

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Miha Simčič

Mentor: prof. dr. Lojze Sočan

KORUPCIJA V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

*Na tem mestu se želim zahvaliti svojim staršem in družini
za vso ljubezen in podporo, ki sem jo prejel v svojem življenju.*

*Zahvaljujem se tudi svojemu mentorju, prof. dr. Lojzetu Sočanu za zaupanje,
spodbudo in pomoč pri pisanju te diplomske naloge.*

Hvala!

KAZALO

UVOD	1
1 KAKO DEFINIRATI KORUPCIJO?	4
1.1 Korupcija v ozkem oz. širšem pomenu (ozka VS široka definicija korupcije) ..	5
1.1.1 Ozka (kazenskopravna) definicija korupcije	6
1.1.2 Korupcija v širšem pomenu (široka definicija korupcije)	9
1.1.3 Katera definicija korupcija je za naše preučevanje primernejša?.....	11
1.2 Korupcija glede na okolje nastajanja (javna VS privatna korupcija).....	12
2 POJAVNE OBLIKE KORUPCIJE	14
3 PRISOTNOST KORUPCIJE V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU	18
3.1 Metode merjenja korupcije.....	18
3.2 Ocene prisotnosti korupcije v Sloveniji	20
3.2.1 Statistični podatki	20
3.2.2 Posredne meritve in ocene korupcije v Sloveniji	21
3.3 Razširjenost korupcije v slovenskem gospodarstvu	25
3.4 Zaključek	29
4 SLOVENSKO DRUŽBENO EKONOMSKO OKOLJE IN KORUPCIJA	30
4.1 Neformalna organizacija družbe in klientelistične mreže.....	31
4.2 Šibkost državnih institucij.....	34
4.2.1 <i>Pravni sistem in pravna kultura</i>	35
4.2.2 <i>Nadzorni mehanizmi</i>	37
4.2.3 <i>Institucije odkrivanja in pregona</i>	38
4.2.4 <i>Sodišča</i>	39
4.3 Plačilna nedisciplina	40
4.4 Odnos do javne lastnine.....	40
4.5 Netransparentnost in dostop do informacij.....	42
4.6 Vpliv države v gospodarstvu (prepletanje politike in gospodarstva).....	45
4.6.1 <i>Državno lastništvo v gospodarstvu</i>	45
4.6.2 <i>Monopoli in omejevanje svobodne konkurence</i>	49
4.7 Siva ekonomija	51
5. ŠTUDIJA PRIMERA: SIB BANKA	54
ZAKLJUČEK	61
VIRI	64

UVOD

Korupcija je eden najresnejših problemov današnje družbe, ki spodkopava njene temelje, saj ogroža družbeno pravičnost in povečuje neenakost, vnaša motnje v ekonomski sistem in zavira gospodarsko rast ter zmanjšuje zaupanje ljudi v državne institucije in pravno državo. S korupcijo se bojujejo tako razvite kot nerazvite države, posebej ogrožene pa so države v tranziciji, ki so se podale na pot družbenopolitične in ekonomske preobrazbe, saj ta ob nerazvitih državnih institucijah prinaša številne priložnosti za okoriščanje in bogatenje brez velikih vložkov in naporov.

To smo Slovenci gotovo dodobra spoznali na lastni koži. Številne goljufije in afere, ki so si sledile v obdobju po vzpostavitvi neodvisne države, političnega pluralizma in prepustitvi gospodarskih procesov tržnim zakonitostim, so na eni strani prinesle številne »tranzicijske zmagovalce«, ki so si v kratkem obdobju zagotovili ogromna bogastva predvsem s pomočjo divje privatizacije na račun nekdanj skupnega družbenega premoženja. Nepreglednih in nezakonitih poslov razvijajoče se nadzorne institucije niso uspele preprečiti, neučinkovit pregon in odsotnost sankcij za »iznajdljivejše« posameznike pa sta v družbi ustvarila občutek, da je takšno početje v mladem kapitalističnem gospodarstvu nekaj povsem normalnega in sprejemljivega.

Korupcija je družbeni pojav, ki se bohoti v vseh porah družbenega življenja, tako v javnem kot tudi privatnem sektorju, tako znotraj političnih strank kot gospodarskih družb, vladnih in celo nevladnih organizacij. Korupcija ima svojo značilno notranjo logiko, ki jo najenostavneje opišemo z iskanjem privatne koristi na tuj račun, pri čemer posameznik izkoristi svoj vpliv oz. zlorabi svoj položaj. V času tranzicije je »tuj račun« predvsem družbeno premoženje, ki skozi takšne ali drugačne nepravilnosti v procesu privatizacije konča v rokah posameznikov in tistih, ki razpolagajo z ustreznimi informacijami in političnimi povezavami.

Danes, ko gre proces lastninjenja h koncu in je možnosti za privatizacijo družbenega premoženja vse manj, se zdi, da postaja okoriščanje na »tuj račun« v prvi vrsti okoriščanje na račun javnih sredstev (predvsem s pomočjo vez in poznanstev ter političnih povezav, kar lahko z eno besedo opišemo kot klientelizem), po drugi strani pa na račun šibkejših akterjev na trgih (s pomočjo monopolov, trgovanjem z notranjimi informacijami); v obeh

primerih pa igrajo ključno vlogo gospodarske družbe in njihovi vodilni člani, ki po klientelistični logiki v zameno za velike dobičke nagrajujejo oblast s politično, predvsem pa finančno podporo, s čimer zaokrožujejo krog klientelistične korupcije v državi.

Čeprav pojem korupcije navadno povezujemo z javno upravo in politiko, je vloga gospodarstva, posebej v tranzicijskih državah, pri tem bržkone ključna. Proces privatizacije, ki je povezan z lastninjenjem gospodarskih družb, je v Sloveniji zaznamovan z velikim oškodovanjem družbenega premoženja in nekaterimi največjimi tranzicijskimi aferami, vključno z imeni, kot so Ljubljanska banka, Litostroj, Smelt, Tam idr. Uprave gospodarskih družb, ki jim je bila v začetku družbenoekonomske preobrazbe zaupana skrb nad družbenim lastništvom, so si s takšnimi ali drugačnimi metodami, bodisi s stečajni, ustanavljanjem t.i. by-pass podjetij ali različnimi finančnimi ukanami pogosto povečevale svoje deleže v teh podjetjih na račun družbenega premoženja in na ta način prišle do nesorazmerno velikih deležev kapitala. Primera takšnega poskusa »privatizacije« družbenih sredstev, ki še kako sodi v sklop korupcije, pa sta nedavna primera Zavarovalnice Triglav in BTC-ja, ki ju je obravnaval tudi vladni Urad za preprečevanje korupcije.

Korupcija v slovenskem gospodarstvu je po mojem mnenju tudi danes, ob upoštevanju značilnosti družbenoekonomskega okolja, ki takšno korupcijo omogoča, eden najbolj škodljivih pojavov v slovenski družbi. Le-ta namreč povečuje družbeno razslojenost prek vseh razumnih meja, uničuje zdrava gospodarska jedra in ohranja značilno zaprtost slovenskega gospodarstva in številne monopole, vse skupaj pa zmanjšuje kvaliteto življenja, kvari javno moralo in povečuje nezadovoljstvo in nezaupanje državljanov v lastno državo.

V svoji nalogi želim ustvariti kar se da objektivno in jasno podobo o korupciji v slovenskem gospodarstvu, potrditi oz. izmeriti njeno razširjenost ter konkretne primere tudi predstaviti, posebej pa se želim posvetiti vzrokom in nekaterim sistemskim pogojem, ki takšno korupcijo omogočajo.

Svojo diplomsko nalogo bom strukturiral na naslednji način: v prvem poglavju se bom posvetil definiciji korupcije in njenim različno širokim pojmovanjem, pri tem pa bom poskušal oblikovati delovno definicijo korupcije, ki mi bo služila kot rdeča nit skozi

celotno nalogo. V nadaljevanju bom predstavil pojavne oblike korupcije, ki bodo s praktičnimi primeri bralcu približale fenomen korupcije. Posebno poglavje bom namenil oceni prisotnosti korupcije v Sloveniji, s poudarkom ocene koruptivnosti slovenskega gospodarstva. Jedro diplomske naloge pa bo predstavljalo poglavje o vzrokih za korupcijo v slovenskem gospodarstvu oz. v predstavitvi okolja, ki takšne pojave omogoča. V zaključku bom poskušal strniti glavne ugotovitve in dodati nekatere predloge za izboljšanje stanja na tem področju.

V nalogi se bom posluževal raznovrstnih virov o korupciji, predvsem uradnih dokumentov in poročil ter strokovnih del, pomemben vir pa bodo predstavljale domače in tuje strokovne raziskave, primerjave in ocene o stanju korupcije v Sloveniji, medtem ko bodo konkretni primeri predstavljeni predvsem na podlagi poročanja medijev. Posebno težo pa bodo imela mnenja nekaterih poznavalcev s področja korupcije in s področja gospodarskega okolja.

V svoji diplomski nalogi želim testirati naslednje hipoteze:

1. korupcija je močno prisotna v slovenskem gospodarstvu;
2. korupcija v slovenskem gospodarstvu ima močno negativne posledice za slovensko družbo;
3. boj proti korupciji v gospodarstvu je v Sloveniji nezadosten in neučinkovit.

Omenjene hipoteze bom v zaključku naloge potrdil oz. zavrnil skladno z ugotovitvami v osrednjem delu diplomske naloge.

1 KAKO DEFINIRATI KORUPCIJO?

Korupcija je dokaj nejasen termin, ki tako v splošno-pogovorni rabi kot tudi v strokovni literaturi nosi številne različne pomene. Navkljub številnim poskusom definicije in konceptualizacije tega fenomena še do danes ni izoblikovane splošno sprejete definicije korupcije.

V družbi sicer obstaja precejšnja mera konsenza o tem, da je korupcija nekaj slabega, da vključuje dajanje nagrade eni osebi s strani druge osebe, da vpletene osebe lahko igrajo številne vloge (javni uradnik, politik, poslovnež) in da je nagrada za koruptivno dejanje lahko večja ali manjša, denarna ali nedenarna. (Jager, 2000)

Sama beseda korupcija izhaja iz latinskega jezika (*corrumpere*), pomeni pa »razbiti, prelomiti, pretrgati«. (Hankiss, 1999: 244). Če se vprašamo, kaj se s korupcijo prelomi, lahko odgovorimo, da je prelomljen zakon, da je prelomljeno pravilo, dolžnost ali norma. Korupcija razkraja celotno družbo, saj ogroža predvidljivost in odgovornost, zmanjšuje transparentnost in razjeda družbeno zaupanje. Pomembno je dodati tudi to, da je z dejanjem korupcije lahko prelomljena tudi človekova osebnost, saj korupcija vključuje laganje, licemerstvo ter ravnanje po dveh protislovnih skupinah družbenih norm. Družbeni razkroj in izguba osebne integritete je verjetno najhujša dolgoročna negativna posledica korupcije. (Hankiss, 1999: 244,245)

Beseda korupcija in njeni pomožni termini 'koruptno'¹ ter 'koruptivno' v različnih jezikih in časovnih obdobjih nosijo različne pomene.

Diego Gambetta navaja tri najpomembnejše:

1. najprej se »korupcija« nanaša na degradacijo človekove etične držbe, na njegovo pomanjkanje moralne integritete ali celo na njegovo izprijenost. V tem smislu lahko določene motive ali osebnostne poteze neke osebe imenujemo »koruptne« (*corrupt*), kot »koruptivne« (*corrupting*) pa negativne posledice, ki izhajajo iz tako

¹ Doslej v slovenski literaturi nisem zaznal razlikovanja med koruptnim (*corrupt*) in koruptivnim (*corrupting*). V prvem primeru namreč govorimo o stanju (pokvarjenosti), v drugem pa o delovanju (ki kvari, škoduje). Včasih je v smislu »pokvarjen« mogoče zaslediti besedo »skorumpiran«, vendar menim da je beseda preveč splošno pogovorna za strokovno uporabo. Sam se nagibam k enotni uporabi pridevnika koruptivno.

motiviranih dejanj na motive in osebnostne značilnosti drugih oseb in neposredno na njihove družbene običaje ali institucije.

2. Dalje, »korupcija« na splošno opisuje vrsto družbenih ravnanj ne glede na to, kakšna je njihova motivacija, ki bodisi izhajajo iz degradacije ali povzročajo degradacijo določenih institucij. V tem smislu ne gre toliko za moralne slabosti posameznikov, temveč za družbene predpostavke in posledice njihovih dejanj.
3. Končno nekatera ravnanja, kot so podkupovanje ali prisvojitve, sama po sebi imenujemo »korupcija«, ne toliko zaradi njihovih predpostavk ali posledic, temveč na temelju njihovih lastnih značilnosti. (Gambetta 1999: 33)

1.1 Korupcija v ozkem oz. širšem pomenu (ozka VS široka definicija korupcije)

Kot vidimo, lahko korupcijo razumemo različno široko: od pomanjkanja moralne integritete posameznika do vrste družbenih praks, ki povzročajo degradacijo družbenih institucij (podkupovanje javnih uslužbencev, preproste kraje javnih dobrin in širok spekter dvomljivih gospodarskih in političnih ravnanj, v katerih bogatijo poslovneži, politiki in uradniki). V najširšem pomenu besede lahko korupcija predstavlja celo »propad načel, na katerih je utemeljen politični sistem«². Spinellis navaja tri različne pristope oz. razumevanja korupcije: korupcijo v ozkem, širšem in najširšem smislu (prav tam), najpogosteje pa zasledimo delitev na ozko (kazenskopravno) in širše razumevanje korupcije.

Striktne oz. ozke definicije korupcije omejuje korupcijo na izbrane agente, sektorje in transakcije. Takšna ozka (pravna) definicija je lahko uporabna za boj proti korupciji, ko je ta pojav omejen, medtem ko bomo morali v situacijah sistemske in množične korupcije nujno uporabiti širše in bolj odprte definicije, kot je denimo definiranje korupcije v smislu zlorabe pooblastil. (Amundsen, 2000: 12)

Spoznajmo najprej obe obliki definicije korupcije, nato pa bom izbral delovno definicijo, ki mi bo služila kot referenčna točka skozi celotno nalogo.

² Mény, citirano po Programme of action against corruption, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 578th meeting of the Ministers' Deputies (18-21 November 1996).

1.1.1 Ozka (kazenskopravna) definicija korupcije

Ko govorimo o korupciji, največkrat pomislimo na modre kuverte in na podkupovanje javnih uradnikov s strani oseb, ki do želenih uslug po zakoniti poti niso upravičeni. Mislimo torej predvsem na kazniva dejanja korupcije (oz. podkupovanja), kot jih definira pravni sistem oz. kazensko pravo. V takšnih primerih govorimo o ozkem oz. kazenskopravnem razumevanju korupcije.

Glavna prednost kazenskopravnih definicij korupcije je v tem, da jim hrbet ščiti pravni red oz. v zadnji instanci sila. Kazenskopravne definicije so navadno dobro razdelane in kompleksne, njihov nastanek pa pogojen s praktično potrebo po jasnosti. Takšne definicije imajo pomembno nalogo: zarisati morajo mejo med tistimi koruptivnimi dejanji, ki so kriminalizirana, in tistimi, ki niso smatrana kot kaznivo dejanje. (Jager, 2000:113-114)

Poglejmo torej, kako slovensko kazensko pravo definira pojem korupcije. Za to moramo odpreti slovenski kazenski zakonik³, pri čemer pa kmalu ugotovimo, da KZ korupcije kot pravnega termina posebej ne opredeljuje. Obstajajo zgolj definicije za posamezna kazniva dejanja, ki pokrivajo posamezne tipe koruptivnih dejanj. Takšnih »klasičnih« kaznivih dejanj korupcije najdemo v slovenskem kazenskem zakoniku sedem, in sicer: »Jemanje podkupnine« (267. čl.), »Neupravičeno sprejemanje daril« (247. čl.), »Nezakonito posredovanje« (269. čl.), »Dajanje podkupnine« (268. čl.), »Neupravičeno dajanje daril« (248. čl.) ter »Kršitev proste odločitve volilcev (168. čl.) in »Sprejemanje podkupnine pri volitvah« (162. čl.). Slovenski kazenski zakonik torej ne definira generičnega termina korupcije, temveč le navaja posamezna koruptivna dejanja, ki jih razglašajo za kaznivo dejanje. »S tem določa/definira, kaj pomeni korupcija z vidika kazenskega zakonika«. (Jager 2000:115)

Če zgoraj naštetá kazniva dejanja vključimo v teoretsko-analitično ogrodje korupcije, lahko grafično predstavimo način, na katerega slovenski kazenski zakonik razmejuje med kaznivim in dovoljenim in s tem definira korupcijo za svoje potrebe.

³ Glej, Kazenski zakonik Republike Slovenije, Ur.L. RS 63-2167/94, popravljen 70/94 in dopolnjen 23/99.

Tabela 1: Področja korupcije, kriminalizirana v slovenskem kazenskem pravu

	PASIVNA KORUPCIJA				AKTIVNA KORUPCIJA			
	JEMANJE PODKUPNINE	NEUPRAVI ČENO SPREJEMA NJE DARIL	KRŠITEV PROSTE ODLOČI TVE VOLILC EV	NEZAKONITO POSREDOVAN JE	DAJANJE PODKUPNINE	NEUPRAV IČENO DAJANJE DARIL	SPREJEMA NJE PODKUPNI NE PRI VOLITVAH	
STORILEC KAZNIVEGA DEJANJA	»s strani uradne osebe« (Čl. 267)	»s strani osebe, ki vrši ekonomsko dejavnost« (Čl. 247)	»pri volitvah ali glasovanju« (Čl. 168)	»poseči v uradno dejanje« (Čl. 269)	v vseh drugih primerih	»uradni osebi« (Čl. 268)	»osebi, ki vrši ekonomsko dejavnost« (Čl. 248)	»pri volitvah ali glasovanju« (Čl. 162)
»Javni uslužbenec«	kaznivo	ni uporaben	kaznivo	kaznivo	ni kaznivo	kaznivo	kaznivo	kaznivo
»Oseba, ki vrši ekonomsko dejavnost«	ni uporaben	kaznivo	kaznivo	kaznivo	ni kaznivo	kaznivo	kaznivo	kaznivo
Ostale osebe, starejše od 14 let	ni uporaben	ni uporaben	kaznivo	kaznivo	ni kaznivo	kaznivo	kaznivo	kaznivo
»Pravna oseba«	ni uporaben	kaznivo	ni kaznivo	kaznivo	ni kaznivo	kaznivo	kaznivo	kaznivo

Vir: prirejeno po Jager (2000: 115)

Poglejmo si samo na kratko značilnosti slovenske kazenskopravne ureditve področja korupcije, ki se nanašajo na storilce kaznivega dejanja korupcije.

Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ) dokaj dosledno določa krog oseb, ki so kazensko odgovorne v primeru storitve kaznivega dejanja korupcije. V prvi vrsti so to **»uradne osebe«**, ki jih KZ definira v poglavju »Pomen izrazov«; v to kategorijo pa uvršča poslance v državnem zboru in člane državnega sveta; osebe, ki pri državnem organu opravljajo uradne dolžnosti ali imajo uradno funkcijo, druge osebe, ki opravljajo določene uradne dolžnosti na podlagi pooblastil, katera jim daje zakon ali na podlagi zakona izdani predpisi, vojaške osebe, ki so kot takšne določene s posebnimi predpisi, kadar gre za posebna kazniva dejanja, pri katerih je navedena uradna oseba, pa niso določena kot kazniva dejanja zoper vojaško dolžnost; po zadnjih dopolnitvah KZ pa so (po priporočilih Sveta Evrope) v to kategorijo zajete tudi tako imenovane tuje uradne osebe:⁴ osebe, ki jim tuja država daje položaj uradnih oseb in ki po vsebini izpolnjujejo pogoje iz 1., 2. ali 3. točke tega odstavka ter osebe, ki jim mednarodna organizacija, katere članica je Republika

⁴ V zvezi z dopolnitvami 126. člena KZ se postavlja vprašanje, v kolikšni meri te v resnici ustrezno določajo kaznivost tujih uradnih oseb. (Glej Stroligo, 1998: 934)

Slovenija, daje položaj uradnih oseb in ki po vsebini izpolnjujejo pogoje iz 1., 2. ali 3. točke tega odstavka; osebe, ki pri mednarodnem sodišču, katerega jurisdikcijo priznava Republika Slovenija, opravljajo sodniško, tožilsko ali drugo uradno dolžnost ali funkcijo.

Iz naše sheme kazenskopravne definicije korupcije lahko ugotovimo, da so »uradne osebe« (domače in tuje) kazensko odgovorne tako v primerih aktivne kot tudi v primeru pasivne korupcije (267. ter 268. člen), nanje pa se nanašajo seveda tudi členi 162, 168 ter 269 (ki niso omejeni na posamezno kategorijo oseb).

Drugo kategorijo predstavljajo **osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost**, pri čemer KZ med gospodarske dejavnosti šteje proizvodnjo in promet blaga, opravljanje storitev na trgu, bančno in drugo finančno poslovanje; vodenje in sodelovanje pri upravljanju, zastopanju in nadzorstvu v prejšnji točki navedenih dejavnosti.

Kazniva dejanja oseb, ki opravljajo gospodarsko dejavnost posebej urejata 247. in 248. člen KZ, pri čemer je jasno, da omenjena člena nista omejena le na opravljanje gospodarske dejavnosti v Sloveniji, temveč se lahko uporabljata tudi pri podkupovanju v tujini. (Strologo, 1998:934) Osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, so seveda lahko kazensko odgovorne tudi po členih 162, 168 ter 269.

Vse ostale osebe, starejše od 14 let, ki jih ni moč uvrstiti v zgornji dve kategoriji, nosijo kazensko odgovornost pasivne korupcije po 168. (pri volitvah ali glasovanju) in 169. členu (poseči v uradno dejanje) ter aktivne korupcije po 268. (dajanje podkupnine uradni osebi), 248. (neupravičeno dajanje daril osebi, ki vrši ekonomsko dejavnost) ter 162. členu (pri volitvah ali glasovanju).

Odgovornost pravnih oseb za korupcijska kazniva dejanja je določil šele leta 2000 sprejeti Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja⁵, ki v celoti pokriva tudi področje korupcije; tako je pravna oseba odgovorna za kazniva dejanja po 162., 247., 248., 268. ter 269. členu KZ RS.

⁵ Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, Ur. L. RS, št. 59/1999 (23.07.1999), popravljen 12/2000 (11.02.2000).

1.1.2 Korupcija v širšem pomenu (široka definicija korupcije)

Kot sem že dejal, je ozka definicija korupcije, ki korupcijo omejuje na določene akterje, sektorje ali transakcije, sicer lahko priročna za boj proti korupciji, ko je ta omejena in ne predstavlja resnejšega problema v družbi, je pa uporaba širših in odprtih definicij korupcije nujna, če se želimo spoprijeti s situacijo prevladujoče in bolj prikrite korupcije, ki je značilna za postsocialistične družbe. Širši pristop k boju proti korupciji in omejitvi zlorabe moči zahteva namreč korenitejše ukrepe v smeri demokratizacije družbe z instrumenti ekonomskega in političnega tekmovanja, transparentnosti in odgovornosti skupaj z demokratičnimi načeli nadzora in ravnotežja. (Amundsen, 2000: 12)

Svetovna banka korupcijo razume dokaj široko kot »zlorabo javne službe za zasebne namene« (Dobovšek, 2000), njena težava pa je v tem, da akterje korupcije omejuje na javne uslužbence oz. uslužbence državnih institucij. Iz tega razloga je boljši primer široke definicije korupcije delovna definicija posebne skupine Sveta Evrope, ki jo najdemo v dokumentu z imenom »Program of action against corruption«.

*»Korupcija, kot jo obravnava GMC Sveta Evrope, je podkupovanje ali katerikoli drugo ravnanje v odnosu do oseb, ki so jim bile zaupane obveznosti v javnem ali zasebnem sektorju, ki krši njihove obveznosti, izhajajoče iz njihovega statusa kot javni uslužbenec, zasebni uslužbenec, neodvisni predstavnik ali katerikoli drug podoben odnos in je usmerjeno k pridobivanju neupravičene koristi zase ali za druge«.*⁶

Namen te definicije, kot izhaja iz omenjenega dokumenta, je vključiti čim širši krog zadev, s katerimi se namerava Multidisciplinarna skupina za korupcijo (*Multidisciplinary Group on Corruption*) Sveta Evrope, ki je kot prva sprejela omenjeni dokument, ukvarjati v prihodnje. Zgornja definicija očitno presega kazenskopravno definicijo in se ne omejuje zgolj na izbrane akterje, dejanja in področja, temveč zastavlja polje korupcije namenoma zelo široko.

Z namenom širokega pristopa k odpravljanju korupcije in boju zoper korupcijo je tudi Urad Vlade RS za boj proti korupciji za svoje potrebe korupcijo definiral kot:

⁶ Programme of action against corruption, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 578th meeting of the Ministers' Deputies (18-21 November 1996).

»vsak[o] kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma 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 obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.«⁷

Iz razlage omenjene definicije je mogoče razbrati, da Urad pod dejanji korupcije razume vse kršitve dolžnega ravnanja, tako storitve kot opustitve, v javnem in zasebnem sektorju ter tudi na področjih, ki jih ne moremo uvrstiti v javni ali zasebni sektor oziroma tam, kjer meja med obema sferama ni jasna in točno določena. »Dolžnostno ravnanje« razume kot ravnanje, ki ga določajo s strani države sprejeti zakonski in podzakonski predpisi ter zapisani kodeksi ravnanja v poslovnih ali poklicnih združenjih. Pomembno je to, da so vključena tako kazniva dejanja kot dejanja, ki niso kazniva, a predstavljajo kršitev nekaterih drugih uveljavljenih pravil obnašanja. »Korist« od koruptivnega dejanja je lahko premoženjska, pri čemer oblika, vrednost oziroma višina takšne koristi ni pomembna, ali pa nepremoženjska ne glede na vrsto, obliko oziroma vsebino. V takšno definicijo torej ne sodijo zgolj »modre kuverte«, temveč tudi različne oblike uslug in nedovoljenih dogovorov.⁸

Povedano z besedami Draga Kosa, predsednika Komisije za preprečevanje korupcije⁹ in predsednika GRECO (organizacije Sveta Evrope za boj proti korupciji) je »korupcija vsako ravnanje, s katerim tisti, ki ima moč odločanja, zaradi nekih zunanjih vplivov ne ravna v korist službe, v kateri je«. (Repovž, 2000: 4)

Če poskušamo strniti značilnosti širokega pojmovanja oz. definicije korupcije, lahko trdimo, da ta vključuje, a hkrati presega kazensko-pravno definicijo korupcije in da pri tem ni omejena na zgolj določene subjekte oz. dejanja. Ravnanje, ki izpolnjuje znake katerega izmed kaznivih dejanj korupcije, ki jih najdemo v kazenskem zakoniku, sodi v ožji kontekst korupcije, medtem ko bi v širši kontekst uvrstili tudi tista ravnanja, ki ne

⁷ Zakon o preprečevanju korupcije, Ur. L. RS, št. 2/2004 (15.01.2004).

⁸ Izhodišča za pripravo resolucije o nacionalnem programu za preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji.

⁹ Posebna komisija za preprečevanje korupcije je bila ustanovljena na podlagi decembra 2003 sprejetega protikorupcijskega zakona in je nadomestila nekdanji vladni urad za preprečevanje korupcije, njena najpomembnejša naloga pa je nadzor premoženjskega stanja poslancev in vladnih funkcionarjev ter tudi pravosodnih organov in občinskih funkcionarjev.

izpolnjujejo znakov omenjenih kaznivih dejanj, a so vsaj moralno zavržna ter imajo za posledico degradacijo družbenih institucij.

Konkretni primer širšega pojmovanja korupcije Boštjan Horvat, predstavnik Transparency International Slovenija, navaja primer posameznika, ki ima diplomatski potni list in je istočasno član nadzornega sveta neke banke. Takšno ravnanje ni kaznivo dejanje, a je kljub temu v zahodnih državah nepojmljivo. (24ur.com, vpogledano 29.2.2004)

1.1.3 Katera definicija korupcija je za naše preučevanje primernejša?

V svoji diplomski nalogi želim korupcijo zajeti v njenem širokem pomenu, saj je zaradi specifične narave korupcije v Sloveniji ozko (kazenskopravno) pojmovanje korupcije nezadostno. Kot namreč ugotavlja Sajo, predstavlja korupcija v postsocialističnih državah tranzicije »sestavni del razvijajoče se klientelistične družbene strukture« (Sajo, 2002:1) in se pogosto pojavlja v kombinaciji s številnimi drugimi družbenimi fenomeni. Ali kot trdi Penko, »v Sloveniji ni praktično nihče tako nor, da bi na visokem nivoju storil kaznivo dejanje jemanja ali dajanja podkupnine. Pri naših koruptivnih procesih so metode mnogo bolj sofisticirane.« (Intervju v Mladini, 10.11.2003: 35)

Korupcijo bom torej definiral v širokem smislu, po vzoru delovne definicije Urada RS za preprečevanje korupcije, ki nam omogoča preučevanje širšega obsega koruptivnih praks in njihovih akterjev, kar je za področje gospodarstva in njegovo vpletenost v širšo družbeno okolje nujno.

Z namenom večje jasnosti bomo sprejel delovno definicijo »korupcije v slovenskem gospodarstvu«, ki jo bom razumel kot:

»vsako kršitev dolžnega ravnanja odgovornih oseb, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.«

Pri tem smo njene bistvene značilnosti že spoznali ob predstavitvi delovne definicije Urada za preprečevanje korupcije RS, ki predstavlja osnovo naši definiciji. Preostane mi zgolj definicija gospodarske dejavnosti, za katero bom uporabil kar definicijo iz slovenskega KZ, ki med gospodarske dejavnosti šteje:

Proizvodnja in promet blaga, opravljanje storitev na trgu, bančno in drugo finančno poslovanje; vodenje in sodelovanje pri upravljanju, zastopanju in nadzorstvu v prejšnji točki navedenih dejavnosti.

1.2 Korupcija glede na okolje nastajanja (javna VS privatna korupcija)

Kot meni Amundsen, večina definicij korupcijo označuje kot poseben (lahko bi rekli »skorumpiran«) odnos med državo in družbo. Korupcija je tako navadno razumljena oz. se nanaša na iskanje privatne koristi s strani osebe, ki predstavlja državo in javno avtoriteto. Toda korupcija obstaja tudi znotraj in med zasebnimi podjetji in znotraj nevladnih organizacij, pri čemer državni uradniki ali agencije niso udeležene. Korupcija kot moralni in kulturni družbeni problem obstaja končno tudi med posamezniki v njihovih osebnih ravnanjih. (Amundsen, 2000: 6)

Vse oblike »privatne« korupcije so prav tako lahko uničujoče za javno moralo in spodkopavajo splošno zaupanje v pravna pravila in predpise, kljub temu pa se definicije korupcije osredotočajo na korupcijo na relaciji država-družba, saj naj bi bila korupcija v javnem sektorju večji problem kot korupcija v zasebnem sektorju in ker naj bi bilo omejevanje korupcije v javnem sektorju predpostavka za nadzor korupcije v privatnem sektorju. (prav tam)

Oglejmo si van Duynovo razčlenitev tipov korupcije glede na družbene vloge ali »delovna okolja« udeležencev v koruptivnem dejanju. Van Duyne loči tri različne tipe »delovnih okolij«: javni sektor, zasebni sektor ter politiko. Tako kot posamezniki zastopajo značilne družbene vloge v določenih sektorjih, se odvijajo tudi značilne oblike korupcije v vsakem izmed njih oz. v stiku med dvema izbranima sektorjema.

Tabela 2: Tipi korupcije glede na okolje nastajanja (Van Duynova definicija)

	Javni sektor	Zasebni sektor	Politika
Javni sektor	X	X	X
Zasebni sektor	x	X	X
Politika	x	x	X

Vir: Van Duyne 1998 v Jager 2000

Tabela nam prikazuje kategorizacijo korupcije glede na delovno okolje, v katerem nastaja. V posameznih sektorjih in med njimi se razvijajo določene oblike korupcije, ki so značilne glede na okolje, v katerem nastajajo. Kot je razvidno iz tabele, ločimo šest glavnih tipov korupcije (če bi upoštevali še to, kdo je začel koruptivni odnos, bi bilo tipov devet (6X + 3x)): korupcija, ki poteka znotraj javnega sektorja, med javnim in zasebnim sektorjem, med javnim sektorjem in politiko, v zasebnem sektorju, med zasebnim sektorjem in politiko ter znotraj same politike. (Dobovšek, 2000: 1071)

Korupcija med javnimi uslužbenci je težko prepoznavna, saj gre za zelo prikrite primere korupcije, ki na zunaj niso opazni. Bolj kot za modre kuverte gre v takih primerih za razne oblike preferiranja in dajanja uslug. Nekateri korupcijo v javnem sektorju opredeljujejo kot bolezen, ki se širi z vrha navzdol; više na hierarhični lestvici kot je državni uslužbenec, večja so njegova pooblastila za odločanje, bolj je ranljiv za korupcijo. (Dobovšek, 2000: 1072)

Korupcija med javnimi uslužbenci in zasebniki je najbolj razširjena, obenem pa tudi najlažje prepoznavna. Primer takšne korupcije je zasebnik, ki želi pridobiti uslugo, do katere ni upravičen, ali želi do nje priti hitreje in se zato posluži kakršnekoli oblike korupcije. V teh primerih gre za manjše oblike korupcije, ki pa lahko sčasoma vodijo v vedno hujše oblike, posebej če se začnejo vpletati uslužbenci, ki so više na hierarhični lestvi državne uprave. (prav tam)

Korupcija v gospodarstvu je najbolj opažena oblika korupcije v zasebnem sektorju, kaže pa se v obliki zlorabe gospodarskih pogodb in v kršitvah poslovnih navad za pridobitev gospodarskih koristi. Najbolj pogoste oblike so posredovanja pri pogodbah ali preferiranje prednosti na javnih razpisih. (Dobovšek, 2000: 1072)

Najpogostejše oblike korupcije v interakciji med zasebnim sektorjem in politiko pa najdemo v podkupovanju v korist strank, sprejemanju zakonskih določb ter posredovanje pri velikih poslih ipd. (Levi 1996 v Dobovšek, 2003: 39)

Področja, ki jih poznavalci uvrščajo med najpomembnejše vire korupcije v Sloveniji, segajo tako v zasebni kot tudi javni sektor in področje, kjer se polji stikata; mednje pa sodi

denimo področje menedžerskih odkupov nekaterih velikih poslovnih sistemov, notranji odkupi delnic v zavarovalnicah, povezave med velikimi sistemi, medbančnimi sistemi, med gospodarstvom, politiko (Vončina, 2002) ter področje javnih naročil, državnih subvencij, področje delovanja pravosodnega sistema pri reševanju gospodarskih sporov, delovanje lokalne uprave pri urejanju prostora in izdajanju gradbenih dovoljenj ter vpliv političnih strank in vlade pri sprejemanju gospodarskih odločitev v podjetjih.¹⁰

Naslov te diplomske naloge je Korupcija v slovenskem gospodarstvu, zato je povsem jasno, da bodo predmet mojega preučevanja koruptivne prakse oz. tip korupcije, ki se pojavlja znotraj gospodarstva oz. zasebnega sektorja. Vendar pa se s tem ne bom zadovoljil, saj sta področji, kjer se zasebni sektor srečuje z javnim sektorjem oz. politiko prav tako ali še pomembnejši. Nenazadnje poznavalci ocenjujejo, da je prav področje, kjer se srečujeta javni in zasebni sektor, najpomembnejši izvor korupcije v Sloveniji. Predmet te diplomske naloge bodo oblike korupcije, v katerih nastopajo gospodarski subjekti oz. osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in ki se (po van Duynovi klasifikaciji) pojavljajo znotraj zasebnega sektorja, med zasebnim in javnim sektorjem ali med zasebnim sektorjem in politiko (sivo obarvana polja v tabeli 2).

2 POJAVNE OBLIKE KORUPCIJE

Čeprav ob besedi korupcija najprej pomislimo na »modre kuverte«, se lahko le-ta pojavlja v različnih oblikah v različnih okoliščinah. Podkupovanje, izsiljevanje, trgovanje z vplivom, prevara, pranje denarja in odtujitev družbenih sredstev so samo nekatere izmed pojavnih oblik v neskončnem korupcijskem katalogu. (Mučo, 2000: 1)

Spoznali bomo štiri glavne pojavne oblike korupcije, t.j. **podkupovanje**, **prisvojitvev zaupanih sredstev** (embezzlement), **goljufijo** in **izsiljevanje**; ti so koncepti, ki se v določeni meri med seboj prekrivajo ali celo zamenjujejo s sorodnimi koncepti, vendar je prav z njihovo pomočjo mogoče določiti osnovne značilnosti korupcije, kot jo pojmuje v širokem smislu.

¹⁰ Korupcija v Sloveniji: meritev se lotimo tudi sami, http://www.24ur.com/naslovnica/gospodarstvo/20020829_2013470.php, 28.2.2004.

»**Podkupovanje**«, najbolj poznana oblika korupcije, pomeni plačilo (materialno ali nematerialno), ki je največkrat dano ali prejeto v zameno za nekaj, do česar podkupovalec po normalni oz. zakoniti poti ni upravičen. Dajanje ali prejemanje podkupnine predstavlja korupcijo *per se* in moramo razumeti kot bistvo korupcije. Podkupnina je lahko fiksni znesek, odstotek pogodbenega zneska, ali katerakoli druga usluga v denarju ali naturalijah, navadno plačana javnemu uslužbencu, ki lahko sklene pogodbo v imenu države ali na drug način deli ugodnosti podjetjem ali posameznikom, podjetnikom in klientom. S strani posameznika gre v večini primerov za plačila, ki »pospešijo ali olajšajo zadeve« v državni birokraciji. Na drugi strani lahko korporacije in podjetniki kupijo denimo politične usluge in se izognejo celotnemu davčnemu bremenu in ekološkim predpisom, ali pa si zavarujejo trge in monopole, uvozne in izvozne licence itd. (Amundsen, 2000: 2)

»**Prisvojitve zaupanih sredstev (embezzlement)**« pomeni krajo resursov s strani uslužbencev, katerim so bili resursi zaupani v upravljanje. Javni uslužbenec lahko krade v javni instituciji, v kateri je zaposlen, prav tako kakor lahko nelojalen uslužbenec v zasebnem podjetju odtuji denar in druga sredstva svojemu delodajalcu.

Prisvojitve ne moremo smatrati kot korupcijo s strogega pravnega vidika. V pravnem smislu pomeni korupcija izmenjavo med dvema posameznikoma, od katerih je ena uradna oz. odgovorna oseba, ki v zameno za osebno korist krši zakonsko določene norme. Prisvojitve smatramo kot krajo, saj ne vključuje druge osebe neposredno. V primeru prisvojitve javnih sredstev je oškodovana splošna javnost in ne posameznik, zato posamezni državljan nima pravne možnosti, da zagovarja svoje oškodovanje. Prav to pa predstavlja glavno nevarnost pri prisvojitvi družbenih sredstev. Za boj proti temu fenomenu je potrebna močna politična volja, neodvisno sodstvo in pravna zmožnost. Prisvojitve družbenih sredstev predstavlja eno izmed oblik korupcije in zlorabe pooblastil, ki se lahko razvije v zaprte institucionalne in moralne kroge, ločeno od javne morale in z majhnimi možnostmi za javno sankcioniranje. V mnogih skorumpiranih državah predstavlja ta oblika korupcije eno najpomembnejših oblik ekonomske akumulacije. Takšno ravnanje lahko postane temeljni način zbiranja sredstev vladajoče elite in lahko postane celo pomembnejše od izsiljevanja podkupnin.

Posebna oblika prisvojitve družbenih sredstev je tudi sistematična uporaba politične funkcije s strani vladnih uslužbencev za vstop, zavarovanje ali razširitev lastnih poslovnih

interesov. Veliko število bivših državnih podjetij je pristalo v rokah prijateljev in družinskih članov ministrov in predsednikov za simbolično ceno in v imenu »privatizacije«. (Amundsen, 2000: 3)

»**Goljufija (fraud)**« je oblika gospodarskega kriminala, ki vključuje neke vrste sleparijo, goljufijo ali varanje. Gre za širši pravni in ljudski pojem, ki pokriva več kot podkupovanje in odtujitev družbenega premoženja. O primerih goljufije govorimo, ko državne agencije in državni predstavniki sodelujejo v ilegalnih trgovinskih mrežah, ponarejanju in izsiljevanju, ali ko imajo tihotapstvo in druge oblike gospodarskega kriminala »uradno« dovoljenje in podporo. Prav tako gre za goljufijo, ko ministri ali vodilni uradniki pri nelegalnih poslih sodelujejo tako, da si pred njimi »zatisnejo oči«. (prav tam)

»**Izsiljevanje**« pomeni pridobivanje denarja in drugih sredstev s pomočjo prisile, sile ali grožnje o uporabi sile. Navadno se z ustvarjanjem ozračja negotovosti, kjer so posamezni državljani, zasebna podjetja in javni uradniki nadlegovani in ustrahovani, ustvari priložnost za izsiljevanje in odiranje s strani mafije in drugih zločincev v zameno za mir in varnost. Kdor plača za varovanje, je izvzet iz nadaljnjega nadlegovanja.

Izsiljevanje je oblika koruptivne transakcije, v kateri so koristi skrajno neenakomerno porazdeljene, saj lahko izsiljevalec pridobi ogromne količine denarja v zameno za pičlo korist (medlo zagotovilo varnosti) na strani plačnika. Korupcija v obliki izsiljevanje je navadno razumljena kot oblika izsiljevanja »od spodaj«. O takšnih primerih navadno govorimo, ko mafija vzpostavi svoj vpliv nad posameznimi državnimi uradniki ali državnimi agencijami s pomočjo groženj, ustrahovanja in ciljnih umori. S tem si zagotovi prednostne poslovne priložnosti in privilegije, oprostitev obdavčitve, nespoštovanje določenih predpisov in opustitev kazenskega pregona. Po drugi strani pa poznamo tudi oblike izsiljevanja »od zgoraj«, ko država sama predstavlja največjo mafijo. To poznamo iz primerov, ko država in posebej njene varnostne službe in paradržavne skupine izsiljujejo denar od posameznikov in skupin, ki se s plačilom izognejo nadaljnjemu nadlegovanju. Z bolj ali manj prikritimi grožnjami lahko voditelji izвлеčejo sredstva iz podjetij v zasebnem sektorju. Ta podjetja redko tvegajo zavrnitev zahtev s strani vladajoče elite ali države, če lahko pričakujejo pretirano strogo obdavčitev, prekomerno zavlačevanje z dovolilnicami, ponavljajoče in surove preglede s strani policije ali druge oblike nadlegovanja. (Amundsen, 2000: 4)

»**Favoriziranje, pristranost (favouritism)**« je mehanizem zlorabe pooblastil, ki vsebuje »privatizacijo« in močno pristransko razdelitev resursov. Pristranost je naravno človeško nagnjenje k naklonjenosti do prijateljev, družine in drugih bližnjih in zaupanja vrednih ljudi. Favoriziranje je povezano s korupcijo, v kolikor pomeni koruptivno (nedemokratično, »privatizirano«) *distribucijo* resursov, medtem ko je korupcija v ozkem pomenu razumljena kot *akumulacija* resursov.

V sferi politike predstavlja favoriziranje močno nagnjenost državnih uslužbencev in politikov, ki imajo dostop do državnih sredstev in pristojnost odločanja o distribuciji letih, k prednostnemu obravnavanju določenih ljudi. Primer favoriziranja je dodelitev službe prijatelju ali sorodniku, ne glede na to, ali je do te službe upravičen ali primerno usposobljen. Čeprav je favoriziranje vsakodnevna nagnjenost k naklonjenosti do sorodstvenih članov (družine, klana, plemena, etnične, verske ali regionalne skupine) v večini družb, predstavlja favoriziranje osnovni politični mehanizem v številnih avtoritarnih in poldemokratičnih režimih, medtem v demokratičnih državah ta predstavlja nezaželeno in v večini primerov nezakonito ravnanje.

Nepotizem je posebna oblika favoriziranja, kjer uradnik, oblastnik daje prednost svojim sorodnikom in članom družine (ženi, bratom in sestram, otrokom, vnukom, stricem itd.). Številni neomejeni oblastniki so si poskušali svoj položaj zavarovati z imenovanjem družinskih članov na ključne politične, gospodarske in vojaške položaje v državnem aparatu. (Amundsen, 2000: 4,5)

Klientelizem lahko prav tako uvrstimo med oblike favoriziranja, pri čemer motiv pristranosti niso ozko družinske vezi temveč širše personalne vezi recipročnosti, ki se skozi čas razlikujejo po obsegu in motivih. (Hutchcroft, 2002: 123)

Drugi primeri favoriziranja so: določeni ljudje so pooblaščen za nakup privatizirane družbene lastnine (po nižjih cenah), podeljena jim je prednost, državno jamstvo ali subvencionirano posojilo, izbrani so kot predstavniki skupnih interesov v različnih javnih svetih in komisijah, določena podjetja so izbrana za izvedbo javnih del ali pa so jim podeljeni drugi privilegiji skozi izbrane ekonomske politike. S pomočjo navedenih

mehanizmov so številni politiki in uradniki prestopili z javnih položajev v zasebna podjetja ter tako prenesli javno moč v zasebno bogastvo.

Favoriziranje pa ni samo pravni in proceduralni problem, temveč tudi problem pomanjkljivih kvalifikacij, pomanjkanja usposobljenosti in neučinkovitosti. Posebej ko so javni položaji močno povezani z možnostjo koruptivnih in izsiljevalskih ravnanj, lahko favoriziranje zagotovi znatne privilegije in dobiček določenim družinam, klanom ali družbenim podskupinam. (Amundsen, 2000: 5)

3 PRISOTNOST KORUPCIJE V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU

Potem ko smo v prvih poglavjih spoznali različne definicije korupcije, njene tipe glede na okolje nastanka ter njene glavne pojavne oblike, prehajam v tem delu na konkretne izkušnje Slovenije s korupcijo. Poskušal bom raziskati prisotnost korupcije v Sloveniji in slovenskem gospodarstvu ter skušal našo državo umestiti v širši mednarodni okvir, predvsem v skupino ostalih srednje- in vzhodnoevropskih tranzicijskih držav, ki prav tako kot naša država zaključujejo tranzicijsko obdobje in se pri tem srečujejo s podobnimi težavami in vprašanji. Posebno pozornost bom namenil vzrokom za obstoječo korupcijo oz. predstavitvi slovenskega družbenoekonomskega okolja, ki po mnenju domačih in tujih poznavalcev ugodno vpliva na razvoj korupcije; v zaključku pa bom poskušal strniti glavne ugotovitve in potrditi oz. zavrniti v začetku zastavljene hipoteze o korupciji v slovenskem gospodarstvu.

3.1 Metode merjenja korupcije

Endre Sík v svojem delu o načinih merjenja korupcije predlaga kot aksiom, »da je nivo korupcije nemogoče meriti« (Sík, 2000:91), ter meni, da obstajajo med obstoječimi metodami le slabe in slabše rešitve. O tem naj bi med poznavalci s področja merjenja korupcije obstajal splošen konsenz, predvsem kot posledica dejstva, da ni splošno sprejete definicije korupcije in da zaradi nelegalne narave fenomena določen (nepoznan in bistven) delež korupcije nujno ostaja skrit. (Sík, 2000:91)

Korupcijo lahko merimo neposredno ali posredno. **Neposredno** ugotavljamo obstoj korupcije predvsem s pomočjo policijskih statistik ali statistik o obsodbah v zvezi s

korupcijo, ki so sicer eden redkih zanesljivih dokazov o obstoju korupcije v določeni državi; obstajajo pa resni problemi v zvezi z zanesljivostjo kazenske statistike pri merjenju ravni korupcije. Poročila iz držav članic ter bivših kandidatk za vstop v EU to potrjujejo, saj se število obsodb v posamezni državi ne sklada z drugimi ocenami o razširjenosti korupcije v teh državah.¹¹ Glavni razlog za takšno odstopanje je skrita narava korupcijskih dejanj, ki navadno potekajo daleč od oči širše javnosti, ter nizek delež prijav korupcijskih kaznivih dejanj policiji, bodisi zato, ker imata od koruptivnega dejanja obe udeleženi strani koristi, bodisi iz strahu pred povračilnimi ukrepi v primeru prijave takšnega dejanja.

Omenjene statistike se ponekod uporabljajo kot kazalec učinkovitosti protikorupcijskega boja, pri čemer več sodnih postopkov pomeni bolj učinkovit boj¹². Sama primerjava odstotka obsodb med državami pa se zdi problematična, saj na splošno ni nobenega vodila, ki bi nakazovalo, kaj je zadovoljiv odstotek obsodb in kdaj je država v boju proti korupciji dosegla nivo uspešnosti.

Za konec pa je potrebno poudariti tudi to, da omenjene statistike obravnavajo zgolj korupcijo v ožjem, kazenskopravnem smislu in da zato nujno izpuščajo družbene pojave, ki jih navadno imenujemo korupcija v širšem pomenu besede (ki predstavljajo »zgolj« prekršek ali kršitev etičnih pravil) in ki so za nas prav tako pomembne.

Ker so uradne statistike pomanjkljive in je njihova reprezentativnost vprašljiva, poskušamo nivo korupcije v določeni državi meriti **posredno**, s pomočjo metod merjenja, ki jih Endre Sík deli v dve veliki skupini. Prvo skupino predstavljajo t.i. »metode zaznavanja korupcije« (*corruption-perception methods*), drugo skupino pa t.i. »proksi metode« (*corruption-proxy methods*). (Sík, 2000: 91) Obe skupini metod temeljita na nekaterih predpostavkah. Osnovna predpostavka metode zaznavanja korupcije je, da so ljudje (ali primerno izbrana pod-skupina ljudi) zanesljiv vir za ocenjevanje razširjenosti korupcije in da bolj kot je ta razširjena, več je navadni ljudje in strokovnjaki zaznajo. Na drugi strani pa proksi metoda predpostavlja, da je moč izmeriti večjo prisotnost določenih oblik korupcije tam, kjer je splošen obseg korupcije višji. (Sík, 2000:91)

¹¹ Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest: Open Society Institute, 2002. str. 22.

¹² Ta kriterij naj bi po navedbah Poročila Open Society Institute uporabljala tudi Evropska komisija pri ocenjevanju uspešnosti kandidatk za vstop v EU.

3.2 Ocene prisotnosti korupcije v Sloveniji

3.2.1 Statistični podatki

Kot sem že dejal, so uradne statistike policije in sodišč o korupcijskih kaznivih dejanjih slab pokazatelj dejanske razširjenosti korupcije v državi, kvečjemu lahko odsevajo učinkovitost sodnih institucij in institucij pregona.

Tabela 3: Število kazenskih ovadb, ki jih je podala policija za kazniva dejanja korupcije po slovenskem kazenskem zakoniku, 1991-2001

Kazniva dejanja	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pasivna korupcija v zasebnem sektorju (247. člen)	28	5	8	9	1	3	0	3	2	1	16
Aktivna korupcija v zasebnem sektorju (248. člen)	23	6	8	4	1	2	0	3	1	2	1
Pasivno podkupovanje uradne osebe (267. člen)	5	11	23	10	2	1	2	5	13	5	16
Aktivno podkupovanje uradne osebe (268. člen)	16	28	28	32	31	26	17	22	38	17	24
Nezakonito posredovanje (269. člen)	0	0	0	0	1	2	0	3	18	1	1
Aktivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (162. člen)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Pasivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (168. člen)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
SKUPAJ	72	50	67	55	36	64	19	36	74	27	58

Vir: Statistični urad Republike Slovenije v "Spremljanje pridruževanja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji". Budapest: Open Society Institute 2002

Tabela 4: Število pravnomočnih obsodb za kazniva dejanja korupcije, 1995-2000

Kazniva dejanja	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kazenski zakonik RS						
Pasivna korupcija v zasebnem sektorju (247. člen)	0	0	0	0	0	0
Aktivna korupcija v zasebnem sektorju (248. člen)	1	1	0	1	0	0
Pasivno podkupovanje uradne osebe (267. člen)	0	1	0	2	1	0
Aktivno podkupovanje uradne osebe (268. člen)	14	17	13	13	14	9

Nezakonito posredovanje (269. člen)	0	0	0	0	0	0
Aktivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (162. člen)	0	0	0	0	0	0
Pasivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (168. člen)	0	0	0	0	0	0
SKUPAJ	15(36)	19(64)	13(19)	16(36)	15(74)	9(27)

Vir: Statistični urad Republike Slovenije v "Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji". Budapest: Open Society Institute 2002

Kazenske statistike izkazujejo precej ugodno sliko o prisotnosti korupcije v Sloveniji, kar potrjuje tudi posebno ocenjevalno poročilo o Sloveniji, ki ga je sprejela skupina držav za boj proti korupciji v okviru Sveta Evrope GRECO, ki ugotavlja, da so kriminalne stopnje pod evropskim povprečjem¹³. Lahko bi dejali, da je korupcija, kot izhaja iz uradnih statistik, v Sloveniji omejen pojav. Pri tem podatki o raziskanosti in obsojenosti zanimivo kažejo, da v preteklih letih med obsodbami zaradi korupcije prevladujejo predvsem vinjeni vozniki, ki so skušali podkupiti policiste. (Repovž, 2000: 4), medtem ko v uradni statistiki ni sledu o t.i. veliki korupciji, korupciji, ki izhaja iz moči in vpliva posameznika, kar pa gotovo ne pomeni, da takšne korupcije v Sloveniji ni.

Za nas bi bilo posebej zanimivo iz zgornjih statistik izluščiti primere korupcije, ki vključujejo akterje iz gospodarskega sektorja, in oblike, v katerih se ta najpogosteje pojavlja, a je zaradi pomanjkljivosti beleženja statistike to praktično nemogoče storiti. Poleg tega obsega naša definicija korupcije tudi nekatera druga kazniva dejanja po slovenskem kazenskem zakoniku, ki jih ne štejemo v zgornjih 7 »klasičnih« kaznivih dejanj korupcije, med njimi gotovo zlorabo notranje informacije (243. čl. SKZ) ali zlorabo položaja ali pravic (244 čl. SKZ), ki sodijo na področje gospodarskega kriminala.

3.2.2 Posredne meritve in ocene korupcije v Sloveniji

Zaradi že omenjenih pomanjkljivosti uradnih podatkov se za oceno prisotnosti korupcije v določeni državi poslužujemo posrednih načinov merjenja korupcije. Posredne ocene korupcije v Sloveniji so še vedno relativno redke; do nedavnega so jih izvajali predvsem tujci. Ena prvih podrobnejših ocen o korupciji v Sloveniji in njeni pripravljenosti v boju zoper njo je pripravila skupina za boj proti korupciji (GRECO), ki deluje v okviru Sveta

¹³ Evaluation report on Slovenia adopted by the GRECO at its 4th Plenary Meeting (12-15 december 2000), str. 3.

Evrope in katere aktualni predsednik je Drago Kos. Poročilo iz leta 2000 ugotavlja, da sicer ni zaznati, da bi korupcija predstavljala grožnjo družbi, da pa kljub temu pomemben delež prebivalstva meni, da je dejanski nivo korupcije v državi veliko višji, kot naj bi to dokazovala uradna statistika odkritih primerov. Razlog bi bil lahko ta, da večina korupcijskih dejanj, posebej takih, ki vključujejo uradnike na višjih nivojih, ostane s strani pristojnih organov nezapaženih. GRECO ocenjuje, da je Slovenija naredila velik napredek v smeri harmonizacije svoje zakonodaje z mednarodnimi standardi s področja boja proti korupciji, opozarja pa, da Slovenija še ni zaključila procesa pravnih in institucionalnih reform, prav tako ne prehoda v tržno gospodarstvo. Poročilo ugotavlja, da Slovenija nima oblikovane protikorupcijske strategije niti organa, ki bi skrbel za njeno implementacijo, kar kaže na to, da doslej boj proti korupciji ni bil visoko na seznamu prioritet slovenske vlade. Prav na podlagi teh ugotovitev in priporočil, ki sledijo v poročilu, je slovenska vlada v sredini leta 2001 ustanovila Urad za Preprečevanje Korupcije, ki je prevzel ključno nalogo koordinacije protikorupcijskega boja.¹⁴

Da je šele mednarodni pritisk prisilil slovensko vlado k odločnejšim prizadevanjem v boju zoper korupcijo, ugotavlja tudi mednarodna nevladna organizacija Transparency International¹⁵, ki je za oceno nivoja korupcije v izbranih državah oblikovala svoj indeks (CPI), na podlagi katerega letno ocenjuje in razvršča države od najmanj do najbolj koruptivne. Slovenija je bila na seznam prvič uvrščena leta 1999, ko je bila z oceno 6,0 uvrščena na visoko 20. mesto (izmed 90ih držav), najvišje med državami Srednje in Vzhodne Evrope. Njen položaj se je nekaj let vztrajno poslabševal. V poročilu za leto 2000 je Slovenija v skupini 90ih držav uvrščena na 28. mesto (z oceno 5,5 drugouvrščena med državami Srednje in Vzhodne Evrope), medtem ko leta 2001 z oceno 5,2 pade na 34. mesto. Rezultat Slovenija že naslednje leto izboljša (27. mesto), a leta 2003 ponovno zdrsnje za dve mesti.¹⁶ Za primerjavo z evropskimi državami članicami EU velja omeniti, da je bila Slovenija leta 2002 uvrščena takoj za Portugalsko in Francijo (skupaj na 26. mestu) ter višje kot Italija (31. mesto) in Grčija (44 mesto).

¹⁴ Evaluation report on Slovenia adopted by the GRECO at its 4th Plenary Meeting (12-15 december 2000), str. 4.

¹⁵ Global Corruption Report 2001, Berlin: Transparency International, 2001. str. 134

¹⁶ Global Corruption Report 1999- 2003, Berlin: Transparency International, 1999- 2003.

Tabela 5: Rezultati indeksa zaznave korupcije CPI in uvrstitev držav, 1998-2002

	Rezultat CPI (uvrstitev)						Trend uvrstitve
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Bolgarija	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	4,0 (45)	3,9 (54)	izboljšanje
Češka	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	3,7 (52)	3,9 (54)	poslabšanje
Estonija	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	5,6 (29)	5,5 (33)	stabilno
Madžarska	5,0 (33)	5,2 (31)	5,2 (32)	5,3 (31)	4,9 (33)	4,8 (40)	stabilno
Latvija	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	4,3 (59)	3,7 (52)	3,8 (57)	stabilno
Litva	NI	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	4,8 (36)	4,7 (41)	izboljšanje
Poljska	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	4,0 (45)	3,6 (64)	postopno poslabšanje
Romunija	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	2,6 (77)	2,8 (83)	postopno poslabšanje
Slovaška	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	3,7 (56)	3,7 (59)	stabilno
Slovenija	NI	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	6,0 (27)	5,9 (29)	nedoločljivo
Število držav, vključenih v indeks	85	99	90	91	102	133	

Vir: prirejeno po »Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji». Budapest: Open Society Institute 2002 in Global Corruption Report 1999-2003, Transparency International 1999-2003.

Čeprav je CPI sestavljen indeks (ocena države temelji na podlagi vsaj treh virov) in združuje različne metode ocenjevanja nivoja korupcije, ki smo jih spoznali v uvodnem delu poglavja, so njegov glavni vir intervjuji s strokovnjaki (poslovneži in ocenjevalci tveganja), zato ga lahko uvrstimo med t.i. metode zaznavanja prakse. Tako kot ostali pristopi merjenja zaznav korupcije tudi CPI temelji na zaznavah, ki so vedno pomešane s togimi stereotipi in pogosto temeljijo na še bolj togih predsodkih. Dejstvo, da CPI sestavljajo ocene iz predhodnih treh let, pa po Síkovem mnenju še utrjuje že tako stereotipna in toga mnenja strokovnjakov. (Sík, 2000:110)

Prav opisane karakteristike indeksa CPI nam lahko nudijo možno razlago nestanovitnega trenda v uvrščanju Slovenije na seznamu držav. Domnevam, da so bile prve ocene strokovnjakov (prav tako kakor samozaverovanost slovenske vlade) o majhni prisotnosti korupcije v Sloveniji vzrok za dobro začetno uvrstitev Slovenije na indeksu CPI, da pa se je njen položaj z vedno številčnejšimi raziskavami o prisotnosti korupcije in opozorili iz tujine pričel vztrajno slabšati. Vse pogostejše medijsko poročanje in politična debata o

korupciji sta nedvomno povečala občutljivost ljudi za ta pojav, obenem pa okrepila občutek, da je korupcija v Sloveniji vse bolj prisotna. Kljub temu pa se, zanimivo, negativni trend leta 2002 obrne (verjetno kot posledica nekaterih vladnih ukrepov na področju boja zoper korupcijo, med katerimi je najpomembnejši ustanovitev protikorupcijskega urada) in ostaja že drugo leto dokaj stabilen, tako da je trend uvrščanja Slovenije na lestvici (in s tem gibanja korupcije) težko oceniti bodisi kot negativen ali pozitiven.

Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani že vrsto let izvaja projekt »Slovensko javno mnenje« (SJM), ki vključuje tudi nekatere kazalce, ki merijo korupcijo v Sloveniji oz. njeno zaznavo. Leta 1995 so denimo anketiranci razvrstili korupcijo v »spodnjo tretjino med 37 navedenimi problemi v državi, še leta 1997 pa je bila korupcija na dnu seznama, skupaj s »kriminaliteto na splošno«¹⁷.

Prvo javnomnenjsko raziskavo izključno o korupciji je Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij na Fakulteti za družbene v Ljubljani izvedel v sodelovanju z vladnim uradom za preprečevanje korupcije leta 2002. Rezultati so tokrat pokazali, da javnost korupcijo dojema kot velik problem (25.6 odstotka kot zelo velik ter 27,1 odstotka kot velik problem). Kar 44% jih je bilo mnenja, da je podkupovanje precej razširjeno med javnimi uslužbenci, zanimivo pa se je izkazalo, da problem korupcije večina ljudi pozna le iz medijev (32 odstotkov) in da si jih je le manjši del mnenje o korupciji izoblikovalo na osnovi osebnih izkušenj (19 odstotkov). Raziskava izpostavi tudi področja, kjer naj bi bila korupcija najbolj razširjena. Korupcije naj bi bilo največ v zdravstvu ter med odvetniki in notarji¹⁸.

Leta 2003 je Urad za preprečevanje korupcije v sodelovanju s Centrom za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij javnomnenjsko raziskavo ponovil, rezultati pa so pokazali zelo podobno sliko tisti izpred enega leta. Delež tistih, ki menijo, da je korupcija v Sloveniji velik problem, se je celo povečal (s 53% na 60%), ključni razlog za korupcijo v Sloveniji pa so po mnenju največjega dela anketirancev (23%) prenizke kazni

¹⁷ Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest: Open Society Institute, 2002. str. 88.

¹⁸ Raziskava Stališča o korupciji. Ljubljana: CJM, Fakulteta za družbene vede, 2002.

za storilce koruptivnih dejanj. Obstoje korupcije v Sloveniji pa je po mnenju anketirancev povezan tudi z neučinkovitim pregonom (20%) in pomanjkljivo zakonodajo na tem področju (18%). Petina populacije (13,7%) ocenjuje, da je pojav korupcije povezan z ustaljenimi navadami ljudi oz. s pasivnim sprejemanjem korupcije, medtem ko jih 7% vprašanih za korupcijo krivi zapletene pravne postopke (7%)¹⁹.

Osebnih izkušenj vprašanih o korupciji ostajajo omejene. Kot ugotavlja poročilo, je presoja o razširjenosti korupcije v javnih službah v veliki meri oprta na predpostavko samoumevnosti in v manjši meri na osebno izkušnjo s korupcijo. Na vprašanje, ali so imeli v zadnjem času kakšno izkušnjo s korupcijo, je namreč skoraj 95 odstotkov vprašanih odgovorilo negativno, samo 3,9 odstotka pa jih je odgovorilo pritrdilno. Avtorji raziskave poudarjajo, da ta podatek ne govori o relativni razširjenosti korupcije v posameznih segmentih in ne upošteva "sistemske izključenosti" večine sodelujočih v raziskavi. (prav tam)

Prepad med zaznavanjem korupcije in dejansko viktimizacijo posameznika Samo Uhan s Fakultete za družbene vede razlaga z dejstvom, da povprečen državljan praktično ne sodeluje v koruptivnih praksah, ki se odvijajo na višjih ravneh sistema, zato sklepa, da gre na tem področju za vzorec, ki je značilen tudi za moderne zahodne družbe, kjer prevladuje predvsem korupcija političnih in ekonomskih elit.²⁰

3.3 Razširjenost korupcije v slovenskem gospodarstvu

Urad za preprečevanje korupcije je oktobra 2002 v sodelovanju s podjetjem Ninamedia izvedel raziskavo o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem. Glavno sporočilo omenjene raziskave je, da predstavlja korupcija neizbežen del slovenskega ekonomskega sistema; takšnega mnenja je bila namreč skoraj polovica (48,3%) vodilnih delavcev slovenskih podjetij, ki so sodelovali v raziskavi. Več kot 40 odstotkov vprašanih je bilo mnenja, da korupcija danes v Sloveniji predstavlja velik oziroma zelo velik problem, med njimi pa so bili zlasti menedžerji iz malih in srednjih podjetij. Med oblikami korupcije, ki po mnenju anketiranih najbolj vplivajo na poslovanje

¹⁹ Raziskava Stališča o korupciji. Ljubljana: CJM, Fakulteta za družbene vede, 2003.

²⁰ Penko o korupciji v Sloveniji, http://www.24ur.com/naslovnica/slovenija /20031202_2032747.php, 30.2.2004.

njihovih podjetij, sta na prvem mestu patronaža in nepotizem (36,7 odstotkov), sledijo pa jim korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri pridobivanju poslov, korupcija pri oddaji javnih naročil, korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju zakonov, financiranje političnih strank in korupcija poslancev pri sprejemanju zakonodaje. Slovenska podjetja pa očitno niso le žrtve korupcije. Kar 22,4 odstotka vprašanih je namreč odgovorilo, da njihovo podjetje včasih neuradno nagradi javne uslužbence in funkcionarje za njihovo delo, kar tretjina vprašanih pa je mnenja, da korupcija pripomore k rasti njihovega podjetja.²¹

Kljub zgornjim zaskrbljujočim podatkom pa se v mednarodni Raziskavi o poslovnem okolju in podjetniški učinkovitosti BEEPS (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*), ki sta jo v letu 1999 izvedli Evropska banka za obnovo in razvoj in Svetovna banka, Slovenija med tranzicijskimi državami v večini kazalcev uvršča med države z najmanj korupcije. Namen obsežne raziskave, ki je vključevala preko 3000 menedžerjev, je bil oceniti kvaliteto upravljanja (*governance*) v 20 tranzicijskih državah Srednje in Vzhodne Evrope ter nekdanje Sovjetske zveze z vidika podjetij; z vidika korupcije pa je skušala meriti naslednji spremenljivki:

1. **upravno korupcijo** - obseg neformalnih plačil, s katerimi želijo podjetja vplivati na izvrševanje formalnih pravil;
2. obseg, v katerem se družbe udeležujejo ali so prizadete zaradi '**kupovanja države**', kar je opredeljeno kot »dejanje posameznikov, skupin ali podjetij tako v javni kot v zasebni sferi, s katerimi ti poskušajo zavoljo lastnih ugodnosti vplivati na oblikovanje zakonov, podzakonskih aktov ali drugih ukrepov vlade in potekajo na način zagotavljanja nezakonitih in nepreglednih zasebnih ugodnosti javnim uradnikom«. ²²

Raziskava kaže, da namenjajo podjetja v tranzicijskih državah v povprečju 3 odstotke svojih letnih prihodkov za neformalna plačila javnim uradnikom, pri čemer je povprečje v državah Srednje in Vzhodne Evrope 2,2%, medtem ko znaša v državah nekdanje Sovjetske zveze 3,7%. V skupini držav Srednje in Vzhodne Evrope največji odstotek neformalnemu plačevanju namenjajo podjetja v Romuniji, najmanjši pa na Hrvaškem, v Latviji ter Sloveniji.

²¹ Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem. Ljubljana: Urad vlade RS za preprečevanje korupcije, izvedba: Ninamedia, d.o.o., 2002.

²² Svetovna banka v Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest: Open Society Institute, 2002.

Tabela 6: Administrativna korupcija: delež letnega prihodka, ki jih podjetja v tranzicijskih državah namenijo za neformalna plačila javnim uradnikom

Država	Administrativna korupcija*	Standardna napaka
Albanija	4.0	(0,4)
Bolgarija	2.1	(0,4)
Hrvaška	1.1	(0,2)
Češka	2.5	(0,4)
Estonija	1.6	(0,2)
Madžarska	1.7	(0,3)
Latvija	1.4	(0,3)
Litva	2.8	(0,5)
Poljska	1.6	(0,2)
Romunija	3.2	(0,4)
Slovaška	2.5	(0,4)
Slovenija	1.4	(0,3)
Povprečje SVE	2.2	
Armenija	4.6	(0.7)
Azerbajdžan	5.7	(0.7)
Belorusija	1.3	(0.4)
Gruzija	4.3	(0.6)
Kazahstan	3.1	(0.5)
Kirgizistan	5.3	(0.6)
Moldavija	4.0	(0.6)
Rusija	2.8	(0.2)
Ukrajina	4.4	(0.4)
Uzbekistan	4.4	(0.6)
Povprečje SND	3.7	
Povprečje (netehtano)	3.0	

*Podjetja so bila vprašana, kakšen delež prihodka podjetja, kot je njihovo, letno namenijo za neformalna plačila javnim uslužbencem.

Vir: Hellman, Jones in Kaufmann, 2000: 7

Merjenja »kupovanja države« se Svetovna banka in EBRD v okviru raziskave BEEPS lotita tako, da menedžerje podjetij sprašujeta, ali in v kakšnem obsegu so njihove družbe prizadete v zvezi s kupovanjem različnih vrst odločitev s strani podjetij. Najzanimivejša je ugotovitev, da skoraj dvajset odstotkov družb na splošno omenja prizadetost zaradi korupcije pri sprejemanju zakonodaje in v zvezi s financiranjem političnih strank. Številke se razlikujejo od države do države, med najnižjimi pa so prav v Sloveniji, kjer je zaradi kupovanja parlamentarne zakonodaje prizadetih samo 8 odstotkov podjetij (v primerjavi z Latvijo, kjer jih je prizadetih kar 40%), zaradi financiranja strank pa 11% v primerjavi s

42% v Bolgariji ali Moldaviji. Izračun povprečja vseh šestih kategorij nam da skupno oceno obsega kupovanja države, ki za Slovenijo kaže ugodno sliko, saj je njena ocena (7) slabša le od ene države (Uzbekistan s 6).

Tabela 7: Merjenje kupovanja države: odstotek prizadetih podjetij zaradi kupovanja različnih vrst odločitev*

	parlamentar na zakonodajna	Predsedniške uredbe	centralna banka	kazenska sodišča	gospodarska sodišča	financiranje strank	indeks kupovanja države	Uvrstitev ²³
Albanija	12	7	8	22	20	25	16	nizek
Armenija	10	7	14	5	6	1	7	nizek
Azerbajdžan	41	48	39	44	40	35	41	visok
Belorusija	9	5	25	0	5	4	8	nizek
Bolgarija	28	26	28	28	19	42	28	visok
Češka	18	11	12	9	9	6	11	nizek
Estonija	14	7	8	8	8	17	10	nizek
Gruzija	29	24	32	18	20	21	24	visok
Hrvaška	18	24	30	29	29	30	27	visok
Kazahstan	13	10	19	14	14	6	12	nizek
Kirgizistan	18	16	59	26	30	27	29	visok
Latvija	40	49	8	21	26	35	30	visok
Litva	15	7	9	11	14	13	11	nizek
Madžarska	12	7	8	5	5	4	7	nizek
Moldavija	43	30	40	33	34	42	37	visok
Poljska	13	10	6	12	18	10	12	nizek
Romunija	22	20	26	14	17	27	21	visok
Rusija	35	32	47	24	27	24	32	visok
Slovaška	20	12	37	29	25	20	24	visok
Slovenija	8	5	4	6	6	11	7	nizek
Ukrajina	44	37	37	21	26	29	32	visok
Uzbekistan	5	4	8	5	9	4	6	Nizko
Skupno (netehtano) povprečje	21	18	23	18	18	20	20	

*Podjetja so bila vprašana ali korupcija v vsaki izmed dimenzij nima nikakršnega vpliva; manjši vpliv; pomemben vpliv; zelo pomemben vpliv na njihovo poslovanje. Tabela prikazuje delež podjetij, ki poročajo o pomembnem ali zelo pomembnem vplivu kupovanja države v vsaki obliki.

VIR: J. Hellman, G. Jones in D. Kaufmann, 2000: 9

²³ skupni kazalec kupovanja države dokaj ostro deli države v dve skupini, in sicer skupino z nizkim obsegom kupovanja države, kamor se uvrščajo Albanija, Armenija, Belorusija, Češka, Estonija, Madžarska, Kazahstan, Litva, Poljska, Slovenija in Uzbekistan, ter skupino držav, v katerih je obseg kupovanja države ocenjen kot visok.

3.4 Zaključek

Kaj lahko torej zaključimo o prisotnosti korupcije v Sloveniji? Če pogledamo kazenske statistike, lahko zaključimo, da je kaznivih dejanj korupcije v Sloveniji malo. Poleg tega dosega Slovenija relativno dobre rezultate na nekaterih mednarodnih lestvicah o razširjenosti korupcije, kot je denimo *Corruption Percepton Index*, mednarodne nevladne organizacije Transparency International ali v mednarodni raziskavi o poslovnem okolju in podjetniški učinkovitosti BEEPS Svetovne banke in Evropske banke za obnovo in razvoj. To bi lahko bil spodbuden podatek za Slovenijo, če ne bi javnomnenjske raziskave ves čas kazale povsem nasprotne podobe. Ta namreč kaže, da Slovenci korupcijo zaznavamo kot velik problem, ki je močno razširjen in ga slovenski gospodarstveniki že sprejemajo kot neizbežen del slovenskega ekonomskega sistema. Javnomenjske raziskave kažejo še en zanimiv fenomen, namreč da si navadni ljudje mnenje o korupciji ustvarjajo predvsem s pomočjo medijev in da so njihove osebne izkušnje s korupcijo omejene. Na drugi strani pa ugotavljamo, da se v gospodarstvu veliko bolj kot v obliki neformalnih plačil in podkupnin korupcija pojavlja v obliki klientelizma, nepotizma in patronaže ter v obliki različnih uslug in medsebojnih dogovorov.

Na podlagi obravnavanih raziskav o prisotnosti korupcije, ugotovitev nekaterih strokovnjakov in pričevanj medijev se zdi, da tudi v Sloveniji prevladuje oblika korupcije, ki jo Sajó imenuje »klientelistična«, kjer ne gre toliko za ločena, individualna dejanja korupcije (modre kuverte, neformalna plačila), temveč za strukturno korupcijo, ki poteka bolj v obliki izmenjave uslug in storitev v ožjem krogu političnih in gospodarskih akterjev na podlagi odnosov lojalnosti in kot posledica specifične oblike družbene organizacije. Po mnenju Boštjana Penka, bivšega direktorja vladnega Urada za preprečevanje korupcije gre pogosto za korupcijo, ki je ne moremo obravnavati z mehanizmi kazenskega prava in ki s stališča prava včasih predstavlja zgolj prekršek, vendar lahko blokira razvojni potencial celotne družbe. Kot primer navaja denimo prekršek po zakonu o javnih naročilih, ki ga pravno okvalificiramo zgolj kot prekršek, za njim pa tičijo nepotizem, favoriziranje točno določenega ponudnika, predhodni dogovori ali razpisi, pisani na kožo točno določenemu ponudniku. Penko opozarja na to, da se v Sloveniji pojavlja tudi najnevarnejša oblika korupcije, ki jo opisujemo s sintagmo »state capture«, kar pomeni, da država postaja plen zasebnih interesov, ki jo prevzemajo v svoje roke in obdelujejo kot svoj fevd. (Žerdin in Štamcar, 2003: 35)

Glede na očitno izključenost navadnih državljanov iz koruptivnih procesov pa se zdi, da moramo ponovno potrditi ugotovitev Boštjana Penka, ki trdi, da v Sloveniji prevladuje t.i. velika korupcija, ki vključuje predvsem politične in gospodarske elite in ki je navadnemu državljanu skrita, saj poteka na višjih nivojih.

4 SLOVENSKO DRUŽBENO EKONOMSKO OKOLJE IN KORUPCIJA

Čeprav je »trdnih« dokazov o razširjenosti korupcije v slovenskem gospodarstvu malo, ugotavljam, da je slovensko gospodarsko (kot tudi širše politično in družbeno) okolje ugodno za razvoj različnih oblik korupcije. Kot ugotavlja poročilo GRECO, obstajajo številni indici, da neformalne mreže, veze in poznanstva v slovenski družbi igrajo odločilno vlogo. Te lahko povzročijo širjenje mrež klientelizma in nepotizma, ki so koruptivne narave, čeprav zanje ni značilna neposredna izmenjava denarja oz. koristi in kot take ne predstavljajo korupcije v ozkem, kazenskopravnem pomenu, zato tudi niso zabeležene v uradnih statistikah.²⁴

Poročilo GRECO ugotavlja:

Slovenija je majhna država in to lahko pripelje do določene permisivnosti, tolerantnosti ali celo do endogamije med uradniki, zaposlenimi v različnih institucijah. GET je opazil, da je videti, da so državni uradniki bolj zanašajo na osebne odnose in občutek medsebojnega zaupanja kot na dobro premišljen ustavni pristop »kontrolne in ravnotežja« ..., kar je bistvenega pomena v boju proti ... korupciji.²⁵

Kot sem že omenil, naj bi bile poleg domnevno razširjenih mrež klientelizma za razvoj korupcije ugodne še nekatere značilnosti slovenskega družbeno ekonomskega okolja, med drugim neučinkovitost institucij, močne vezi med politiko in gospodarstvom, predvsem kot posledica visokega deleža državnega lastništva v gospodarstvu, neobičajen obseg sive ekonomije idr.

Vse te značilnosti določajo kakovost slovenskega poslovnega okolja, ki kot kažejo mednarodne raziskave ni ugodno in se celo vsako leto slabša. Najnovejše poročilo o

²⁴ Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest: Open Society Institute, 2002, str. 89.

²⁵ Evaluation report on Slovenia adopted by the GRECO at its 4th Plenary Meeting (12-15 december 2000), str. 13.

mednarodni konkurenčnosti svetovnih gospodarstev *The World Competitiveness Yearbook 2004* švicarskega inštituta IMD (*Institute for Management Development*) Slovenijo v krogu 60 držav in regij uvršča na 45. mesto (leta 2003 smo bili uvrščeni na 40., medtem ko smo bili leta 2002 še na 35. mestu) v krog manj konkurenčnih držav EU in slabše od vseh 10ih novih članic EU z izjemo Poljske. Indeks mednarodne konkurenčnosti IMD sestavljajo štiri večji sklopi: gospodarska uspešnost države, učinkovitost vlade, podjetniška učinkovitost in infrastruktura. K slabši uvrstitvi Slovenije po navajanju poročila največ prispeva močno poslabšanje podjetniške učinkovitosti, posebej slabo pa smo se odrezali v anketah, ki merijo odprtost nacionalne kulture za tuje ideje, razširjenost borznega trgovanja na podlagi notranjih informacij, odnos do globalizacije, trženjsko učinkovitost podjetij, učinkovitost nadzornih svetov in kredibilnost menedžerjev v gospodarstvu²⁶.

Zdi se torej, da tako tuji opazovalci kot tudi domači akterji v gospodarstvu vse bolj odkrito priznavajo, da je slovensko družbenoekonomsko okolje nakopičeno s pojavi, ki onemogočajo učinkovito delovanje gospodarskih subjektov, pospešujejo korupcijo in zmanjšujejo mednarodno konkurenčnost slovenskega gospodarstva. V nadaljevanju bomo to okolje podrobneje spoznali, predvsem tiste značilnosti, ki so v povezavi s korupcijo najpomembnejše.

4.1 Neformalna organizacija družbe in klientelistične mreže

Čeprav predvsem danes, v postsocialističnem obdobju, veliko govorimo o neformalnih mrežah in klientelističnih povezavah, predvsem v zvezi z večjimi korupcijskimi aferami, se zdi, da imajo le-te starejši izvor in da so bile prisotne že v prejšnjem družbenopolitičnem sistemu.

O prevladovanju neformalnih struktur v socialistični družbi govori denimo v svojem delu Kavčič, ko ugotavlja, da se na številnih področjih družbenih odnosov kopičijo pojavi, ki bi jih lahko s skupnim nazivom označili kot neodgovornost. Eden izmed takšnih pojavov naj bi predstavljalo odločanje izven predvidenih in legalnih samoupravnih organov in oblik. Ta problem naj bi bil prisoten od temeljnih organizacij preko delovnih in drugih

²⁶ The World Competitiveness Report 2004, Lausanne: International Institute for Management Development (IMD), 2004.

organizacij združenega dela ter njihovih povezav do družbenopolitičnih skupnosti (od krajevne skupnosti do federacije). Odločitve naj bi se dejansko sprejemale v neformalnih ali posvetovalnih organih, medtem ko legalni organi za te odločitve niti niso vedeli ali pa so jih le formalno potrjevali. (Kavčič, 1982:123)

Govorimo torej o neformalnih odnosih, o neformalnih skupinah, ali o neformalni strukturi družbe. Izraz neformalno zahteva primerjavo s formalnim, t.j. z »organizacijskimi shemami, predpisi, normativnimi pričakovanji, statuti urejeno strukturo odnosov med družbenimi vlogami« ter neformalnim obnašanjem nosilcev teh vlog, torej »tistim, ki od institucionaliziranega, normativno predvidenega bolj ali manj odstopa« (Jambrek, 1982: 136)

V sredini šestdesetih let je bila izdelana vrsta raziskav o družbenih aktivnostih in strukturi moči v delovnih organizacijah in lokalnih skupnostih. Že leta 1964 je Jerovšek na podlagi intervjujev z vodilnimi občinskimi funkcionarji, udeležbo na sejah za razpise direktorskih mest in analize vsebine prošenj kandidatov za razpisana direktorska mesta ugotovil, da »stvari in odločanje tečejo vedno manj po formalno predvidenih mehanizmih, vedno bolj pa po določenih neformalnih mehanizmih, ki so dokaj nevidni in jih je zato tudi težko kontrolirati.« (Jerovšek, 1964:6 v Jambrek 1982:137). V raziskavi je odkril več oblik neformalnih vodilnih grup, npr. razne »trojke, četvorke in peterke« v okviru občinskih odborov SZDL, neformalne (ožje) politične aktive na nivoju občine, razne kolegije. (Jambrek 1982:138)

Jambrek ugotavlja, da številne empirične raziskave mrež medosebnih odnosov pričajo o podobnih procesih neformalnega strukturiranja znotraj različnih institucionalnih in krajevnih okvirov. Takšne neformalne mreže pa so se pogosto razvile v zaokrožen sistem klientelističnih izmenjav, ki so potekale mimo formalno določenih pravil in postopkov. Tako ugotavlja poročilo mednarodne organizacije Open Society, da je bil izmed najpomembnejših lastnosti sistema, ki je deloval v okviru državnega socializma, četudi v različno blagih oblikah, globoko zasidran klientelističen sistem izmenjave, ki se je pojavil v odsotnosti učinkovitih tržnih, državnih ali drugih sistemov porazdelitve dobrin²⁷.

²⁷ Spremljanje pridruževanja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest: Open Society Institute, 2002., str 41.

Klientelizem lahko definiramo kot »mrežo socialnih odnosov, kjer osebna lojalnost do pokrovitelja pretehta sodobne alternative tržnih odnosov, demokratičnega sprejemanja odločitev in profesionalizma v javni upravi.« (Sajo, 2002:3) Gre torej za mrežo odnosov lojalnosti, ki deluje mimo formalnih organizacijskih shem, normativnih pričakovanj in formalnih predpisov. Najbolj poznana oblika klientelizma je gotovo nepotizem, pogosto pa se odnosi lojalnosti oblikujejo v krogu skupne politične pripadnosti.

Kot meni Sajo, postajajo klientelistične mreže obstojna oblika družbene organizacije tam, kjer druge oblike družbene organizacije ne obstajajo ali pa so nerazvite. Ker ob razpadu komunizma druge oblike družbene organizacije niso bile prisotne, je razumljivo in neizogibno, da so stare neformalne družbene strukture in klientelistične mreže preživele in postale središče bodočih odnosov, katerih posledice se kažejo v neučinkovitosti menjalnih odnosov, ki obenem kvarijo moralno demokracije in tržne zakonitosti v gospodarstvu postkomunističnega obdobja (Sajó, 2002: 9)

Pri tem je seveda potrebno poudariti, da niso vse neformalne mreže ilegalne ali avtomatično povezane s korupcijo. Dejstvo pa je, da neformalne mreže dostikrat omogočajo, da sistem dogovarjanja deluje bolj učinkovito in imajo zato potencial, da se preko njih začnejo pretakati ilegalne, nelegitimne aktivnosti in se pri tem izogibajo uradnim putem, iščejo bližnjice in omogočajo 'prijateljsko obravnavanje problemov' (Repovž; Delo, 2000: 5). Pri tem je koncentracija moči oz. vpliva ključnega pomena – več vpliva, kot lahko takšna neformalna mreža izvaja, večji je njen korupcijski potencial. Še posebno v majhnih družbah, kot je slovenska, je to lahko problem, meni dr. Dana Mesner Andolšek s fakultete za družbene vede. Korupcija je po njenem mnenju vsako ravnanje, s katerim tisti, ki ima moč odločanja, zaradi nekih zunanjih vplivov ne ravna v korist službe, v kateri deluje. In če so se vzpostavile formalne in neformalne mreže, takšne ali drugačne, kjer lahko pride do ravnanja, ki ni v korist organizacije oziroma institucije, v kateri deluje posameznik, je to škodljivo. In zato je tudi tako dejanje lahko korupcija. (Repovž, 2000: 5)

V Sloveniji je v povezavi s korupcijo vse pogostejše govora o klientelizmu in o raznovrstnih povezavah med političnimi in gospodarskimi akterji, ki naj bi delovali kot zaprt krog odločanja v zasledovanju lastnih (materialnih) interesov. Klientelistične mreže

naj bi v določeni meri oblikovali znanci in sodelavci iz prejšnjega režima, nove pa naj bi nastajale predvsem kot posledica dolgega obstoja ene stranke oz. koalicije strank na oblasti, z njene strani vodene privatizacije in koncentracije družbenega premoženja, političnega kadrovanja v javni upravi in državnih službah ter močne prisotnosti in vpliva države v gospodarstvu (politično kadrovanje v podjetjih z državnim lastništvom). Te klientelistične mreže naj bi številnim posameznikom omogočile ogromne zasluge, predvsem na račun države in družbenega premoženja, po drugi strani pa naj bi omogočale ohranitev političnega monopola eni stranki, ki je v Sloveniji na oblasti že 86% časa. (Puc, 2004:3)

Fenomena klientelističnih mrež v Sloveniji po mojem vedenju doslej še nihče ni načrtno raziskal, zato v veliki meri ostajam zgolj pri domnevah. So pa nekatere odmevnejše afere zadnjega obdobja (denimo SIB banka) razkrile obrise takšnih klientelističnih povezav, preko katerih so bili dogovorjeni in tudi izpeljani nekateri koruptivni posli in ki v svojem bistvu kažejo značilno zgradbo in delovanje teh povezav ter njihove družbene posledice.

Porast korupcije v Sloveniji in ostalih tranzicijskih državah lahko torej razložimo z nastankom številnih priložnosti za korupcijo, ki izhajajo iz same narave tranzicijskega obdobja. Toda pri tem je ključnega pomena struktura, preko katere se koruptivne izmenjave dogajajo – tu pa igrajo po mnenju Andrása Saja ključno vlogo klientelistične mreže. (Sajó, 2002:6)

4.2 Šibkost državnih institucij

Šibkost države in njenih institucij je tista rak rana tranzicijskih držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki omogoča korupcijo, institucionalizirano zlorabo javnega zaupanja in vodi v vedno večje nezaupanje državljanov v lastno državo.

Tranzicija se je za nekdanje socialistične države Srednje in Vzhodne Evrope izkazala kot veliko kompleksnejši in dolgotrajen proces, kot se je sprva pričakovalo. Ta proces spremljajo prizadevanja po ustvarjanju in utrjevanju novih institucij, naloga pa ni enostavna z ozirom na omejitve, ki jih predstavlja dediščina totalitarnih režimov in centralizirane ekonomije ter napetosti ekonomske tranzicije. Kvaliteta institucij se kaže v zrelosti trgov v teh državah, ki še vedno delujejo z razmeroma krhkimi in nejasnimi pravili

in regulativami. Posledično tako javne kot tudi privatne institucije po 13ih letih še vedno predstavljajo prehodne institucije, ki potrebujejo čas in prizadevanje po sledenju razvitih in demokratičnih standardov tržne ekonomije. (Mučo: 2000: 4)

4.2.1 Pravni sistem in pravna kultura

V Sloveniji je v tem oziru najbolj zaskrbljujoča in ima gotovo najbolj negativne posledice pravna nestabilnost in nespoštovanje prava. Pomemben del pravnih predpisov je bil v času tranzicije prilagojen novim razmeram. Novi predpisi so nastajali postopoma, pri čemer je pogosto prihajalo do pravnih praznin in celih področij pravne nejasnosti. V takih razmerah postane relativna in izgubi svoj pomen ena najpomembnejših vrednot družbe – ravnanje v skladu s pravom. To velja za posameznike in organizacije kot tudi za državne organe. Le ti so dolžni skrbeti za zakonitost, na drugi strani pa tem organom pogosto manjka pravna podlaga za ukrepanje zaradi že omenjene luknjičavosti in nejasnosti pravnega sistema. (Pirnat, 1994: 60)

Eden takšnih primerov pravne nejasnosti in pravnih praznin je tudi Zakon o trgu vrednostnih papirjev²⁸, ki naj bi urejal delovanje kapitalskega trga oz. trga vrednostnih papirjev. Zakon je v nekaterih primerih nejasen, medtem ko naj bi bile nekatere njegove določbe (glede sankcij) celo protiustavne. (Brezovnik: 2004)

Agencija za trg vrednostnih papirjev, ki izvaja nadzor nad dogajanjem na borzi, ima zaradi slabe zakonske podlage omejene pristojnosti nadzora in še bolj omejene možnosti sankcioniranja, kar pojasnjuje številne domnevne nepravilnosti in zlorabe na trgu vrednostnih papirjev, od tako imenovanih prikritih prevzemov do zlorab notranjih informacij, ki so v smislu korupcije gotovo najresnejši problem. O tem priča tudi najnovejše poročilo o mednarodni konkurenčnosti *The World Competitiveness Yearbook 2004*, ki Slovenijo po razširjenosti prepovedanega borznega trgovanja z notranjimi informacijami v primerjavi 60ih držav uvršča na zadnje, šestdeseto mesto.²⁹ Borut Hočevar, komentator pri časniku Finance celo trdi, da kapitalski trg še nikoli ni bil tako

²⁸ Zakon o trgu vrednostnih papirjev, Ur.L.RS št. 56/1999 (13.7.1999)

²⁹ *The World Competitiveness Yearbook 2004*, Lousanna: International Institute for Management Development (IMD), 2004.

nepošten do malih delničarjev, kot je zdaj, saj nadzor nad njim še nikdar ni bil tako slab. (Hočevar, 2004)

Pravo pa niso zgolj zakoni, je tudi kultura, je del splošne kulture in kot tako vedno odsev dejanskega stanja v določeni družbi. Na tem področju so najbolj vidne dejanske vrednote, ki vladajo družbi. Čeprav je pri tem bistvena vloga zakonodajnih in pravosodnih institucij, je posredno za stanje prava v družbi odgovoren vsak posameznik: kot pravni subjekt, ki spoštuje pravne predpise, in kot volilec, ki nagrajuje ali kaznuje ravnanje zakonodajalca. Posameznik končno sooblikuje vrednostni sistem v družbi. (Krajnc, 1994: 78)

Prav v pravni kulturi vidi Boštjan Penko, bivši direktor vladnega Urada za preprečevanje korupcije pomemben vzrok za razširjenost korupcije v Sloveniji. Obstajata namreč dva nasprotna pristopa k interpretaciji pravnega reda. Prvi, pravno-pozitivistični, ki pri nas prevladuje, pravi, da je pravo zgolj predpis in je pri nas izpeljan v prepričanje, da je dovoljeno vse, kar z zakonom ni izrecno prepovedano. Na drugi strani pa imamo naravno pravo, ki temelji na vrednotah. Pravo je po eni strani norma, po drugi strani pa je vrednota. V razviti demokratični družbi, ki spoštuje načela pravne države, je pozitivistični pogled na pravo presežen, ključnega pomena so vrednote, ki jih ta načela ščitijo. Pri nas pa posamezniki še vedno skušajo do skrajnosti izrabiti vse tisto, kar po pravu ni prepovedano in se pri tem sklicujejo na domnevno nedolžnost, dokler jim ni nasprotno dokazano s pravnomočno sodbo, meni Penko. (Žerdin in Štamcar, 2003: 35)

Ljudje naj bi torej ravnali v duhu predpisov. Ob tem je ključno, da bi se morali skladno z duhom zakona obnašati tudi in predvsem najvišji državni organi, funkcionarji, ljudje, ki zasedajo ključna mesta v državi, vodilni podjetniki in javnomnenjski voditelji. Ti ljudje bi morali dajati zgled. Če zgleda od zgoraj ni, ne moremo pričakovati, da bodo skladno z duhom zakona ravnali ljudje, ki so nižje na družbeni lestvici. Ravnanje elite navadno s stališča zakonske norme ni sporno, kakor ni s stališča zakonske norme nič narobe, če ima direktor javne institucije prekomerno visoko plačo, a ima takšen zgled vpliv na celotno družbo. V Sloveniji imamo po mnenju Boštjana Penka resne težave z občutkom, standardi služenja skupnemu dobremu. (prav tam)

Za obstoj korupcije in drugih oblik kriminala pa je bistvenega pomena tudi (ne)učinkovitost nadzornih mehanizmov in ostalih organov, ki so dolžni skrbeti za uresničevanje prava. Ti so bili v času razpada socializma deloma oslabljeni, vendar je po

Pirnatovem mnenju drug razlog za njihovo neučinkovitost veliko pomembnejši. Kot vsi avtoritarni režimi je tudi socializem v veliki meri temeljil na obsežnih neformalnih nadzornih mehanizmih, ki so bili na mnoge (neformalne) načine povezani s partijskim vrhom. Del tega mehanizma je bil sistem »samoupravne delavske kontrole« in obsežne mreže agentov, sodelavcev in informatorjev službe državne varnosti. Temu primerno so bili formalni nadzorni mehanizmi majhni in usposobljeni predvsem za preganjanje t.i. klasičnega kriminala. Ti mehanizmi, predvsem policija, tožilstvo, sodišča, deloma pa tudi drugi mehanizmi, kot so inšpekcije, bivša SDK in davčni organi, so bili povsem nepripravljeni na velike razsežnosti organiziranih in zapletenih kršitev, ki jih je prinesla tranzicija. (prav tam)

4.2.2 Nadzorni mehanizmi

Danes je neučinkovitost nadzornih mehanizmov pri odkrivanju nepravilnosti in primerov korupcije očitna, bodisi ko gre za nadzor na trgu vrednostnih papirjev, kjer so, kot ugotavljamo, nezakonitosti množične, bodisi v primeru tržnih inšpektorjev, ki ne storijo ničesar celo v primeru množičnih prevar (kot v primeru afere Orion), ali pa ko gre za učinkovitost nadzora uprav podjetij s strani njihovih nadzornih svetov - po tem kriteriju se ponovno uvrščamo na sam rep razvitih držav (na 58. izmed 60ih držav, ki jih analizira Poročilo o konkurenčnosti svetovnih gospodarstev švicarskega inštituta IMD). Zadnji podatek niti ne preseneča, če poznamo izredno kadrovsko prepletenost funkcij upravljanja in nadzora v slovenskih gospodarskih družbah. Po anketi združenja članov nadzornih svetov je v slovenskih delniških družbah kar okrog tretjina nadzornikov iz vrst uprav v drugih družbah, obenem pa je v nadzornih organih tudi veliko upokojenih menedžerjev. Konkretnih primerov za to je veliko, denimo: Jože Stanič, bivši direktor Gorenja sedi v nadzornem svetu Petrola, ki ga vodi Janez Lotrič, oba pa sta tudi člana nadzornega sveta Slovenske izvozne družbe. Janez Bohorič nadzoruje poslovanje Mercatorja, ki ga vodi Zoran Jankovič, hkrati pa sedita skupaj v nadzornem svetu Pokojninske družbe A, katerega člani so tudi Danilo Toplek, Edvard Svetlik in Herman Rigelnik, vodilni možje podjetij Talum, Hidrija in Autokommerce. Direktor Perutnine Ptuj Roman Glaser je tudi član nadzornega sveta Probanke, direktorica Probanke Romana Pajenk je tudi članica nadzornega sveta Trima, direktorica Trima Tatjana Fink pa je tudi članica nadzornega sveta podjetja Viator-Vektor. V smislu medsebojnega nadzora ni nepomembno dejstvo, da so vsi omenjeni posamezniki tudi člani Foruma 21, društva za politična, gospodarska,

razvojnaja, socialna, kulturna in etična vprašanja, v katerem je okrog bivšega predsednika Milana Kučana zbran znaten del politične, kulturne, znanstvene, predvsem pa gospodarske elite. Čeprav Kučan zatrjuje, da Forum ne želi sodelovati v tekmi za porazdelitev moči in za obvladovanje vzvodov odločanja, ampak hoče izražati svoja stališča o političnih, socialnih in drugih vprašanjih v tej družbi, so drugi prepričani, da Forum 21 dokončno razkriva tranzicijsko prepletenost politike in kapitala ter da je glavni interes zaprte družine bogatih in vplivnih posameznikov ohranitev svojega monopolnega tržnega položaja in politične vladavine. (Kovač, 2004a: 18)

4.2.3 Institucije odkrivanja in pregona

Poleg nadzornih institucij se tudi institucije odkrivanja in pregona kažejo kot nesposobne učinkovito se spopasti s korupcijo in gospodarskim kriminalom. Težave imajo na policiji, kjer primanjkuje usposobljenih kriminalistov, na drugi strani veliko kazenskih ovadb, ki jih poda policija, čaka v rokah tožilstva. Ali kot je opozoril dr. Anton Dvoršek z Visoke policijsko-varnostne šole, da je "usposobljenost kriminalistov kriminalna". Fluktuacija kadrov, ki narašča od leta 1992, je že škodljiva; samo od leta 1998 do 2002 naj bi se zamenjala polovica kriminalistov. Izkušen kriminalist bi moral imeti vsaj pet let delovnih izkušenj, a je takšnih le dobra tretjina, pri tem pa je kritična tudi izobrazbena struktura, ki je ključna za uspešno preganjanje gospodarske kriminalitete. Na drugi strani je premalo specializiranih tožilcev, davčni inšpektorji so brez pooblastil, ne obstaja centralna enota za finančne analize, notranji nadzor v podjetjih je šibek, ni pa več tudi podpore, ki jo je nekoč imela policija v nekdanji Službi družbenega knjigovodstva. (Rankov, Vukić, 2002)

Franc Mazi, začasni vodja vrhovnega državnega tožilstva, opozarja, da imajo tožilci premalo znanja oziroma jim je znanje, ki so si ga pridobili v prejšnjem sistemu, prej v napoto kot v pomoč. Drugače je pri odvetnikih obdolžencev, ki, če nič drugega, postopke zavlačujejo in ob obremenjenosti sodišč pride do zastaranja zadev. »Trenutno je državno tožilstvo organ, ki pomaga policiji, da pride do odredbe za uporabo posebnih metod in sredstev, nato pa le čaka na ovadbo, ko pa ima ovadbo na mizi, je pogosto prepozno, da bi zbrali ustrezne dokaze«, pravi Mazi. Med drugim je problematična tudi kaznovalna politika. V EU denarne kazni prevladujejo, pri nas pa so redke, pogojne kazni pa se izrekajo tudi za huda kazniva dejanja. (prav tam)

4.2.4 Sodišča

Slovensko sodstvo se utaplja v sodnih zaostankih, ki jih državi kljub številnim ukrepom in programom (znameniti Herkules) ne uspe odpraviti. Sodišča sodne spore meljejo predolgo, zaradi česar veliko postopkov še pred končanjem zastara. Ob koncu leta 2002 je bilo tako nerešenih 567.839 spisov, ob tem pa ni podatkov o tem, koliko kazenskih zadev je do tedaj zastaralo, saj v sodni statistiki o tem ne vodijo podatka; primeri, ki zastarajo, se namreč preselijo v rubriko, ki ne bremeni več sodišča oz. med rešene primere. (Vipotnik, 2003a)

Da razmere v sodstvu niso dobre in da veliko sodnikov ne dela dovolj, priznava tudi Jernej Potočar, predsednik višjega sodišča v Ljubljani. Kot pravi, imajo sodišča sodne zaostanke že ves čas, po letu 1994 pa so se ti tako povečali, da jih ni bilo mogoče več obvladovati. Vzrok za to je po njegovem mnenju v prvi vrsti neizkušenost sodnikov, saj je veliko število izkušenih sodnikov tedaj izrabilo privilegij in se predčasno upokojilo. V lanskem letu je tako na okrajnem sodišču v Ljubljani, ki pridela največ sodnih zaostankov, delalo kar 34 sodnikov z manj kot tremi leti izkušenj, medtem ko mora po Potočarjevem mnenju dober sodnik imeti najmanj deset let sodne prakse, da lahko sodi s polno paro in ne izgublja časa s preučevanjem predpisov. (Vipotnik, 2003b)

Posebej zanimiv je podatek, da izvršbe predstavljajo velik delež težav, ki vplivajo na neučinkovitost sodišč. Maja Tratnik, predsednica sodnega sveta, je prepričana, da v tej državi nihče ne plačuje računov, saj sodišče na leto zasuje kar 27.000 predlogov za izvršbo zaradi neplačanih računov, leto dni po neuspelem rubežu pa se takšna zadeva že uvrsti med sodne zaostanke. (prav tam) Tako si gresta, kot kaže, finančna nedisciplina in neučinkovitost sodnega sistema z roko v roki pri ustvarjanju pravne nestabilnosti in nespoštovanju prava.

O tem, da neučinkovito sodstvo močno obremenjuje slovenske državljane, govori ugotovitev parlamentarne komisije za peticije, da največji delež peticij državljanov (31%) zadeva področje pravosodja, prevladujejo pa, razumljivo, sodni zaostanki. Kot ugotavlja

komisija, pa se število tovrstnih peticij v zadnjih štirih letih povečuje, saj naj bi še leta 2000 vloge s področja pravosodja predstavljale le 23% vseh vlog.³⁰

4.3 Plačilna nedisciplina

Tako gospodarska kot obrtna zbornica Slovenije ugotavljata naraščanje plačilne nediscipline, ki postaja breme slovenskega obrtništva in podjetništva. Po mnenju manjših podjetnikov in obrtnikov so glavni problem še vedno predolgi postopki izterjave dolgov, nekateri pa opozarjajo na poslovno nemoralo, ki bo imela v Sloveniji potuho, vse dokler bodo denimo menedžerji, ki se izogibajo poravnavi pogodbenih obveznosti, jutri brez posledic dobili službo v drugem podjetju. (Manfreda, 2004)

Kljub temu da problem finančne discipline postaja vse resnejši, analize o stanju neodplačanih dolgov v Sloveniji nimamo. Podatkov o tem, koliko je pri članih neizterjanih dolgov, ne zbirajo ne na gospodarski ne na obrtni zbornici, medtem ko se AJPES ukvarja le z blokiranimi računi, država pa ima samo seznam tistih neplačnikov, ki dolgujejo njej. (prav tam)

Kot pravi Milica Gostiša z obrtne zbornice, je bilo v zadnjih letih sprejetih več zakonov, med drugim o izvršbi in zavarovanju plačil³¹ ter o finančnem poslovanju³², kljub temu pa ugotavljajo, da je plačilne nediscipline vse več in da neporavnavanje računov resno ogroža zlasti manjša podjetja in obrtnike. »Pravni red ne velja za vse enako in močnejši poslovni partnerji izigravajo manjše. Pri tem ni izjema niti država kot naročnica poslov«, pravi Gostiša. Tudi bivši generalni sekretar OZS Anton Filipčič ugotavlja, da je plačilna nedisciplina že dosegla kritično točko, ki uničuje dobre obrtne in podjetniške enote. (prav tam)

4.4 Odnos do javne lastnine

Razmah korupcije v tranzicijskem obdobju v Sloveniji je po mojem mnenju tesno povezan z odnosom do družbene oz. javne lastnine, ki sodi v širši kontekst ugleda in poslovne

³⁰ Največ obravnavanih vlog s področja pravosodja, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=74258>, (25.5.2004)

³¹ Zakon o izvršbi in zavarovanju, Ur.L RS št. 51/98 (17.07.1998), spremenjen št. 16/04 (20.02.2004).

³² Zakon o finančnem poslovanju podjetij, Ur. L. št. 16/04 (20.02.2004), spremenjen št.110/99 (30.12.1999).

kulture, ki v določeni meri, kot kaže, izvira še iz preteklega socialističnega obdobja. Kot ugotavlja Pirnat, so »vodilni« kadri iz socialističnega sistema pogosto družbeno lastnino šteli za svojo, kar niti ni bilo daleč od resnice, saj so v veliki meri z njo gospodarili in si prisvajali presežno vrednost. Ta identifikacija je ostala pri istih ljudeh tudi v postsocializmu, zato za večino prisvajanje te lastnine v obliki divjih privatizacij ni predstavljalo velikih moralnih pretresov. Odsotnost učinkovitih nadzornih mehanizmov je to močno olajšala in v družbi ustvarila videz, da je to dovoljeno, saj ni učinkovito sankcionirano. (Pirnat, 1994: 61) Pričakovanja posameznikov po velikih kratkoročnih prihodkih so pogosto vodila v opustitev ugleda in poslovne etike, namesto v utrjevanje zaupanja in zvestobe, v iskanju hitrih zaslužkov pa so prevare, podkupovanje in druge oblike korupcije postale domiselne in primerne poslovne odločitve. (Mučo: 2000: 4)

Primeri prisvajanja družbene lastnine so v tranzicijski Sloveniji številni, eden odmevnejših in aktualnejših je primer Zavarovalnice Triglav, kjer je šlo po mnenju Boštjana Penka, bivšega direktorja Urada za preprečevanje korupcije, za sum povečevanja deležev delniškega (lastniškega) kapitala na račun nenominiranega (družbenega) kapitala in s tem povezanim negospodarnim upravljanjem z družbenim kapitalom³³. Drugi takšen primer pa je razvpiti primer nakupa SIB banke s strani ljubljanskega javnega podjetja Energetika (podrobneje predstavljen v nadaljevanju), kjer je na takšen ali drugačen način v zasebne žepe stekel denar, ki so ga meščani Ljubljane zbirali na račun prekomernih stroškov ogrevanja.

Divje privatizacije in različna druga prisvajanja javne lastnine so povzročila, da je v družbi ne ravno majhno število ljudi obogatelo brez velikih prizadevanj in naporov, torej na očitno neetičen in celo protipraven način. Na drugi strani se je v tranzicijskem času močno povečala nezaposlenost predvsem kot posledica ekstenzivnega zaposlovanja v socializmu in gospodarskega prestrukturiranja. Socialne razlike so se zato nerazumljivo povečale in v družbi se izgubljajo merila vrednosti ter normalna razmerja med dohodki, premoženjem in posameznikovimi naporji in uspehi. (Pirnat, 1994: 61) Očiten primer so pred nedavnimi objavljeni podatki o plačah nekaterih javnih uslužbencev, ki za svoje delo v odsotnosti kakršnihkoli pogojev in kriterijev uspešnosti prejemajo astronomsko visoke plače, seveda iz davkoplačevalskega denarja.

³³ Protikorupcijski urad o Triglavu, http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20020729_2012100.php (28.2.2004)

4.5 Netransparentnost in dostop do informacij

Transparentnost delovanja države in družbe ter poslovanja podjetij igra ključno vlogo pri zmanjševanju priložnosti za korupcijo, za povečevanje preglednosti javnih financ, kjer jih vlada ne zagotavlja, kakor tudi za krepitev odgovornosti gospodarskih družb do svojih delničarjev. Takšno je sporočilo poročila *Global Corruption report 2003*³⁴, ki ga izdaja nevladna mednarodna organizacija za boj proti korupciji Transparency international in ki posebno pozornost posveča vprašanju transparentnosti in dostopa do informacij. Ko gre za transparentnost poslovanja lahko podjetja delujejo samoiniciativno z uvajanjem lastnih pravilnikov in smernic delovanja, ki vsebujejo specifična pravila proti podkupovanju in drugim oblikam korupcije ter metode ocenjevanja notranjega nadzora in učinkovitosti uvajanja teh pravil. Takšne smernice so navado zbrane v etičnem kodeksu, ki ga je po podatkih raziskave Urada za preprečevanje korupcije sprejela le slaba petina ali 19,7% slovenskih podjetij. Po podatkih ankete jih 17,7% namerava kodeks v prihodnje še sprejeti, medtem ko je več kot polovica (52%) vodilnih delavcev prepričanih, da v njihovem podjetju etičnega kodeksa ne potrebujejo.³⁵

Prostovoljna iniciativa je lahko še učinkovitejša, če podjetja pri tem med seboj sodelujejo. Primer takšnega sodelovanja so nekatere sektorsko-specifične smernice odpravljanja korupcije in pospeševanja dostopa do informacij, kot denimo projekt *Mining, Minerals nad Sustainable Development* (MMSD) v rudarski industriji. Dvoletni projekt, ki je pričel aprila 2000 in ga je vodil Mednarodni inštitut za okolje in razvoj s sedežem v Londonu, je izdelal številna priporočila, vključno s pozivom rudarskim družbam k oblikovanju nacionalnih koalicij med industrijo in civilnodružbenimi organizacijami za oblikovanje smernic in kontrolnih mehanizmov. MMSD je spodbudil podjetja in oblasti k objavi osnovnih informacij o zaslužkih iz posameznih projektov in o prejemkih s strani vlade, kakor tudi informacij o tem, kako so bila ta sredstva porabljena.³⁶

Posebno pozornost poročilo *Global corruption report 2003* namenja finančnemu poročanju in vlogi, ki jo to ima za razkritje privatne in javne korupcije. Nekaterе velike gospodarske afere v ZDA (Enron, Worldcom) so prinesle potrebo po izboljšanju ureditve

³⁴ Global Corruption Report 2003. Berlin: Transparency International, 2004.

³⁵ Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem, Urad RS za preprečevanje korupcije, Ljubljana, 2002: str 49.

³⁶ Global Corruption Report 2003, Berlin: Transparency International, 2004 str 38.

finančnega poročanja in vloge finančnih revizorjev. Ključna pri polomu Enrona (zdi se, da podobno tudi v slovenskem primeru sporne prodaje SIB Banke) je bila namreč sposobnost uprave, da zakrije ogromne izgube iz bilance, pri čemer so sodelovali revizorji, ki so Enronu pri tem celo svetovali in s tem kompromitirali svojo neodvisnost.³⁷ Podobno sporno vlogo je imela tudi revizorska hiša, ki je pregledovala poslovanje SIB Banke v letu pred njeno prodajo, a pri pregledu ni ugotovila nobenih nepravilnosti, čeprav se je kasneje izkazalo, da je bila banka ves čas v zelo slabem finančnem položaju.³⁸

Če je omejevanje informacij s strani gospodarskih družb še mogoče razložiti z njihovimi legitimnimi poslovnimi interesi, pa je omejevanje dostopa do informacij javnega značaja nesprejemljivo. Javne informacije je namreč potrebno razumeti kot informacije, ki jih država hrani v imenu ljudstva, za njihovo uporabo in v njihov najboljši interes. Kot takšne morajo biti na voljo ljudstvu, razen če obstajajo prepričljivi razlogi za njihovo pridržanje. Idealni pristop Transparency International vidi v primeru Brazilije, kjer pravno pravilo nalaga, da morajo biti uradne informacije posredovane vsakomur, ki jih zahteva, razen če za njihovo pridržanje ne obstaja dober razlog.³⁹

Izgovor varovanja 'poslovnih informacij' z omejevanjem pravice javnosti do informacij so pogoste tudi pri nas. Toda državljani imajo brez dvoma demokratično pravico poznati podrobnosti poslovnih dogovorov med vlado in njenimi dobavitelji, posebej ker gre pri tem za javna sredstva. Dostop do popolnih in zanesljivih javnih informacij pa mora biti zagotovljen tudi privatnemu sektorju, posebej v povezavi s pravili in izvajanjem javnih storitev, ki jih nekatere države že objavljajo preko interneta.⁴⁰

Primeri omejevanja dostopa do informacij s strani vladnih služb in ministrstev so številne, kot je denimo primer iz avgusta 2002, ko zunanje ministrstvo novinarju Dnevnika ni želelo izdati informacij o tem, koliko denarja država porabi za najemnine, vzdrževalna dela, obratovalne stroške ali nakupe prostorov posameznega slovenskega veleposlaništva, konzulata in rezidence, z izgovorom, da naj bi za vednost javnosti in davkoplačevalcev

³⁷ Global Corruption Report 2003, Berlin: Transparency International, 2004 str.39.

³⁸ Odbor za finance bo razpravo o SIB nadaljeval na zaprti seji, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=46706&ed=&datum=&poskus=prvic>, 20.3.2004

³⁹ Global Corruption Report 2003, Berlin: Transparency International, 2004 str.16

⁴⁰ Global Corruption Report 2003, Berlin: Transparency International, 2004 str.20

zadoščalo, da izvedo zgolj skupno vsoto, ki jo vlada in država na leto namenita za opravljanje diplomatske dejavnosti. (Gaube, 2002)

Javnost upravičeno pričakuje večjo odgovornost kadarkoli privatno podjetje izvaja javne funkcije ali kjer so tradicionalne državne funkcije privatizirane. Na področjih, kjer javni sektor sodeluje s privatnim, je pravica javnosti do informacij toliko bolj upravičena kot o dejavnostih izključno v domeni privatnega sektorja, saj takšne aktivnosti nenazadnje vključujejo davkoplačevalski denar. Podobno velja za podjetja v državni lasti in druga javna podjetja in zavode. Spet lahko omenimo nakup SIB Banke s strani javnega podjetja Energetika kot primer neodgovornega obveščanja javnosti. Vodstvo Energetike je namreč na tiskovni konferenci javnosti in medijem predstavilo informacije o nakupu banke šele mesec dni po opravljenem prvem delu posla (Rankov, 2001a), medtem ko bi zgodnejše informiranje o nameri nakupa omenjene banke gotovo pripomoglo k natančnejšemu preverjanju smotrnosti nakupa in posledično zavarovalo interese meščanov, katerih denar je bil pri tem zapravljen.

Zadnje čase javnost razburja še en pojav, ki je povezan z dostopom do informacij oz. s transparentnostjo delovanja državnih organov in javnih služb. Gre za objavo informacij o plačah in honorarjih nekaterih javnih uslužbencev. Februarja letos je pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja Igor Šoltes med drugim izdal odločbo, po kateri je moralo vodstvo RTV Slovenija objaviti podatke o svojih plačah. Vodstvo javnega zavoda RTV je temu nasprotovalo in celo vložilo tožbo na upravnem sodišču ter zahtevalo, da ta pooblaščenčevo odločbo odpravi.⁴¹

Direktor RTVS Aleks Štakul naj bi po podatkih AJPEŠA od septembra do decembra 2003 prejemal med 1,9 in dva milijona tolarjev bruto plače, te pa naj bi na RTVS, potem ko je postalo jasno, da bodo objavljene, nekoliko znižali. Februarja letos je po podatkih Ajpesa Štakul prejel nekaj več kot 1,81 milijona tolarjev plače, kar je največja izplačana plača na RTVS po individualni pogodbi. (prav tam)

Način, po katerem je pooblaščenec odločil, naj bi bil po mnenju vodstva RTV-ja nezakonit, medtem ko Šoltes trdi, da je bila odločitev pravilna, skladna z ustavo in z

⁴¹ Vodstvo RTVS toži Šoltesa, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=80432> (19.5.2004).

zakonodajo. Šoltes je v odločbi presodil, da v konkretnem primeru v razmerju med pravico vedeti in pravico do varstva osebnih podatkov prevlada prva, saj se s tem zagotavlja javnost in transparentnost dela državnih organov in primerna poraba javnih sredstev. Državljeni in davkoplačevalci imajo po njegovem mnenju pravico vedeti, kako se porablja denar, ki so ga zaupali v upravljanje. (prav tam)

Naj zaključim z mislijo iz večkrat omenjenega poročila *Global Corruption report 2003*, ki pravi takole: »Če je naš cilj transparentnost, odgovornost in pošteno vladanje – vlada, ki ji lahko zaupamo in privatni sektor, ki je zaupanja vreden – potem je jasno, da več informacij, kot nam je na voljo in večje zaupanje, kot ga imamo v njihovo točnost, večja verjetnost je, da bomo zastavljeni cilj dosegli.«⁴²

4.6 Vpliv države v gospodarstvu (prepletanje politike in gospodarstva)

4.6.1 Državno lastništvo v gospodarstvu

Privatno lastništvo je ključni vir vzpodbud po inovacijah in večji učinkovitosti podjetij, argument proti državnemu lastništvu pa postane posebej močan, ko v izračun vstopijo politični pomisleki. (Schleifer, 1996: 5) Temeljni razlog za privatizacijo leži namreč v neskladjih vladnih ciljev. Ker želijo politiki ostati na oblasti in uživati prednosti svoje službe, je eden izmed pomembnih ciljev vsake vlade, ohraniti politično podporo. V demokracijah takšna podpora pomeni volilne glasove. Vlade po vsem svetu že od nekdaj usmerjajo ugodnosti svojim političnim podpornikom, bodisi v obliki delovnih mest z nadpovprečnim prihodkom, bodisi z neposrednimi nakazili. Vlade so izkoriščale svoj nadzor nad državnimi podjetji in ostalim premoženjem kot sredstvo distribucije teh ugodnosti s prekomernim zaposlovanjem v državnih podjetjih in agencijah, ustvarjanjem vladnih projektov, ki prinašajo dobiček podpornikom itd. Z drugimi besedami, državna podjetja so neučinkovita ne samo zato, ker njihovim menedžerjem primanjkuje vzpodbud za zmanjšanje stroškov, temveč zato, ker je neučinkovitost posledica načrtne vladne politike premeščanja sredstev podpornikom. (Shleifer in Vishny, 1994, 1998; Bennedsen, 1998 v Schleifer, 1996: 15,16) Skladno s tem pogledom na državno lastništvo vodi privatizacija do pomembnega izboljšanja produktivnosti in profitabilnosti, saj se

⁴² Global Corruption Report 2003, Berlin: Transparency International, 2004 str. 14.

zaposlenost zmanjša in zviša učinkovitost v smeri privatnih standardov. (Megginson et al., 1994; La Porta in Lopez-de-Silanes, 1997; Frydman et al., 1998 v Schleifer, 1996:16) Prav zato so sindikati po vsem svetu tipično najglasnejši nasprotniki privatizacije, saj lahko zagotovijo pomembne ugodnosti svojim članom v podjetjih v državni lasti, v zameno za politično podporo. (Lopez-de-Silanes, 1997; Lopez-de-Silanes, Shleifer in Vishny, 1997 v Schleifer, 1996:17)

Politični pomisleki torej ne le krepijo argument za privatizacijo državnega lastništva, ampak predstavljajo celo ključen razlog zanj, odprava priložnosti za politično motivirano razporejanje sredstev pa je po Schleiferjevem mnenju celo temeljni dosežek procesa privatizacije po vsem svetu. (prav tam)

Proces privatizacije v Sloveniji je vzpostavil lastniški sistem, v katerem država neposredno oz. posredno, v prvi vrsti prek svojih paradržavnih skladov Kapitalske družbe (Kad) in Slovenske odškodninske družbe (Sod) še danes ohranja znaten lastniški delež in s tem nadzor nad gospodarstvom⁴³, vključno z nekaterimi gospodarsko najvplivnejšimi slovenskimi podjetji, na kar v kontekstu korupcije opozarja tudi poročilo Open Society Institute »Spremljanje pridruževanja EU: Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji 2002«, ki opozarja:

V teh okoliščinah večinska koalicija političnih strank, ki tvori vlado, ne pridobi samo večine sedežev v parlamentu, temveč tudi velik vpliv v državnih podjetjih. Vlada (ki predstavlja lastnico, t.j. državo) nadzira imenovanja na najvišja vodilna mesta v teh podjetjih in z bolj ali manj političnim zaposlovanjem v teh primerih povečuje svoj vpliv nad gospodarstvom in s tem nadzira znatno premoženje.⁴⁴

Po informativnih izračunih Urada za makroekonomske analize in razvoj je imela leta 2001 država neposredno 5,5 odstotni lastniški delež v slovenskih podjetjih, preko njenih paradržavnih skladov Slovenske odškodninske družbe (Sod) ter Kapitalske družbe (Kad) pa še nadaljnjih pet odstotkov. (Kovač, 2004b: 30) Konec leta 2002 je tako imela država po knjigovodskih vrednostih neposredno v gospodarskih družbah 600 milijard tolarjev delnic in lastniških deležev, medtem ko sta Kad in Sod upravljala 669-milijardno

⁴³ Poročilo GRECO za Slovenijo ocenjuje, da je s strani države kontroliran ekonomski sektor še leta 2000 proizvedel kar 45% slovenskega BDP-ja.

⁴⁴ Spremljanje pridruževanja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest: Open Society Institute, 2002. str. 90

premoženje (od tega Kad okoli 240 milijard) v številnih slovenskih podjetjih. (Šurla, 2004: 29)

Država danes med drugim ostaja večinska lastnica dveh največjih slovenskih bank NLB in NKBM, največje slovenske zavarovalnice z monopolnim tržnim deležem Zavarovalnice Triglav, največjih slovenskih železarn ter osrednjega telekomunikacijskega podjetja Telekom in njegovih hčerinskih družb Mobitel in Siol, ki sta v stodstotni Telekomovi lasti (Šurla, 2004: 29), medtem ko ima država posredno, prek Kapitalske družbe in Slovenske odškodninske družbe v lasti pomembne deleže v nekaterih najuspešnejših slovenskih podjetjih, med drugim v Petrolu (SOD in KAD skupno 27,15%), Luki Koper (skupno 25,91%), Mercatorju (skupno 28,84%), Savi (skupno 32,12%), Krki (skupno 23,99%), Pivovarni Laško (skupno 14,01%) in Intereuropi (skupno 9,12%). (Praprotnik, 2004a: 9) Poleg tega imata paradržavna sklada v številnih podjetjih nadzorni, več kot 25% delež - ob zgoraj omenjenih še v Gorenju (33,75% lastniški delež), Istrabenzu (29,3%), Belinki (27,6%) ali Žitu (26,5%), medtem ko se drugje pojavljata kot največja lastnika, kot denimo v Krki (24,3% lastniški delež), Merkurju (23%), Kolinski (22,7%) ali Delu (19,1%).(prav tam)⁴⁵

Mreža posrednega državnega lastništva pa je še dodatno prepletena, če upoštevamo lastniške deleže, ki jih ima v slovenskih podjetjih Nova Ljubljanska Banka (v kateri ima kljub prodaji 34% deleža belgijski KBC država še vedno 35,4% delnic, medtem ko jih prek Kada, Soda in Zavarovalnice Triglav obvladuje približno polovico) neposredno in posredno preko družbe za upravljanje LB Maksima, ki je v njeni 95,5 odstotni lasti, ter investicijske družbe ID Maksima; Nova Kreditna banka Maribor (kar 90% njenih delnic je v neposredni lasti Republike Slovenije, ostalih 10% pa upravljata Kad in Sod) neposredno in posredno prek družbe za upravljanje privatizacijskih skladov Infond ID in Infond PID ter Zavarovalnice Maribor, ki je v njeni 49,9-odstotni lasti, ter Zavarovalnica Triglav (v večinski lasti Kada in Soda), ki se v številnih podjetjih kot lastnik pojavlja neposredno prek svojega kritnega sklada življenjskih zavarovanj, družbe za upravljanje Triglav, katere 67,5 odstotna lastnica je, oziroma investicijske družbe Triglav Steber I. (Šurla, 2004:31)

⁴⁵ Podatki iz tega vira se nanašajo na leto 2002, ko denimo Pivovarna Laško še ni imela v lasti 24,98% deleža časopisne hiše Delo in sta bila Kad in Sod njen največji lastnik.

Tabela 8: Posredno lastništvo države v največjih slovenskih podjetjih (v odstotkih)

	KAD	SOD	Skupina NLB	Skupina NKBM	Skupina Zavarovalnica Triglav	Drugi	SKUPAJ
1. Luka Koper	11,07	13,35	0,15	2,36	3,48	17,43	49,8
2. Intereuropa	10,08	/	/	12,22	7,72	17,69	47,7
3. Pivovarna Laško	7,46	7,09	4,91	17,74	8,17	/	46,3
4. Istrabenz	12,91	16,41	3,6	1	9,17	/	43,1
5. Kolinska	12,18	10,59	10,41	1,86	7,49	0,22	42,66
6. Gorenje	18,55	15,28	3	2,71	2,46	0,54	42,4
7. Banka Celje		9,36	29,37	1,32	2,01	/	42
8. Cinkarna Celje	22,24	11,44	1,2	0,47	5,64	0,45	41,4
9. Comet	21,5	/	/	18,04	/	/	39,5
10. Abanka	/	/	/	/	31,49	6,98	38,4
11. Delo	7,46	11,71	11,09	7,69	/	0,35	38,3
12. Petrol	8,32	19,48	0,97	3,98	4,28	1,18	38,2
13. Droga Portorož	9,06	8,81	8,07	/	9,92	/	36
14. Žito	15,42	11,11	1,84	4,53	0,18	/	35,9
15. Mercator	16,05	13,56	/	/	5,32	/	34,9
16. Autocommerce	15,8	/	/	6,79	/	9,99	32,6
17. Terme Čatež	13,5	5,1	10,3	/	3,42	/	32,3
18. Merkur	15,4	7,6	2,49	3,28	3,49	/	32,3
19. Krka	9,58	14,41	0,99	0,95	4,29	0,95	31,5
20. Belinka	15,19	12,51	/	/	1,41	/	29,1
21. DZS	6,32	/	0,78	/	16,1	2,26	25,4

Vir: KDD in letna poročila v Šurla, 2004:30

Državno lastništvo gospodarskih družb daje vladi večjo moč, kot ji pripada v političnem sistemu, obenem pa ji prek neposrednega in posrednega lastništva omogoča politično kadrovanje v nadzornih svetih in preko njih v upravah teh podjetij, s čimer obstaja velika možnost nastanka klientelističnih in potencialno koruptivnih povezav med politiko in gospodarstvom. Da so možnosti za politično kadrovanje dejanske, so nenazadnje pokazali dogodki iz poletja 2000, ko je na oblast za kratek čas stopila t.i. Bajukova vlada, ki je kmalu zamenjala nadzornike in predsednika uprave v Kapitalski družbi in Slovenski razvojni družbi, Marjan Podobnik pa je tedaj postal direktor Telekoma, kar še vedno predstavlja enega najprozornejših primerov poseganja politike v gospodarstvo. (Praprotnik, 2004b)

Kot že rečeno, omogoča državno lastništvo podjetij politično motivirano razporejanje sredstev in je po mnenju Mića Mrkaića, predavatelja na FOV v Kranju in kolumnista dnevnika Finance, tesno povezano s škodljivim procesom iskanja ekonomskih rent (podrobneje obrazložen v naslednjem poglavju), ki vodi v tako imenovano destruktivno podjetništvo ter posledično v počasnejšo gospodarsko rast (Mrkaić, 2004:3). Prav pred kratkim je v državnem zboru potekala izredna seja parlamenta o korupciji in klientelizmu v vladnih vrstah in podjetjih v državni lasti, na kateri so opozicijski poslanci vladajoče politike obtožili privilegiranja in omogočanja velikih zaslužkov nekaterim podjetjem, ki naj bi jih obvladovala vladajoča stranka. Med drugim operaterju mobilne telefonije Mobitel očitajo privilegiranje podjetja Ultra, v katerem se je pred kratkim zaposlil eden vidnejših članov vladajoče stranke LDS Gregor Golobič, omenjeno podjetje pa naj bi po njegovem prihodu začelo prejemati tudi številna ugodna posojila s strani države - od leta 1999 do 2003 naj bi namreč dobilo 256 milijonov tolarjev državne pomoči. (Roglič in Vuković, 2004)

Ta in številni podobni primeri govorijo o tem, da je za omejevanje možnosti za nastanek korupcije nujen čim hitrejši umik države iz gospodarskih panog in družb, v katerih njena prisotnost ni ekonomsko in socialno upravičena. Njihove poslovne in strateške odločitve morajo biti prepuščene tržni logiki in želji po večji učinkovitosti in uspešnosti, ne pa klientelistični logiki in političnim premislekom.

4.6.2 Monopoli in omejevanje svobodne konkurence

Svobodna konkurenca in omejevanje monopolov ima posebno vlogo v ustvarjanju protikorupcijskega okolja. Z njima je namreč tesno povezan fenomen iskanja **ekonomskih rent**. Ekonomsko rento lahko razumemo kot dodaten znesek, ki ga posameznik plača (nad ceno, ki bi jo plačal za najboljšo alternativo) za nekaj, ponudba česar je omejena bodisi naravno ali pa zaradi človeškega posredovanja. Tako je na primer vlada ZDA v 80ih letih omejila uvoz japonskih avtomobilov in s tem ustvarila umetno pomanjkanje tujih avtomobilov, zaradi česar so ameriški proizvajalci ne samo prodali več, temveč celo zvišali cene svojih avtomobilov in pri tem izkoriščali ekonomsko rento (razliko med ceno domačih avtomobilov in cenejših a nedostopnih japonskih). (Mauro, 1997)

Glede naravnih pomanjkljivosti ni moč storiti veliko, zato pa je ustvarjanje umetnih omejitev cvetoč posel. Vsak dan zasebna podjetja potrošijo ogromne količine denarja, da bi prepričale zakonodajalca, da jim podeli monopol ali drugače omeji konkurenco, da bi lahko industrija ali posamezniki izkoristili rento. Na drugi strani si uradniki in ljudje na oblasti neutrudno poskušajo zagotoviti položaj, na katerem lahko zahtevajo podkupnino za izdajo licence, odobritev potrošnje ali dovoljenje za prevoz blaga prek državnih meja. (prav tam)

Ker je velik delež javne korupcije mogoče pripisati vladnem poseganju v gospodarstvo, lahko ukrepi liberalizacije, stabilizacije, deregulacije in privatizacije drastično zmanjšajo priložnosti za aktivnosti iskanja rent in korupcijo. Nekatera področja, povezana z vladno regulacijo, lahko v tem oziru posebej izpostavimo:

- **trgovinske omejitve** so osnovni primer s strani vlade vzpostavljenega vira rent. Če je uvoz določenega blaga količinsko omejen, postanejo uvozne licence izredno dragocene, zaradi česar bodo uvozniki premišljevali o tem, da bi podkupili uradnike, ki le-te izdajajo. Varovanje domače industrije pred tujo konkurenco ustvarja monopol za domača podjetja, zato bodo ta lobirala za vzpostavitev in ohranjanje takšnih omejitev. Raziskave dokazujejo, da je zelo odprto gospodarstvo povezano z manj korupcije.
- **Vladne subvencije** predstavljajo vir za rente. Študije dokazujejo, da korupcija cveti v gospodarski politiki, ki zaradi nepreglednega dodeljevanja omogoča podjetjem, da pridobijo subvencije, ki jim niso bile namenjene. Več kot je takšnih subvencij na voljo v državah, višje se te uvrščajo na korupcijskih lestvicah.
- **Cenovni nadzor**, katerega motiv je znižati ceno določene dobrine pod njeno tržno vrednost (navadno zaradi socialnih ali političnih razlogov), je tudi izvor rent in posledične dejavnosti iskanja rent. Tudi cenovni nadzori ustvarjajo spodbude za posameznike in skupine po podkupovanju uradnikov, da bi ohranili tok blaga, ali da bi si zagotovili nepravičen delež po ceni, ki je nižja od tržne. (prav tam)

Po mnenju Miča Mrkaića imajo v slovenskem gospodarstvu preveliko vlogo formalni in neformalni karteli, ki jih odgovorni za varovanje konkurence sploh ne preganjajo. Nekaterim skupinam s posebnimi interesi so bile podarjene prave sinekure, kot navaja primer notarjev, kjer naj bi v pravni formalizem zavil interes posameznikov prevladal nad gospodarskimi interesi celotne države. Poleg notarjev je konkurenca omejena tudi med

odvetniki, lekarnarji, zdravniki, projektanti, komunalnimi podjetji, dimnikarskimi podjetji itn. Večina teh skupin si je izborila pravno-formalno kritje za svoje nekompetitivno vedenje, ponavadi na podlagi zakonov. (Mrkaić, 2004: 16,17)

Tudi mnoge cele panoge v Sloveniji niso izpostavljene dovolj močni konkurenci kljub odsotnosti formalnih kartelnih sporazumov, saj te sektorje posredno ščiti država. Bančni sektor, sektor telekomunikacij, distribucija električne energije in zavarovalništvo spadajo med tiste panoge, kjer je tekmovanje na trgu prešibko, posebej problematičen pa je položaj tam, kjer se monopol povezuje z večinskim državnim lastništvom, kot je to v primeru osrednjega telekomunikacijskega podjetja Telekom in njegovih hčerinskih podjetij, ali v primeru največjih slovenskih bank NLB in Nove kreditne banke Maribor. Čimprejšnja privatizacija podjetij v državni lasti in spodbujanje konkurence na trgih sta bistvena ukrepa v smeri povečanja njihove učinkovitosti in preprečevanja škodljivega procesa iskanja ekonomskih rent. (Mrkaić, 2004: 3,17)

4.7 Siva ekonomija

Sivo ekonomijo⁴⁶, pogosto imenovano tudi neuradna ekonomija, je moč najti na vseh nivojih gospodarskega razvoja, v državah v razvoju, v razvitih tržnih ekonomijah, kot tudi v državah v tranziciji. Prav tako je v različnem obsegu in v različni intenzivnosti prisotna v vseh političnih in družbenih sistemih. Njen obstoj ima v prvi vrsti tesne vezi z zakonodajnim vakuumom in šibkim institucionalnim delovanjem. (Mučo: 2000: 6)

Značilnost slovenskega gospodarskega sistema je velik obseg sive ekonomije, kar, kot ugotavlja poročilo Open Society Institute »Spremljanje pridruževanja EU: Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji 2002«, daje povod za domnevo, da je korupcija veliko bolj razširjena, kot kažejo uradni podatki. V letnem poročilu *The World Competitiveness Yearbook 2001 in 2002* je bila namreč Slovenija glede razširjenosti sive ekonomije uvrščena na 48. mesto med 49 državami.⁴⁷

⁴⁶ Za definicijo in podrobnejšo razlago glej Schneider in Enste, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII (March 2000).

⁴⁷ *The World Competitiveness Yearbook*, 2001, 2002, Lausanne: International Institute for Management Development (IMD), 2001, 2002.

Po ocenah domačih in tujih strokovnjakov naj bi siva ekonomija obsegala skoraj četrtno bruto družbenega proizvoda, z delom na črno pa naj bi se ukvarjalo skoraj četrt milijona ljudi. Namestnik generalnega sekretarja Obrtne zbornice Slovenije Pavel Sedovnik je dejal, da od držav članic EU v sivi ekonomiji dosejata večji delež BDP le Italija in Grčija (Grušovnik, 2003), ki tudi po obsegu korupcije v večini mednarodnih razvrstitev zaostajata za Slovenijo.

Schneider in Enste ocenjujeta, da je obseg sive ekonomije (kot delež BDP) med leti 1989-90 v tranzicijskih državah v povprečju znašal 17,6%, 1994-95 pa 20,3%, medtem ko je delež sive ekonomije v državah OECD vseskozi nižji; leta 1989-90 je znašal 12,3%, leta 1994-1995 pa 16,2%. (Schneider in Enste, 1998) Razkorak med tranzicijskimi državami in državami OECD ugotavljata tudi Eilat in Zinners, pri čemer pa se obseg sive ekonomije med posameznimi državami precej razlikuje. Tako nekatere tranzicijske države celo dosegajo povprečje držav OECD (Poljska, Belorusija in Uzbekistan), medtem ko jim nekatere tesno sledijo (Češka, Slovaška, Slovenija). (Eilat in Zinners, 2000)

Tabela 9: Obseg sive ekonomije kot delež BDP (v odstotkih)

Skupina	Nizek (<20 odstotkov)		Srednji (20-24 odstotkov)		Visok (>40 odstotkov)	
	Država	Vrednost	Država	Vrednost	Država	Vrednost
Mejne države EU	Poljska	14	Hrvaška	35		
			Madžarska	37		
			Češka	24		
			Slovaška	24		
			Slovenija	26		
Balkan			Romunija	30	Bolgarija	60
					Makedonija	80
Baltik			Estonija	38	Latvija	43
					Litva	47
Albanija					Albanija	100
Zahodne države nekdanje SZ	Belorusija	18			Rusija	53
					Moldavija	60
					Ukrajina	80
					Armenija	78
Kavkaz					Azerbajdžan	90
					Gruzija	85
Centralna Azija	Uzbekistan	13	Kazahstan	39	Kirgizistan	100
					Tadžikistan	100

					Turkmenistan	60
OECD	ZDA	11	Grčija	22		
	Norveška	9	Irska	21		
	Francija	12	Španija	23		
	Nemčija	15	Italija	20		
	Japonska	13				

Ocene za tranzicijske države so pridobljene po MTE metodi, ostale regije pa po metodi električne energije. Podatki so za leto 1997, razen za države OECD, ki so za leto 1990 iz Schneider in Enste (2000:100-102).

Vir: prirejeno po Eilat in Zinners (2000)

Obstoju in rasti sive ekonomije je potrebno posvetiti posebno pozornost iz številnih razlogov, med katerimi so najpomembnejši naslednji:

- rastočo sivo ekonomijo je mogoče razumeti kot reakcijo posameznikov, ki se čutijo preobremenjene s strani države (previsoko obdavčenje, visoko breme socialne varnosti, prekomerna regulacija uradne ekonomije) in ki raje izberejo »možnost izhoda«, kot da dvignejo svoj glas. (Hirschman, 1970 v Schneider in Enste, 2000: 77)
- Naraščajoča siva ekonomija je pogosto posledica oz. indikator neučinkovitosti državnih institucij, posebej šibkega pravnega sistema in posledično izgube zaupanja in zvestobe do javnih institucij ter propadajoče javne morale.
- Cvetoča siva ekonomija lahko politikom in raziskovalcem povzroča velike težave, saj postanejo uradni indikatorji – o nezaposlenosti, delovni sili, prihodkih in potrošnji – nezanesljivi, ukrepi, ki na njih temeljijo, pa posledično neučinkoviti. (Schneider in Enste, 2000: 77,78)

V povezavi s korupcijo Rose-Ackerman (1997: 21 v Schneider in Enste, 2000:91) meni, da je »selitev v podzemlje substitut za podkupovanje, čeprav podjetja včasih podkupujejo uradnike, da se izognejo državi«. Empirične raziskave odnosa med sivo ekonomijo in korupcijo so redke in omejene na manjše skupine držav ali zgolj eno državo, v večini pa zgornjega odnosa ne potrjujejo. V svoji empirični raziskavi 49 držav Latinske Amerike, držav članic OECD ter bivših komunističnih držav Vzhodne Evrope in nekdanje Sovjetske zveze Johnson, Kaufmann in Zoido-Lobato (1998a: 21 v Schneider in Enste, 2000:91) ugotavljajo statistično značilno povezanost med različnimi obsegi podkupovanja in korupcije ter sivo ekonomijo: ceteris paribus, eno-točkovno napredovanje po korupcijski lestvici ICRG⁴⁸ naj bi pomenilo 8-11% upad sive ekonomije. Uporaba indeksa CPI

⁴⁸ Sestavljeni indeks ICRG (International Country Risk Guide) sestavlja 22 spremenljivk v treh podkategorijah tveganja: politično, finančno in gospodarsko. Korupcija predstavlja komponento

organizacije Transparency International vodi do podobnega zaključka; ceteris paribus, eno-točkovno napredovanje po indeksu zmanjša obseg sive ekonomije za 5,1 odstotnih točk. (Johnson, Kaufmann in Zoido-Lobaton 1998a:27 v Schneider in Enste, 2000:91)

Johnson, Kaufmann in Zoido-Lobaton zaključijo, da je razmerje med deležem neuradne ekonomije in vladavino prava (vključno s korupcijo) močno in konsistentno preko osmih meritev obsega korupcije, ki jih opravljajo različne mednarodne organizacije. Vseh osem indeksov dokazuje, da imajo države z večjim obsegom korupcije večji obseg sive ekonomije. Empirični rezultati torej ne potrjujejo domneve o substitutivnem razmerju med korupcijo in sivo ekonomijo, temveč govorijo o komplementarnem procesu: države z več korupcije in podkupovanja imajo več sive ekonomije. (prav tam)

V slovenskem primeru je siva ekonomija prav gotovo povezana s finančno nedisciplino, šibkostjo pravne varnosti in širšo neučinkovitostjo institucij, vključno z nerazumljivo visokimi davki in številnimi administrativnimi ovirami, ki podjetja silijo v »podzemlje«. Siva ekonomija se v veliki meri zdi varno pribežališče pred uradnim poslovnim okoljem, ki predstavlja »pokopališče mladih podjetij«. (Rebernik, 2004) Stopnja njihove umrljivosti naj bi bila po podatkih svetovne raziskave podjetništva GEM celo najvišja na svetu⁴⁹.

5. ŠTUDIJA PRIMERA: SIB BANKA

Primer, ki govori v prid tezi o klientelistični naravi korupcije v Sloveniji, o tesnih povezavah med političnimi in gospodarskimi akterji ter neučinkovitosti nadzornih mehanizmov in institucij pregona kot značilnih lastnosti slovenskega družbenoekonomskega okolja je razvpiti primer SIB Banke, ki izvira iz konca leta 2001 in ki, tako kot velika večina »korupcijskih zgodb«, še danes čaka na sodni epilog.

Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani je po pregledu poslovnih poročil ugotovilo, da bi bil v primeru nakupa SIB banke lahko podan sum kaznivega dejanja zlorabe položaja. Prikrivanje podatkov, insajderstvo, prekupčevanje na sivem trgu, negospodarno ravnanje s sredstvi javnega podjetja, oškodovanje podjetij, vse to so nepravilnosti, ki naj bi bile

podkategorije političnega tveganja, ocenjuje pa se v razponu od 1 do 6 točk (pri čemer 6 pomeni, da korupcije ni).

⁴⁹ GEM 2003 Global Report, Babson College, Babson Park, MA, USA London Business School, London, UK.

storjene ob spornem nakupu te banke.⁵⁰ Bivši direktor Urada za preprečevanje korupcije Boštjan Penko je o tem za televizijski dnevnik 24ur povedal: "Ugotavljamo seveda, da tukaj ne gre samo za vprašanje te banke, ampak da gre za nekatere sistemske pojave, kjer se pojavljajo iste skupine ljudi in kjer se pojavljajo tudi iste ali podobne pravne osebe, kjer odpovedujejo nekateri ključni nadzorni mehanizmi. Vse skupaj pa seveda spada v širši kontekst naše tranzicije oziroma privatizacije." (Šipek, 2003)

Dogodki so si od začetka zgodbe v jeseni leta 2001 sledili takole: oktobra 2001 je v medije prišla vest, da je javno podjetje Energetika, vodilno podjetje sedemčlanskega komunalnega holdinga pod okriljem mestne občine Ljubljana, kupilo 54,14 odstotka delnic Slovenske investicijske banke (SIB). Ljubljanska županja Vika Potočnik je ob tem dejala, da je imelo mesto Ljubljana vse od prodaje petodstotnega deleža v banki SKB pred slabim letom dni namen kupiti večji lastniški delež v eni od domačih bank. Z nakupom lastniškega deleža v banki SIB bi tako lažje prišli do nekaterih ključnih vzvodov finančnih mehanizmov in finančnega vpliva, ki jih mesto še vedno potrebuje za uspešno poslovanje. (Pust, 2001)

Javno podjetje Energetika je o nakupu 54,14 odstotnega deleža SIB banke obvestilo tudi Banko Slovenije, ki so jo zaprosili za izdajo dovoljenja za pridobitev kvalificiranega deleža. Energetika, zanimivo, za nakup večinskega deleža SIB banke ni najela posojil, temveč je uporabila lastna likvidnostna sredstva, ki jih je v preteklosti naložila v različne banke. (Rankov, 2001b) Izkazalo se je, da so ti presežki povezani s kurjenjem cenejšega indonezijskega premoga v toplarni, za katerega so se v Energetiki odločili leta 1993. Hkrati je Energetika v tem času zviševala cene ogrevanja, zato so se začeli ustvarjati presežki sredstev, in sicer v letih od 1994 do 1998, ko je toplarna začela uvažati premog od drugega dobavitelja. (Vuković, Rankov, 2002)

Za nakup banke je vodstvo mestnega holdinga izdalo pooblastilo prokuristu Energetike Igorju Pogačarju in odvetniku Miru Senici. Njegovi odvetniški pisarni je vodstvo Energetike 2. oktobra 2001 naročilo skrbni pravni pregled banke, ki pa je bil omejen, saj pri tem ni bil opravljen tudi skrbni finančni pregled, ki ponavadi spremlja pravni pregled. Razlog za pomanjkljiv pregled naj bi bilo pomanjkljivo sodelovanje takratne uprave

⁵⁰ SIB banka: sum zlorabe položaja. 24ur.com, http://24ur.com/naslovnica/gospodarstvo/20030226_2021336.php, 12.3.2003

banke, ki ni dostavila vseh potrebnih dokumentov. (Rankov, 2003a) Da to ne bo problem, naj bi nekdanjo županjo prepričeval odvetnik Senica, ki je Potočnikovi, po njenih besedah, zagotovil, da so dogovorjeni z Vladom Klemenčičem, predsednikom uprave SIB banke, da bodo še med postopkom nakupa prišli do vseh potrebnih podatkov. (Vuković, Rankov, 2003a) Čeprav je odvetniška pisarna poročilo o pregledu oddala šele 16. oktobra, naj bi Energetika že pred tem kupila prvi sveženj delnic. Kot je pokazala kasnejša revizija, ki jo je v KPMG naročil nadzorni svet holdinga, je Energetika že 5. oktobra s SIB banko podpisala prvo pogodbo, po kateri naj ta v njenem imenu na trgu kupuje delnice banke. Energetika naj bi že 8. oktobra SIB banki nakazala okoli 700 milijonov tolarjev za prvi sveženj delnic. Za delnice SIB banke je torej javno podjetje Energetika plačalo celo prej, preden jih je vodstvo te banke oz. posamezniki, ki so bili seznanjeni s to informacijo, odkupilo od svojih delničarjev. Medtem ko naj bi Energetika od SIB kupovala delnice po 3500 sit, naj bi vodstvo banke delnice malih delničarjev odkupovalo po precej nižjih cenah, samo po okoli 2000 sit, kar pomeni, da banka delničarjev ni obravnavala enakopravno. (Vuković, Rankov, 2003a)

Energetika je delnice SIB banke kupila v več svežnjih. Enega izmed njih je kupila od borzne hiše Publikum (katero naj bi po Pogačarjevih pojasnilih določila Klemenčičeva) po ceni 3800 tolarjev, to je več, kot so odšteli večini drugih delničarjev, prodajalec delnic pa je bila Zavarovalnica Triglav in z njo povezani lastniki SIB banke. To potrjuje tudi seznam, ki govori o tem, kdo je prodajal in kdo kupoval omenjene delnice; v času med 15. oktobrom in 15. decembrom 2001 so svoje deleže v SIB banki prodala naslednja podjetja: Zavarovalnica Tilia, Zavarovalnica Triglav, BTC, NAMA, Slovenijales, Pozavarovalnica Sava - Re, Puh d. d., G. Loc d. o. o., Maxi d. d. in SKB d. d. Od teh podjetij jih je bilo v času nakupa najmanj pet povezanih z zavarovalnico Triglav: Zavarovalnica Tilia je bila v lasti Pozavarovalnice Sava, katere največji delničar je bila Zavarovalnica Triglav. Nama je bila v 39 odstotni lasti Triglavovega pida, ki je bil v času teh poslov tudi 45-odstotni lastnik Slovenijalesa. (Šipek, 2003) O ceni svežnja naj bi se pogajali nekdanja županja Vika Potočnik, njen vodja kabineta Samo Lozej, odvetnik Miro Senica, takratni predsednik uprave SIB Vlado Klemenčič in njegova soproga Nada Klemenčič, takrat predsednica uprave Zavarovalnice Triglav. (Vuković, 2003)

Energetika, zanimivo, z borznoposredniško hišo Publikum ni podpisala običajne pogodbe za posredovanje, v kateri bi določili višino provizije, zato razlika v ceni, ki je ostala Publikumu, ostaja neznanka. Na dan pa so prišli podatki o ceni, ki jih je Gorenjska

borznoposredniška družba (GBD) odštela za delnico Vladu Klemenčiču, takratnemu predsedniku uprave SIB. Klemenčič je od GBD za delnico prejel 3.700 sit, tako da naj bi mu za skupaj 5162 delnic odšteli dobrih 19 milijonov tolarjev, čeprav so v istem dnevu enemu od delničarjev odšteli zgolj 3.100 tolarjev za delnico. Še pred dobrega pol leta je bila vrednost delnice SIB samo 2.150 tolarjev. Cena, ki jo je Energetika odštela za delnice Vlada Klemenčiča zbuja pozornost tudi zato, ker je bil nakup teh delnic opravljen v zadnjih dneh decembra 2001, t.j. po tem, ko je Energetika že 28. novembra tistega leta postala več kot 62-odstotna lastnica SIB in je bila torej banka že prevzeta. (Rankov, 2003b)

Generalni direktor Holdinga Ljubljana Marjan Rekar, po odstopu Pogačarja tudi v.d. glavnega direktorja javnega podjetja Energetika, je na tiskovni konferenci 13. februarja 2003 potrdil, da je na podlagi notarskega zapisa z dnem 4. oktobra 2001 razvidno, da je imel Igor Pogačar, prokurist Energetike, v času, ko je to podjetje banko kupilo, vsa pooblastila za sklepanje pravnih poslov, vendar pa ta ni delal v skladu z načeli dobrega gospodarja. (Vuković, 2003) Kmalu po nakupu večinskega deleža v SIB banki je namreč Banka Slovenije izdala odredbo o dokapitalizaciji banke, za kar je javno podjetje Energetika moralo odšteti dodatnih 600 milijonov tolarjev ter s tem postalo več kot 75% lastnik banke. (Vuković, Rankov, 2003b)

Čeprav so se sumi o smotrnosti nakupa pojavili že po prvih objavah javnega podjetja Energetika o nakupu banke, je postalo ob zahtevi po dokapitalizaciji jasno, da je Banka Slovenije že dlje časa seznanjena s pomanjkljivostmi v poslovanju SIB. Ko je Banka Slovenije januarja 2003 zaradi finančnih bremen zahtevala novo dokapitalizacijo SIB banke, tokrat v višini 1,9 milijarde tolarjev, je postalo jasno, da je SIB banka v veliko slabšem položaju, kot je to njena uprava ves čas skušala prikazati. Na dan so pričele prihajati nekatere podrobnosti poročila o skrbnem pravnem pregledu SIB, v katerem odvetniška pisarna Mira Senice opozarja, da obstaja »določeno sivo polje, ki ga brez »prave volje po popolnem razkritju s strani SIB ni moč raziskati: to velja na primer za področje zavarovanj danih posojil«. (Rankov, 2003a)

Sredi januarja 2003 je nadzorni svet holdinga, ki je edini lastnik Energetike, naročil revizijsko poročilo o SIB banki. Poročilo je pokazalo še večje težave banke, kot so jih na podlagi dostopnih podatkov pričakovali. Med drugim naj bi se celo izkazalo, da je banka na sodišču izgubila tožbo, vredno več kot milijardo dolarjev, vendar sodba še ni bila

pravnomočna. Glede na ugotovljeno stanje, ki je izhajalo iz potez prejšnje uprave banke, je močno padla tudi vrednost delnice – po nekaterih podatkih naj bi bila vredna manj kot petsto tolarjev. Banka naj bi imela izgubo, predvsem na račun rezervacij za slabe terjatve, v višini kar poltretje milijarde tolarjev! (Rankov, 2003c)

Po odločbi centralne banke, da SIB banka potrebuje dodatno 1,9-milijardno dokapitalizacijo, je postala usoda banke negotova. Na holdingu so se začeli ubadati z vprašanjem, kako rešiti naložbo Energetike v SIB, ki je skupaj s prvo dokapitalizacijo znašala že okoli 3,5 milijarde tolarjev, v njej pa je imel holding tudi 1,7 milijarde depozitov. Če banke ne bi reševali, bi namreč Banka Slovenije morala oblikovati prisilno upravo in banko prodati po knjigovodski vrednosti ali celo še nižji ceni. V tem primeru Energetika verjetno ne bi dobila nazaj niti vloženih depozitov. (Rankov, 2003č)

Ker se večinski lastnih SIB banke, t.j. Energetika ni odločila za dokapitalizacijo banke v višini 1,9 milijarde tolarjev, je sledilo zbiranje ponudb za prodajo SIB banke eni izmed večjih slovenskih oz. tujih bank. To je na koncu kupila NLB, ki je 78,78 odstotni delež Energetike v Slovenski investicijski banki kupila po ceni 370 tolarjev na delnico (to je približno 10 krat manj, kot je zanjo odštela ob nakupu Energetika) ter za 1,09 milijona navadnih delnic SIB odštela borih 404,85 milijona tolarjev. Afera SIB se je končala konec leta 2003 z vložitvijo prvih kazenskih ovadb proti udeležencem spornega nakupa SIB banke in z odločitvijo delničarjev o njeni dokončni likvidaciji⁵¹. Sodnega epiloga afere do današnjega dne (2.6.2004) še ni doživela.

Da je z nakupom SIB banke s strani javnega podjetja Energetika nekaj narobe, bi moralo biti jasno vsakemu popolnemu laiku že zato, ker je samo po sebi nenavadno, da se javno podjetje, ki mesto oskrbuje s plinom in ogrevanjem, spusti v nakup neke banke.

In kot ugotavlja komentator pri časniku Dnevnik, je bilo pri nakupi SIB banke narobe čisto vse: Energetika ni javno napovedala prevzema, kar bi po slovenski zakonodaji morala storiti. Pri tem lahko domnevamo, da javne napovedi prevzema ni bilo zato, ker bi gotovo preveč zbudilo v oči dejstvo, da Energetika ponuja 3800 tolarjev za delnico, ki je bila malo pred tem vredna kakih 1000 tolarjev. Drugače povedano, že način, na katerega je bil opravljen nakup banke, zbuja sum, da je bilo z njim nekaj narobe in da je vsaj del udeležencev tega posla to vedel in želel svoje početje skriti pred javnostjo. K takemu

⁵¹ Danes predvidoma podpis pogodbe o prodaji SIB. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=50056>, 26.4.2004).

prepričanju sili ugotovitev, da je bil pravni pregled banke opravljen šele v času, ko je bil prvi sveženj delnic že kupljen, skrbni pregled poslovanja pa celo po tem, ko je bila banka prodana v celoti. (Kovač, 2003)

Pri tem ne moremo mimo vprašanja, kaj so počela nadzorna telesa in nekatere pristojne institucije v času spornega nakupa banke. Zanimivo je, da je nadzorni svet Energetike, podjetja, ki je plačalo 3 milijarde in pol denarja davkoplačevalcev za nakup banke, razpravljal o nakupu 15.10.2001, na tej razpravi pa sprejel sklep, v katerem je med drugim zapisal: "Podrobnosti nakupa v tem trenutku - v skladu z določili zakona o gospodarskih družbah, nadzornemu svetu niso predstavljene zaradi vrednostno občutljive transakcije in bi morebitno nepooblaščenno ravnanje s temi podatki lahko pripeljalo do spremembe vrednosti delnic, ki so predmet nakupa." Nadzorni svet, ki mora bedeti tako nad zakonitostjo kot tudi nad ekonomiko poslovanja podjetja, je sprejel sklep, da ne želi biti seznanjen s podrobnostmi nakupa, z obrazložitvijo, da bi te podrobnosti lahko vplivale na ceno delnic!⁵²

Opozicija je v ljubljanskem mestnem svetu zahtevala razpravo in seznanitev z okoliščinami nakupa, ker je bila transakcija vendarle prevelika, da bi kljub takšnim sklepom nadzornega sveta javnega podjetja ostala zaupna. Do seje mestnega sveta je prišlo 21.1.2002. Na seji je bil predlagan sklep, naj se mestni svet seznaní z okoliščinami nakupa banke, v katerega je bilo vključenih 3,5 milijarde tolarjev meščanov, ki so ta denar plačali za investicije ljubljanske Energetike v izboljšanje ogrevanja v mestu. Tedanja županja Viktorija Potočnik je sklep dala na glasovanje. Rezultat glasovanja: 21 mestnih svetnikov je glasovalo PROTI ter samo 11 ZA. (prav tam)

Potem ko je bil ta sklep izglasovan, je svetniška skupina socialdemokratske stranke v mestnem svetu 31.1. 2002 podala kazensko prijavo, ki jo je poslala tožilstvu, ljubljanski kriminalistični policiji, računskemu sodišču in pristojnim vladnim agencijam. Zraven te prijave je bila poslana vsa dokumentacija, iz katere je jasno, da so bile pri nakupu storjene nepravilnosti. Večina teh institucij se je odzvala v roku enega mesecu ter se pri tem izrekla za nepristojne, med drugim predsednik računskega sodišča Vojko Antončič, ki je odločitev argumentiral z dejstvom da ne SIB banka, ne Energetika nista v mestni lasti (kar je morala kasneje demantirati sedanja ljubljanska županja Danica Simšič). Po enem

⁵² Janša: Dejstva o SIB banki. 24ur.com, http://24ur.com/naslovnica/slovenija /20030408_2022966.php, 16.4.2004

letu, ko je bilo državno tožilstvo vprašano, kaj se dogaja s podano kazensko prijavo, pa je vrhovna državna tožilka Zdenka Cerar izjavila, da so to prijavo nekam založili in je mestno svetniško pisarno SDS prosila, če ji lahko to prijavo še enkrat pošljejo. To je tožilka izjavila tudi javno. (prav tam)

Afera SIB banka je po besedah Janeza Podobnika na izredni seji parlamenta, posvečeni tej temi, razkrila popolno nemoč slovenskih institucij v boju zoper pojave korupcije. Mnogi Banki Slovenije pripisujejo največjo odgovornost za dogajanje v zvezi s SIB banko. Banki Slovenije, ki naj bi v skladu z zakonom opravljala nadzor v banki, očitajo, da je vedela za slabo poslovanje banke, a ni ukrepala, temveč je javnemu podjetju Energetika izdala odločbo za pridobitev kvalificiranega deleža v SIB banki in tako omogočila njen (ekonomsko nesmotrn) prevzem. Vprašljivo je tudi delovanje družb, ki so v SIB banki pred spornim nakupom opravljale revizije, med drugim družbe ITEO Abeceda, ki je opravila revizijo poslovanja v letu 2001, njeno poročilo pa je bilo pozitivno, kakor tudi učinkovitost nadzora trga vrednostnih papirjev, kjer ATVP ni storila ničesar, da bi zaščitila interese oškodovanih malih delničarjev. Na koncu lahko ugotovimo, da je v primeru SIB banke odpovedal tudi najosnovnejši mehanizem nadzornih svetov, tako SIB banke, kot tudi Energetike in mestnega holdinga.⁵³

SIB Banka je samo ena od mnogih afer slovenske tranzicije, pravzaprav samo ena izmed manjših zgodb, ki dokazujejo, da so klientelistične povezave in »prijateljske mreže« tiste, ki omogočajo korupcijo, netransparentno delovanje in blokado dela državnih institucij, ki so ustanovljene za to, da vzpostavljajo pravni red in da ščitijo šibkejše na trgu. Politične povezave so po mnenju predsednika opozicijske stranke SDS Janeza Janše botrovale temu, »da je Energetika po previsoki ceni kupila SIB banko, da Banka Slovenije in druge pristojne institucije niso ukrepale ter da je mestni svet izglasoval, da se ne želi seznaniti z nakupom banke.« Najbolj sprevrženo pa je po njegovem mnenju to, »da sta v Sloveniji dve kategoriji ljudi: prvi, ki so bolj enaki in drugi, ki to niso. Torej dve vrsti delničarjev: tisti, ki so bili z nakupom SIB od Energetike prevarani, in tisti, ki niso bili, kakor tudi dve vrsti podjetij – tista, ki so od SIB banke dobila posojila, in tista, ki jih niso«. (prav tam)

⁵³ Afera SIB ne sme ostati nerazrešena, Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=47804>, 17.4.2004.

ZAKLJUČEK

Slovenija se je v procesu tranzicije soočila z nekaterimi doslej največjimi družbenimi anomalijami in odklonskimi družbenimi pojavi, ki so dodobra pretresli slovensko družbo in v jedru zamajali nekatere njene družbene vrednote. Očitne zlorabe in kršitve pravnih predpisov in pravnih načel, ki so imele za posledico oškodovanje sto tisočev, neučinkovitost institucij, da bi takšne kršitve sankcionirale, in pomanjkanje politične volje, da bi takšne pojave preprečili, sta družbi prizadejali veliko moralno škodo, ki se bo gotovo odražala še dolgo v prihodnosti.

Čeprav postaja korupcija ena glavnih političnih tem v državi, se vse bolj dozdeva, da resnosti problema ne želimo priznati in iščemo raznovrstne dokaze o tem, da korupcija v naši državi ni bolj razširjena kot v ostalih tranzicijskih državah, pri tem pa pozabljamo, da odsotnost načrtnega protikorupcijskega boja vodi v njeno naraščanje, z vsemi družbenimi in ekonomskimi posledicami, ki jih to s seboj prinaša.

Korupcija v slovenskem gospodarstvu nekako odseva sliko stanja korupcije v slovenski družbi: podatkov o njej nimamo, statistike kažejo, da njen obseg ni alarmanten, obenem pa so tako javnost, kot tudi slovenski menedžerji prepričani, da je korupcija že postala neizbežni del družbenega in ekonomskega sistema in da ta predstavlja velik družbeni problem.

V največjih korupcijskih aferah zadnjega desetletja so bili vedno prisotni akterji iz gospodarstva, ki so tako ali drugače izkoristili družbenoekonomsko okolje, ki je v ključnih elementih še vedno oddaljeno od atributov učinkovitosti, transparentnosti, pravne varnosti in svobodne konkurence, kot to vse bolj glasno opozarjajo nekatere mednarodne primerjalne raziskave. V takšnem okolju, kjer so vzpodbude za korupcijo velike, obenem pa ostaja takšno početje nesankcionirano, je pričakovati, da bo korupcija vse bolj prisotna, dokler ne bo postala sistemska (kot to nekateri za Slovenijo že ugotavljajo) in zamenjala demokratična načela sprejemanja odločitev in tržna merila distribucije dobrin.

Če se vrnem na v uvodu zastavljene hipoteze, ugotavljam, da je korupcija v slovenskem gospodarstvu močno prisotna. To potrjujejo številni konkretni primeri, ki so jih večinoma odkrili mediji in ki še do danes niso dobili sodnega epiloga, čeprav je šlo v večini

primerov za veliko oškodovanje družbenega oz. javnega premoženja; to ugotavljajo nekatere mednarodne primerjalne raziskave, med njimi zadnja raziskava o konkurenčnosti svetovnih gospodarstev švicarskega inštituta IMD, ki Slovenijo po trgovanju z vrednostnimi papirji na podlagi notranjih informacij uvršča na nezavidljivo zadnje mesto med 60-imi državami in regijami, vključenimi v raziskavo. Nenazadnje pa dejstvo, da korupcija predstavlja neizbežno realnost slovenskega ekonomskega sistema priznava skoraj polovica vodilnih delavcev slovenskih podjetij.

Da ima korupcija v slovenskem gospodarstvu močno negativne posledice za slovensko družbo, gotovo ni sporna trditev. Številne zlorabe pravnih lukenj, zlorabe informacij in personalnih vez, negospodarno ravnanje z javnimi sredstvi in izkoriščanje privilegijev so poleg materialne škode povzročile veliko hujše moralno opustošenje ter spoznanje, da pravice šibkejšega nimajo ustreznega pravnega varstva, obenem pa povsem porušile razmerja med dohodki, premoženjem in posameznikovimi napori in uspehi.

Nazadnje moram žal potrditi tudi zadnjo hipotezo, ki pravi, da je boj proti korupciji v slovenskem gospodarstvu nezadosten in neučinkovit. Ocena družbenoekonomskega okolja, ki se nahaja v tej diplomski nalogi, temelji na oceni današnjega stanja, t.j. 12 let po začetku prvih reform v smeri vzpostavitve učinkovitih državnih institucij, na čelu s pravno državo, v smeri učinkovitega tržnega gospodarstva, ki bo učinkovito in pravično urejalo razmerja med ekonomskimi akterji. Po dvanajstih letih imamo v Sloveniji nezavidljivo ekonomsko okolje, ki se po nekaterih mednarodnih primerjavah celo vztrajno slabša. Kljub stalnim zahtevam po dokončanju procesa privatizacije je ta v zadnjem času povsem zastala. Tako država še vedno nadzira pomemben del slovenskega gospodarstva, vključno z nekaterimi najuspešnejšimi slovenskimi podjetji in številnimi javnimi gospodarskimi družbami, v katerih se ves čas pojavljajo namigi o korupciji in zlorabljanju javnih sredstev v zasebno korist. Podobno škodljive posledice v smislu omogočanja ekonomskih rent in korupcije ima ohranjanje monopolov in omejevanje svobodne konkurence. Po drugi strani primanjkuje tudi samoiniciative s strani podjetij. Etični kodeksi, ki veljajo za pomemben protikorupcijski vzvod, je v Sloveniji do danes sprejela le petina slovenskih podjetij, še bolj pa skrbi dejstvo, da je več kot polovica vodilnih delavcev teh podjetij prepričanih, da takšnega kodeksa ne potrebujejo. Kot edini korak v pozitivno smer lahko navedemo sprejetje protikorupcijskega zakona v letošnjem letu, ki ureja področje nasprotja interesov in ki v svoj nadzor po novem vključuje tudi člane poslovnih organov v javnih zavodih,

podjetjih, skladih in agencijah ter gospodarskih družbah v večinski lasti države ali lokalnih skupnostih.

Za uspešno odpravljanje korupcije v gospodarstvu moramo najprej prepoznati oblike, v katerih korupcija nastopa, ter preučiti interakcije med posameznimi akterji in skupinami, ki so vpleteni v korupcijske posle. Ali kot pravi Dobovšek: »Za uspešno preventivo, ki je temelj odpravljanja korupcije, moramo najprej spoznati »sovražnika« (njegove značilnosti, kot tudi značilnosti njegovih dejanj) ter se šele nato s skrbno načrtovanimi ukrepi lotiti odpravljanja«. (Dobovšek, 2000: 1075) Sam dodajam to, da spoznati sovražnika ni dovolj. Še pomembneje je spoznati »bojišče«, ga osvetliti in urediti tako, da sovražnik ne bo imel pedi sence, v katero bi se lahko potuhnil. Ukrepe, ki jih Dobovšek predlaga za uspešno odpravljanje korupcije v državni upravi, v veliki meri priporočam in v določeni meri dopolnujem kot seznam ukrepov za uspešno odpravljanje korupcije v gospodarstvu. Mednje sodi krepitev pravnega okvira, nadzor nad javnimi in privatnimi financami (vključno s krepitvijo neodvisnega in učinkovitega revizorstva), profesionalizacija celotnega javnega sektorja in uvajanje etičnih standardov poslovanja v gospodarstvu, vzpostavitev mehanizmov transparentnosti, decentralizacija odločanja in upravljanja, deregulacija in omejevanje diskrecijskih pristojnosti države, krepitev zunanjega in notranjega nadzora, s posebnim poudarkom na povečanju učinkovitosti nadzornih svetov gospodarskih družb, javnost dela državnih uslužbencev, krepitev odgovornega korporativnega informiranja javnosti oz. delničarjev na eni ter krepitev civilnodružbene iniciative in osveščanje javnosti na drugi strani.

Korupcija je problem, ki zadeva prav vsakega posameznika. Je problem, ki lahko daljnoročno zatre družbeni in gospodarski razvoj naše države. Prav zato je boj proti korupciji, še bolj pa onemogočanje sistemskih priložnosti zanjo, tako pomemben. Pri tem je onemogočanje priložnosti za gospodarsko korupcijo bistvenega pomena, saj večja ekonomska uspešnost prinaša tudi večjo družbeno blaginjo, institucije, ki omogočajo pravilno delovanje gospodarstva, pa obenem predstavljajo tudi temelje sodobne demokratične družbe in pravne države.

VIRI

1. Afera SIB ne sme ostati nerazrešena, Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=47804> (17.4.2004).
2. Amundsen, Inge (2000) »Corruption: Definition and Concepts«. Christian Michelsen Institute, <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=23> (2.3.2004).
3. Brezovnik, Alenka (2004) Bistvo med vrsticami. Dnevniksi, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=76164>, (20.5.2004).
4. Danes predvidoma podpis pogodbe o prodaji SIB. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=50056> (26.4.2004).
5. Dobošek, Bojan (2003) Korupcija v javni upravi: doktorska disertacija. Ljubljana.
6. Dobovšek, Bojan (2000) Preprečevanje korupcije v državni upravi. Podjetje in delo 6-7 (26), 1069-1076.
7. Eilat, Yair in Zinnes, Clifford (2000) The Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance, CAER 2 Discussion Paper No 83. Harvard Institute for International Development, September 2000. <http://www.cid.harvard.edu/caer2/html/content/papers/paper83/paper83.htm>
8. Evaluation report on Slovenia adopted by the GRECO at its 4th Plenary Meeting (12-15 december 2000), [http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep\(2000\)3E-Slovenia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2000)3E-Slovenia.pdf)
9. Gambetta, Diego (2002) Corruption: An Analytical Map. Stephen Kotkin in András Sajó (ur.) *Political corruption in transition: a sceptic's handbook*, 33-57, New York: Central European University Press.
10. Gaube, Aleš (2002), V zunanjem ministrstvu vedo, kaj zanima davkoplačevalce. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=30202> (20.5.2004).
11. Global Corruption Report 2001. Berlin: Transparency International, 2000.
12. Grušovnik, Mojca (2003) Preveč »šušmarjev«. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=60478> (19.5.2004).
13. Hankiss, Elemér (2002) Games of Corruption: East Central Europe, 1945-1999. Stephen Kotkin in András Sajó (ur.) *Political corruption in transition: a sceptic's handbook*, 243-261, New York: Central European University Press.
14. Hellman, G. Jones in D. Kaufmann, »Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition« Policy Research Working Paper 224, World Bank Institute and Office of the Chief Economist EBRD, September 2000.

15. Hočevar, Borut (2004) Krog klientelizma: Korelič-Rop-Janša-Borak. Finance-on.net, <http://www.finance-on.net/show.php?id=80795&src=pj040604>
16. Hutschcroft, Paul (2002) The Impact of Corruption on Economic Development: Applying »Third World« Insights to the Former Second World. Stephen Kotkin in András Sajó (ur.) *Political corruption in transition: a sceptic's handbook*, 115-139, New York: Central European University Press.
17. Jager, Matjaž (2000) On Defining Corruption. Dr. Gorazd Meško (ur.) *Corruption in Central and Eastern Europe at the turn of the millenium: a collection of essays*, 105-121. Ljubljana: Open Society Institute, 2000.
18. Jambreč, Peter (1986) Intra-inštitucionalna polarizacija mreže odnosov družbene menjave in moči (prispevek k fenomenologiji formalnega razkroja in neformalnega preživetja birokratske formacije jugoslovanske družbe). Zdenko Roter et al (ur.) *Sociološki preseki slovenske družbe* 122-127. Novo mesto: Dolenjski list.
19. Janša: Dejstva o SIB Banki. 24ur.com, http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20030408_2022966.php (16.4.2004).
20. Kavčič, Bojan (1986) Nekateri problemi odgovornosti v samoupravnih odnosih. Zdenko Roter et al (ur.) *Sociološki preseki slovenske družbe* 122-127. Novo mesto: Dolenjski list.
21. Korupcija v Sloveniji: meritev se lotimo tudi sami, http://www.24ur.com/naslovnica/gospodarstvo/20020829_2013470.php (28.2.2004).
22. Kovač, Miha (2003) Obilna ljubljanska poroka. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=44807> (26.4.2004).
23. Kovač, Stanislav (2004a) Serviserji umetnih hrbtenic. Mag, 3.3.2004: 14-18.
24. Kovač, Stanislav (2004b) Tranzicijski loto. Mag, 4.4.2004: 28-31.
25. Krajnc, Janez (1994) Nekaj misli o pravu in pravičnosti. Jernej Videtič in Igor Senčar (ur.) *Zbornik SLOVENIJA – VREDNOTE IN PRIHODNOST*, 69-81. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani in Slovenski akademski klub.
26. Manfreda, Dragica (2004) Požvižgajo se na plačila. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=48334&poskus=prvic> (19.5.2004).
27. Mauro, Paolo (1997) Why Worry About Corruption? Economic Issues No.6 (Februar 1997), International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/>
28. Mrkaić, Mićo (2004) »Benchmark« gospodarski program, http://www.finance-on.net/files/2004-03-18/program_v1.0.pdf (22.3.2004).

29. Mučo, Marta (2000) »corruption and public governance in southeastern European transition countries: the case of albania«, <http://wiiwsv.wsr.ac.at/wiiwpubl/Muco.pdf> (13.5.2004).
30. Največ obravnavanih vlog s področja pravosodja, Dnevniki, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=74258>, (25.5.2004).
31. Novak, Marko, Merčun, Maja, prev. (2002) "Spremljanje pridruženja EU. Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji". Budapest: Open Society Institute.
32. Odbor za finance bo razpravo o SIB nadaljeval na zaprti seji, Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=46706&ed=&datum=&poskus=prvic> (20.3.2004).
33. Penko o korupciji v Sloveniji, http://www.24ur.com/naslovnica/slovenija/20031202_2032747.php (30.2.2004).
34. Pirnat, Rajko (1994) Etika uprave v socializmu. Jernej Videtič in Igor Senčar (ur.) *Zbornik SLOVENIJA – VREDNOTE IN PRIHODNOST*, 69-81. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani in Slovenski akademski klub.
35. Praprotnik, Tanja (2004a) Kad in Sod skrbita za pravšnje nagrade. Dnevnik, 15.5.2004: 9.
36. Praprotnik, Tanja (2004b) Kdo bo nastavljal direktorje. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=77927> (28.5.2004).
37. Programme of action against corruption, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 578th meeting of the Ministers' Deputies (18-21 November 1996).
38. Protikorupcijski urad o Triglavu, 24ur.com, http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20020729_2012100.php (28.2.2004).
39. Puc, Ivan (2004) Sodniki. Mag, 26.5. 2004: 3.
40. Pust, Borut (2001) SIB v Mestni lasti. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=11950> (20.4.2004).
41. Rankov, Suzana (2001a) Vodovod bo počakal. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=12297> (30.3.2004).
42. Rankov, Suzana (2001b) Operacija »banka«. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=11785> (20.4.2004).
43. Rankov, Suzana (2003a) V Slovenski investicijski banki notranji revizorji. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=42347> (21.4.2004).

44. Rankov, Suzana (2003b) Klemenčiču je za delnice SIB uspelo iztržiti veliko. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=43640> (22.4.2004).
45. Rankov, Suzana (2003c) V holdingu tudi o usodi SIB. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=42743> (24.4.2004).
46. Rankov, Suzana (2003č) SIB so preplačali več kot dvakrat. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=43456> (24.4.2004).
47. Rankov, Suzana, Vukić, Vesna (2002) Usposobljenost nekaterih naših kriminalistov je kriminalna. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=37326> (3.6.2004).
48. Raziskava Stališča o korupciji. Ljubljana: CJM, Fakulteta za družbene vede, 2002.
49. Rebernik, Miroslav (2004) Slovenija je pokopališče mladih podjetij. Finance-on.net, <http://www.finance-on.net/show.php?id=74732&src=pj260504> (29.5.2004).
50. Repovž, Grega (2000) Dežela dobrih fantov in debelih hrušk: okrogla miza o boju proti organiziranemu kriminalu v Sloveniji. Delo, 2.12.2000: 4-7.
51. Reynolds, Paul D., Bygrave, William D., Autio, Erko (2004) GEM 2003 Global Report, Babson College, Babson Park, MA, USA, London Business School, London, UK, <http://www.gemconsortium.org/download/1086172839015/FINALExecutiveReport.pdf> (25.5.2004)
52. Roglič, Meta, Vuković Vesna (2004) Opozicija obtožuje Gregorja Golobiča korupcije in klientelizma. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=80954> (28.5.2004).
53. Schneider, Friedrich in Enste, Dominik H. (1998) Increasing shadow economies all over the world- fiction or reality. No 26 in IZA Discussion Papers from Institute for the Study of Labor (IZA), <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp26.pdf> (29.5.2004).
54. Schneider, Friedrich in Enste, Dominik H. (2000) Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII (Marec 2000), <http://www.econ.jku.at/Schneider/JEL.pdf> (28.5.2004).
55. Shleifer, Andrei (1998) »State versus Private Ownership«. Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, no. 4 (1998): 133-150. <http://papers.nber.org/papers/w6665.pdf>
56. SIB banka: sum zlorabe položaja. 24ur.com, http://24ur.com/naslovnica/gospodarstvo/20030226_2021336.php (12.3.2003).
57. Sík, Endre (2002) The Bad, the Worse and the Worst: Guesstimating the level of Corruption. Stephen Kotkin in András Sajó (ur.) *Political corruption in transition: a sceptic's handbook*, 91-115, New York: Central European University Press.

58. Stroligo, Klaudijo (1998) Kazenskopravno ukrepanje proti korupciji. Podjetje in delo 6-7(24), 929-941.
59. Šipek, Špela (2003) Afera SIB banka: Mozaik se zлага. 24ur.com, http://24ur.com/naslovnica/gospodarstvo/20030211_2020765.php (12.3.2003).
60. Šurla, Stanislav (2004) Oaza državnega kapitalizma. Mag, 2.6.2004: 28-31.
61. The World Competitiveness Yearbook 2004, Lausanne, International Institute for Management Development (IMD), 2004.
62. Vipotnik, Miča (2003a) Stara zgodba. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=47743> (25.5.2004).
63. Vipotnik, Miča (2003b) Slovenija je država neplačnikov. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=65026> (25.5.2004).
64. Vodstvo RTVS toži Šoltesa. Dnevnik.si <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=80432> (19.5.2004).
65. Vončina, Marjana (2002) V plavih kuvertah so skrite milijarde. Nedeljski Online, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=28447> (3.6.2004).
66. Vuković, Vesna (2003) Niso soglašali z nakupom. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=43369> (21.4.2004).
67. Vuković, Vesna, Rankov, Suzana (2002) Posel iz žepov meščanov. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=16044> (21.4.2004).
68. Vuković, Vesna, Rankov, Suzana (2003a) »Zaupala sem Senici in drugim«. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=42924> (21.4.2004).
69. Vuković, Vesna, Rankov, Suzana (2003b) Banka kot vreča brez dna. Dnevnik.si, <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=13486> (22.4.2004).
70. Žerdin, Ali H. (2004) Kdo vozi Forum 21. Mladina online, http://www.mladina.si/tehdnik/200419/clanek/slo-tema--ali_h_zerdin/ (25.5.2004).
71. Žerdin, Ali H., Miha Štamcar (2003) Boštjan Penko, Slovenija kot Italija. Mladina, 10.11.2003:32-35.