino ukrepov iz programa je bila dobro seznanjena in je pri pripravi teh ukrepov s pripombami in predlogi tudi aktivno sodelovala. Predlogi komi-

sije so bili v končni verziji ukrepov v celoti upoštevani.

Komisija si skozi svoje delo vseskozi vztrajno prizadeva in si bo prizadevala, da bi s svojim proaktivnim pristopom uspela pomakniti splošno družbeno toleranco do korupcije bližje k ničli – k ničelni toleranci do korupcije, kot je v sprejetem programu zapisala tudi vlada. Vsekakor pa komisija še zdaleč ni edina, ki lahko na področju preprečevanja korupcije kaj stori. K protikorupcijskemu boju so namreč poklicani vsi deležniki, od zakonodajalca, vlade, civilne družbe, medijev in drugih, ki lahko s konkretnimi ukrepi in ozaveščanjem storijo vsak nekaj, skupaj pa ogromno. V luči sprejetega vladnega programa se je predvsem treba zavedati, da boj proti korupciji ne more potekati zgolj na papirju, temveč predvsem v vsakodnevnem ravnanju vseh ključnih članov družbe, v njihovi etični in integritetni drži ter iskrenem in brezkompromisnem zavzetanju za preprečevanje tega deviantnega pojava. Vsak dan lahko v tem boju z drobnimi konkretnimi ravnanji naredimo več kot z vsemi napisanimi resolucijami, zavezami in programi skupaj.

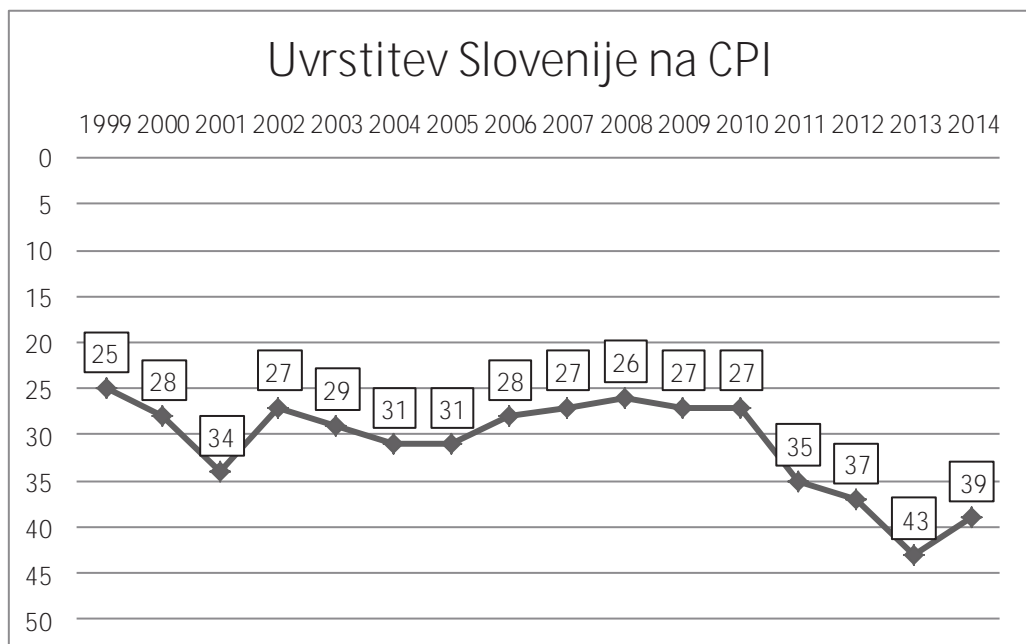
V nadaljevanju sledijo poglavja, ki vključujejo prikaz raziskav s področja zaznave korupcije v Republiki Sloveniji in odnos državljanov do demokracije ter njenih institucij, kriminalitetno statistiko, ključne poudarke s področja preiskav komisije, prve analize registra tveganj in rezultate raziskave procesa lastninskega preoblikovanja v Sloveniji v povezavi z razvojem koruptivnih poslovnih praks.

Zaznava korupcije in zaupanje v demokracijo

Pri oceni zaznave korupcije v neki državi in v mednarodnih primerjavah pogosto izhajamo iz rezultatov raziskave, ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI) in ki ima kot rezultat izračunan t. i. indeks zaznave korupcije (Corruption Perception Index, CPI). Gre za najbolj razpoznavno analizo, ki nam omogoča oceno prisotnosti in primerjavo razširjenosti korupcije med vsemi v raziskavo vključenimi državami.

CPI je kompozitni indeks, pri njegovem izračunu pa je upoštevanih več virov. V skorajda vseh primerih gre za iste vire kot v raziskavi Worldwide Governance Indicators (WGI), vključno s sorodno metodologijo izračuna prisotnosti korupcije. Kot je razvidno že iz njegovega imena, gre pri izračunu CPI za percepcijsko študijo, pri čemer je ocena prisotnosti koruptivnih praks pridobljena na osnovi izkušenj in ocen menedžerjev in strokovnjakov. Zato je ta meritev zanesljivejša od ocen splošne javnosti, vendar pri presoji njene verodostojnosti vseeno veljajo isti zadržki in premisleki, kot smo jih navedli v povzetku, ko smo presojali subjektivnost zaznav korupcije. CPI tudi ni prilagojen zaznavi sistemskih koruptivnih tveganj, ker ne loči med cestno in sistemsko korupcijo, ima pa tudi nekaj metodoloških pomanjkljivosti, čeprav nedvomno še vedno velja za verodostojno mednarodno primerjalno lestvico.

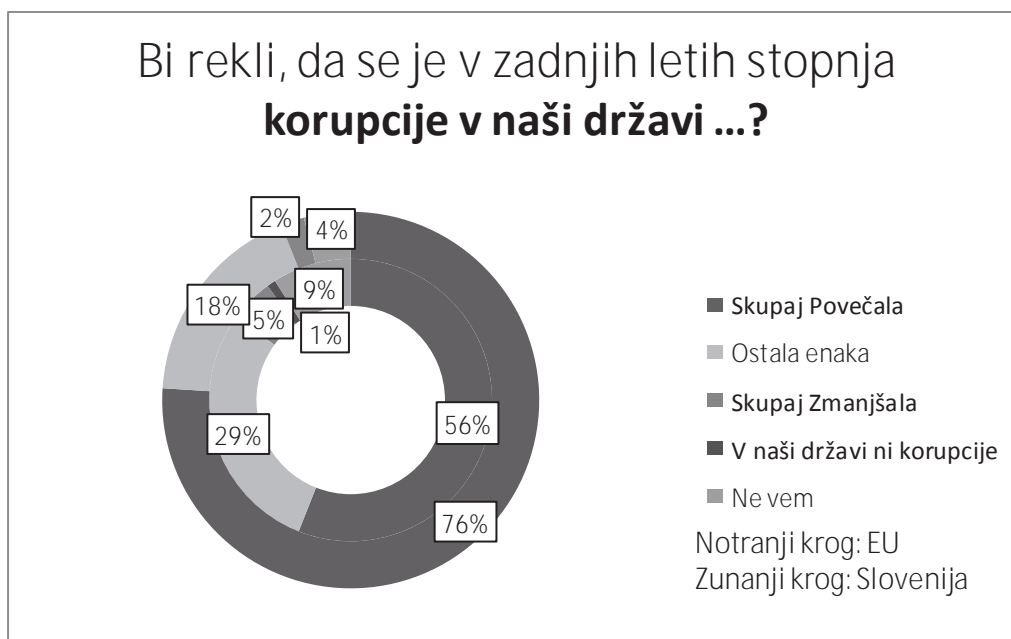
Spodaj podajamo ocene RS, ki jih je ta dosegla v vseh do sedaj izvedenih merjenjih TI.



Iz grafa je razvidno, da se je Slovenija po CPI uvrščala sorazmerno dobro. V letu 1999, ko je bila v raziskavo vključena prvič, je na lestvici od 0 do 10 (ocena 10 pomeni, da korupcije v določeni državi praktično ni zaslediti) dosegla rezultat 6,0 in se uvrstila na 25. mesto. Že v letu 2001 je bila z rezultatom 5,2 kar 9 mest nižje, nato pa se je sodeč po rezultatih CPI raven korupcije v Sloveniji od leta 2003 do leta 2008 vztrajno zmanjševala – leta 2003 je RS dosegla rezultat 5,9 (29. mesto), leta 2008 pa 6,7 (26. mesto). Sledila so leta vztrajnega padanja vse do leta 2013, ko je uvrstitev Slovenije na lestvici CPI z rezultatom 5,7 (po novi metodologiji) dosegla novo »globalno« dno, tj. 43. mesto. To pomeni, da je v primerjavi z letom 2008, ko je dosegla najvišji rezultat, do leta

2013 Slovenija padla kar za 17 mest, samo v dveh letih, od 2011 do 2013, pa za 8 mest.

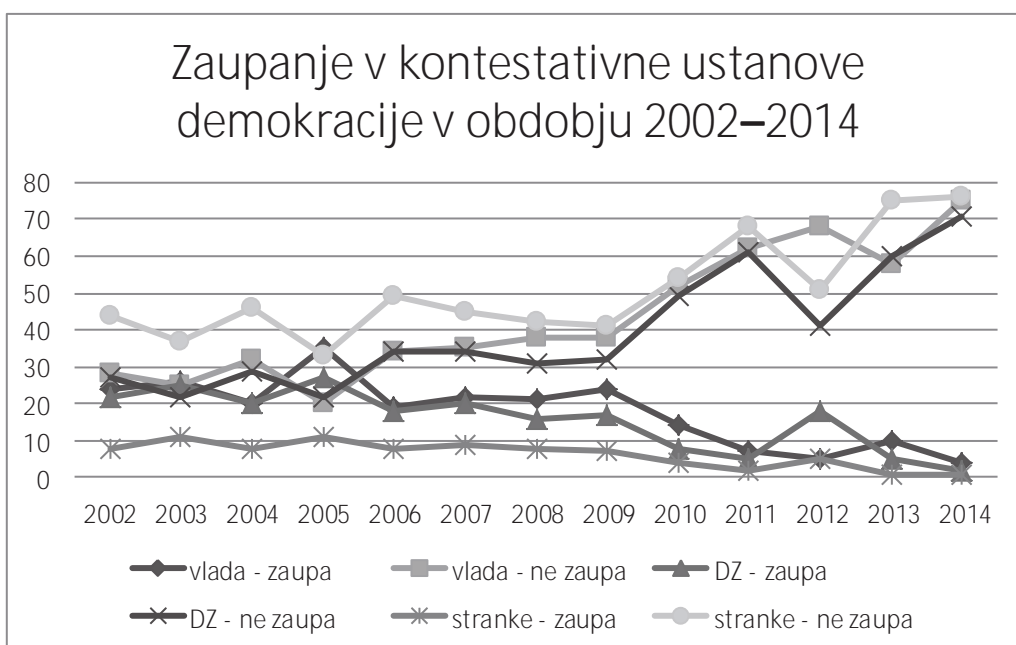
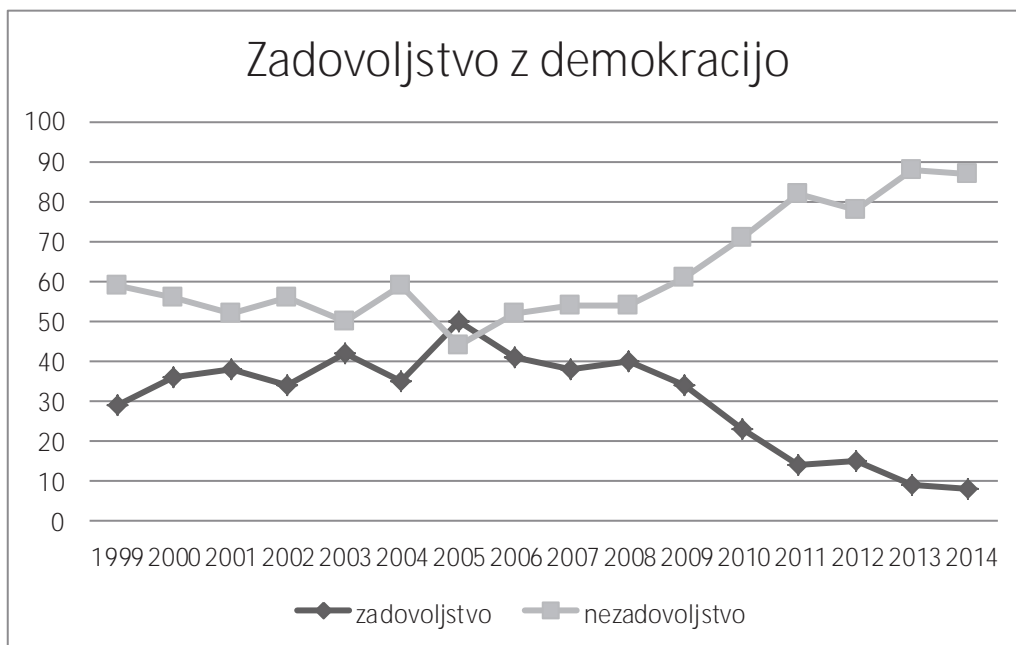
Na drastičen porast korupcije v Sloveniji kaže tudi rezultat Eurobarometra, po katerem je kar 76 % vprašanih iz Slovenije menilo, da se je korupcija v zadnjih letih pove-



Takšni ekstremi v zaznavah ne kažejo realnega stanja. V navedenih letih se namreč v Sloveniji ni zgodil noben izjemen ali izrazito prelomen dogodek, kot sta denimo državni udar ali revolucija, ki bi lahko čez noč drastično vplivala na stanje oziroma celo razrast korupcije. Glede na gibanje indeksa CPI je mogoče sklepati, da je zaznava korupcije precej odvisna od splošnega duha v družbi, ki pa je močno povezan z gospodarsko-socialnim položajem večine prebivalstva. Splošno razočaranje in apatičnost do politično-družbenega okolja v Sloveniji ima gotovo vpliv na dojemanje oziroma zaznavo korupcije,¹ prav tako signale o slabem stanju v državi pošiljamo v tujino. V takšnih razmerah je težko pričakovati, da bo zaznava korupcije, pa naj bo v raziskavo vključena domača/tuja javnost ali pa domači/tuji strokovnjaki, ugodna, vprašanje pa seveda je, ali odraža pravo sliko. Morda bi do najbolj realnih ocen prišli, če bi »rezali vrhove«, a to so lahko zgolj naša ugibanja in ocene.

Dejanski upad splošne družbene klime in zaupanja v demokracijo, državo ter državne institucije potrjujejo tudi raziskave. Delež tistih, ki so zadovoljni z demokracijo, je najnižji od leta 1999, kar mora vzbujati posebno skrb vseh nosilcev oblasti in državnih organov. Očitno je, da nosilni stebri demokracije pri nas ne uživajo zaupanja, kar kaže tudi slika, saj zaupanje v politične stranke, vlado in državni zbor upada, razkorak med deležem tistih, ki v navedene institucije zaupajo, in tistih, ki ne, pa je izrazito porastel po letu 2009. Z razmahom gospodarske krize, ko so se v Sloveniji pokazale številne razpoke v delovanju javnega sektorja, zlasti pa v mnogih gospodarskih družbah pod prevladujočim vplivom države, ki so jih vsakokratne vladajoče elite izkoriščale in izčrpavale za lastne interese, in ko so se vse pogosteje začele pojavljati tudi politične krize, je družbeno nezadovoljstvo močno poraslo.

¹ Korelacija med uvrstitvijo Slovenije po CPI in nezaupanjem v demokracijo je statistično izmerjeno visoka, saj znaša korelacijski koeficient 0,74.



Kot kaže raziskava Eurobarometer, je Slovenija v primerjavi s celotno EU nadpovprečno izpostavljena korupcijskim tveganjem. To naj bi – kar smo intuitivno že zaznali – v veliki meri izhajalo zlasti iz vpliva politike na gospodarstvo in poslovno kulturo. Tako je kar 50 % anketirancev iz Slovenije menilo, da je korupcija posledica pretesne povezanosti politike in gospodarstva (v celotni EU je bilo takšnih 37 % vprašanih), izrazito velik (39 %) pa je tudi delež tistih v Sloveniji, ki menijo, da je mogoče poslovni uspeh doseči le s pomočjo zvez in poznanstev (v EU kot celoti je takih »zgolj« 20 %).

Proces, ki spodbuja nezaupanje v demokratično ureditev ter njene predstavnike in institucije, je tako rezultat geneze demokratične ureditve v Sloveniji v zadnjih 20 letih, obenem pa ga pospešujejo učinki globalne gospodarske recesije in težave slovenskega gospodarstva, ki so (zlasti) domačega izvora.

Kriminalitetna statistika

Uradni podatki policije in tožilstva kažejo, da se je intenziteta preiskovanj domnevnih kaznivih dejanj s področja korupcije nekoliko povečala. Policija je v svojem letnem poročilu za leto 2014 porast števila obravnavanih kaznivih dejanj s področja korupcije z 41 na 63 ocenila celo kot poglobitveno odstopanje statističnih kazalnikov. Najbolj sta porasli števili nedovoljenega dajanja in sprejemanja daril.

Na policiji so podrobneje zapisali:

Policija je vložila kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev za 63 (leto prej 41) tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj, pri čemer je ovadila 75 (72) oseb. Porast števila tovrstnih kaznivih dejanj je posledica več zaključenih dlje trajajočih, obsežnejših kriminalističnih preiskav in usmerjenosti policijskega dela v področja z zaznamimi največjimi korupcijskimi tveganji. Obravnavanih je bilo še 30 (26) kaznivih dejanj gospodarske kriminalitete, ki so vsebovala elemente korupcije. Poleg tega so bila državnemu tožilstvu poslana poročila v dopolnitev kazenskih ovadb za 14 (45) tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj in 7 (22) kaznivih dejanj z elementi korupcije, statistično prikazanih v prejšnjih letih, katerih preiskovanje se je nadaljevalo v 2014.

Ali smo s tem porastom tudi bližje učinkovitemu kazenskemu pregonu korupcije, v resnici ne vemo. Ne vemo zato, ker ne poznamo oziroma ne znamo oceniti, kolikšno je skupno število kaznivih dejanj na tem področju, prav tako pa je tudi uporaba podatkov drugih organov za to povsem neprimerna, saj vsak izhaja iz drugačnega pravnega temelja. Tako denimo število ugotovljenih kršitev ali tveganj, ki jih ugotovi oziroma zazna komisija, le v omejenem obsegu lahko predstavlja podatek o pogostosti pojava, saj je opredelitev »kriminalitetne« korupcije drugačna od korupcije po ZIntPK oziroma so dokazni standardi (namen, malomarnost, opustitev dolžnega ravnanja, naklep ipd.) v različnih postopkih različni. Ob tem velja ponovno omeniti, da tudi komisija ne razpolaga z relevantnimi podatki o pogostosti posameznih pojavnih oblik korupcije.

Spodbudno je, da se policija usmerja, kot so zapisali, zlasti v preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje gospodarske kriminalitete, zlasti tiste, ki generira veliko premoženjsko korist. Dejavnosti policije in NPU so bile v letu 2014 usmerjene v bančni sektor, kriminaliteto, ki ogroža finančne interese države in EU ter posledično monetarni sistem Slovenije, v organizirane oblike korupcijske kriminalitete v različnih sektorjih itd. Velik poudarek je bil tudi na izvajanju finančnih preiskav, katerih število se od leta 2010 povečuje. Gre torej za področja, na katera je komisija v preteklosti v svojih postopkih opozarjala, nekatera posamična ali sistemska ravnanja pa tudi odkrila in tako dala policiji dobro osnovo za nadaljnje postopke.

Na tožilstvu so podrobneje zapisali:

Največ ovadb zoper polnoletne storilce je bilo za kazniva dejanja nedovoljenega sprejemanja (34) in dajanja daril (38) ter jemanja podkupnine (62) in sprejemanja koristi za nezakonito posredovanje (50). Največ obtožnih aktov zoper polnoletne storilce je bilo vloženi glede dajanja podkupnine, in sicer zaradi 31 kaznivih dejanj. Največ obsodil-

nih sodb pa je bilo za kaznivi dejanji jemanja podkupnine (38) in dajanja podkupnine (28). Število obsojenih polnoletnih storilcev za kaznivo dejanje jemanja podkupnine se je skoraj desetkrat povečalo (s štirih kaznivih dejanj na 38). Podobno velja tudi za kazniva dejanja dajanja podkupnine, saj se je število obsodb povečalo za 3,5-krat (z osmih na 28 kaznivih dejanj).

Poudarki s področja preiskav komisije

V tem delu podajamo nekaj bistvenih poudarkov s področja preiskav komisije. Izpostavljamo zlasti dve: javna naročila in Družbo za upravljanje terjatev bank.

Področje javnega naročanja

Komisija tako kot v preteklih letnih poročilih opaža nadaljevanje korupcijskih tveganj na področju javnih naročil. Ob tem je bilo v preteklem obdobju možno zaznati tudi nekatera nova tveganja, ki terjajo posebno pozornost vseh, ki se ukvarjajo s tem področjem.

1. Kot je komisija poudarila že v preteklosti, je opaziti povečanje števila pritožb, ki poleg številnih (ne)utemeljenih očitkov naročnikom, izražajo tudi nezadovoljstvo oziroma nezaupanje v tiste institucije, ki nadzirajo porabo javnih sredstev; predvsem prijavitelji izražajo nekatere pomisleke zaradi domnevno spornih odločitev Državne revizijske komisije. Pomembno je poudariti, da se komisija ne spušča v presojo odločitev Državne revizijske komisije kot neodvisnega in samostojnega organa, vendar pa so sogovorniki Komisije za preprečevanje korupcije (tako ponudniki kot naročniki) večkrat izrazili občutek nemoči, ker menijo, da primerne pravnega varstva zoper odločitve Državne revizijske komisije ni. Republika Slovenija je poleg Republike Malte edina država EU, ki nima urejenega vsaj dvostopenjskega odločanja v revizijskih zahtevkih. Komisija tako meni, da je potrebno primerno urediti pravno varstvo v revizijskih postopkih, vendar ne na način, da bi se odločitve o revizijskih zahtevkih presojale v okviru upravnega spora, saj bi to podaljšalo končne odločitve o zadevah.

Hkrati komisija ugotavlja, da trenutno ponudniki vložijo pritožbe v 20 % vseh javnih naročil, želja institucij, ki se ukvarjajo s področjem javnih naročil, pa je, da se zmanjša število pritožb na evropsko primerljivo raven (pod 10 %). Iz letnega poročila Državne revizijske komisije² izhaja, da se je v primerjavi z letom 2009 število prejetih zahtevkov povečalo za 98,8 %. Glede na navedeno komisija zaključuje, da je za povečanje zaupanja ponudnikov in naročnikov v odločanje o zahtevkih in posledično za zmanjšanje prejetega števila le-teh, eden izmed korakov ureditev pravnega varstva. Vendar zaradi trenutnih družbenih razmer v državi, ko se organizacijska kultura (protikorupcijska doktrina in etika delovanja javnega sektorja) še vedno gradi, ni mogoče pričakovati, da se bo stanje na tem področju, predvsem pa zaupanje vseh udeležencev v postopkih javnih naročil, hitro povrnilo.

2. Komisija opaža tudi povečan trend oziroma željo naročnikov, da se za svetovanje v postopku ali v zvezi s postopkom javnega naročanja najame osebo zasebnega prava ali posameznika, kar javnonaročniška zakonodaja tudi dovoljuje. Vendar pa obstajajo primeri, ko najeti svetovalci sodelujejo tudi kot člani strokovnih komisij. Takšno ravna-

¹ http://www.dkom.si/predstavitev/letna_porocila/

nje po oceni komisije lahko predstavlja določena tveganja, ker ni jasno, ali takšni svetovalci zgolj svetujejo ali pa so že tisti, ki tudi dejansko vodijo postopek in odločajo o izbiri najprimernejših ponudnikov. Ravno tako pa se tudi vzpostavlja dvom v objektivno odločanje naročnika.

3. V letnem poročilu za leto 2013 je komisija poudarila pomen centralizacije in informatizacije javnega naročanja v javnem zdravstvu, ker je bilo ugotovljeno, da je naročanje zdravil, medicinskih pripomočkov in opreme za potrebe zdravstva zaradi prepletanja javnega in zasebnega interesa neučinkovito. Na podlagi zaznav komisija meni, da je potreben temeljit razmislek o enakem ali vsaj podobnem načinu ureditve javnih naročil (centralizacija javnih naročil, poseben organ, ki bi vodil javna naročila ...) na vseh področjih, kjer je to možno izvesti. Komisija namreč ugotavlja, da številni naročniki nimajo primerno usposobljenih kadrov za pravilno izvedbo naročil, zlasti v primerih zapletenih oziroma kompleksnih naročil.

4. Komisija je pri javnih naročilih večkrat zaznala tudi različne probleme in tveganja, povezana z določanjem meril za izbor najugodnejšega ponudnika. Lani pa je zaznala še nekatera ravnanja ponudnikov, ki sicer sama po sebi (nujno) ne predstavljajo (ne) posrednih tveganj za naročnika, pač pa gre za ravnanja, ki so lahko v škodo samemu ponudniku. Čeprav ti sami nosijo odgovornost za svoje poslovne odločitve (čeprav v svojo škodo), komisija meni, da je to potrebno izpostaviti, ker se drugače v javnosti vse prevečkrat vzbudi (ne)upravičen občutek, da je za težave ponudnikov med izvajanjem javnega naročila kriv predvsem naročnik.

V več primerih se je komisija seznanila z očitki, da ponudniki zaradi zaostrenih razmer na trgu in boja za vsako javno naročilo, oddajo svoje ponudbe, ki so oziroma mejijo na neobičajno nizke. Naročnik vsekakor ima nekatere vzvode, da lahko takšne ponudbe preveri in od ponudnika pisno zahteva podrobne podatke ter utemeljitev elementov ponudbe, za katere meni, da so odločilni za izpolnitev naročila oziroma vplivajo na razvrstitev ponudb. Če utemeljeno meni, da je neka ponudba neobičajno nizka, takšno tudi izloči. Namen izločitve take ponudbe je primarno namenjen varovanju naročnikovega interesa, da dobi zagotovilo, da bo najugodnejši ponudnik naročilo dejansko tudi izvedel.

Ob tem se postavlja vprašanje, kaj lahko naročnik stori v primeru, ko meni, da ponudnik s svojo ponudbo in končnim plačilom ne bo mogel pokriti vseh svojih stroškov oziroma bo le-ta lahko ogrozil lasten obstoj, a ga ne more izločiti, ker je ponudnik svojo ponudbo primerno utemeljil. Naročnik seveda ne more posegati v poslovne odločitve ponudnika, lahko pa v okviru svojih nalog poskrbi, da pripravi in izvede javno naročilo v skladu z načelom gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Tako vsaj posredno zagotovi (čeprav to ni njegova dolžnost), da se odpravijo oziroma omilijo nekatera ravnanja ponudnikov. Naročnik mora biti v postopku načrtovanja in priprave razpisne dokumentacije čim bolj skrben in mora natančno predvideti ocenjeno realno vrednost del. Na ta način bo vsem potencialnim ponudnikom zagotovil, da lahko svojo ponudbo pripravijo kvalitetno. Poskrbeti mora tudi za ustrezen nadzor pri javnih naročilih in se hitro odzvati ter preprečevati vse nepravilnosti, ki bi lahko predstavljale kakršnokoli tveganje za nastanek korupcije in škode za sebe kot naročnika in za izbranega ponudnika.

Na tem mestu izpostavljamo enega izmed obravnavanih primerov, ko je komisija zaznala sum korupcijskega tveganja, ker je ponudnik pri oddaji javnega naročila ponudil neko opremo, v času izvajanja tega naročila pa je dobavil oziroma vgradil drugo opremo (podobno, vendar cenejšo). Ugotovljeno je bilo, da je izvajalec po zaključku del naročniku zaračunal vrednost prvotno ponujene opreme, ki je bila navedena v ponudbeni dokumentaciji in je bila tudi dražja, ne pa dejansko dobavljene opreme. V tem primeru se je izkazalo, da naročnik ni poskrbel za primeren nadzor. Podobno problematični so tudi tisti primeri, ko izbrani ponudniki takoj po podpisu pogodbe oziroma v času izvajanja investicijskih del predlagajo naročniku zamenjavo nekaterih sestavnih delov oziroma materialov z drugimi, za naročnika pa lahko takšna zamenjava vpliva na (ne)doseganje vnaprej določenih zahtev energetske učinkovitosti, kvalitete itd. Odgovorne osebe naročnika, ki odobrijo zamenjave - te so nedopustne, če pomenijo bistveno spremembo javnega naročila in kršenje načela enakopravne obravnave ponudnikov ter načela zagotavljanja konkurence -, so zato izpostavljene korupcijskemu tveganju. Za zmanjšanje teh tveganj se jih morajo naročniki najprej zavedati, za njihovo odpravo pa imeti vzpostavljene in delujoče ustrezne mehanizme nadzora.

Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB)

Ker se komisija zaveda izjemnega pomena učinkovitega izvajanja Zakona o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB), predpisov in aktov, sprejetih na njegovi podlagi, ter s tem povezane nujnosti zmanjševanja negotovosti in spodbujanja k uspešnemu doseganju ciljev, je v skladu z ZIntPK odgovornim že v letu 2013 posredovala Oceno korupcijskih tveganj pri uveljavitvi ZUKSB z oblikovanimi načeli in priporočili za obvladovanje korupcijskih tveganj.

Zaradi nejasnosti postopkov izbora zunanjih izvajalcev, ki so od DUTB prejeli visoke zneske, in zaradi nerazpolaganja s kriteriji ter merili izbora in zaradi ostalih zaznanih nepravilnosti v poslovanju družbe, je komisija pričela postopek preiskave na lastno pobudo.

Komisija je tako v vmesnem poročilu z dne 5. 2. 2014 izpostavila ključne ugotovitve uresničevanja korupcijskih tveganj v sistemu delovanja DUTB na naslednjih področjih:

- zunanji izvajalci,
- kadrovanje in prejemki zaposlenih,
- interni akti, pravilniki in postopki odločanja,
- korporativno upravljanje.

V vmesnem in dne 6. 11. 2014 sprejetem končnem poročilu v zadevi DUTB je komisija posebno pozornost namenila tudi področju izvajanja nadzora nad delovanjem DUTB, kar je v pristojnosti ministrstva za finance. Komisija je poročilo in oceno stanja DUTB posredovala predsedniku Vlade RS, ministru za finance in DUTB. Ob tem je izpostavila, da od ministrstva za finance in Vlade RS pričakuje ustrezno ukrepanje. Komisija bo tudi nadalje spremljala delovanje DUTB in opozarjala na morebitne zaznane nepravilnosti.

Uvedba registra tveganj in prvi rezultati analiz

Komisija za preprečevanje korupcije je v letu 2014 vzpostavila elektronski register tveganj za institucije, ki so skladno z zakonom dolžne vzpostaviti načrt integritete kot sistem upravljanja s korupcijskimi in tveganji kršitve integritete. Junija 2014 so se tako zavezanci prvič lahko vključili v ta register, ki je zdaj na voljo on-line oziroma kadarkoli. Tako zavezanci kot komisija imajo možnost dostopa do podatkov v registru tako rekoč z enim klikom.

Lani je komisija prejete podatke iz registrov tveganj prvič elektronsko obdelala in jih anonimizirane predložila na vpogled širši javnosti. Do konca februarja 2015 je komisija obdelala podatke o tveganjih za osem skupin zavezancev: občine, sodišča, tožilstva, zdravstvene domove, bolnišnice, ministrstva in organe v sestavi ter osnovne in srednje šole. V spodnji tabeli za vsako od teh skupin podajamo tri najpogostejša tveganja, ki so jih subjekti zaznali, in nekatera specifična tveganja, ki so bila posebej izpostavljena.

Skupina subjektov	Najpogostejša tveganja	Specifična tveganja
Ministrstva in organi v sestavi	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila Lobiranje in nedovoljeni vplivi Opustitev dolžnega ravnanja pri opravljanju oziroma vodenju postopkov
Občine	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril Nezakonito lobiranje in nedovoljeni Spremembe namembnosti Neurejeno premoženje
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
Bolnišnice	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril Zaščita prijaviteljev Čakalne dobe Predpisovanje in poraba zdravil
Zdravstveni domovi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril Neupoštevanje nasprotja interesov Čakalne dobe Uporaba medicinske
Osnovne šole	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila Neupoštevanje nasprotja interesov Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali
Srednje šole	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov Javna naročila Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali

Upošteva se tri najpogostejša tveganja v navedenih skupinah subjektov je kot tveganje največkrat izpostavljeno nedovoljeno sprejemanje daril, ki se prav pri vseh skupinah subjektov znajde med tremi najpogostejše identificiranimi tveganji. Sedemkrat so med najpomembnejšimi tveganji izpostavljena tudi javna naročila. Gre očitno za tveganja, ki jim bo v prihodnosti treba nameniti veliko pozornosti z vidika formalne ureditve in kontrol pri subjektih.

Posebej izpovedna so tudi nekatera navedena specifična tveganja pri posameznih skupinah subjektov. Na nekatere je komisija v preteklosti že opozarjala (na primer: čakalne dobe v zdravstvu, spremembe namembnosti zemljišč v občinah), spet druga so šele sedaj dobila jasnejše obrise (na primer: neustrezno ocenjevanje v šolah). Pomembno je, da so se subjekti teh tveganj zavedali, v naslednjem koraku pa se od odgovornih pričakuje, da bodo sprejeli tudi ustrezne ukrepe za omejevanje oziroma odpravo teh tveganj.

Nekatere ukrepe za odpravo posameznih tveganj so zavezanci v svojih poročanjih že navedli. Gre za ukrepe, ki so jih predlagali sami zavezanci (tj. subjekti v analiziranih skupinah) in ki predstavljajo ali ukrepe za krepitev integritete ali ukrepe za obvladovanje tveganj ali pa ene in druge hkrati.

Analize vpisov v register tveganj so pomembne vsaj iz treh razlogov. Prvič, gre za stanje, ki so ga zaznali zavezanci sami; drugič, predstavlja sliko celotne skupine zavezancev in ne le posamičnih primerov; in tretjič, gre za primerjavo - »benchmark« posameznih subjektov s celotno skupino, ki lahko predstavlja osnovo za učinkovito identifikacijo tveganj in oblikovanje ukrepov za njihovo obvladovanje.

Od sedaj naprej je pomembno podatke v registru redno vzdrževati in posodabljeni. Predpostavka dobrega načrta integritete in registra ter s tem učinkovito upravljanje s tveganji institucije je namreč v kakovostnih in pravočasnih podatkih, ki predstavljajo realno stanje in odraz identifikacije ter obvladanosti tveganj. Naloga komisije pa je zavezancem nuditi svetovanje in podporo pri prepoznavanju tveganj in iskanju najboljših rešitev za njihovo obvladovanje.

Proces lastninskega preoblikovanja podjetij v Sloveniji in razvoj koruptivnih poslovnih

Gospodarska kriza že sedem let zaznamuje dogodke v Sloveniji. Razgalila je naše gospodarstvo, gospodarsko-politične mreže in vso prefinjenost političnega upravljanja gospodarskega sistema. Skoraj 20 let smo bili priča relativno uspešni zgodbi, zgodbi, na katero so se interesne skupine in elite sklicevale vsakokrat, ko so strokovne in utemeljene kritike našega gospodarskega sistema dosegle javnost.

Slovenija je svojo pot kapitalizma začrtala v začetku 90. let prejšnjega stoletja, ko je bil izbran način lastninjenja družbenega premoženja. Nekatere rezultate tega lastninjenja poznamo že dolgo časa, na nekatere pa je opozorila raziskava, ki jo je izvedla Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani v sodelovanju s Komisijo za preprečevanje korupcije in pod časnim pokroviteljstvom Veleposlaništva Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske. Rezultate raziskave podrobneje navajamo v nadaljevanju.

Odločilen vpliv na potek razvoja slovenskega gospodarstva je imelo in še vedno ima dejstvo, da je po končanem procesu lastninjenja precejšen del lastništva slovenskega gospodarstva ostal v rokah države. S tem je bil izpostavljen tveganjem, s katerimi se podjetja v povsem zasebni lasti ne soočajo. To so tveganja, ki izvirajo iz tesne povezanosti s političnimi elitami, in tveganja, ki izhajajo iz dejstva, da si politične stranke v Sloveniji prilastijo državna podjetja in z njimi tudi dobršen del javnega premoženja.

Čeprav smo v Sloveniji vse obdobje tranzicije pa tudi po vstopu v Evropsko unijo slutili, da je državno upravljanje gospodarstva povezano s korupcijskimi tveganji, nasprotji interesov, nezdržljivostjo funkcij, omejitvami poslovanja in nedovoljenimi vplivi, je bilo dejanskih dokazov o njihovem obstoju razmeroma malo ali skoraj nič. O etiki poslovanja in odgovornem upravljanju se v politiki in javnosti ni razpravljalo, institucije, ki bi nezakonitosti morale preganjati, pa niso pravilno delovale, niso imele zadostnih pooblastil ali pa jih sploh ni bilo.

Komisija za preprečevanje korupcije je v zadnjih letih naredila pomembne korake v smeri večjega zavedanja o pomenu odgovornosti, transparentnosti ter osebne in družbene integritete. Smo daleč od idealnega stanja, a premiki so vendarle očitni.

Tako je Državni zbor leta 2011 sprejel Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora, ki se je kmalu uveljavil tudi v praksi.

Zakon o Slovenskem državnem holdingu je v poslovanje družb pod prevladujočim vplivom države vpeljal pomembne institute, ki so usmerjeni v omejevanje nasprotja interesov, zagotavljanje proaktivne transparentnosti in razkritje premoženja vodstev ter nadzornikov že omenjenih družb.

Sistem korporativne integritete je iz teorije prešel v prakso, sprejete so bile Slovenske smernice korporativne integritete, h katerim so pristopila in pristopajo nekatera največja podjetja v državi.

To niso zanemarljivi koraki, saj je komisija v svojih preiskovalnih postopkih ugotovila številne nepravilnosti na omenjenih področjih, o katerih je obvestila tudi javnost. Tako je denimo opozorila na netransparentne in nepregledne postopke odločanja oziroma upravljanja s kapitalskimi naložbami, ko so v bankah, kjer ima država večinski delež ali prevladujoč vpliv, o naložbah odločali na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav. Ugotovila je tudi, da so bile odločitve, ki so vodile v očitno pridobitev koristi le za določene posameznike in v očitno škodo družb pod prevladujočim vplivom države, sprejete brez identifikacije konkretnih oseb, ki so sprejele posamezne poslovne odločitve. Ni treba posebej poudarjati, da je ugotavljanje odškodninske ali kazenske odgovornosti v primerih takšnih zlorab bistveno oteženo oziroma celo onemogočeno.

Komisija je večkrat ugotovila in še večkrat opozorila, da se tudi sicer odgovornost vodstvenih in drugih kadrov ter članov nadzornih organov ni dosledno uveljavljala. Nadzorniki se pogosto niso zavedali ali se niso hoteli zavedati svojih pristojnosti, niso poznali svojih nalog in niso ustrezno ukrepali, kadar so nepravilnosti celo ugotovili. Pogosto se je zgodilo, da so nepravilnosti – namesto da bi ukrepali sami – najprej javili komisiji in drugim organom nadzora. Danes tudi na tem področju ugotavljamo, da se je kolesje nadzornih mehanizmov le zagnalo, na rezultate še čakamo, lastnik pa je tisti, ki bo moral vestno skrbeti in zagotavljati nemoten potek njihovega delovanja.

Še vedno pa Slovenija stopica za najrazvitejšimi v smislu iskanja najboljših vodilnih in nadzornih kadrov. Nestrokovni ali celo formalno neobstoječi postopki za izbor vodilnih kadrov v organih upravljanja in nadzora dopuščajo sodelovanje posameznikom, ki ne izkazujejo niti potrebne strokovnosti niti nujne stopnje osebne integritete. Ustrezna suverenost in politična neodvisnost posameznega člana organa upravljanja in nadzora je ključnega pomena za preprečevanje nedovoljenih vplivov na vodenje družb ter vpli-

vov posameznikov ali skupin, ki praviloma pričakujejo in zahtevajo postavljanje zasebnih interesov pred interese družbe.

Seveda postavljanje zgolj formalnih pravil ne zadostuje. Omejitve in normativi v zakonu ali podzakonskih aktih morajo preseči načelno raven; nujna je njihova konkretizacija in dosledno uveljavljanje v praksi.

Soočanje z navedenimi vprašanji in dilemami je pomembno, ker ima država neposredno ali posredno v rokah še vedno velik del gospodarstva. Zaradi tega je učinkovito upravljanje družb pod prevladujočim vplivom države ali lokalnih skupnosti nujno za učinkovito in uspešno gospodarstvo, ki bo v prihodnje sposobno zagotavljati nova delovna mesta in bo prebivalcem prinašalo blaginjo.

Rezultati raziskave

Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani je v sodelovanju s Komisijo za preprečevanje korupcije in pod časnim pokroviteljstvom Veleposlaništva Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske izvedla analizo dosedanjega procesa privatizacije v Republiki Sloveniji. Nosilka raziskave je bila prof. dr. Polona Domadenik z Ekonomske fakultete.

Analiza, ki je bila 8. 12. 2014 predstavljena tudi širši javnosti, (1) prikazuje institucionalno strukturo slovenskega modela privatizacije od začetka 90. let do danes, (2) podaja analizo upravljanja v slovenskih podjetjih, pri čemer je poseben poudarek na analizi upravljanja v podjetjih, v katerih je država obdržala posredni oziroma neposredni lastniški delež, in (3) prikazuje sistem državnih pomoči v Sloveniji, Evropski uniji in primerljivih državah (ZDA, Kitajska, Avstralija) ter njihovo učinkovitost.

Izidi privatizacije

Rezultati preživetja in uspešnosti podjetij, ki so šla skozi privatizacijo, kažejo, da je do leta 2012 preživelo 766 oziroma slabih 54 odstotkov podjetij, ki so šla skozi proces lastninskega preoblikovanja. Od podjetij, ki niso preživela, je dobrih 16 odstotkov do leta 2012 končalo v stečaju ali likvidaciji, podoben delež pa se je prestrukturiralo na način, da so bila prevzeta ali pripojena k drugemu podjetju.

Med letoma 1994 in 2004 so v olastninjenih podjetjih naraščali tako poslovni prihodki kot vrednost kapitala, po letu 2008 pa je prišlo do občutnega 25-odstotnega padca. Vrednost kapitala se po letu 2008 ni več občutneje znižala, kar bi lahko pripisali temu, da učinek krize še ni bil v celoti zajet in da se bodo odpisi terjatev ter slabitve dogajali tudi v prihodnosti. Gibanje števila zaposlenih med letoma 1994 in 2012 kaže izrazit padajoč trend. S skoraj 250.000 zaposlenih v letu 1994 so preživela podjetja v letu 2012 zaposlovala le še 100.000 zaposlenih. Povprečno preživelo podjetje je v letu 2012 zaposlovalo za tretjino manj zaposlenih kot v letu 1994, kar pomeni, da je kumulativni učinek znižanja zaposlenih posledica likvidacij in stečajev.

Raziskovalec doc. dr. Urban Vehovar, ki je sodeloval v raziskavi, poudarja, da je ob »koncu« privatizacije v Republiki Sloveniji treba govoriti o izvršeni in neizvršeni privatizaciji. Po njegovih ugotovitvah so razsežnosti neizvršene privatizacije pomembnejše, ker je bilo mogoče le na podlagi obvladovanja paradržavnih podjetij in bank v državni lasti izvesti procese ekstrakcije tako iz bančnega sistema kot tudi iz paradržavnih pod-

jetjih. Banke so pri tem igrale ključno vlogo – brez njih namreč ne bi bilo mogoče napajati sistema z denarjem ne glede na sposobnost menedžmenta v bankah in podjetjih.

Raziskovalci rezultate tranzicije pojasnijo v okviru teorije ohranjanja in zloma omrežij (network promotion, network disruption). Medtem ko so bila predtranzicijska omrežja v precej drugih tranzicijskih državah zlomljena, so se slovenska predtranzicijska omrežja ohranila. Ohranitev slovenskih omrežij je omogočila oblikovanje deformiranega modela koordiniranega tržnega gospodarstva,³ pri tem pa je izjemno pomembno vlogo igral model notranje privatizacije, ki je okrepil predstavo o koaliciji med menedžmentom in delavstvom oziroma prebivalstvom Republike Slovenije. Na tej osnovi je bil speljan tudi gradualističen prehod v tržno gospodarstvo, politično-gospodarske mreže pa ohranjene.

Sistem vladanja v podjetjih

Analiza obnašanja podjetij v obdobju po procesu lastninskega preoblikovanja je povezana tudi s sistemom vladanja podjetij. Ta proces je bil razmeroma učinkovit v primeru malih in srednje velikih podjetij. Mnoga izmed njih so odkupila delež s strani investicijskih in državnih skladov (KAD in SOD). Velika podjetja pa so se na drugi strani znašla v položaju, ko niso mogla odkupiti deleža s strani državnih skladov in so tako ostala v posredni državni lasti. Nosilci ekonomske politike in politiki so konec 90. let hitro ugotovili, da jim je tovrstni način lastninskega preoblikovanja podjetij omogočil posredni nadzor nad velikimi podjetji, saj so imeli pomemben vpliv na kadrovanje v nadzornih svetih, ki imenujejo uprave družb.

Tovrstnega kadrovanja je bilo po ugotovitvah raziskovalcev največ v energetiki, po letu 2007 pa tudi v podjetjih, ki so gospodarske javne službe (oskrba z vodo, ravnanje z odpadki). Raziskovalci z ekonomske fakultete (dr. Polona Domadenik in ostali) so v svoji študiji iz leta 2014 na primeru dvotirno upravljanih slovenskih družb ugotovili, da večji delež nadzornikov z ustreznimi političnimi povezavami znižuje produktivnost podjetij. Če je bil v petčlanskem nadzornem svetu en član imenovan na podlagi političnih referenc, to v povprečju zniža skupno faktorsko produktivnost za 2,25 odstotka, če primerjamo produktivnost tega podjetja s podobno velikim podjetjem, ki deluje v isti panogi.

Po letu 2005 je OECD pričel opozarjati Slovenijo na neučinkovit menedžment v podjetjih s pretežnim državnim lastništvom. Leta 2009 je bila ravno na podlagi priporočil OECD ustanovljena Agencija za upravljanje kapitalskih naložb (AUKN), ki naj bi bedela nad upravljanjem podjetij v državni lasti, povečevala njihovo dividendno uspešnost in zagotavljala dolgoročni razvoj. Na podlagi podatkov o kadrovanju nadzornikov in študij primerov pa lahko ugotovimo, da kadrovanje tudi v novem sistemu upravljanja ni postalo učinkovitejše in nepovezano s politiko.

Raziskovalci z ekonomske fakultete ugotavljajo, da primerjava števila nadzornikov v obdobju med letoma 1996 in 2012 med dvema skupinama podjetij, in sicer privatiziranimi podjetji in vsemi podjetji z dvotirnim sistemom upravljanja, ne izkazuje razlik v povprečjih. Število nadzornikov je (razen leta 2001) malenkost višje pri vseh podjetjih v primerjavi s skupino privatiziranih, po letu 2002 pa lahko zaznamo splošen trend

³ Za model koordiniranega tržnega gospodarstva so značilni: medpodjetniška omrežja in združenja, domače bančno kreditiranje in notranji viri, notranji nadzor in domače večinsko lastništvo delnic, korporativistični, konsenzualni industrijski odnosi ter pomembna vloga skupnih vlaganj (»joint ventures«) in poslovnih združenj (povzeto po Vehovar, ki je citiral Noelke in Vliegenthart, 2009).

upadanja števila nadzornikov v obeh skupinah podjetij.

Delež politično povezanih nadzornikov je po letu 2000 naraščal vse do leta 2007, od leta 2008 pa je začel upadati. Upad je bil izrazitejši v skupini privatiziranih podjetij in je sovpadal s spremembo lastništva v posameznih podjetjih. Kljub vsemu je bil delež politično povezanih nadzornikov v letu 2012 še vedno zelo visok in je znašal 25 odstotkov. Kot smo že omenili, se je delež v določenih panogah (energetika, komunalne storitve) glede na leto 2007 zmanjšal le za malenkost, medtem ko je bilo v drugih panogah zmanjšanje precej očitnejše. V povprečnem slovenskem podjetju z dvotirnim sistemom upravljanja je delež politično povezanih nadzornikov v povprečju nižji za 5 odstotnih točk, če ga primerjamo s povprečnim podjetjem, ki je šlo skozi proces lastnjenja.

Državne pomoči

Celoten vzorec raziskave je zajel 224.433 opazovanj. Povprečno podjetje je imelo v obdobju med letoma 1998 in 2012 zaposlenih 33 ljudi in je ustvarilo 19.768 evrov dodane vrednosti na zaposlenega. Podjetja, ki so dobila državno pomoč, so bila večja in so v povprečju zaposlovala 91 ljudi ter beležila 21.574 evrov dodane vrednosti na zaposlenega. V povprečju je državna pomoč v obdobju med letoma 1998 in 2012 znašala 93.046 evrov, mediana pa je bila občutno nižja (4.000 evrov). V obdobju med letoma 1998 in 2012 je bilo skupno dodeljenih 6,2 milijarde evrov državnih pomoči.

Slovenija ima izredno visok delež dodeljenih pomoči s pomočjo dotacij, v manjšem delu so uporabljene davčne olajšave in garancije, medtem ko so vsi ostali instrumenti bolj ali manj zanemarljivo majhni. V ostalih državah je pestrost uporabe različnih instrumentov večja. Davčne olajšave v EU so v obdobju 2009 - 2011 predstavljale kar 39,81 odstotka vseh pomoči.

Členitev državnih pomoči po priglasiateljih kaže, da je v obdobju med letoma 1998 in 2012 skoraj 1,5 milijarde evrov državnih pomoči priglasilo ministrstvo za gospodarstvo, s skoraj milijardo evrov sredstev pa sledi ministrstvo za finance. Dobrih pol milijarde evrov je v enakem obdobju priglasilo ministrstvo za promet, nekaj manj pa še ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Porazdelitev pomoči je bila zelo neenakomerna. 25 odstotkov podjetij je na primer v proučevanem obdobju dobilo subvencijo nižjo od 1.400 evrov (v stalnih cenah iz leta 2012), 10 odstotkov tistih z najvišjimi subvencijami pa je dobilo več kot 107.150 evrov. Vsota vseh subvencij na podjetje v obdobju med letoma 1998 in 2012 kaže, da je 90,8 odstotka vseh državnih pomoči prejelo 10 odstotkov podjetij, ki so v obdobju 15 let dobila vsaj 3,2 milijona evrov. Polovica podjetij, ki je dobila subvencijo, pa ni preseгла 10.151 evra, kar pomeni, da je 50 odstotkov podjetij dobilo 0,55 odstotka vseh državnih pomoči.

Učinek državnih pomoči na produktivnost dela v podjetjih se je izkazal za negativnega, tudi v primeru, če je upoštevan odlog (zamik) v delovanju subvencij in celo v primeru, da je šlo za subvencije za raziskave in razvoj, kar je izjemno zaskrbljujoče. Prve analize pa hkrati kažejo, da ni bistvenih odstopanj v višini državne pomoči, ki so jo dobila podjetja z več kot 5 zaposlenimi brez politično povezanih nadzornikov v primerjavi s tistimi podjetji, ki so imela nadzornike s političnimi povezavami.

Sklep

Specifična pot slovenskega prehoda v tržno gospodarstvo je zaznamovana s sistemom lastninjenja, v okviru katerega se je v prvi fazi preko kombinacije odkupne in razdelitvene sheme kvazi privatiziralo 1.374 slovenskih podjetij. Izbrani tip "privatizacije" je pripeljal do vrste politično-ekonomskih značilnosti, od preživetvenega in poslovnega modela pa do 'koordiniranega tržnega gospodarstva', ki so spodbudile nastanek sistemske korupcije in prispevale k nižanju ravni konkurenčnosti gospodarstva.

Rezultat vsega navedenega se je izrazil predvsem med ekonomsko in finančno krizo (po letu 2009), kar lahko pripišemo prepočasnemu prilagajanju podjetij v času tranzicije in neučinkovitem sistemu upravljanja »privatiziranih« podjetij, ki je – preko političnega kadrovanja in posledičnih drugih vplivov – izčrpaval podjetja v neposredni ali posredni lasti države.

Raziskava v delu, ki se nanaša na subvencije, ne odgovarja na vprašanje, ali državne pomoči potrebujemo ali ne, temveč ali so učinkovite v smislu, da podpirajo povečevanje produktivnosti podjetij. Izkazalo se je, da subvencije ne povečujejo produktivnosti dela, prav tako so bila podjetja, ki so dobila državno pomoč za namen zaposlovanja in usposabljanja, manj odzivna pri prilagajanju na šoke na trgu dela.

Raziskovalci zaključujejo z ugotovitvijo, da se bo politična povezanost upravljavcev v podjetjih, ki daje povod za politično korupcijo, predvidoma zmanjšala, ko bodo demokratične institucije postale močnejše in sposobne kaznovati skorumpirano obnašanje političnih elit. To pa je tudi pot do učinkovitejšega in na šoke bolj odzivnega gospodarstva.

