

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Kržišnik

Korupcija javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Kržišnik

Mentor: red. prof. prof. dr. Marjan Brezovšek

Korupcija javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se svoji družini za vso pomoč in podporo, ki sem jo bila deležna med pisanjem diplomske naloge.

Zahvala gre tudi mentorju, red. prof. dr. Marjanu Brezovšku za usmerjanje in strokovne predloge.

Korupcija javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji

Korupcija v Sloveniji predstavlja pereč problem. Korupcija javnih uslužbencev je za državljane in družbo še posebej občutljiva tema, saj je javni sektor vzpostavljen v namen zagotavljanja skupnega interesa in splošne blaginje. Pomanjkljivost obstoječe zakonske regulative na področju pregona in preprečevanja korupcije javnih uslužbencev v smislu ustreznih nadzornih mehanizmov in pooblastil za sankcioniranje korupcijskih kaznivih dejanj še vedno omogoča zlorabo javnega pooblastila v zasebne namene. Problematika je najbolj očitna pri javnih naročilih, kjer se odloča o porazdelitvi proračunskih sredstev. Javna naročila predstavljajo stik med splošnim in zasebnim interesom, pri delitvi milijardnega proračuna pa slednji večinoma prevladajo. Javna naročila zdravstvu se dotikajo vsakega državljana, zato so ustrezna zakonodaja in obstoj institucij in mehanizmov nadzora ključne. Delo vlade v zadnjih dveh letih dokazuje njen resen namen za izboljšanje na področju odpravljanja korupcije. Program ukrepov vlade RS za preprečevanje korupcije predvideva 15 ukrepov na različnih področjih, uspehi pa so že vidni v obliki sprememb in dopolnil zakonodaje in drugih dokumentov. Korupcija ima poleg gospodarskih posledic tudi negativen in razdiralen vpliv na družbo. Prisotnost korupcije javnega sektorja zmanjšuje zaupanje državljanov v pravno državo, kar evidentno dokazujejo različne domače in tuje javnomnenjske raziskave.

Ključne besede: korupcija, javna uprava, javni uslužbenec, javna naročila, pravna država.

Corruption of public employees in Republic of Slovenia

Corruption in Slovenia represents pressing problem. Corruption among public employees is a sensitive issue since public sector is established for achieving of joint interests and common prosperity. Due to inadequate legislative provisions for preventing and battling against corruption among public employees, abuse of public power for private means is still possible and happening. Public procurements is the area of public sector where this issue is at the most evident. Public procurements represent contact between public and private interest and in the process of distribution of state's budget the latest mostly prevail. Public procurements in states health system effect every single citizen that is why complied and adequate legislative provisions and existence of control institutions and mechanisms is essential. Work of current administration in last two years strongly indicates their serious means for improvements on the area of preventing corruption. The RS government Program for preventing corruption anticipate 15 measurements on different state areas. Their successes can already be seen in form of changes and amendments of legislature and other documents. Corruption can also have more negative and destroying impact on the society. Actual domestic and foreign researches show that presence of corruption decreases citizen's trust into the rule of law.

Key words: corruption, public sector, public employee, public procurement, rule of law.

KAZALO

1	UVOD.....	9
2	METODOLOŠKI NAČRT IN HIPOTEZE	12
	2.1 Namen in cilj.....	12
	2.2 Metode in tehnike.....	13
	2.3 Hipoteze	14
3	JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA.....	16
	3.1 Državna uprava.....	16
	3.2 Javna uprava	17
	3.3 Javni uslužbenec	19
4	KORUPCIJA.....	21
	4.1 Definicije korupcije.....	21
	4.2 Razlogi za nastanek korupcije	23
	4.3 Značilnosti korupcije	24
	4.4 Značilnosti korupcije v javni upravi.....	25
	4.5 Oblike korupcije v javni upravi	25
5	VIDIKI PREPREČEVANJA KORUPCIJE V RS	30
	5.1 Pregled zakonodaje s področja preprečevanja korupcije	30
	5.1.1 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)	30
	5.1.2 Kazenski zakonik RS.....	32
	5.1.3 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK).....	32
	5.2 Institucije boja proti korupciji	36
	5.2.1 Policija.....	36
	5.2.2 Državno tožilstvo.....	37
	5.2.3 Računsko sodišče.....	38
	5.2.4 Urad RS za preprečevanje pranja denarja (UPPD).....	39
	5.2.5 Inšpektorat za javni sektor	39
	5.2.6 Državna revizijska komisija (DKOM)	40
	5.2.7 Finančna uprava RS (FURS)	40
	5.2.8 Komisija za preprečevanje korupcije (KPK).....	41
	5.2.9 Društvo Integriteta – Transparency International Slovenija.....	43
	5.3 Etični vidik preprečevanja korupcije javnih uslužbencev v RS	44
	5.3.1 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	44

5.3.2	Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.....	47
5.3.3	Etični kodeks funkcionarjev v Vladi RS in na ministrstvih	47
5.4	Vladni dokumenti	48
5.4.1	Resolucija o preprečevanju korupcije v RS.....	48
5.4.2	Akcijski načrt o uresničevanju Resolucije o preprečevanju korupcije v RS	48
5.4.3	Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015–2016....	49
5.4.4	Strategija razvoja javne uprave 2015–2020.....	50
6	KORUPCIJA V ZDRAVSTVU	52
6.1	Težave v slovenskem zdravstvenem sistemu.....	53
6.2	Javna naročila v zdravstvu	58
6.3	Reforma zdravstvenega sistema	61
7	ZAZNAVE KORUPCIJE	66
7.1	Transparency International (TI).....	67
7.1.1	Indeks percepcije korupcije – Corruption Perception Index (CPI)	67
7.1.2	Svetovni barometer korupcije – Global Corruption Barometer (GCB)	69
7.1.3	Indeks integritete javnega sektorja – The Index of public Integrity (IPI).....	71
7.2	Zaznave korupcije v Sloveniji.....	73
7.2.1	Eurobarometer 397 (2014).....	73
7.2.2	Stališča o korupciji	75
8	ZAKLJUČEK.....	78
9	LITERATURA.....	81
	PRILOGA	85
	Priloga A: Družboslovni intervju z go. Vito Habjan Barborič, vodjo sektorja za integriteto in g. Sašo Podobnikom, namestnikom vodje sektorja za integriteto pri Komisiji za preprečevanje korupcije.	85

KAZALO GRAFOV

Graf 7.1:	Število korupcijskih kaznivih dejanj od 2001 do 2015	66
Graf 7.2:	Uvrstitev Slovenije na CPI od 1999 do 2015.....	68

Graf 7.3: Stopnja razširjenosti korupcije v Sloveniji v primerjavi s povprečjem EU27	73
Graf 7.4: Gibanje stopnje korupcije v zadnjih treh letih v primerjavi z EU27.....	74

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Kategorizacija korupcije glede na sektorje.....	26
---	----

SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto družbeni proizvod
CNVOS	Mreža slovenskih nevladnih organizacij
CPI	Corruption Perception Index
Dkom	Državna revizijska komisija
DUTB	Družba za upravljanje terjatev bank
DZ	Državni zbor
ERCAS	European Research Centre for Anti-corruption and State-Building
EU	Evropska unija
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
GRECO	Group of States against Corruption
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	Skupina držav Evropske skupnosti proti korupciji
IPI	The Index of public Integrity
IVZ	Inštitut za varovanje zdravja
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije
KZ	Kazenski zakonik
MF	Ministrstvo za finance
MJU	Ministrstvo za notranje zadeve
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MP	Ministrstvo za pravosodje
NIJZ	Nacionalni inštitut za javno zdravje
NPU	Nacionalni preiskovalni urad
OB	Ortopedska bolnišnica
OECD	Organizacija za sodelovanje in razvoj
Oz	oziroma

RS	Republika Slovenija
SSKJ	Slovar sovenskega knjižnega jezika
TI	Transparency International
UKC	Univerzitetni klinični center
UNCAC	Konvencija Združenih narodov proti korupciji
UNODC	Zveza nevladnih organizacij pri Združenih narodih
UPPD	Urad za preprečevanje pranja denarja
UPB	uradno prečiščeno besedilo
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDU	Zakon o državni upravi
ZFU	Zakon o finančni upravi
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZJN	Zakon o javnem naročanju
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZNOJF	Zakon o nerazdružljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo
ZPol	Zakon o nalogah in pooblastilih policije
ZPVPJN	Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ
ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

1 UVOD

Lahko rečemo, da je korupcija bolezen sodobnega sveta, ki v družbi obstaja že od nekdaj. Poznajo jo tako v razvitih državah sodobnega sveta kot v najrevnejših in depriviranih državah. Tudi Slovenija ni izjema. Po eni strani lahko razloge za obstoj korupcije pri nas razumemo kot zapuščino stare družbenopolitične ureditve Jugoslavije, kjer so bile različne usluge del kulture, čemur je sledila neprevidnost pri vzpostavljanju novih državnih struktur v času tranzicije, kjer je veliko prostora in možnosti za to, da korupcija postane del sistema. Najpogostejši razlog za korupcijo pa je še vedno pohlep. Pohlep je rezultat moralnih in etičnih prepričanj vsakega posameznika, ne glede na starost, vero, ekonomski status, politično usmeritev (Škrbec 2013).

V literaturi obstaja zelo veliko definicij pojma korupcija, skupno vsem opredelitvam pa je, da gre za prikrita dejanja, pri katerih ni »klasične« po pojmovanju kazenskopravnega zakonika. Korupcija deluje na principu 'daš-dam', posamezniki pa se za korupcijska dejanja odločijo zavestno, v upanju pridobitve neke ne/materialne koristi, do katere sicer ne bi prišli ali pa bi do nje težko prišli brez korupcije. Ker gre za prikrita in vnaprej zamišljena dejanja, po navadi niso prijavljena pri organih pregona. Zaradi neprijavljanja koruptivnih dejanj korupcija ostaja skrito, nepregledno in po navadi zamegljeno področje, skrito očem družbe.

Zaradi nedefiniranosti korupcije je težko opredeliti, kaj je korupcija in kaj ni. Po mojem mnenju vsak človek vsaj enkrat v življenju stori nekaj, kar bi lahko opredelili kot neke vrste korupcijsko dejanje oz. koruptivno obnašanje. Ljudje smo družabna bitja. Med seboj vzpostavljamo prijateljske vezi, t. i. neformalne mreže, ki jih sestavljajo ljudje različnih poklicev in različnih položajev v družbi. Znotraj teh neformalnih mrež so si pripadniki med seboj pripravljene pomagati v vsakem trenutku, če je to le mogoče (Dobovšek 2005, 27), pa naj gre samo za obisk pri zobozdravniku ali za nakup televizijskega sprejemnika po ugodnejši ceni. Seveda pa taka dejanja ne škodijo nikomur in nanje gledamo bolj kot na uslugo kot na kaznivo dejanje, niti ga ne moremo primerjati z obsegom in povzročeno škodo drugih oblik korupcije, še posebej ne korupcijskih dejanj v gospodarstvu.

Korupcijo oblast obravnava kot neko anomalijo človeške družbe, ki ima negativen vpliv

na vseh področjih družbenega in političnega delovanja ter gospodarstva. Ker je razširjena že na praktično vsa področja družbe, je nujno treba vzpostaviti ustrezne systemske institute in mehanizme, ki bodo z doslednim izvajanjem preprečili ali vsaj omejili njeno širjenje in pronicanje še globlje v družbeni sistem. Pomembno vlogo pri tem igrajo tudi sredstva javnega obveščanja, torej mediji, ki z razkrivanjem korupcijskega vedenja in dejanj javnost dnevno opozarjajo na njen obstanek, oblast pa poskušajo zdramiti in prisiliti v smer oblikovanja mehanizmov za njeno (učinkovito) omejevanje in odpravljanje.

Uslužbenci v javnem sektorju so nosilci javnih pooblastil in svojo osnovno dejavnost opravljajo v javnem sektorju. Njihovo delo mora biti skladno z zakonodajo, hkrati pa morajo biti pod strogim in kritičnim drobnogledom notranjih in zunanjih nadzornih služb. To je še posebej pomembno za javne uslužbence na tistih mestih, kjer se sprejemajo odločitve o ključnih državotvornih zadevah na nacionalni in lokalni ravni (npr. višji javni uslužbenci in funkcionarji vlade, ministrstev in organov v sestavi) oz. se sprejemamo odločitve o porabi javnih proračunskih sredstev (javna naročila). Vseeno dnevno slišimo za nov primer korupcije v javnem sektorju. Namen mojega diplomskega dela je proučiti zakonodajo in javne institucije v Sloveniji, ki so dejavne na področju vzpostavljanja ustreznih pravnih podlag in mehanizmov, ki delujejo v smeri boja in preprečevanja korupcije javnih uslužbencev. Zavzemam stališče, da je korupciji med javnimi uslužbenci s strani slovenske zakonodaje še vedno namenjeno premalo pozornosti. Delo javnih uslužbencev, ki je definirano kot opravljanje javnih nalog oz. izvrševanje javnega pooblastila, se največkrat osredotoča zgolj na skladnost in pravilnost izvrševanja zakonov in podzakonskih aktov, vendar le redko slišimo za primere, ko so javni uslužbenci zoper dolžno ravnanje dejansko sankcionirani ali celo izgubili službo. Menim, da je slabo urejen tudi nadzor v smislu inšpekcijskih služb, ki pogosto ne razpolagajo z ustreznimi pooblastili.

V prvem delu se osredotočam analizo trenutnega stanja. Za celosten prikaz je namreč najprej treba prikazati dejansko področje, kjer se korupcija pojavlja. Prikazan je pregled zakonodaje in institucij, ki delujejo na področju boja proti korupciji javnega sektorja v Sloveniji. Predstavljena je analiza dosedanjih vladnih dokumentov na področju odpravljanja korupcije s poudarkom na javni upravi. Trenutna vlada je v zadnjih dveh letih sprejela celo vrsto dokumentov, ki se nanašajo na področje odpravljanja korupcije

nasploh, še največ pa se jih nanaša prav na odpravljanje korupcije javnega sektorja, zato izhajam iz predpostavke, da se stanje v Sloveniji na področju odpravljanja korupcije počasi izboljšuje (H1). Na podlagi zastavljenih in že uresničenih vladnih ukrepov predpostavljam, da se stanje izboljšuje, kar je tudi cilj mojega diplomskega dela. Na koncu prvega dela pozornost posvečam slovenskemu zdravstvenemu sistemu, kjer je po mnenju velike večine ljudi korupcija javnih uslužbencev najbolj razširjena. Predstavljena so ključna področja zdravstvenega sistema v Sloveniji, ki so po mnenju stroke najbolj izpostavljena korupcijskim tveganjem, navedbe pa potrjujem s primeri iz aktualnih medijskih objav. Za konec povzemam izsledke iz predvidene zdravstvene reforme in dosedanje uspehe uresničenih ukrepov vlade, ki se nanašajo na javni sektor.

Drugi del diplomskega dela se nanaša na sociološko plat posledic korupcije, in sicer na njene negativne posledice. Na osnovi povzetkov empiričnih raziskav in uvrstitev Slovenije v mednarodnih kazalnikih razširjenosti korupcije je moj namen dokazati hipotezo, da korupcija javnih uslužbencev oz. javnega sektorja vpliva na zmanjšanje zaupanja ljudi v temeljne državotvorne stebre in v pravno državo (H2). Predstavljeni so povzetki ugotovitev analize dveh kazalnikov razširjenosti korupcije: CPI (Corruption perception Index) in GCB (Global Corruption Index), ki jih opravlja mednarodna nevladna organizacija Transparency International (TI), in novejšega indeksa IPI (The Index of Public Integrity), na koncu je prikazana še analiza raziskave Eurobarometer 397 iz leta 2014. Rezultati analiz so povezani z izsledki in ugotovitvami, pridobljenimi s pomočjo družboslovnega intervjuja.

V sklepnem delu navajam končne ugotovitve svojega raziskovanja, potrjevanje zastavljenih hipotez in poskus pogleda v prihodnost na področju korupcije javnih uslužbencev v Sloveniji.

2 METODOLOŠKI NAČRT IN HIPOTEZE

Pojem korupcije je že zaradi svoje negativne konotacije težaven za opredeljevanje. V Sloveniji imamo od leta 2004 veljaven Zakon o integriteti preprečevanju korupcije, Zakon o javnih uslužbencih, Kazenski zakonik RS in več kodeksov ravnanja (javnih uslužbencev), vendar so opredelitve koruptivnega ravnanja javnega uslužbenca zelo splošne, večinoma skope, zapletene za razumevanje, predvsem pa ohlapne v smislu obstoja ustreznih institucij regulacije nadzora in sankcioniranja. Poleg tega obstaja veliko pojavnih oblik korupcije, vedno znova pa se pojavljajo tudi nove. Iz zgoraj navedenih razlogov se največkrat zaplete že pri samem prepoznavanju koruptivnega dejanja, njegovem definiranju in uvrščanju, da o nadaljnjih postopkih (nadzor in ustrezno sankcioniranje) sploh ne govorimo.

2.1 Namen in cilj

V prvem delu proučujem veljavno zakonodajo ter institucije boja in preprečevanja korupcije javnega sektorja v državi. Namen mojega diplomskega dela je proučiti veljavno zakonodajo na področju odkrivanja in pregona korupcije v javnem sektorju, kjer javni uslužbenci opravljajo svojo primarno nalogo, ter glavne akterje odkrivanja in pregona korupcije javnega sektorja, s čimer merim na obstoječe institucije. Trenutna vlada je sprejela celo vrsto dokumentov, ki se nanašajo na področje odpravljanja korupcije nasploh, še največ pa se jih nanaša prav na odpravljanje korupcije javnega sektorja, zato izhajam iz predpostavke, da se stanje v Sloveniji na področju odpravljanja korupcije počasi izboljšuje. To dokazujejo zastavljeni in že uresničeni ukrepi trenutne vlade, kar je tudi glavni cilj mojega diplomskega dela.

Drugi del diplomskega dela se nanaša na sociološko plat posledic korupcije, in sicer na njene negativne posledice. Moj namen je na osnovi rezultatov aktualnih mednarodnih raziskav dokazati tezo, da korupcija javnih uslužbencev oz. javnega sektorja vpliva na zmanjšanje zaupanja ljudi v temeljne državotvorne stebre in v pravno državo.

Na začetku svojega raziskovanja si tako zastavljam nekaj vprašanj, ki mi služijo kot vodilo skozi diplomsko delo:

- Kaj je javna uprava? Kaj je državna uprava? Kaj je korupcija? Kaj je korupcija v javni upravi in kako sta pojma povezana?
- Kdo so javni uslužbenci? Kaj pomeni pojem korupcija javnih uslužbencev?
- Kako so opredeljeni zakonski akti, podzakonski akti, pravilniki in kodeksi ravnanja, skladno s katerimi so javni uslužbenci zavezani delovati, ter kateri mehanizmi (ukrepi, sankcije) so vzpostavljeni za preprečevanje korupcije med javnimi uslužbenci? Katere nadzorne mehanizme zoper korupcijo javnih uslužbencev ti mehanizmi predvidevajo?
- Katere institucije se ukvarjajo s preprečevanjem korupcije v javni upravi? Katere institucije se ukvarjajo z bojem proti korupciji v javni upravi?
- Kakšen pogled na etično ravnanje javnih uslužbencev zagotavljajo veljavni etični kodeksi?
- Kakšno stanje prikazujejo kazalniki organizacije Transparency International (TI) o prisotnosti in stanju korupcije med javnimi uslužbenci v Sloveniji ter kakšno je mnenje slovenske javnosti o prisotnosti korupcije med javnimi uslužbenci v Sloveniji?
- Kaj je treba zagotoviti za izboljšanje stanja?

2.2 Metode in tehnike

Za odgovore na zgoraj zastavljena vprašanja sem pregledala veljavno zakonodajo, obstoječo strokovno literaturo in relevantne vire na tematiko korupcije javnih uslužbencev v Sloveniji. Pri svojem raziskovanju sem uporabila več metod in tehnik, s pomočjo katerih sem poskusila odgovoriti na vprašanja in na ta način preveriti ustreznost svojih hipotez.

Diplomsko delo je opisne narave, zato se pri opredelitvah temeljnih pojmov in definicijah poslužujem metode sistematičnega zbiranja, analize in interpretacije primarnih virov (zakoni, podzakonski akti, uredbe, poslovniki ipd.), metode zbiranja in analize sekundarnih virov, tj. obstoječe literature na temo korupcije pri različnih avtorjih, ter pregleda zbiranja in analize relevantnih internetnih virov. Internetnih virov se poslužujem tudi pri pridobivanju empiričnih podatkov iz domačih in tujih raziskav javnega mnenja.

V praktičnem se poslužujem metode strukturiranega družboslovnega intervjuja s predstavniki stroke. Intervjuvanci so bili izbrani na osnovi relevantnosti in povezanosti s temo diplomskega dela.

2.3 Hipoteze

Skladno z namenom razjasnitve pojma na področju boja in preprečevanja korupcije javnih uslužbencev je glavna hipoteza naslednja:

H1: Razširjenost korupcije javnih uslužbencev v Sloveniji je posledica pomanjkljive zakonske regulative, vendar se stanje izboljšuje.

Nadzorni organi so s posameznimi zakoni načeloma predvideni, vendar so ti največkrat namenjeni predvsem ugotavljanju nepravilnosti izvajanja zakonov. Delovna zakonodaja večinoma predvideva le notranje nadzorne organe v javnih institucijah. Problematika se zato po navadi rešuje z internimi pravilniki, ki največkrat niso standardizirani. Inšpekcijski nadzor pa se pogosto sooča s težavo v razumevanju pristojnosti in pomanjkanju ustreznih pooblastil za sankcioniranje. V diplomskem delu izhajam iz domneve, da je treba problematiko reševati na sistemski ravni v smislu ocenitve dejanskega stanja, prevetritve zakonodaje s tega področja in uvedbe ustreznih mehanizmov in ukrepov ter po potrebi dodatnih institucij, s katerimi bi korupcijo javnega sektorja oz. (posledično) javnih uslužbencev vsaj omejili, če že ne izkoreninili.

H glavni hipotezi dodajam še naslednjo podhipotezo:

H2: Razširjenost korupcije med javnimi uslužbenci v RS zmanjšuje zaupanje državljanov v pravno državo.

Ni treba izpostavljati, da ima korupcija negativen vpliv na državo in družbo. Korupcija javnega sektorja za mnoge predstavlja občutljivo temo. Smatra se, da sta javna in državna uprava vzpostavljeni v namene služenja državljanom ter delovanja in zasledovanja splošne koristi, skupnega dobrega in doseganja blaginje za vse na vsem enakovrednem način. Razširjenost korupcije med javnimi uslužbenci in vedno znova nove odmevne korupcijske afere, povezane z njimi, tako miselnost izpodbijajo, med

državljeni vzbujajo nezaupanje v pravičnost in s tem spodkopavajo temelje pravne države. V praksi se velikokrat izkaže, da je za izboljšanje stanja treba ozaveščati mlade generacije in oblikovati splošno mnenje, da se korupcija ne splača.

3 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA

Rakočevič z besedo uprava opisuje posebno dejavnost, ki v povezavi in medsebojni soodvisnosti z drugimi zagotavlja uresničevanje ciljev določene organizirane skupine posameznikov (Rakočevič 1994).

Besedo upravljanje povezujemo z vsako človeško dejavnostjo, ki pripelje do zadovoljitve katere koli potrebe. Da se določena potreba posameznika ali organizacije zagotovi, je potrebna odločitev, ki predstavlja posebno dejavnost akta upravljanja. Upravljanje je v svojem bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev potreb (Brezovšek in drugi 2014, 12).

Posamezniki vseh svojih potreb ne moremo zadovoljiti sami, zato se organiziramo v skupine, organizacije. V družbi skupine oz. organizacije nastajajo zaradi teženj po zadovoljevanju in doseganju različnih ciljev, ki so skupni vsem njenim članom. Na tem mestu se pojavi pojem upravljanja oz. uprave, saj mora v vsaki organizaciji med člani potekati proces odločanja o tem, kateri so skupni cilji vseh in kako te cilje doseči oz. zadovoljiti. Upravljanje zato pomeni določanje ciljev in usmerjanje delovanja organizacije v smeri doseganja ciljev.

Družbeni ustroj države sestavljajo glavni trije sektorji: javni, zasebni in prostovoljni oz. društveni sektor. Zasebni sektor stremi k dobičku in deluje na principu proste konkurence. Prostovoljni sektor vključuje različna društva, samoorganizacijske oblike (npr. zbornice), ki slonijo na principih civilne družbe. V svojem bistvu velja za neprofitnega, vendar za razliko od javnega sektorja ne gre za organiziranje sorodnih interesov v okviru oblastne funkcije. Za javni sektor velja, da mora delovati neprofitno, njegova osnovna značilnost, ki ga razlikuje od ostalih dveh sektorjev, pa je varstvo javne koristi oz. javnega interesa (Virant 2002, 16).

3.1 Državna uprava

Državna uprava je del javne uprave. Predstavlja največji in najstarejši del javne uprave in je definirana z Ustavo RS. Temeljna organizacijska enota državne uprave je

ministrstvo, poleg ministrstev pa med državoupravne organe spadajo še organi v sestavi ministrstev, upravne enote in vladne službe. Državna uprava je strokovni oz. apolitični aparat in deluje politično nevtrarno. Njena naloga je izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade RS ter pripravljanje strokovnih gradiv in podlag za politična odločanja. Državna uprava torej samo pripravlja in izvršuje javne politike (policy), vendar ne sprejema nobenih odločitev. Državno upravo urejata Ustava RS in Zakon o državni upravi (Ur. l. RS 13/2005), ki ji zagotavlja politično avtonomijo (Virant 2002, 67).

ZDU navaja, da državna uprava izvaja dve poglavitni funkciji:

- *eksekutivno oz. izvršilno funkcijo* (izvrševanje politik), ki jo delimo še na podfunkcije: regulativno funkcijo, funkcijo upravnega odločanja, funkcijo upravnega nadzora, pospeševalno funkcijo in servisno funkcijo),
- *strokovno-tehnično ali strokovno-servisno funkcijo* (priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade itd.).

3.2 Javna uprava

Oprelitev pojma javni sektor najdemo v 1. členu Zakona o javnih uslužbencih, ki določa, da javni sektor sestavljajo državni organi in organi lokalnih skupnosti: javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (Ur. l. RS 56/2759/2002, 1.člen). Z opredelitvijo javnega sektorja je opredeljen tudi pojem javnega uslužbenca, ki se mu posvečam v naslednjih poglavjih.

Po Šmidovniku sistem javne uprave sestavljajo štiri področja: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in javni sektor. Elementi, ki določajo javno upravo, pa so (Šmidovnik v Haček 2015):

- država deluje prek svoje javne uprave,
- javno upravo organizacijsko sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- javna uprava je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistveni element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financira se iz proračuna in iz drugih javnih virov (skladi),

- za javno upravo velja deloma upravno pravo, deloma civilno pravo,
- deluje znotraj sistema javnih uslužbencev.

V literaturi se pojavljajo različne definicije javne uprave:

- *procesna definicija*: javna uprava predstavlja del procesa javnega upravljanja, ki poteka na operativno-strokovni oz. procesni ravni,
- *organizacijska definicija* pravi, da javno upravo sestavljajo: organi državne uprave (ministrstva, upravne enote, organi v sestavi ministrstev in vladne službe), organi občinske uprave, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb,
- *funkcionalna definicija* določa, da je javna uprava tista dejavnost, ki jo izvajajo upravni organi, ne glede na statusno obliko, kjer se izvaja javna naloga.

Javna uprava pripravlja strokovne podlage za oblikovanje javnih politik, pri tem pa izkazuje tri osnovne značilnosti svojega dela: *trajnost* – javna uprava obstaja vedno, *iniciativnost* – javna uprava sama predlaga upravne spremembe, *sistematičnost*. Izvrševanje sprejetih politik se kaže v izdajanju splošnih (akti) in/ali posamičnih aktov (odločba, sklep) (Virant 2002).

Posebnost javne uprave je t. i. javno pooblastilo za izvajanje eksekutivnih oz. izvršilnih nalog za vodenje upravnih postopkov. Javno pooblastilo določa Ustava RS, ki v drugem odstavku 121. člena določa, da se javno pooblastilo lahko podeli organizaciji ali posameznikom oz. javnopravnemu ali zasebnemu subjektu. Na ta način je izvajanje javnega pooblastila z Ustavo RS zaupano javni upravi, istočasno pa izpostavlja, da so na nedržavne subjekte prenesene le nekatere naloge, ne pa vse. Država kljub podelitvi nalog še vedno izvaja nadzor nad nosilci javnih pooblastil, ki ga izvajajo resorna ministrstva (Ustava RS 2016).

»Pojem javna uprava zajema državne organizacije, ki so organizacije teritorialnega tipa, ter v nekaterih vrstah organizacij funkcionalnega in personalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge. To so organizacije, ki v urejeni družbi zagotavljajo dobrine, ki so za obstoj in razvoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov, pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po sistemskega načelu o ekvivalentni menjavi oziroma po gospodarskih načelih

zakonitosti, pač pa le s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se vsaj delno opirajo na državo in se njihovo poslovanje zaradi tega tudi lahko odmakne od navedenih naravnih sistemskih zakonitosti.« (Šmidovnik v Dobovšek 2002, 44).

Šmidovnik še meni, da javna uprava predstavlja področje družbenega udejstvovanja, zasleduje javno korist in je v celoti financirana iz proračuna posamezne države. Javno upravo opredeljujejo trije sistemski sklopi: *državna uprava*, ki zajema vlado, ministrstva, izpostave in upravne enote, *lokalna samouprava*, ki zajema občine, ter *javne službe* (Šmidovnik v Dobovšek 2002, 43).

Po Bučarju je osrednji pojem v javni upravi javni interes. Javni interes postane realnost šele takrat, ko člani družbe sodelujejo pri njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju, to pa mora biti primarna dejavnost države. Da družba ugotovi, da so javne potrebe posameznika tiste, ki so skupne vsem posameznikom določene družbe, morajo biti pripadniki le-te organizirani, saj je le organizacija oblika sodelovanja, ki povezuje ljudi pri zasledovanju ciljev (Bučar v Haček 2015, 32).

Ena izmed osnovnih značilnosti javne uprave je tudi, da deluje monopolno, saj prava konkurenca ni prisotna, kar pa posledično ne predstavlja optimalne porabe proračunskih sredstev v javno korist. Zaradi mnogoplastnosti ciljev, storitvene dejavnosti in stalnega vpliva politike pa je prav tako težko meriti njeno uspešnost in učinkovitost. Javno upravo sestavljajo vsi prebivalci v neki državi, ki odločajo o tem, kaj so skupne koristi, kako se jih bo zadovoljilo in na kakšen način, kar je posledično odvisno od njihovih sposobnosti vplivanja na te odločitve (Haček 2015, 29).

3.3 Javni uslužbenec

Javni uslužbenci so pogosto pojmovani kot delavci v sektorju javne uprave, v tuji literaturi pa je pogosteje uporabljen izraz delavci v javnem sektorju (ibidem) – »public employees« (Brezovšek in drugi 2014, 299).

Po ZJU je javni uslužbenec posameznika, ki v javni upravi sklene delovno razmerje. Definicija je podana z definicijo javnega uslužbenca, ki jo določa 1. člen ZJU. Četrty odstavek 1. člena tega zakona opredeljuje, da funkcionarji v državnih organih in organih

lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. V 23. členu ZJU razlikuje med naslednjimi javnimi uslužbenci:

- uradniki, ki v organih opravljajo javne naloge (naloge, ki sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti, oz. naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava),
- uradniki, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela,
- strokovno-tehnični javni uslužbenci (javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela in niso uradniki) (ZJU 2016).

Trpin navaja, da je bistveni element, ki opisuje poklicnega uradnika, da opravlja delo v upravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic (Trpin v Brezovšek in drugi 2014).

Skozi literaturo zasledimo vrsto definicij in opredelitev pojma javni uslužbenec. Najsplošnejša in najstarejša definicija opredeljuje, da je javni uslužbenec oseba, ki »kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu«. To pa ne predstavlja opravljanja političnih nalog. Druga vrsta definicij po Bučarju opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem pomenu – javni uslužbenec je vsak, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo, in v organizacijskem pomenu – javni uslužbenci so vsi posamezniki, ki delujejo za neki organ oz. organizacijo, njihova dejavnost pa se šteje kot dejavnost državnega organa oz. organizacije (Bučar v Brezovšek in drugi 2014, 301).

Javni uslužbenec je torej oseba, ki deluje znotraj sistema javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev Haček opredeljuje kot poseben upravni sistem znotraj javne uprave, v katerem javni uslužbenci delujejo, ter obsega centralno (unitarna oz. federativna država) in lokalno raven oblasti (lokalna samouprava) (Haček 2015).

4 KORUPCIJA

Po mojem mnenju vsak človek vsaj enkrat v življenju stori nekaj, kar bi lahko opredelili kot korupcijsko dejanje oz. obnašanje. Ljudje smo družabna bitja. Med seboj vzpostavljamo prijateljske vezi – t. i. neformalne mreže, ki jih sestavljajo ljudje različnih poklicev in na različnih položajih.

Znotraj neformalnih mrež so si pripadniki med seboj pripravljani pomagati v vsakem trenutku, če je to le mogoče (Dobovšek 2005, 27), pa naj gre samo za obisk pri zobozdravniku ali nakup TV-sprejemnika po ugodnejši ceni. Seveda pa taka dejanja ne »škodijo« nikomur in nanje ne gledamo kot na kaznivo dejanje, niti ga ne moremo primerjati z obsegom in povzročeno škodo drugih oblik korupcije, še posebej ne korupcijskih dejanj v gospodarstvu ali pri sistemski korupciji, ki se pojavlja v zadnjem času.

4.1 Definicije korupcije

Pojem korupcije je že zaradi svoje negativne konotacije zelo težaven za opredeljevanje. V Sloveniji od leta 2004 sicer imamo Zakon o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS 2/04), vendar so zakonske opredelitve skope in največkrat zapletene za razumevanje, predvsem pa ohlapne v smislu ustanavljanja institutov regulacije. Prav tako je pojavnih oblik korupcije ogromno, vedno znova pa se pojavljajo tudi nove.

V literaturi lahko najdemo mnogo definicij besede korupcija. Definicije se razlikujejo glede na raven, obseg, zorni kot, škodo, ki jo povzroči pri posamezniku in v družbi ipd. Rekli bi lahko celo, da je toliko definicij korupcije, kolikor je pojavnih oblik.

Prav vsem definicijam je skupna ideja, da korupcija že predominalno predstavlja nekaj slabega tako za posameznika kot za družbo. Skupna značilnost vseh definicij je tudi, da jo je težko ugotovljati oz. dokazati, saj je največkrat prikrita, je zločin brez žrtve v klasičnem pomenu besede, saj imajo po navadi od nje vsi vpleteni neko materialno ali nematerialno korist. To posledično pomeni, da dejanje ni prijavljeno, če pa do prijave pride, je težko najti krivca. V nadaljevanju predstavljam nekaj najsplošnejših definicij

korupcije, ki jih najdemo v literaturi.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2016) opisuje besedo korupcija kot »dajanje ali sprejemanje nagrad zaradi hitrejšega, ugodnejšega, navadno nezakonitega reševanja uradnih zadev; podkupovanje, podkupljivost; slabšalno (moralna) izprijenost, pokvarjenost, navadno zaradi takega dejanja ali sprejemanja nagrad«.

Delovna verzija korupcije po Dobovšku (2002) določa, da »je pred oblikovanjem korupcije pomembno vedeti, da v družbi obstajajo vsote mnenj, ki predstavljajo elemente korupcije, ki so opredeljeni kot:

- korupcija je predominantno šteta kot slaba stvar
- imamo dve strani (podkupovalca in podkupljenega; če upoštevamo, da je korupcija na splošno enačena s podkupovanjem)
- ti dve strani lahko igrata veliko vlog (javni uslužbenec, privatnik, politik, domači ali tuji itd.)
- za koruptivno dejanje obstaja nagrada (malo darilo ali velika podkupnina; denarna ali nedenarna; direktna ali indirektna; dana vnaprej ali po dejanju; dana podkupovanemu ali komu drugemu ipd.)
- ocene takšnih vedenj se razlikujejo (dejanje je kriminalizirano ali ni),
- lahko je izvršeno na različne načine (z uporabo ali brez uporabe modre kuverte ipd.)« (Dobovšek 2002, 44).

Najpogostejšo in največkrat citirano definicijo, ki se uporablja za opisovanje besede korupcija, opredeljuje Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), ki skladno z definicijo po Resoluciji za preprečevanje korupcije v RS, definira korupcijo kot *»vsako 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«* (KPK 2016).

Dokument Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) iz leta 1999 določa, da gre za korupcijo takrat, ko se dopušča vpliv interesov za uporabo javnih sredstev in moči. S tem je opredeljena kot nelegalna in nemoralna dejavnost, ki se

nanaša na neupravičen prenos javnih sredstev v zasebni sektor (Dobovšek 2002). Definicija nevladne organizacije Transparency International (TI) vodilne mednarodne neodvisne institucije, ki deluje s ciljem povečati spoštovanje norm, zbuditi odgovornost vlad in prispevati k odpravljanju korupcije v svetu, je razmeroma preprosta: »Korupcija v javni upravi pomeni zlorabo javnega interesa v zasebno korist.« (Dobovšek 2002, 45).

Civilnopravna konvencija o korupciji, ki so jo sprejele države članice Sveta Evrope, definira korupcijo kot neposredno in posredno terjanje, ponujanje, dajanje ali sprejemanje podkupnine ali katere koli druge nedovoljene koristi ali obljube le-te, ki moti pravilno upravljanje dolžnosti, ali ravnanje, zahtevano od prejemnika podkupnine, nedovoljene koristi ali obljube le-te (KPK 2016).

Društvo Integriteta – Transparency International Slovenia definira korupcijo kot vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem in zasebnem sektorju ter tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oz. zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega. Društvo opredeljuje tudi pojem mednarodna korupcija, ki predstavlja korupcijo, v kateri je udeležena najmanj ena fizična ali pravna oseba iz tujine (Društvo Integriteta 2016).

4.2 Razlogi za nastanek korupcije

Preden poskušamo korupcijo klasificirati, je treba najprej opredeliti razloge in vzgibe za njen nastanek. Razlog ni samo eden, temveč so različni, saj se korupcija ne pojavlja samo v revnih ali bogatih državah. Razlogi so tako pogosto vezani na zgodovinski razvoj države, politično-ekonomski razvoj (posebej občutljive so države v tranziciji) in stanje posamezne države, običaje in kulturo posamezne države (darilo ob sklenitvi posla v vzhodnih državah je tradicija in običaj, v razvitejšem zahodnem svetu pa hitro predstavlja sum na podkupovanje). Navsezadnje je lahko razlog za nastanek korupcije odvisen tudi od ljudi oz. posameznikov in njihovih etičnih, moralnih prepričanj.

Sociološki pogled na kriminaliteto in korupcijo, ki ga je oblikoval E. Durkheim, temelji na konceptu anomije. To je bil izraz, ki je označeval patološko stanje takratne industrijske družbe, povzročča pa razpad socialne kohezije, skupnih vrednot in povzročča

odsotnost aspiracij, norme oslabijo, vrednostni sistemi postanejo nejasni, družba se razdeli na bogate in revne. Šelih meni, da je to stanje lahko le akutno – začasno zaradi nenadnih socialnih sprememb, lahko pa je kronično in traja – le umirjanje in stabilizacija ekonomskega položaja lahko preneseta spremembo.

V skladu s *teorijo racionalne izbire* (Becker) posameznik izvrši kaznivo dejanje, če je pričakovana korist večja od koristi, ki bi jo dosegel, če bi svoj čas in sredstva uporabil za druge dejavnosti (Kregar v Dobovšek 2008, 19). Po teoriji racionalne izbire so ekonomski razlogi, ki lahko vodijo do korupcije, naslednji:

- revščina (pohlep in izraba oblasti) – največkrat so žrtve korupcije revni,
- preveč zakonov in njihova neizvedljivost,
- neustrezen nadzor institucij,
- preveč diskrecijskih pravic pri odločanju,
- velik obseg državnega gospodarstva.

Teorija priložnosti, ki izhaja iz teorije racionalne izbire, izhaja iz stališč, da večje število priložnosti povečuje izvrševanje kaznivih dejanj. Cilj teorije je zmanjšati število teh priložnosti (Dobovšek 2008, 19–20).

Beckerjev model navaja tri strukturne spremenljivke, ki vplivajo na razvoj in obseg korupcije v posamezni državi: velikost državne birokracije, jasnost zakonodaje in stopnja udeležbe ljudi pri odločanju v javnih zadevah. Savona k Beckerjevemu modelu dodaja še dve merili, to sta ocena priložnosti in ocena tveganj v zvezi z izvršitvijo koruptivnih dejanj, ki sta neposredno povezani z več spremenljivkami: socialnoekonomski dejavniki, kulturni dejavniki in pomen avtoritete.

Na korupcijo vplivata tudi tradicija in kultura neke države. Korupcija je ponekod zgodovinsko prisotna in predstavlja del normalnega obnašanja. Največkrat pa je le izgovor za tiste, ki z njo služijo (Dobovšek 2008, 20–21).

4.3 Značilnosti korupcije

Korupcija ima sama po sebi že negativni prizvok. Različni avtorji na različne načine opredeljujejo korupcijo in njene značilnosti. V nadaljevanju opisujem nekatere

opredelitve in klasifikacije različnih domačih in tujih avtorjev. Definicije niso enotne, prav vsem pa je skupna negativna nota, povezana z nekim prikritim dogajanjem, ki rezultira v korist za nekega posameznika, največkrat na škodo organizacije, skupine ljudi ali celotne družbe.

Za vsa koruptivna dejanja, ki jih kot taka dojemamo, je bistven »koruptivni namen«, o katerem govorimo, ko je korist obljubljena ali dana z namenom, da bi spodbudila ali nagradila kršitev dolžnega ravnanja (KPK 2016).

Korupcija predstavlja v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji glede izvedbe relativno enostavno dejanje, vendar je treba poudariti, da ima lahko kljub temu velike posledice na področju družbenega življenja posamezne države. To velja za vse družbe, tako tiste, v katerih predstavlja del kulture in je sama po sebi umevna, kakor tudi tiste, v katerih korupcije ne sprejemajo. Še posebej občutljive so države v tranziciji oz. države, ki so zamenjale politični in gospodarski sistem (sem spada tudi Slovenija). Pohlep in želje po hitrem uspehu vodijo v tekmovalnost za bogastvo in moč. Korupcija se uporablja za doseg in krepitev gospodarske moči.

4.4 Značilnosti korupcije v javni upravi

»Ko govorimo o korupciji v javni upravi, večina najprej pomisli na kazniva dejanja, ki so povezana z dajanjem in sprejemanjem daril, zaradi katerih prejemnik darila oz. nagrade ali koristi opravi ali opusti kakšno uradno dejanje. V življenjskem smislu pa prevladuje prepričanje, da gre pri korupciji v javni upravi predvsem za zlorabo javnega položaja za pridobitev koristi zase ali za koga drugega.« (Ferlinc v Dobovšek 2002, 13).

Javni uslužbenec predstavlja vezni člen med državnimi institucijami in posameznikom, zato je kakovost te interakcije zelo pomembna, saj je od nje odvisna slika o državi in institucijah, ki si jo posamezniki na ta način ustvarijo. S korupcijo se rušijo temelji demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava (Dobovšek 2002).

4.5 Oblike korupcije v javni upravi

Dobovšek meni, da je za klasifikacijo korupcije najprej treba opredeliti pojavne oblike korupcije, saj lahko na ta način postavimo meje med posameznimi pojavi korupcije in opredelimo korupcijo v javni upravi. Klasifikacija nam pomaga razumeti značilnosti korupcije. Delimo jo lahko na:

- notranjo in zunanjo,
- individualno in institucionalno,
- materialno,
- politično,
- psihično.

Najpogostejša je zunanja – eksterna korupcija, ki pomeni plačevanje storitev ali opustitev uradnih dejanj oz. dajanje daril z določenim namenom. Notranja korupcija pomeni podkupovanje z namenom doseganja koristi. Najpogostejša je individualna korupcija, ki predstavlja posamezno podkupovanje, v katerega sta največkrat vpleteni dve osebi. Taka oblika korupcije omogoča diskretnost, krivda pa se ne more predpisovati nobeni izmed strank, prav tako je težko dokazljiva. Institucionalna korupcija lahko prinaša razpad družbenih vrednot in zato spada med nevarnejše oblike korupcije. Prizadene moralo ljudi, vpliva na javno vzdušje ter povzroča strah in negotovost (Dobovšek 2008, 21).

Tabela 4.1: Kategorizacija korupcije glede na sektorje

Okolje/sektor	Javni	Zasebni	Politika
Javno	X	X	X
Zasebno		X	X
Politično			X

Vir: povzeto po Van Duynu v Dobovšek (2008).

Van Duyne podaja klasifikacijo korupcije glede na delovno okolje, v katerem se pojavlja določen sektor. Tabela 1 prikazuje, da lahko korupcija poteka med različnimi sektorji in v različnem okolju – tako znotraj ene države kot v mednarodnem okolju:

- znotraj javnega okolja v javnem sektorju,
- med javnim in zasebnim sektorjem,
- med javnim sektorjem in politiko,
- v zasebnem okolju med zasebniki,

- med zasebnim sektorjem in politiko,
- znotraj politike v političnem okolju.

Značilnost korupcije med javnimi uslužbenci v javnem sektorju je, da jo je težko prepoznati. To ni podkupovanje v klasičnem smislu, (modre kuverte), temveč gre za oblike preferiranja in delanja uslug. Opredeljena je tudi kot bolezen, ki se širi od vrha navzdol (Dobovšek 2008).

Korupcija med javnimi uslužbenci je najbolj razširjena in najlaže prepoznavna. Gre za manjše oblike korupcije, ki pa sčasoma lahko vodijo v hujše oblike. Tu gre za različne načine podkupovanja v zameno pridobitve usluge, do katere posameznik ni upravičen oz. jo želi pridobiti hitreje. Če so uslužbenci, ki so zaposleni višje na hierarhični lestvici državne uprave, vpleteni v koruptivni proces in so zanj celo nagrajeni, prihaja do moralne vprašljivosti delovanja celotnega sistema. To lahko rezultira v tem, da postane koruptibilna celotna institucija, korupcija pa se zakorenini globoko v celoten sistem. Korupcija med javnimi uslužbenci in politiko se odraža v obliki vračanja uslug na osebni ravni. Takšne oblike korupcije največkrat težko definiramo, še težje pa se jih dokazuje. Korupcija med zasebniki se pojavlja v obliki zlorab gospodarskih pogodb in kršitvah poslovnih običajev z namenom pridobitve gospodarskih koristi. Najpogostejša so posredovanja pri pogodbah, preferiranje pri javnih razpisih. Korupcija med zasebniki in politiko se kaže v obliki podkupovanja v korist strank, sprejemanje zakonskih določb, posredovanje pri velikih poslih. Ta oblika korupcije je prisotna po vsem svetu. Poslovneži stremijo za dobičkom, politiki pa po moči (in obratno) (Levi v Dobovšek 2008, 22–23).

Marinko korupcijo deli na *malo* in *veliko korupcijo*. Mala korupcija pomeni administrativno korupcijo, kar največkrat predstavlja zasebna plačila javnim uslužbencem za izkrivljanje predpisane implementacije uradnih pravil ali politik; velika korupcija pa se izraža v dveh oblikah: oblikovanje zakonov prek nezakonitih zasebnih plačil javnim uslužbencem (state capture ali ujetost države) in vplivanje podjetij na oblikovanje zakonodaje brez zasebnih plačil javnim uslužbencem (Marinko v Dobovšek 2002, 34).

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) opredeljuje naslednje najpogostejše oblike korupcije, ki so povezane z delom javnega sektorja:

- *cestna korupcija* – ulična korupcija je prisotna v manjši meri, predstavlja

podkupovanje različnih javnih pooblaščenec, kot so prometni policisti, cariniki, redarji in višine podkupnin pa so majhne;

- *upravna korupcija* – pomeni podkupovanje na nivoju nižjih uradnikov, uradnikov na upravnih enotah ali nadzornikov nižjih državnih organov (inšpektorji, urbanisti), kjer posamezniki v zameno za podkupnino izdajajo različna dovoljenja;
- *korupcija belih ovratnikov* – podkupovanje visoko usposobljenih kadrov in profesionalcev na najvišji vodstveni ravni upravnega sistema, med katere spadajo višji uradniki na ravni ministrstev, državni sekretarji, direktorji direktoriatov, ministri, poslanci, direktorji javnih zavodov. Tovrstna dejanja niso trajna, vendar lahko pridobijo značilnosti kriminalnega dejanja, še posebej v povezavi s skupinami in interesi, za katere sta značilni sistemska korupcija in korupcija ustroja. Najbolj je prisotna na stiku med politiko in interesnimi skupinami pri upravljanju kapitalskih naložb države, velikih javnih naročil, neenakem dostopu do finančnih virov bank v pretežno državni lasti itd.;
- *sistemska korupcija* – ujetost države (state capture) in primer, ko korupcija in koruptivne prakse prodrejo v politične in gospodarske elite, vstop novih akterjev pa je omejen in nadziran. Zakonodaja je prilagojena, ključni sektorji gospodarstva, denarni tok in postopki javnih naročil so prilagojeni praksam koruptivne elite. Sistem je vzpostavljen od zgoraj navzdol, delovanje upravnega in političnega sistema pa postane odvisno od nosilcev politične moči, ki obvladujejo ključne segmente gospodarskega sistema;
- *korupcija ustroja* – temelji na sistemu spodbujanja in ohranjanja ekonomskih rent. Celoten ustroj države je prepleten in deformiran do take stopnje, da ni več mogoče nadzorovati družbenih elit. Proces demokratičnega odločanja ni več mogoč, trg ne deluje konkurenčno, avtonomije medijev ni. Tovrstna oblika temelji na lojalnosti vseh sodelujočih akterjev in popolni podrejenosti nosilcem politične moči, omejitev pa je mogoča le z razbitjem modela vratarstva in vpeljavo novih političnih akterjev v areno.

Vse navedene oblike korupcije so v Sloveniji prisotne, pogosto pa je mejo med njimi težko določiti – pogosto je tudi prelivanje med različnimi oblikami znotraj ene države. Po oceni komisije je v Sloveniji največ korupcije belih ovratnikov, manj je upravne korupcije. Najizrazitejša in razširjena je sistemska korupcija. Država se sicer zaveda

njene prisotnosti, vendar je ni sposobna omejevati. Težava je v odsotnosti zakonodaje oz. pomanjkljivosti v zakonodaji in pomanjkanju nadzora (KPK 2016).

5 VIDIKI PREPREČEVANJA KORUPCIJE V RS

5.1 Pregled zakonodaje s področja preprečevanja korupcije

V slovenski javni upravi po mojem mnenju obstaja vrzel med normativnim in institucionalnim reševanjem problema korupcije javnih uslužbencev. Če to apliciramo na področje javne uprave, bi po mojem mnenju lahko potegnili določene povezave: normativni vidik tendira h kurativi in s tem k preprečevanju (že obstoječih in odkritih primerov korupcije), institucionalni vidik pa k preventivi, preprečevanju ter s tem k vzpostavitvi ustreznih institucij in mehanizmov za boj proti možnim oblikam korupcije. Na koncu poglavja dodajam še etični vidik korupcije v javni upravi, s čimer merim na obstoječe etične kodekse. Etični kodeksi so sicer v svoji osnovi zamišljeni kot načela, ki naj bi jih javni uslužbenci pri svojem delu zasledovali in se jih držali. Kodeksi ravnanja ne predvidevajo sankcij in so zamišljeni bolj kot smernice delovanja javnih uslužbencev kot pa zakonska regulativa, upoštevanje pa je potemtakem odvisno od vsakega posameznika ter njegovih etičnih in moralnih prepričanj.

5.1.1 *Zakon o javnih uslužbencih*

ZJU v prvem delu predvideva določbe, ki so veljavne za celotni javni sektor. Med njih spadajo tudi skupna načela kakovosti in standardov, drugi del ZJU pa opredeljuje posebne določbe, ki veljajo zgolj za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Ur. l. RS 56-2759/2002).

Posebno pozornost namenjam členom, ki predvidevajo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril. Darilo vsakemu predstavlja nekaj drugega. Prav tako so darila v posameznih kulturah obravnavana drugače. Skladno z Uredbo o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril iz leta 2003 in Uredbo o spremembah in dopolnitvah te uredbe iz leta 2015 je predvideno:

- darilo predstavljajo stvari, pravice in storitve, ki jih je mogoče finančno ovrednotiti, vrednost darila je njegova tržna cena oz. razlika med tržno in plačano ceno darila, darila zanemarljive vrednosti so tista, ki ne presegajo vrednosti 20,86 evra;

- javni uslužbenec sme sprejeti le protokolarna darila in darila simbolnega pomena, ki se podarjajo ob posebnih priložnostih;
- darila manjše vrednosti so tista, katerih vrednosti so do 62,59 EUR oz. katerih skupna vrednost ne presega 125,91 EUR (letno, če so darila prejeta od iste osebe);
- določa, da javni uslužbenec v okviru opravljanja javne naloge ne sme sprejemati daril manjših ali večjih vrednosti, niti darila zanemarljive vrednosti, določilo o sprejemanju daril pa velja tudi za zakonce oz. izvenzakonske partnerje javnih uslužbencev oz. njegove starše, otroke oz. za osebe, ki z njim živijo v skupnem gospodinjstvu;
- javni uslužbenec je dolžan opozoriti darovalca, če darilo presega zakonsko najnižjo omejeno vrednost, taka darila pa je javni uslužbenec dolžan predati delodajalcu;
- javni uslužbenec, ki je darilo sprejel, je dolžan v roku petih delovnih dni izpolniti in oddati poseben obrazec za vpis v seznam daril, na katerem morajo biti vpisani ime in priimek darovalca, opis darila in ocenjena vrednost darila, razlog izročitve darila ter datum in podpis javnega uslužbenca. Vsa darila, izročena javnim uslužbencem, se vpisujejo v seznam daril, kjer sta poleg zgoraj navedenih podatkov z obrazca dodana še podatek, ali je darilo postalo last javnega uslužbenca ali delodajalca, in skupna vrednost daril, sprejetih s strani javnega uslužbenca znotraj koledarskega leta;
- za vodenje seznama daril je zadolžen vsak organ (oz. oseba javnega prava) posebej, znotraj tega organa pa se določi odgovorna oseba, odgovorna za pravilno vodenje seznama daril;
- darila v zvezi z opravljanjem službe, ki so postala last delodajalca, morajo biti s strani delodajalca uporabljena v skladu z namenom svoje ustanovitve oz. opravljanja dejavnosti, za katero je bil organ ustanovljen. Če to ni mogoče, je organ dolžan to darilo prodati, pri čemer morajo biti upoštevani predpisi, ki urejajo stvarno premoženje države. Protokolarna darila pa ostanejo v lasti delodajalca;
- nadzor nad izvrševanjem uredbe je dolžan zagotoviti predstojnik organa, nadzor pa opravlja inšpekcija za sistem javnih uslužbencev oz. drugi inšpekcijski in upravni organi, pristojni za nadzor nad delovanjem javnih uslužbencev.

Zakon predvideva disciplinski postopek zoper kršitelja določb ZJU in Zakona o delovnih razmerjih (ZDR), postopek pa vodi Komisija za pritožbe znotraj organa, kjer je javni uslužbenec zaposlen. Najhujša sankcijska ukrepa, ki po določbah zakona lahko doleti javnega uslužbenca, sta le opomin in denarna kazen. Zoper odločitev komisije je možna pritožba.

5.1.2 Kazenski zakonik RS

Kazenski zakonik RS kaznivim dejanjem zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva namenja celotno šestindvajseto poglavje, v katerem opredeljuje primere kaznivih dejanj in predvidene sankcije zoper dolžno ravnanje uradnih oseb (Ur.l. RS. KZ definira pojem korupcija, vendar pod tem pojmom opredeljuje osem kaznivih dejanj:

- kršitev volilne pravice (150. člen),
- kršitev proste odločitve volivca (151. člen),
- sprejemanje podkupnine pri volitvah (157. člen),
- neupravičeno sprejemanje daril (241. člen),
- neupravičeno dajanje daril (242. člen),
- jemanje podkupnine (261. člen),
- dajanje podkupnine (262. člen),
- sprejemanje daril za nezakonito posredovanje (263. člen),
- dajanje daril za nezakonito posredovanje (264.a člen).

Julija 2015 je bila sprejeta novela KZ, med novosti pa spada dvig predpisanih kazni za družbeno skrajno nevarna in kompleksna korupcijska dejanja zoper gospodarstvo in zoper uradno dolžnost. Pristojnost za take primere sedaj prehaja na pristojna sodišča, kjer ne sodijo zgolj sodniki posamezniki.

5.1.3 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

Prvi slovenski protikorupcijski zakon je bil sprejet januarja 2004 in se je imenoval Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor) (Ur. l. RS 2/04). Predstavljal je združitev Zakona o nerazdružljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF) in vrsto novosti sprememb druge zakonodaje (Dobovšek 2005).

Leta 2010 je stopil v veljavo Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), s tem pa je ZPKor prenehal delovati. Določbe zakona se večinoma nanašajo na delovanje javnega sektorja, zato so zavezanci za njihovo izvajanje predvsem različne skupine oseb, ki so zaposlene oz. opravljajo funkcijo v javnih institucijah oz. institucijah z javnimi pooblastili. Nekaj določb se nanaša tudi na urejanje zasebnega sektorja oz. področja med javnim in zasebnim sektorjem (npr. določbe o lobiranju).

Novoustanovljeni zakon je uvedel nekaj novosti:

- nov način *imenovanja vodstva komisije* (imenuje ga predsednik države na predlog posebne komisije), pomembno pa je razširil tudi naloge in pristojnosti komisije;
- komisija po novem lahko prijavi prekršek, pristojna pa je tudi za zaščito prijaviteljev;
- izvajanje *nadzora nad lobiranjem*. Vzpostavi se katalog lobistov;
- Zanimivost zakona je tudi *protikorupcijska klavzula* (1. odstavek 14. člena ZIntPK), ki določa, da so organi in organizacije javnega sektorja dolžni v pogodbe, ki jih sklepajo s ponudniki blaga in storitev ali z izvajalci del, dolžni vključiti t. i. protikorupcijsko klavzulo, vendar to velja le za pogodbe, katerih vrednosti ne presegajo 10.000,00 EUR,;
- novost v določilih zakona je t. i. *načrt integritete* (integriteta = pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacije pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi), ki so ga zavezanci ZIntPK v skladu z določili zakona dolžni oblikovati in sprejeti načrt integritete ter o njem redno poročati KPK. Načrt integritete po mnenju Senata KPK velja za eno izmed temeljnih orodij za (samo)zaznavo vseh korupcijskih tveganj v ustanovah javnega sektorja;
- *seznam daril* (25. člen) – zavezanci ZIntPK so dolžni voditi sezname daril in jih letno posredovati KPK. Omejitev daril je potrebna zaradi zaščite ter v izogib morebitnim težavam in zadregam pri sprejemanju daril funkcionarjev, vodilnih v organih državne uprave in v organih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil. Dovoljena so le protokolarna darila, prejeta ob protokolarnih dogodkih, in priložnostna darila manjših vrednosti;

- *nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev;*
- *nezdružljivost funkcij;*
- *omejitve poslovanja nosilcev javnih pooblastil;*
- *uvedba enormnega registra tveganj – opredelitev najpogostejših oblik tveganj, zaznanih s strani institucij zavezank za oddajo načrta integritete, in uvedba elektronskega registra tveganj v letu 2014 (KPK 2016).*

Ga. Habjan Barborič, vodja sektorja za integriteto pri KPK, meni, da načrt integritete predstavlja osnovno orodje za opredelitev, upravljanje in obvladovanje korupcijskih in integritetnih tveganj v posamezni javni instituciji oz. javnem sektorju. Poenostavljeno povedano, Komisija želi z načrtom integritete ugotoviti, kaj se v posamezni javni instituciji dogaja, kje se pojavljajo težave in kako jih ta institucija poskuša odpraviti v smislu iskanja tveganj, ki lahko rezultirajo v korupcijo oz. kršitve integritete.

Načrt integritete je v Sloveniji zaživel v letu 2014, vendar zaenkrat še ne prinaša pričakovanih rezultatov. Po mnenju ge. Habjan Barborič gre pri načrtu za »tek na dolge proge«, zato bi bilo utopično pričakovati, da bo že po dveh letih, odkar se ga izvaja, prinesel velike rezultate. Izkušnje kažejo, da so nekatere institucije dobro sprejele in doumele njegovo uporabnost, druge malo manj. Zavezanci so tudi zelo raznovrstni, saj razpon zajema celotni javni sektor, zato tudi prihaja do razhajanj glede razumevanja in sprejemanja načrta integritete. Moja sogovornica v intervjuju je izpostavila pomen znanja in konstantnega izobraževanja. KPK je na tem področju naredila ogromno. Zavezanci so sodelovali že ob postavljanju metodologije za načrt integritete, pred začetkom izvajanja so bila organizirana številna izobraževanja in seminarji (celo po skupinah zavezancev), na katerih se je zavezancem nudila pomoč pri identifikaciji in razumevanju tveganj, seznanjeni so bili z vsebino seznama, nudena jim je bila pomoč pri izpolnjevanju obrazca za načrt integritete, pred izvajanjem tudi konstantna telefonska itd. Seminarji in izobraževanja so organizirani tudi na vsakoletni ravni oz. ko se pojavi potreba, vendar sogovornica izpostavlja, da zavezanci pogosto ne razumevajo niti osnov, kaj šele vsebine. Težava je največkrat v zamenjavi skrbništva nad načrtom integritete posamezne javne institucije (zamenja se skrbnik, novi skrbnik pa se načrta uči na novo). Prav v takih primerih se vidi kakovost delovanja posamezne institucije in so zato dober vir informacij za KPK.

Institucije javnega sektorja se morajo zavedati, da je načrt integritete postal del njihovega poslovanja. Do posameznih tveganj se institucije morajo opredeliti, zato morajo razumeti, da je načrt integritete del procesa izvajanja njihove pristojnosti. Glede na dosedanje izkušnje sogovornikov načrt integritete za večino zavezancev zaenkrat predstavlja balast, neko dodatno delo, o katerem je treba na letnem nivoju poročati KPK. Mnoge institucije so do načrta integritete odklonilne in še niso na točki, da bi dojele prednosti, ki jim jih lahko prinese. Sogovornica meni, da se morajo zavezanke začeti zavedati, da načrt integritete pomeni delo in zahteva stalno prezenco. Glede na trenutno stanje je očitno, da bo za doseg takega zavedanja med zavezanci potrebna s strani komisije tudi kakšno bolj represivna metoda.

KPK je v okviru aktivnosti učinkovitega in preglednega izvajanja načrtov integritete za zavezanke poenostavila pristop in identifikacijo tveganj, na drugi strani pa jim na ta način omogočila nadzor in obdelavo pridobljenih podatkov. Elektronski register tveganj predstavlja enotno zbirko podatkov, v katerem so na enem mestu zbrana vsa neobvladljiva tveganja, vključno z ukrepi za odpravo, zato po mnenju ge. Habjan Barborič predstavlja veliko pridobitev tako za zavezanke kot za KPK. Zavezanci so zelo različni in pri izpolnjevanju načrta imajo velikokrat težave že pri samem identificiranju tveganja, da o ukrepih sploh ne govorimo. Uporabnost registra se kaže v obsežnem naboru identificiranih tveganj, s katerim si lahko zavezanci pomagajo v primeru dilem, kaj sploh lahko predstavlja tveganje za posamezno institucijo. Elektronski register je zavezancem na voljo štiriindvajset ur na dan, kar za komisijo pomeni tudi razbremenitev. Center za integriteto in preventivo, ki ga vodi ga. Habjan Barborič, je v letu 2015 na podlagi zbranih podatkov iz registra tveganj že opravil analizo podatkov o tveganjih za osem zavezancev (občine, sodišča, tožilstva, zdravstvene domove, bolnišnice, ministrstva in organe v sestavi ter osnovne šole). Na podlagi podatkov je identificiral določila za tri najpogostejša korupcijska tveganja oz. tveganja v povezavi s kršitvijo integritete, ki so bila zaznana znotraj slovenskih javnih institucij: javna naročila, prejemanje daril in nasprotje interesov.

V pripravi je novela ZIntPK, ki bi okrepila neodvisnost KPK, ki bi uskladila neskladnosti in pomanjkljivosti v obstoječem zakonu, ki se nanašajo na izvajanje preventivnih sistemskih in tematskih nadzorov pri subjektih javnega sektorja. KPK bi pridobila tudi ustrezna pooblastila za sankcioniranje tistih nadzornih pristojnosti, ki jih

ostali organi ne izvajajo (nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in korupcijsko izpostavljenih kategorij javnih uslužbencev ter nad nasprotjem interesov).

5.2 Institucije boja proti korupciji

Med institucije, pristojne za področje odkrivanja in preprečevanja korupcije v Sloveniji, uvrščamo policijo, državno tožilstvo, Računsko sodišče, Urad za preprečevanje pranja denarja, Revizijsko sodišče, Davčni urad RS, KPK, Društvo Integriteta – TI Slovenija. Poudariti je treba, da večina zgoraj naštetih institucij (policija in sodstvo) deluje predvsem v smeri represije, torej pregona in sankcioniranja že ugotovljenih korupcijskih dejanj. Napori zakonodaje bi morali biti usmerjeni k oblikovanju sistemskih rešitev za odpravljanje korupcije v smislu vzpostavljanja mehanizmov preprečevanja ter dolgoročnega in trajnega odpravljanja pogojev za nastanek in razvoj oz. priložnosti za korupcijo. Na tem mestu pa je ključno tudi sodelovanje med naštetimi institucijami.

Za področje preventive na področju korupcije je pristojna predvsem KPK, ki ji posvečam pozornost v nadaljnjem poglavju, nato pa opisujem še nekatere izmed ukrepov, ki jih je komisija uvedla. Na področje korupcije javnih uslužbencev se nanašajo predvsem uvedba načrta integritete za vse javne institucije, nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, register daril, register lobistov, ugotavljanje nasprotja interesov.

5.2.1 Policija

Policija je samostojni državni organ v sestavi MNZ, v njeno organizacijo so vključene Generalna policijska uprava, policijske uprave in policijske postaje. Delo slovenske policije opredeljujejo številni zakoni, od katerih je med pomembnejšimi Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZPol), med njene naloge, ki izhajajo iz temeljnih dolžnosti, pa med drugimi spadajo tudi preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj ter njihovo izročanje pristojnim organom, zbiranje dokazov in preiskovanje okoliščin, pomembnih za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov. Policija torej razpolaga pretežno z represivnimi pooblastili, vendar so njene naloge usmerjene tudi v preventivo.

Prednostna naloga slovenske policije v zadnjih letih je boj proti korupcijski kriminaliteti. Policija je namreč v prvi polovici leta 2016 zaznala skokovit porast obravnavanih kaznivih dejanj korupcije v primerjavi z enakim obdobjem v letu 2015. Področja, kjer obstajajo največja korupcijska tveganja, so področje uradnih dolžnosti in javnih pooblastil, zdravstvo, bančništvo, energetika in zaščita finančnih interesov EU. Trend naraščanja korupcijskih kaznivih dejanj in želja po izboljšanju svojih rezultatov sta vzroka, da slovenska policija veliko pozornost posveča aktivnemu interinstitucionalnemu sodelovanju na nacionalni in nadnacionalni (evropski) ravni.

Znotraj Sektorja za gospodarsko kriminaliteto je do leta konca leta 2009 deloval Oddelek za korupcijo, ki je bil pristojen za načrtovanje, usmerjanje in nadzor dejavnosti, povezanih s korupcijo v javnem sektorju. Konec leta 2009 sta MNZ in policija začela s projektom konceptualnih sprememb organizacije in dela kriminalistične policije, ki bi omogočile sistemski, trajnostni in kakovostni preboj na področju preprečevanja in preiskovanja najtežjih oblik gospodarskega kriminala in korupcije. Na podlagi primerjalnih pregledov dobrih praks in analiz organiziranosti držav članic EU ter priporočil in ugotovitev mednarodnih organizacij s področja organiziranega gospodarskega kriminala in korupcije (OECD, Svet Evrope in GRECO) je bila ustanovljena posebna preiskovalna enota znotraj slovenske policije, ustanovljena po vzoru finskega modela nacionalnega preiskovalnega biroja. Tako je 14. 11. 2009 znotraj Generalne policijske uprave formalno začel delovati Nacionalni preiskovalni urad (v nadaljevanju: NPU), ki je bil ustanovljen na podlagi Akta o spremembah in dopolnitvah akta o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji (uporabljati pa se je začel na začetku oktobra 2010). NPU je specializirana kriminalistična preiskovalna enota znotraj slovenske policije, ki je zadolžena za odkrivanje in preiskovanje zahtevnih kaznivih dejanj s področja gospodarske in finančne kriminalitete ter korupcije. Preiskovalci NPU delujejo v skladu z enakimi pooblastili kot policisti (ZPol in Zakon o kazenskem postopku – ZKP), delo NPU pa se nanaša zgolj na preiskovanje sumov kaznivih dejanj na podlagi prijav in ne na izrekanje sankcij (MNZ 2016).

5.2.2 Državno tožilstvo

Vrhovno državno tožilstvo RS predstavlja samostojni organ, ki opravlja

državnotožilske, usklajevalne, nadzorstvene in izobraževalne dejavnosti, njegove pristojnosti pa veljajo na območju celotne države skladno z Zakonom o državnem tožilstvu (ZDT). Podobno kot pri policiji je vrhovno tožilstvo zadolženo za odkrivanje in pregon vseh vrst kriminalitete (Dobovšek 2014). Organizacijsko je razdeljeno na tri ravni: okrožna in okrajna tožilstva, višja tožilstva in vrhovno državno tožilstvo. Državi tožilci so razdeljeni po stopnjah, kjer opravljajo svoje funkcije: okrajni, okrožni, višji in vrhovni državni tožilci. Tožilce imenuje vlada, delujejo v skladu s svojimi pooblastili v postopku, pri svojem delu pa so neodvisni.

Znotraj Specializiranega državnega tožilstva RS od leta 1995 deluje Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili (Posebni oddelek), ki se ukvarja z najzahtevnejšimi primeri kaznivih dejanj s področja organiziranega in gospodarskega kriminala, terorizma in korupcijskih kaznivih dejanj.

Ko policija opravi svoje delo oz. ko izčrpa svoja pooblastila, zadevo preda naslednjemu organu v postopku – državnemu tožilstvu. Državni tožilec vodi in usklajuje kazenski postopek, zastopa kazensko obtožnico in obtožni predlog ter izvaja kazenski pregon (Vrhovno državno tožilstvo RS 2016).

5.2.3 Računsko sodišče

150. člen Ustave RS določa, da je Računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe (Ustava RS 2016). Delovanje Računskega sodišča je neodvisno in samostojno, vezano na Ustavo in Zakon o Računskem sodišču RS (Ur.l. RS 11/2001) (Računsko sodišče 2016).

Senat Računskega sodišča RS sestavljajo trije člani, predsednik in dva namestnika, ki so na predlog predsednika države imenovani s strani DZ RS, njihov mandat pa traja devet let z možnostjo ponovne izvolitve. Predsednik Računskega sodišča ima funkcijo generalnega državnega revizorja, ki zastopa, predstavlja in vodi Računsko sodišče. Predsednik lahko za dobo devetih let imenuje še največ šest vrhovnih državnih revizorjev in sekretarja Računskega sodišča. Naloga Računskega sodišča je revizija javne porabe, kar predstavlja nadzor nad zakonito, učinkovito in namensko porabo javnih sredstev ter nadzor nad delom oseb, odgovornih za izvedbo proračuna in

pregledovanje finančnih poročil organov, ki upravljajo javna sredstva. Sodišče prav tako redno nadzoruje javne razpise in izvedbo dodeljenih javnih naročil. Glede na pristojnosti in delo je vloga Računskega sodišča predvsem preventivna. Ob sumu kaznivega dejanja oz. prekrška je dolžnost finančnih inšpektorjev obvestiti finančno ministrstvo in nadrejenega osumljene osebe (Dobovšek 2008).

5.2.4 Urad RS za preprečevanje pranja denarja (UPPD)

Je organ v sestavi MF. Po Zakonu o pranju denarja in financiranja terorizma (Ur. l. RS 60/2007) so naloge UPPD sprejemanje, zbiranje, analiziranje podatkov, prejetih s strani zavezanih finančnih institucij (banke in hranilnice, zavarovalnice, odvetniki in odvetniške družbe, notarji idr.), ter posredovanje organom, pristojnim za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj (policija in državno tožilstvo). V primeru, da UPPD presodi, da je z določeno transakcijo ali osebo podan utemeljen sum kaznivega dejanja, lahko od pristojnih organov in tudi od zavezancev zahteva vso dokumentacijo, potrebno za odkrivanje in dokazovanje, ki jo potrebuje pri izvajanju nadzora in vodenju postopka o prekršku. UPPD ima tudi preventivno vlogo, saj lahko na podlagi svoje analize in zbranih podatkov presodi, da je v povezavi s transakcijo ali osebo podan utemeljen sum pranja denarja ali financiranja terorizma, in o tem obvesti pristojni organ (UPPD 2016).

5.2.5 Inšpektorat za javni sektor

Inšpektorat za javni sektor (v nadaljevanju: Inšpektorat) je organ v sestavi MJU, ki združuje inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZJU in ZSPJS ter upravni nadzor. Skladno z določili Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), natančneje členu od 1. do 20. ter 24. členom, med temeljne naloge Inšpektorata spadajo (Ur. l. RS 43/07 in 40/14):

- opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov in aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev in plač v javnem sektorju,
- opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov, ki urejajo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke, upravno poslovanje in dostop do informacij javnega značaja.

Inšpekcijski nadzor se lahko opravi na pobudo oziroma prijavo (formalna ali anonimna) na Inšpektorat, uvedba postopka po uradni dolžnosti pa se sproži šele na podlagi

odločitve presoje inšpektorja na podlagi okoliščin in vsebine primera. Inšpektorji so javni uslužbenci s posebnimi pooblastili, ki opravijo strokovno usposabljanje za imenovanje v naziv inšpektorja. Po ZIN so dolžni z namenom varovanja javnega interesa ter interesa fizičnih in pravnih oseb opravljati naloge inšpekcijskega nadzora. Njihov mandat je trajen, pri svojem delu pa so samostojni in neodvisni.

11. člen ZIN določa ustanovitev Inšpekcijskega sveta, ki kot stalno medresorsko delovno telo skrbi za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij. Inšpekcijski svet sestavljajo glavni inšpektorji in predstojniki organov, znotraj katerih deluje inšpekcijska služba, vodi pa ga minister za javno upravo oz. oseba, ki jo minister pooblasti za to funkcijo (MJU 2016).

5.2.6 Državna revizijska komisija (DKOM)

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je posebni in samostojni državni organ, ki skladno z Zakonom o pravnem varstvu v postopku javnega naročanja (Ur. l. RS 43/2011) skrbi za zakonitost pri postopkih tovrstnega naročanja. Pri svojem delu tesno sodeluje z Računskim sodiščem in FURS (DKOM 2013).

5.2.7 Finančna uprava RS (FURS)

12. aprila 2014 je v Sloveniji stopil v veljavo nov Zakon o finančni upravi RS (Ur.l. RS 25/14), ki je nadomestil naloge Davčne in Carinske uprave RS. FURS je organ v sestavi MF in predstavlja neodvisni državni organ, katerega glavna naloga je pošteno in učinkovito pobiranje davkov, carin in pristojbin. Organizacijsko jo sestavlja Generalni davčni urad, petnajst regionalnih davčnih uradov in Posebni davčni urad. FURS opravlja naloge davčne službe, med najpomembnejše strokovne naloge pa spada davčni nadzor, ki obsega kontrolo in inšpekcijske preglede ter davčno preiskavo. Za odkrivanje primerov korupcije je pomembna predvsem davčna inšpekcija, ki razpolaga s pooblastili in dostopom do podatkov o prihodkih, premoženju in priznanih stroških davkoplačevalcev (FURS 2016).

Davčni uslužbenci naj bi bili po podatkih še posebno izpostavljeni podkupovanju, vendar zaenkrat ni na razpolago nobenih pravnih sredstev za odkrivanje korupcijskih

dejanj v FURS. Prav tako zaenkrat ni na voljo nobenih posebnih smernic, izobraževanj in izpopolnjevanj za davčne uslužbence in inšpektorje, da bi se zvišala njihova zavest o korupciji, preverili sumljivi priznani stroški in poročalo policiji ali državnemu tožilstvu o nepravilnostih, povezanih z nezakonitimi plačili ali podkupninami (Dobovšek 2008).

5.2.8 Komisija za preprečevanje korupcije (KPK)

Na priporočilo Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji – GRECO iz meseca decembra 2000 je slovenska vlada leta 2001 s sklepom ustanovila Urad Vlade Republike Slovenije za preprečevanja korupcije (Kos v Dobovšek 2002).

Leta 2004 je bil sprejet Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor), ki je Urad Vlade Republike Slovenije za preprečevanja korupcije nadomestil s KPK, ki je na ta način postala samostojni državni organ z večjimi pooblastili za boj proti korupciji. Leta 2010 je bil zakon noveliran in se preimenoval v Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), ki je uvedel drugačen, od politike bolj neodvisen sistem imenovanja vodstva. Po novem zakonu predsednika imenuje predsednik države na predlog posebne komisije. Trenutno KPK predseduje Boris Štefanec, ki je svojo funkcijo nastopil marca 2014, njegova namestnika sta dr. Igor Lambergar in Alma Sedlar.

KPK je sicer del javnega sektorja, vendar ni podvržena navodilom in usmeritvam za delo s strani Vlade ali Državnega zbora RS. Predstavlja samostojni organ, ki je pri delovanju vezan le na Ustavo in zakon. KPK ni organ odkrivanja in pregona v predkazenskem ali kazenskem postopku, vendar ima določena izvršilna, nadzorstvena in preiskovalna pooblastila. Temelj njenega delovanja so ustavnost, nepristranskost in etika, njena naloga pa je krepitev pravne države, integritete in transparentnosti delovanja družbe (KPK 2016).

KPK v skladu s Senatom kot svoje glavno poslanstvo navaja dosego ničelne tolerance do korupcije in povrnitev zaupanja državljanov v institucije pravne države. V ta namen je za dosego svojih ciljev vzpostavila učinkovite nadzorne in preventivne mehanizme, med katerimi je treba izpostaviti odkrivanje in preiskovanje korupcijskih dejanj, vodenje registra lobistov, nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, nadzor nad omejitvami poslovanja, register daril, ugotavljanje nasprotja interesov, implementacijo

načrtov integritete, aplikacijo Erar, predhodnico aplikacije Supervisor (temeljno orodje na področju porabe javnih sredstev) in izobraževanje javnosti s svojim delom. Pristojnosti KPK so bile z novim zakonom sicer razširjene, vendar poleg preprečevanja korupcije in krepite integritete, nadzora ter preiskovanja sumov domnevnih koruptivnih dejanj in drugih nepravilnosti še vedno nima policijskih pooblastil. To pomeni, da lahko preiskuje samo tisti del ravnanj, za katera je pristojna in za katera je bila podana prijava. KPK poudarja, da je za učinkovit boj proti korupciji potrebno sodelovanje vseh družbenih akterjev, zato sodeluje z ostalimi organi (Policija, Računsko sodišče, Revizijsko sodniške, UPPD, FURS, Davčni urad RS, DKOM itd.), največji poudarek pa daje sodelovanju s civilno družbo. Civilna družba sama po sebi ni profitna organizacija, vendar je po mnenju komisije zaradi svoje širine ključni akter pri zaznavi sistemskih pomanjkljivosti in pomemben kanal za pretok informacij do organov, ki obravnavajo korupcijo.

Delo KPK poteka na več nivojih. Osnovne naloge in pristojnosti, ki so opredeljene v 12. členu ZIntPK, so bile opredeljene že v prejšnjem poglavju. Omenili smo že, da delo KPK ni represija, temveč je preventiva, kar pomeni, da delo KPK ni izrekanje obtožb. Poleg sodelovanja z različnimi državnimi organi je prednostno delo KPK:

- obravnavanje konkretnih primerov prijavljenih sumov o korupciji, s katerimi se posamezna ravnanja ocenijo tudi s pravnega vidika, z vidika krepite integritete javnega sektorja in z vidika korupcijskih tveganj,
- podaja načelnih mnenj, s katerimi se načelno opredeli do posameznega ravnanja ali vrst ravnanja,
- podaja pojasnil, na podlagi vlog zainteresiranih vlagateljev razlaganje in pojasnjevanje posameznih problemov,
- podajanje stališč, s katerimi zavzema konkretna stališča do posameznih dejanj (KPK 2016).

Ga. Habjan Barborič je izpostavila, da je naloga KPK predvsem postavljanje mej korupcije. V preteklosti se v slovenskem prostoru ni veliko govorilo o korupciji in marsikatero dejanje, ki je bilo splošno sprejemljivo za nas, se je v mednarodnem prostoru pogosto smatralo kot korupcija oz. vsaj kršitev integritete. Ga. Habjan Barborič meni, da je KPK organ, ki je v slovenskem prostoru postavljen ravno v ta namen. Njena naloga je torej, da za določeno dejanje, za katero je bila podana prijava, glede na svojo

pristojnost odloči, ali gre za korupcije oz. kršitev integritete po ZIntPK. Če to dejanje izpolnjuje še katere koli druge zakonske znake prekrška oz. kaznivega dejanja, KPK zadevo odstopi drugemu pristojnemu organu. V ospredju je predvsem ozaveščanje tako javnosti kot ostalih organov o mejah dovoljenega in kaznivega oz. deviantnega ravnanja. KPK pri tem sodeluje z različnimi državnimi organi, sodelovanje pa je bolj ali manj uspešno oz. produktivno. Žal na tem mestu tudi moja sogovornica pri KPK opaža težavo v doslednosti izvajanja postopka in izvajanju predanih zadev drugim pristojnim organom. Nekatere aktivnosti so tudi čisto preventivne narave. »Naša naloga je tudi preprečevati, ne samo kazati s prstom na druge,«(Habjan-Barborič 2016). Tu velja izpostaviti: pripravo strokovnih podlag, usmerjevanje in strokovno podporo zavezancem (seminarji, razstave, javni diskurz itd.).

Vlada RS v okviru Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015–2016 predvideva tudi pripravo osnutka sprememb in dopolnitev ZIntPK, s čimer bi se uskladile pomanjkljivosti v obstoječem zakonu. V času od druge polovice junija 2015 je medresorska delovna skupina, ki so jo sestavljale KPK, MJU, MP in MNZ (pod pristojnostjo MJU), pripravila osnutek sprememb in dopolnitev ZIntPK, v drugi polovici februarja 2016 je bila oblikovana končna različica novele, v mesecu marcu 2016 pa je bila novela posredovana v javno razpravo (MJU 2016).

Novela je še vedno v fazi usklajevanja, saj je med tem časom prišlo do spremembe ZDU in do prenosa pristojnosti za sistemsko preprečevanja korupcije z MJU na MP, kar pomeni tudi prenos pristojnosti za pripravo novele ZIntPK in posledično podaljšan postopek novelacije (KPK 2016).

5.2.9 Društvo Integriteta – Transparency International Slovenija

Leta 2009 ustanovljeno nevladno, nepolitično in nepridobitno združenje je bilo ustanovljeno z namenom vzpostavljanja transparentnosti in integritete v družbi ter prizadevanja za zmanjševanje pojava korupcije v družbi. Društvo Integriteta za potrebe uresničevanja namena in ciljev sodeluje z različnimi vladnimi in nevladnimi organizacijami v Sloveniji in svetu. Leta 2012 je postalo tudi polnopravni član mednarodne nevladne organizacije za boj proti korupciji (Transparency International (TI). Društvo je član nevladnih organizacij pri združenih narodih (UNODC), član

koalicije UNCAC (Konvencija ZN proti korupciji) in član CNVOS – mreža slovenskih nevladnih organizacij.

Društvo Integriteta je organizacija civilne družbe, ki je bilo vzpostavljeno z vizijo, da v družbi zagotavlja integriteto v delovanju posameznikov in delov družbe, da v družbi vzpostavi razmere, v katerih so politika, gospodarstvo, civilna družba in življenje ljudi prosti korupcije. Zavzema se za transparentnost, odgovornost, integriteto, solidarnost, pogum, pravičnost, demokratičnost in poštenost.

V prizadevanjih za uresničevanje namena in ciljev Društva Integriteta potekajo različne dejavnosti (Društvo Integriteta 2016):

- razvoj in izvajanje preventivnih programov za ozaveščanje splošne in strokovne javnosti o potrebah in pogojih visoke ravni integritete v družbi,
- ugotavljanje dejanskega stanja na področjih etike, integritete in korupcije v RS,
- zagotavljanje strokovnih podlag in nasvetov fizičnim in pravnim osebam pri vzpostavitvi mehanizmov integritete,
- preprečevanje korupcije,
- krepitev preglednosti in učinkovitosti javnega in zasebnega sektorja,
- nudenje pomoči žrtvam korupcije, spodbujanje in organiziranje njihovega sodelovanja z organi preprečevanja, odkrivanja in pregona korupcijske kriminalitete ter pomoč pri varstvu prič.

5.3 Etični vidik preprečevanja korupcije javnih uslužbencev v RS

5.3.1 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Kodeks delovanja javnih uslužbencev (v nadaljevanju: Kodeks) je leta 2001 sprejela Vlada RS po priporočilu Sveta Evrope (Ur. l. RS, 8/2001). Kodeks začrtuje smernice delovanja javnih uslužbencev in vsebuje naslednje elemente (Haček 2015, 83–85):

- uporaba Kodeksa – kodeks velja za vse javne uslužbence po definiciji veljavnih zakonov v slovenski zakonodaji;
- namen Kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih so se javni uslužbenci dolžni ravnati;
- načela ravnanja opredeljujejo delovanje javnega uslužbenca, ki mora biti

- politično nevtravno in nepristransko;
- poštenost javnega uslužbenca – javni uslužbenec ne sme ponujati ali dajati kakršne koli prednosti v povezavi z opravljanjem javnih nalog, prav tako ne sme zahtevati ali sprejemati kakršne koli premoženjske koristi za svoje delo, ki bi ga moral po svoji dolžnosti tako ali tako opraviti;
 - odgovornost nadrejenega – javni uslužbenec, ki vodi ali nadzoruje druge javne uslužbence, mora to opravljati v skladu s politikami in cilji javnega organa oz. organizacije, za katero dela. Odgovoren je tako za svoja dejanja kot za dejanja svojih podrejenih, delovati mora tudi tako, da preprečuje korupcijo svojega osebja pri opravljanju javnih nalog. Nadrejeni mora s svojim vedenjem in ravnanjem dajati zgled sposobnosti in poštenosti;
 - spoštovanje kodeksa – vsak javni uslužbenec je dolžan ravnati v skladu z določili kodeksa, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami in morebitnimi spremembami, vsaka kršitev kodeksa pa ima lahko za posledico uvedbo postopka za disciplinsko odgovornost.

Javni uslužbenec je le posameznik z izoblikovano etiko in moralo. Do pravih moralnih presoj nam pomaga vest. Uprava predstavlja sistem, ki deluje v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v korist vseh posameznikov v družbi. Delovanje javnih uslužbencev je tako močno povezano z etiko, ki se je pridružila temeljnim zahtevam po večji učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti v upravi, kar je v literaturi pogosto izraženo s kratico 4E – effectiveness, efficiency, economy, ethics (Haček 2015).

Boštic meni, da tako pojem etika kot morala predstavljata moralne vrednote in integriteto človeka kot posameznika in subjekta v družbi v odnosu do soljudi in do družbenega okolja. Morala je povezana z vrednotami, ki se v določeni družbi odražajo v obliki norm, pravil in ravnanja posameznika, etika pa vključuje način ravnanja človeka do sočloveka in ustvarja medsebojne odnose v družbi (Boštic, 2000:18).

Kodeks etike ravnanja javnih uslužbencev mora zaposlenim prepovedovati vsakršne situacije, pri katerih bi lahko prišlo do konflikta interesov med javnim dobrim in osebnim interesom uslužbenca. Pomembno je tudi, da ničelna toleranca do korupcijskih dejanj velja za vse zaposlene v javni oz. državni upravi. Podoba institucije se kaže po delu vseh zaposlenih uslužbencev, največkrat pa vodilnega (Dobovšek 2008, 139).

5.3.2 Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti

Kodeks etike javnih uslužbencev je leta 2011 sprejel Uradniški svet in predstavlja novejši dokument za področje javnih uslužbencev. Osnovna izhodišča Uradniškega sveta so bile primerjalne analize obstoječih kodeksov ter izhajanje iz tradicije in vrednot delovanja javne uprave (Haček 2015).

5.3.3 Etični kodeks funkcionarjev v Vladi RS in na ministrstvih

Vlada RS je 10. decembra 2015 potrdila vsebino Etičnega kodeksa, ki ga je sprejel DZ. Kodeks se zgleduje po kodeksih za funkcionarje v drugih državah (Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev) in po že obstoječih kodeksih drugih poklicev in stanovskih združenj (Etični kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Kodeks policijske etike in Kodeks sodniške etike). Kodeks velja za funkcionarje v vladi in na ministrstvih, nosilce izvršilne oblasti pa zavezuje k opravljanju funkcije v skladu s šestimi etičnimi standardi ravnanja in vedenja pri opravljanju svoje funkcije. V Etičnem kodeksu so zbrana zaželena in pričakovana vedenja ter ravnanja funkcionarjev, ki so skladna z vrednotami slovenske družbe. Vsak funkcionar ob nastopu svoje funkcije poda prisego, da bo deloval skladno z integriteto. Z novim kodeksom je Vlada RS želela posebej poudariti zavedanje o etični odgovornosti vladnih funkcionarjev, ki je že tako vključena v zakonodajo. Namen Etičnega kodeksa funkcionarjev je poleg opredelitev etičnih standardov tudi usmeriti pozornost skladnosti ravnanj in vedenj funkcionarjev, povečati občutljivost za skladnost njihovih ravnanj in dati večji poudarek primernemu ravnanju v moralno etičnih dilemah. Kodeks ne predvideva resnejših sankcij za kršitev določil. Na koncu uvodnega dela navaja, da »morajo funkcionarji ravnati v skladu s sprejetimi odločitvami Vlade RS o potrebnem ravnanju v primeru kršitev standardov ravnanja in vedenja tega kodeksa« (MJU 2016).

V intervjuju je ga. Habjan Barborič, vodja sektorja za integriteto pri KPK, izpostavila, da kodeksi za delo javnih uslužbencev po njenem mnenju ne pomenijo veliko. Gre namreč za zastarele dokumente, ki so za delo javnih uslužbencev popolnoma

neuporabni. Že sama zasnova obstoječih kodeksov ni dobro zamišljena – kodeks etike mora prihajati iz vrst ljudi, za katere velja. Kodeks etike mora biti uporaben in privlačen za uporabnike, zasnovan tako, da lahko zaživi. Ga. Habjan Barič je mnenja, da v Sloveniji ni tako, zato je nesmisel, da se kodeksi sploh sprejemajo, če se jih potem ne uporablja. Tudi uslužbenci KPK so javni uslužbenci, vendar o kodeksih ne vedo veliko, ker tudi ni pravega ozaveščanja (ni izobraževanj ali predstavitev kodeksa, seznanitve z vsebinami in z uporabnostjo) s strani snovalcev kodeksov. V dosednji praksi ni bilo zaslediti primera, ko bi bil javni uslužbenec sankcioniran v disciplinskem postopku, pri čemer bi se obtožba sklicevala na kršenje določil katerega koli kodeksa. Delavca se ne more odpustiti na podlagi kodeksa. Ga. Habjan Barborič meni, da načeloma ne nasprotuje kodeksom, vendar uvajanje vedno novih kodeksov, pravilnikov in podobnih orodij lahko naredi še več škode kot koristi, če se jih ne uresniči dokončno – torej se jih naredi uporabne za uporabnike.

5.4 Vladni dokumenti

5.4.1 Resolucija o preprečevanju korupcije v RS

Slovenska protikorupcijska strategija, t. i. Resolucija o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS 85/04), je bila sprejeta junija 2004. Predstavlja politiko države in njen načrt boja proti korupciji ter je na neki način vključena v ZIntPK. Resolucija za preprečevanje korupcije v svojem uvodnem delu predvideva, da korupcija škoduje državljanom in državi, ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v državne institucije, zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir ter ovira ekonomski razvoj (Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, 2016), hkrati pa še navaja, da je edini način dolgoročne odprave korupcije le z vzpostavitvijo realnih, postopnih in premišljenih ukrepov, medtem ko so osnovni cilji resolucije usmerjeni predvsem k preventivi. Poleg tega resolucija opozarja na pomen aktivnega sodelovanja vseh, tako na državni in zasebni ravni kot na ravni nevladnega sektorja (KPK 2016).

5.4.2 Akcijski načrt o uresničevanju Resolucije o preprečevanju korupcije v RS

Na podlagi Resolucije o preprečevanju korupcije v RS (Ur. l. RS 85/04) in 16. člena ZPKor (Ur. l. RS 2/04) je KPK na začetku meseca februarja 2005 sprejela t. i. Akcijski

načrt za uresničevanju Resolucije o preprečevanju korupcije v RS in ga avgusta 2009 dopolnila. Akcijski načrt je nekakšen načrt integritete, namenjen celotni državi, in določa aktivnosti, ki jih je treba sprejeti za učinkovito dosego namena Resolucije o preprečevanju korupcije. Ker so nekateri ukrepi in aktivnosti akcijskega načrta že realizirani, sta ustrezni prevetritev in prilagoditev trenutnemu stanju, kar je naloga KPK (KPK 2016).

Poročilo Evropske komisije o boju proti korupciji v EU iz leta 2014 navaja, da protikorupcijske strategije, ki so pred desetletjem še veljale za 'univerzalni recept' za prednostno obravnavo korupcije v političnih programih držav članic EU, marsikje niso prinesle pričakovanega učinka. Tudi po mnenju ge. Habjan Barborič je Resolucija o preprečevanju korupcije zastarel dokument, ki ne odraža več dejanskega stanja glede korupcije v državi, zato bi bila potrebna korenite prenovne. Akcijski načrt izhaja iz resolucije, zato bi bil tudi ta dokument zrel za prevetritev in prilagoditev dejanskemu stanju. KPK je sprejela stališče, da se akcijski načrt posodobi. V pristojnem oddelku je bilo besedilo načrta že prečiščeno v smislu izločitve že izvedenih ukrepov in glede ustreznosti ukrepov, možna pa je tudi njegova sprememba. Med pogovorom z go. Habjan Barborič pa je bilo poudarjeno, da je akcijski načrt trenutno v fazi mirovanja, kar pomeni, da se KPK z njim ne ukvarja. Prav tako so institucije, zadolžene za poročanje o izvajanju ukrepov iz načrta, trenutno upravičene do poročanja, dokler jim komisija ne predloži posodobljenega dokumenta.

5.4.3 Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015–2016

Na začetku marca 2014 je Vlada RS pod predsedstvom Alenke Bratušek na priporočilo Sveta EU v zvezi z Nacionalnim reformnim programom 2014–2015 in na podlagi predlogov za soočenje z aktualnimi korupcijskimi ukrepi s strani KPK sprejela Program ukrepov za preprečevanje korupcije, v katerem so bili opredeljeni ukrepi, nosilci nalog in roki za izvedbo. Trenutna Vlada RS se je v svoji koalicijski pogodbi zavezala, da bo povrnila zaupanje ljudi v državo in glavne državotvorne stebre, med njena temeljna izhodišča pa sodita odločen boju proti korupciji in ničelna toleranca do nje. Vlada zato nadaljuje z delom in je na začetku januarja 2015 sprejela prenovljeni Program ukrepov Vlade RS za obdobje 2015–2016 – Ničelna toleranca do korupcije. Med ključnimi nalogami so bili pregled in revizije postopkov in poslovanja TEŠ 6, ugotavljanje

preteklih koruptivnih dejanj pri sklepanju bančnih poslov zaradi milijonskih bančnih lukenj, ureditev delovanja družbe za upravljanje terjatev bank (DUTB), ureditev področja javnega naročanja v javnem zdravstvu, ureditev pogojev za nastop in razlogov za prenehanje javne funkcije, vzpostavitev nadzora nad delovanjem zbornic, novela ZIntPK, etični kodeks za politične funkcionarje, zakonodajna sled in omejitev korupcijskih tveganj v javni upravi in pravosodju. V okviru ukrepov za omejevanje korupcijskih tveganj v javni upravi so bili predvideni naslednji podukrepi: dodatna usposabljanja zaposlenih na področjih, ki so najbolj izpostavljena tveganjem korupcije, vzpostavitev enotnega državnega registra tveganj, ureditev področja javnih naročil in inšpekcijskih služb, večja preglednost pri javnih razpisih in porabi javnih sredstev, ureditev področja lobiranja in ureditev področja proti podkupovanju javnih uslužbencev pri mednarodnem poslovanju. Do konca leta 2015 so bili vidni že prvi uspehi:

- načrti integritete in vzpostavitev elektronskega registra tveganj, ki predstavlja vpogled v najpogostejše načine obvladovanja in upravljanja tveganj za nastanek koruptivnih dejanj po posameznih kategorijah zavezancev v javnem sektorju,
- aprila 2015 so začele veljati spremembe in dopolnitve Zakona o sodiščih, Zakona o sodniški službi in Zakona o državnem sodišču,
- od julija 2015 veljajo spremembe in dopolnitve KZ,
- v decembru 2015 je bil sprejet Etični kodeks za funkcionarje vlade in ministrstev,
- s sprejemom ZDIJZ-E (pravilo 'zakonodajne sledi', urejeno je bilo področje nadzora nad nosilci javnih pooblastil in področnih organizacij, nosilcev javnih pooblastil (zbornice),
- informacijska rešitev STATIST,
- novela ZDIJZ, ki omogoča proaktivno objavo informacij javnega značaja iz javnih razpisov in drugih oblik državnega sofinanciranja (Vlada RS 2016).

5.4.4 Strategija razvoja javne uprave 2015–2020

Modernizacija delovanja javne uprave je ključna za njen napredek. V ta namen so na MJU pripravili Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020, ki predstavlja enotni krovni dokument z zastavljenimi usmeritvami razvoja na področju javne uprave za obdobje naslednjih šestih let. Strategija je bila potrjena tudi s strani Vlade RS skupaj s Politiko napredka in kakovosti sodobne javne uprave, v sodelovanju z ostalimi ministrstvi je bil

oblikovan akcijski načrt za 2015–2016, v fazi sprejemanja pa je akcijski načrt za obdobje 2016–2017.

Javna uprava opravlja naloge za pripravo strokovnih podlag za politično odločanje (predpisi) in tudi upravne naloge izvršilne veje oblasti na državni in lokalni ravni, ki jih izvajajo vlada, ministrstva in organi v sestavi, upravne enote in občine, nosilci javnih pooblastil, skratka vse institucije, porabnice javnih proračunskih sredstev. Vsebina strategije in spremljevalnih dokumentov se nanaša na sistem plač v javnem sektorju, število zaposlenih, upravne postopke, integriteto, javna naročila itd. ter nakazuje smer delovanja in razvoja javnega sektorja v naslednjih šestih letih (MJU 2016).

6 KORUPCIJA V ZDRAVSTVU

Pod pojmom korupcija v zdravstvu si večina ljudi predstavlja podkupnine zdravnikom, največkrat v obliki modre kuverte, v zameno za hitrejšo obravnavo mimo čakalnih vrst. Zato v očeh javnosti pogosto prav zdravniki in zdravstveno osebje spadajo med najbolj podkupljive javne uslužbence. Korupcijo opredeljuje koruptivni namen, zato je meja med darilom oz. pozornostjo za uspešno zdravljenje in podkupnino težko postaviti. Darilo oz. zahvala še ne predstavlja podkupnine, če ni povezano s koruptivnim namenom.

Po navadi informacije o nepravilnostih in razširjenosti korupcije med zdravniki in zdravstvenim osebjem prihajajo iz medijskih objav, ki večinoma »prenapihnjeno« poročajo o primerih podkupovanja v zdravniških vrstah. Na tem mestu pa je ponovno treba poudariti, da je tako kot na vseh drugih področjih tudi korupcijo v zdravstvu težko odkrivati, še težje pa dokazati. Glede na poročilo Evropske komisije o korupciji v EU (2014) so primerjalne raziskave pokazale, da po mnenju velike večine ljudi zdravstvo spada med sektorje, ki so najbolj podvrženi korupciji. S podkupljivimi zdravniki in zdravstvenim osebjem ima največ ljudi tudi osebno izkušnjo.

Pravica do zdravstvenega varstva v Sloveniji je ustavno zagotovljena. 51. člen Ustave namreč določa, »da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon« (Ustava RS 2016, 51. člen).

Slovenski zdravstveni sistem opredeljujeta dva krovna zakona: Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter Zakon o zdravstveni dejavnosti. V slovenskem zdravstvu obstaja tripartitni sistem upravljanja: MNZ, ZZZS in izvajalci zdravstvenih storitev (javni zdravstveni zavodi in ustanove), ki skrbijo za izvajanje programa zdravstvenega varstva ter so odgovorni za skrb nad zdravstvenim stanjem prebivalstva.

Slovensko javno zdravstvo je v pretežni meri financirano iz prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja, sredstev iz prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, izdatkov iz zasebnih sredstev ter iz javnih proračunskih sredstev države in lokalnih skupnosti. Po podatkih Statističnega urada RS je skupni delež izdatkov za zdravstveno

varstvo v letu 2014 v Sloveniji znašal 3.188 milijonov evrov, kar predstavlja 8,6 % BDP. Struktura porabe za zdravstveno varstvo v letu 2014 je pokazala, da je bila dobra tretjina vseh sredstev porabljena za zdravstvene storitve v bolnišnicah, dobri dve petini predstavljajo sredstva, namenjena ambulantnemu zdravljenju, ter sredstva za nakup zdravil in drugih zdravstvenih pripomočkov, najmanjši odstotek pa predstavljajo izdatki za zdravljenje v ustanovah za zdravstveno nego in domovih, izdatki za zdravstveno administracijo in zavarovalnice ter ostale dejavnosti (Statistični urad RS 2016).

Ni treba posebej poudariti, da ko so v igri proračunski milijoni, zasebni interesi niso daleč.

Težava slovenskega zdravstvenega sistema je sistemska korupcija, ki je po ocenah strokovnjakov široko razvejana prav na vseh področjih. Najpogostejši očitki glede korupcije v zdravstvenem sistemu so uperjeni prav v zdravniško prakso na splošni in bolnišnični ravni. S tem imamo v mislih podkupovanja v zdravstvenih ustanovah in bolnišnicah, ko zdravniki oz. zdravstveno osebje v zameno za prednostno obravnavo pacientov prek čakalnih vrst sprejemajo podkupnine (denar, darila, donacije, sponzorstva), še hujši so primeri, ko se podkupnine sprejemajo v zameno za prednostne obravnave pri operativnih posegih v bolnišnicah. Široko razvejana korupcija se očita tudi področju trga zdravil. Različna farmacevtska podjetja v prikriti obliki podkupujejo zdravnike, kar pomeni, da ti v zameno za darila oz. prikrite podkupnine v obliki donacij predpisujejo zdravila preferiranega proizvajalca namesto konkurenčnih. Očitki podkupljivosti in korupcije so uperjeni tudi zoper delo invalidskih komisij v smislu nepravilnosti v obravnavah invalidnosti in drugih v postopkih izdaje zdravniških spričeval ali izvedenskih mnenj.

6.1 Težave v slovenskem zdravstvenem sistemu

KPK je 24. 2. 2014 izdala Sistemsko načelno mnenje glede ocene ugotovljenih tveganj v slovenskem zdravstvenem sistemu. Mnenje temelji na osnovi preiskav na podlagi prejetih sumov o nepravilnostih in nezakonitostih v javnem zdravstvenem zavodu Ortopedska bolnišnica Valdoltra (v nadaljevanju OB Valdoltra), ki so jih na KPK prejeli marca 2013. Zaradi teže ugotovljenih sistemskih kršitev zakonodaje v omenjenem javnem zavodu je podala tudi širšo oceno razširjenosti korupcije in učinkovitosti

nadzora v celotnem javnem zdravstvenem sistemu Slovenije. Korupciji je po mnenju širše javnosti še posebej izpostavljeno javno naročanje v zdravstvu, čemur botrujejo neenotna praksa postopkov in sektorsko različni pristopi ter pomanjkanje transparentnosti v samem postopku.

KPK je v svojem načelnem mnenju izpostavila tri glavna področja v zdravstvu, ki so glede na preiskave najbolj izpostavljena tveganju za korupcijo in kršitve nasprotja interesa, hkrati pa sistemsko niso ustrezno urejena:

- Prepletanje javnega in zasebnega interesa – dodatno delo zdravnikov, ki delajo v javnem in zasebnem sistemu.

Izpostavljeni primer iz systemskega načelnega mnenja KPK se nanaša na zdravnike ortopede, zaposlene v OB Valdoltra. Preiskava je pokazala, da zdravniki poleg svoje redne službe v javnem zdravstvenem zavodu izven delovnega časa opravljajo dodatno dejavnost tudi v zasebnih specialističnih ambulantah. Za delo v teh ambulantah imajo s pravnimi osebami sklenjene podjemne pogodbe, in sicer kot fizične osebe oz. samostojni podjetniki. Ugotovljeni so bili primeri, ko so zdravniki ortopedi bolnika, pregledanega v zunanji ambulanti, za operacijo napotili v OB Valdoltra, kjer so jih tudi sami operirali. Zdravniki z zunanjo dejavnostjo v zdraviliščih pa so bolnike usmerili na rehabilitacije v ta zdravilišča.

Mnenje KPK:

»Komisija na podlagi navedenega ugotavlja, da je prepletanje javnega in zasebnega interesa v zdravstvu oziroma obstoj zdravnikov, ki hkrati delajo v javnem in zasebnem zdravstvu, samo po sebi precejšnje sistemsko korupcijsko tveganje, ustvarja pa tudi povečana tveganja za nastanek nasprotja interesov.« (KPK – načelno mnenje 213, februar 2014).

Predlog KPK:

MNZ, Vlada in DZ RS naj razmisli o postopni zakonski prepovedi hkratnega delovanja zdravstvenega osebja v javnem in zasebnem sektorju.

- Dodatno delo zdravnikov brez dovoljenj – zdravniki, ki brez ustreznih dovoljenj

dejavnost opravljajo tudi v zasebnem sistemu, za to pa nimajo pridobljenih ustreznih dovoljenj.

Analiza čakalnih list v OB Valdoltra je pokazala na neustrezno evidenco dovoljenj zdravnikov ortopedov, ki brez ustreznih dovoljenj opravljajo dodatno zdravniško dejavnost pri zasebnikih oz. v zasebnem sektorju.

Dodatne preiskave s strani KPK so pokazale na nepravilnosti glede potrebnih dovoljenj tudi v vseh ostalih javnih zdravstvenih zavodih v Sloveniji. Z dodatnim delom zdravnikov v zasebnih ambulantah so ustvarjeni veliki dodatni zasluški, ki ustvarjajo dodatne zaslužke samo za zdravnike oz. vpleteno zdravstveno osebje, ničesar pa ne prispevajo v proračun države. Po pridobljenih podatkih prijavljenih dodatnih zaslužkov, pridobljenih s strani FURS za obdobje od 2004 do 2012, ti dosegaajo vrtoglavih 167 milijonov evrov.

Na podlagi ZUJF so zdravniki za opravljanje dodatne dejavnosti izven javne ustanove, v kateri so zaposleni, oz. pri zasebnikih dolžni pridobiti dve dovoljenji oz. soglasji: soglasje s strani predstavništva ustanovitelja javnega zavoda, v katerem je zdravnik zaposlen (MNZ v primeru, ko je ustanovitelj zavoda država, ali župan v primeru, ko je ustanovitelj javnega zavoda občina). Na podlagi tega soglasja lahko zdravniki nato zaprosijo še za soglasje s strani predstojnika javnega zavoda, v katerem so zaposleni. Če zdravniki teh dveh soglasij nimajo, zdravniške službe pri zasebnikih ne smejo opravljati. KPK je na podlagi analize javnih ustanov ugotovila slabo delovanje pristojnih inšpekcijskih služb v okviru upravljanja in vodenja evidenc v javnih zavodih, v posameznih zavodih pa jih sploh ni bilo, kar kaže na slabo oz. pomanjkljivo zakonsko ureditev na tem področju. KPK je izpostavila krovni Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), pri katerem je bilo ugotovljeno, da ne vsebuje niti določb o dodelitvi pooblastil za inšpekcijski nadzor za področje dodatnega dela zdravnikov, niti kazenskih določb, na podlagi katerih bi lahko potekali nadaljnji postopki po Zakonu o prekrških. Inšpektorji zdravstvene inšpekcije, ki izvajajo inšpekcijski nadzor, opozarjajo, da pomanjkljivosti v zakonu onemogočajo njihovo delo, razmere pa se v zadnjih letih niso nič izboljšale, saj pri svojem delu pogosto naletijo na primere, ko se v ponovljenih inšpekcijskih pregledih enake kršitve zakona pri istem zavezancu ponavljajo in se tudi po več let sploh ne odpravijo. KPK v načelnem mnenju opozarja tudi na neenotno in

nepravično prakso podeljevanja soglasij s strani MNZ, ki lahko ustvarja neenakost pred zakonom. Razloga za to sta neenotnost v interpretaciji zakona in neenotna uporaba zakonskih določb, ki urejajo področje.

Ugotovitev KPK:

»Dodatno delo zdravnikov brez dovoljenj je sistemski problem, ki ni obvladan. Nadzor na tem področju se bodisi ne vrši bodisi ni učinkovit« (KPK - načelno mnenje 213, februar 2014).

Priporočilo KPK:

Priporočila KPK za izboljšanje varnosti pred sistemskimi kršitvami korupcije in kršitvami zoper nasprotja interesov so namenjena vsem vpletenim stranem: predstojnikom javnih zavodov, da zagotovijo večji nadzor nad področjem spoštovanja delovnopravne zakonodaje s področja in dosledno sankcioniranje kršiteljev, zdravstvenega osebja, ki delujejo brez obveznih dovoljenj, pri čemer naj jim bodo v pomoč in podpora tudi nadzorni sveti teh javnih zavodov; MNZ-ju in Inštitutu za varovanje zdravja (IVZ) predlagala, da vzpostavijo ustrezne registre oz. baze zdravnikov z 'dvojno funkcijo', ki naj bodo vedno dostopni in preverljivi; inšpekcijskim službam s področja, da dosledno opravljajo svoje delo z namenom razkritja in ustreznega sankcioniranja zdravstvenih delavcev.

- Problematika preskakovanja čakalnih vrst in pomanjkljiv nadzor nad vodenjem čakalnih seznamov

Evidentni primer, ugotovljen v javnem zavodu OB Valdoltra, se nanaša na sprejemanje pacientov na operativne ali druge zdravstvene posege prek čakalne vrste na podlagi vez in poznanstev oz. neupoštevanje postopkov vpisa v čakalne liste. Pacienti, ki so bili pregledani v sklopu zasebnih samoplačniških ambulant, so bili s strani zdravnikov ortopedov napoteni na operacijo kolena ali kolka v OB Valdoltra, kar je bilo krito s strani zdravstvenega zavarovanja. V javni ustanovi so bili sicer zavedeni v čakalni seznam, storitev pa so prejeli v roku enega meseca, kar je veliko pred uradno čakalno dobo za omenjene operacije v OB Valdoltra (med 170 in 330 dnevi). –KPK je ugotovila, da do preskakovanja čakalnih seznamov prihaja zaradi neustreznega sistema

vodenja čakalnih list, ki jih vodijo kar zdravniki ortopedi sami in samovoljno upravljajo čakalne liste, ne glede na sistem vzpostavljenih prioritet. Prav tako je KPK ugotovila, da OB Valdoltra oz. Inštitut za varovanje zdravja – IVZ (sedaj: Nacionalni inštitut za javno zdravje – NIJZ) poroča oz. izkazuje neverodostojne podatke o čakalnih dobah za posamezne operacije.

Podoben primer sem zasledila tudi v naši največji bolnišnici UKC Ljubljana. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o smotrnosti delovanja v povezavi s čakalnimi dobami navedlo, da UKC Ljubljana pri vodenju čakalnih vrst v letu 2012 ni bil uspešen, saj pacientom ni zagotavljal enakopravnega dostopa do zdravstvenih storitev. Pri pregledu petih različnih oddelkov so bile pri vodenju čakalnih seznamov ugotovljene številne nesmotrnosti in odstopanja od pravnih podlag. Po ugotovitvah sodišča se čakalni sezname ne vodijo enotno, noben oddelek pa nima uvedenega postopka sledljivosti vpisov. Čakalni sezname so bili prepuščeni zdravnikom samim, s čimer je bilo omogočeno preskakovanje čakalnih vrst brez ustreznih napotnic tako pri pregledih kot pri operacijah. Računsko sodišče naknadno ugotavlja, da v nobenem izmed preiskovanih oddelkov tveganja za morebitna koruptivna dejanja niso bila ustrezno obvladovana. Temu deloma botruje slab informacijski sistem v UKC Ljubljana, ki ne podpira vseh postopkov za uspešno vodenje čakalnih seznamov, s čimer bi bilo lahko zmanjšano tveganje za neenakopravno obravnavo pacientov pri dostopu do zdravstvenih storitev – tako z vidika preskakovanja čakalnih seznamov kot z vidika nadzora. Računsko sodišče v poročilu še dodaja, da večina tveganj za neenakopravno obravnavo s strani vodstva UKC Ljubljana niti ni bilo zaznana, zato tudi niso bila sistematično reševana (Računsko sodišče 2016).

Neustrezno vodenje čakalnih list je bilo naknadno s strani KPK ugotovljeno tudi pri številnih drugih javnih zdravstvenih ustanovah, neustrezno pa je urejen tudi nadzor nad vodenjem čakalnih list posameznih zavodov. KPK ugotavlja, da je področje nadzora nad čakalnimi vrstami sistemsko neurejeno in je v veliki meri prepuščeno vsakemu javnemu zavodu posebej. Ker se javni zavodi teh posameznih tveganj, vezanih na čakalne liste in njihovo vodenje, zavedajo, se priporočila KPK nanašajo na ustrezno in dosledno izvajanje načrta integritete, katerega zavezanci so vsi javni zdravstveni zavodi. V prvi vrsti je treba vzpostaviti ustrezne mehanizme ugotavljanja tveganj s področja vodenja čakalnih list. Ko bodo tveganja ustrezno zaznana, morajo biti ustrezno opisana

v načrte integritete, posamezni javni zavodi pa morajo predvideti in uvesti ustrezne ukrepe za preprečevanje preskakovanja čakalnih vrst. Praksa je pokazala, da so številni ukrepi javnih zdravstvenih zavodov, navedeni v načrtih integritete, bolj splošne narave in največkrat ne predvidevajo nadzora, niti ukrepov za sankcioniranje nepravilnosti.

Mnenje KPK:

Čakalne liste javnih zdravstvenih zavodov predstavlja področje velikega korupcijskega tveganja. Nadzora na področju marsikje ni, javni zavodi pa tveganja ne zaznajo in posledično ne vključujejo v svoje načrte integritete.

Priporočilo KPK:

Komisija svetom javnih zavodov priporoča dosledno spoštovanje vpeljanih pravilnikov in določil v zvezi s čakalnimi vrstami, vpelje pa naj se tudi učinkovit nadzor nad upoštevanjem čakalnih vrst, še poseben poudarek naj se nameni času vpisa v čakalni seznam in času prejema zdravstvene storitve; odgovornost MNZ kot ustanoviteljev javnih zavodov je skrb nad doslednim izvajanjem nadzora nad zakonitostjo in smotrnostjo poslovanja javnega zavoda, kar pomeni izbor takšnega sveta, ki bo to nalogo sposoben opravljati; zdravstveni inšpektorat in ZZZS naj skrbno izvajata nadzor nad čakalnimi vrstami, slednjemu pa nalaga proaktivnejše ukrepanje za reševanje problematike čakalnih vrst v smislu vpeljave skupnih elektronskih čakalnih seznamov, ki bi onemogočili zlorabe. Vsem javnim zavodom KPK priporoča dosledno izvajanje načrtov integritete, saj lahko le na ta način izključijo možnosti in priložnosti za korupcijo oz. konflikt interesov pri zdravnikih oz. zdravstvenem osebju (KPK, Sistemsko načelno mnenje, 27. 2. 2014).

6.2 Javna naročila v zdravstvu

Čeprav sistemsko načelno mnenje tematike javnih naročil v zdravstvu ne izpostavlja eksplicitno, vseeno po mnenju stoke in v očeh zainteresirane javnosti predstavljajo velik problem. ZJN-3, katerega zavezanci so vsi proračunski uporabniki, določa, da mora biti za vsak večji nakup pripravljen javni razpis. Javnim razpisom s področja zdravstva se očita koruptivnost zaradi svoje specifičnosti in kompleksnost s posledico netransparentnosti postopka. KPK je v predlaganih ukrepih Vladi RS že leta 2013 izpostavila neučinkovit nadzor nad javnimi naročili, nihče izmed organov nadzora

(notranje revizije, Računsko sodišče, DKOM, MF) pa nima ustreznih pooblastil in odgovornosti za ustrezno sankcioniranje kršiteljev na tem področju (npr. izrekanje glob). »Paradoksalno: Slovenija ima za skoraj vsako področje svojo inšpekcijo in prekrškovni organ, za javno naročanje, prek katerega letno preteče več milijard evrov, pa tega ni« (KPK 2014).

Širjenje korupcije na področju javnih naročil omogoča njihova osnovna sistemska zasnova, saj predstavljajo stik med javnim in zasebnim sektorjem oz. stik med javnim interesom in interesom trga.

Javna naročila so kompleksen pojem, nekateri govorijo celo o vedi. Vsa javna naročila v Sloveniji opredeljuje Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), ki je bil sprejet 30. 11. 2015 ter opredeljuje pravila in postopke javnega naročanja (1. člen). 2. člen zakona določa, da javno naročilo »pomeni pisno sklenjeno pogodbo med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev« (Ur. l. RS 91/2015). Zakon določa tudi, da morajo biti vsa javna naročila izvedena v skladu s petimi temeljnimi načeli javnega naročanja:

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti javne porabe,
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo transparentnosti javnega naročanja,
- načelo enakopravne obravnave med ponudniki,
- načelo sorazmernosti.

Zavezanci oz. naročniki po ZJN-3 so organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, druge osebe javnega prava, javna podjetja, ki opravljajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju, subjekti, ki niso osebe javnega prava, vendar jim je pristojni organ RS podelil posebno pooblastilo (9. člen). Predmet javnega naročila je lahko gradnja, nakup blaga ali storitve. Javna naročila delimo glede na področja, in sicer: naročila na splošnem področju, naročila na infrastrukturnem področju. Nadaljnja delitev se nanaša na ocenjeno vrednost javnega naročila: t. i. evidenčna javna naročila (za katere ne veljajo določila ZJN-3), javna naročila male vrednosti in ostala javna naročila. Pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja in pri izvajanju javnih naročil je določeno z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN). Pritožba zoper postopek lahko poteka v predrevizijskem postopku (pred

naročnikom) in v revizijskem postopku (pred Državno revizijsko komisijo), najhujše kršitve pa so obravnavane pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani (Ur. l. RS 43/11, 60/11-ZTP-D in 63/13).

Že v uvodnih besedah poglavja sem izpostavila glavne očitke na račun korupcije v slovenskem javnem zdravstvenem sistemu. Poročilo Evropske komisije o korupciji v državah članicah EU je izpostavilo, da področje javnih naročil v Sloveniji ni sistemsko urejeno, zato je izpostavljeno velikemu korupcijskemu tveganju. Zasebni interesi pri rezanju proračunske pogače so pogosto močnejši od javnih, možni zaslužki iz naslova podkupnin (darila, sponzorstva, donacije) pa pogosto preveč mamljivi.

KPK na letni ravni največ prijav beleži prav na področju javnih naročil v zdravstvu in gradbeništvu – dve tretjini vseh prijav se nanašata na državni nivo in tretjina na lokalni nivo. Najpogostejše prijave se nanašajo na nepravilno izpeljane postopke javnih naročil, sofinanciranje države in podeljevanje koncesij. Največ prijav, vezanih na postopek javnih naročil, je povezanih z očitkom prirejanja pogojev javnega naročila točno določenemu ponudniku ali skupini ponudnika (preferiranje vloge enega ponudnika), kar po ugotovitvah KPK predstavlja kršenje načela zagotavljanja konkurence med ponudniki in načela enakopravne obravnave ponudnikov. V praksi to pomeni prikrojavanje pogojev javnega naročila tako, da se neupravičeno izključi ostale ponudnike. Javni uslužbenci, ki delajo na področju javnih razpisov, pa kršijo določila ZJN-3 tako, da večje naročilo razdrobijo na več manjših, kar jim omogoča milejše kriterije za izbiro ponudnika in lažje favoriziranje preferiranega ponudnika. Tretje najpogosteje kršeno načelo je načelo javne objave javnega razpisa oz. načelo transparentnosti. Naročniki pogosto javno naročilo posredujejo le potencialnim ponudnikom, čeprav bi moralo biti javno objavljeno. Na ta način se izključijo podjetja, ki bi lahko konkurirala v postopku izbire javnega naročila. Pogosto se dogaja, da naročniki onemogočajo vpogled v razpisno dokumentacijo in v potek postopka naročanja ponudnikom, ki na javnem razpisu niso bili izbrani, in jim na ta način onemogočajo, da bi pridobili podatke za sprožitev revizijskega postopka (Škrbec 2013).

V nadaljevanju opisujem dva odmevnejša primera korupcije pri javnih naročilih v zdravstvu, ki so jih izpostavili mediji. Najodmevnejši in morda tudi najevidnejši primer korupcije pri javnih naročilih v zdravstvu se nanaša na obnovo vodovoda na

Onkološkem inštitutu v Ljubljani. Po poročanju spletnega portala Finance.si naj bi šlo v tem primeru za sum storitve zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic. Sporen razpis naj bi bil po poročanju portala prirejen za točno določenega izvajalca, zaradi česar se je vrednost celotnega projekta povečala za dva milijona evrov. V okviru preiskave je bilo s strani NPU opravljenih več hišnih preiskav, po podatkih Generalne policijske uprave pa so bili glavni osumljenci v zadevi Tadej Štular, vodja investicij na MNZ, Tanja Frantar Zabret s podjetja Medicoengineering, d. o. o., in njen partner Igor Zabret, ki so sodelovali v postopkih razpisa za sanacijo vodovoda. Omenjeno podjetje je bilo vpleteno tudi v sporne posle pri nakupu osemnajstih operacijskih miz za UKC Ljubljana, ki naj bi bile prav tako preplačane. Ta primer je prav tako pod preiskavo NPU (Rednak 2014).

Drugi primer, ki ga je obelodanil časnik Finance, se nanaša na domnevne sume podkupovanja dveh zaposlenih iz OB Valdoltra, zneski iz podkupnin pa so bili nakazovani na račune v tujini. Po neuradnih podatkih naj bi šlo za vodjo lekarne Natašo Faganeli in zdravnika specialista ortopeda Roberta Janeza Cirmana. Ga. Faganeli naj bi v letih 2008 in 2011 v zameno za podkupnine prirejala javne razpise v korist nabave medicinskih izdelkov Medtronic in Cardinal. Od družbe Empori Medical, d. o. o., naj bi si na ta način pridobila protipravno korist v višini 63.163,00 evrov oz. 27.683,00 evrov. Po navedbah NPU pa se je izkazalo, da je bilo v sporne posle z omenjenim podjetjem vpletenih še šest uglednih zdravnikov iz drugih javnih zdravstvenih ustanov, zoper vse pa so bile na tožilstvo podane kazenske ovadbe (Rednak 2014).

6.3 Reforma zdravstvenega sistema

Kaj torej narediti za izboljšanje stanja na področju problematike javnih naročil v zdravstvu?

Stroka je enotna. Na prvem mestu je pomembno, da vsi, ki so na kakršen koli način vpleteni v postopke javnega naročanja, strogo sledijo zakonodaji. Nujen je notranji in zunanji nadzor. KPK je v okviru Programa ukrepov vlade za preprečevanje korupcije v RS predlagala ustanovitev inšpekcije za javna naročila, ki bi z ustrezno kadrovsko sestavo in ustreznimi pooblastili za izrekanje sankcije za kršitelje poskrbela za nadzor na tem področju in na ta način zagotovila smotrno in gospodarno porabo javnih

sredstev. Vlada je predlog zavrnila z utemeljitvijo, da dodatni organ ne more ključno pripomoči k izboljšanju položaja. Specifika področja javnih naročil v zdravstvu zahteva dobro poznavanje tako področja zdravstva kot poznavanja potreb pri naročilih zdravil in medicinskih pripomočkov. Za to pa je potreben ustrezen strokovno usposobljeni kader, vodstva javnih zdravstvenih zavodov pa morajo v ta namen zaposlenim zagotavljati ustrezna izobraževanja in usposabljanja. Na tem mestu je treba poudariti pomembnost komunikacije med javnimi ustanovami in MNZ pri postopkih naročanja ter tudi ustrezno programsko podporo v smislu ustrezne informacijske tehnologije, ki karseda standardizira postopke in zagotovi sledljivost.

Trenutna vlada pod predsedovanjem dr. Mira Cerarja se je v koalicijski pogodbi med drugim zavezala k javnemu zdravstvu. Predlog resolucije o nacionalnem načrtu zdravstvenega varstva 2016–2025 'Skupaj za družbo zdravja', s katerim je vlada pokazala resen in iskren namen, da se na področju korupcije v slovenskem zdravstvu stvari obrnejo na bolje. Vladni predlog predvideva postopne spremembe in dopolnitve Zakona o zdravstveni dejavnosti. Novosti se nanašajo na:

- spremembe v sistemu financiranja zdravstvenega sistema – financiranje iz več virov in izenačitev prispevane stopnje v financiranje, ki bi razbremenila zaposlene delavce;
- ukinitvev oz. preoblikovanje sistema dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ker je po mnenju strokovnjakov obstoječi sistem nepravičen do socialno najbolj ogroženih skupin prebivalstva, saj deluje na regresivnem načelu, kar pomeni, da vsi zavarovanci vplačujejo enako mesečno ali letno premijo, ne glede na dohodek. Premije so previsoke glede na izplačane odškodnine in zdravstvene storitve, polnijo pa se le žepi dopolnilnih zavarovalnic, medtem ko se premalo steka v blagajno obveznega zdravstvenega sistema;
- novost na področju Zakona o omejevanju tobačnih in povezanih izdelkov. Predlagan je protitobačni cent, katerega namen je spodbujanje ljudi k opuščanju kajenja ter poraba sredstev za ozaveščanje in preventivo;
- spremembe zakonodaje s področja pacientovih pravic in uvedba novega pravilnika, uvedeni bodo tudi intervencijski ukrepi s področja skrajševanja čakalnih dob na sprejemljivo mejo (e-naročanje in e-napotnica), s katerimi bo vzpostavljen tudi centralni register, katerega kratkoročni ukrepi naj bi bili zagotovljeni že do konca lanskega leta;

- **prenova področja javnih naročil s poudarkom na centralizaciji in informatizaciji določenih postopkov, določitev delovnih mest, ki so najbolj izpostavljena korupciji, izobraževanja za javne uslužbence, dejavne na področju javnega naročanja, kroženje med delovnimi mesti.**

Uresničeni vladni ukrepi:

- ZNJ-3, ki predstavlja uvedbo evropske zakonodaje v slovenski pravni red. Novost predstavljajo obveznost pri poročanju za evidenčna plačila in izključitev posameznih subjektov iz postopka javnih naročil;
- informacijska rešitev STATIST, kjer so na enem mestu zbrani podatki o vseh javnih naročilih od leta 2013, in ključno pripomore k transparentnosti javnih naročil v Sloveniji;
- nadgraditev Portala javnih naročil (projekt e-javna naročila), ki zagotavlja večjo transparentnost in vključuje obvezno uporabo e-dražb za ministrstva, organe v sestavi in vladne službe pri javnih naročilih, ki omogoča vpogled v sklenjene pogodbe, koncesije in pogodbe javno-zasebnega partnerstva, modul e-katalog za naročanje pisarniškega materiala in e-Nabava. Do leta 2018 je načrtovan prehod na e-javna naročila za vse javnoproračunske uporabnike;
- v letu 2015 je vlada na podlagi Uredbe o skupnem javnem naročanju začela izvajati skupna javna naročila za zdravila, medicinsko-tehnične pripomočke in material, v katerega so vključene tudi bolnišnice. Uredba prinaša poenostavitev postopka javnega naročanja, določa enoten standard predmetov naročanja, določa izločitveni kriterij, na podlagi katerega se lahko določenega ponudnika izloči iz postopka javnega naročila, če ta krši pogodbene obveznosti. Skupna javna naročila zdravstveni blagajni zaradi ekonomije obsega prinašajo prihranke. Uredba o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju določa finančne instrumente, ki jih naročnik lahko zahteva pri oddaji javnega naročila in se na ta način izogne tveganju ter hkrati zagotovi konkurenčnost pri oddaji naročil in pogodb nižje vrednosti;
- obvezno izvajanje načrta integritete.

Ministrica za zdravje Milojka Kolar Celarc je v intervjuju za časnik Vzajemnost omenila, da je že na začetku njenega mandata naročila izčrpno analizo stanja slovenskega zdravstva, na podlagi katere je koalicija pripravila Predlog resolucije o

nacionalnem načrtu zdravstvenega varstva 2016–2025 'Skupaj za družbo zdravje'. Na podlagi analize je bilo ugotovljeno, da stanje v slovenskem zdravstvu še ni tako kritično, kakor opozarjajo nekatere interesne skupine, predvsem iz zasebnega sektorja. To pot je izbrala zavestno, ker njen namen niso bile hitre in pogosto slabo zamišljene spremembe krovne zakonodaje, s čimer bi naletela le na nasprotovanja različnih interesnih skupin v zdravstvu. »Če delamo sistemske rešitve, pomembne za celotno državo, potem moramo vedeti kje smo in kam gremo. Za vsako spremembo zakona potrebujemo z dokazi podprte podatke.« Po mnenju ministrice je možnost za korupcijo v zdravstvu velika zaradi velikega števila interesnih skupin, naloga ministrstva pa je predvsem zagotovitev ustrezne zakonodaje za zmanjšanje možnosti za korupcijo in upoštevanje načela ničelne tolerance. Ministrica se zaveda, da bo za uvajanje sprememb potreben širok konsenz s strani vseh interesnih skupin, zato je postopno uvajanje ukrepov po njenem mnenju primernejša pot za izboljšanje slovenskega zdravstva, pri čemer pa ne namerava odstopiti od rokov, določenih s koalicijsko pogodbo. Ministrica v intervjuju še dodaja, da nadzorovan in učinkovit sistem javnega zdravstva najboljše zagotavlja dostopnost, univerzalnost in enakopravnost, minister za zdravje pa mora prispevati k zagotovitvi in izboljšanju zdravstvenih storitev za vse državljane ter s tem k povečanju blaginje. Po njenem mnenju je zdravje v očeh večine ljudi še vedno največja vrednota, zato so investicije zdravstvenega sistema v preventivo ključne in predstavljajo najbolj smotrno dolgoročno naložbo, ki pripomore k boljši kakovost življenja in ohranjanju zadovoljstva med prebivalstvom (Blejc 2016).

Moja predpostavka je izhajala iz teze, da je korupcija javnih uslužbencev v Sloveniji prisotna in razširjena zaradi pomanjkljive zakonske regulative, predvsem na področju nadzora, vendar to ne drži popolnoma. Zakonodaja na področju boja in preprečevanja korupcije javnih uslužbencev v RS je razmeroma zadostna, vedno pa obstaja možnost za izboljšanje. Ključno je, da se v celoten sistem uvedejo ustrezne nadzorne institucije – tako notranje kot zunanje – in se na ta način na sistemski ravni zmanjša možnost za korupcijo. Pri potrjevanju prve hipoteze se opiram tudi na mnenje svojih sogovornikov v intervjuju, ki menita, da je zakonska regulativa v Sloveniji zadostna, težavo pa vidita le v uvajanju nadzora in doslednem izvajanju sankcij oz. obravnavanju kršitev. Torej je težava vseeno v zakonodaji oz. nedoslednem izvajanju le-te. Najprej se zaplete še pri identifikaciji korupcijskega dejanja kot takega, velikokrat je težava tudi v neprijavljanju zaradi strahu pred izgubo službe. Notranji nadzorni organi v posamezni instituciji so v

primeru kršitev določil ZJU, ZIntPK in druge delovne zakonodaje v povezavi s korupcijo javnega uslužbenca po uradni dolžnosti dolžni voditi postopek, vendar se ti običajno zaključijo znotraj te institucije. Do podajanja prijav ali kazenskih ovadb policiji in sodišču sploh me pride. V javnosti le redko zasledimo primer pravnomočne obtožbe javnega uslužbenca, ki je zaradi tega dejansko izgubil službo. Nadzor se sicer opravlja znotraj vsake posamezne institucije, vendar sogovornica poudarja, da se težava pojavlja tako znotraj institucije kot na nivoju države. Tudi zunanje nadzorne institucije pogosto ne izvajajo nadzora in ne opravljajo svoje funkcije tako dosledno in v okviru pooblastil, s katerimi razpolagajo, opaziti je tudi težave v pomanjkanju sodelovanja med posameznimi organi v postopku. Pogosto se zaplete tudi pri razumevanju pristojnosti in pooblastil za sankcioniranje. Strožje sankcije in nadzor so namreč mogoči le ob doslednem delu institucij in njihovem medsebojnem sodelovanju, saj je delo enega organa neučinkovito, če naslednji pristojni organ v postopku ne nadaljuje z delom. Za odkrivanje in pregon korupcijskih kaznivih dejanj je ključna prav časovna komponenta.

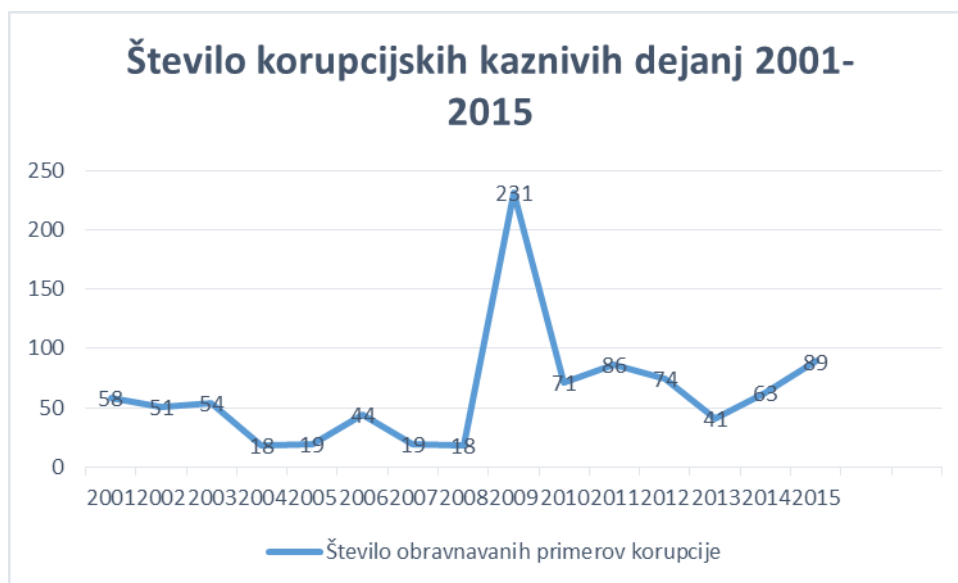
Prva hipoteza zato drži deloma – zakonodaja je deloma ustrezna, zadeve v naši državi pa se obračajo na bolje. To dokazuje vladna koalicijska namera, utemeljena v Programu ukrepov za boj proti korupciji v RS 2015–2016 – Ničelna toleranca do korupcije in njegovi dosednji dosežki: uvedba načrta integritete za celoten javni sektor – javne institucije lahko le na ta način korupcijska dejanja ustrezno identificirajo in poskušajo najti načine za njihovo odpravo; enotni elektronski register tveganj v javni upravi, ki je bil s strani KPK vzpostavljen na podlagi analize tveganj, identificiranih s pomočjo načrtov integritete; ZJN-3 (veljaven z začetkom aprila 2016), ki v slovensko zakonodajo vključuje evropski pravni red in zagotavlja večjo transparentnost na področju javnih naročil (obvezna uporaba e-dražbe, e-kataloga in e-naročil za ministrstva, organe v sestavi in vladne službe, 'evidenčna' naročila, informacijska rešitev STATIST, Uredba o skupnem javnem naročanju in Uredba o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju), Etični kodeks za funkcionarje vlade in ministrstev. Ukrepi, ki so še v pripravi oz. izvajanju, se nanašajo na novelacijo ZIntPK, ki bo reorganizirala KPK in prispevala nove zakonske pristojnosti, vezane na izvajanje nadzora in sankcioniranja z ustrezno kadrovsko podkrepitvijo.

7 ZAZNAVE KORUPCIJE

Na splošno velja, da je razširjenost korupcije zaradi specifike koruptivnega dejanja težko, če ne celo nemogoče natančno določiti (Haček 2015).

Korupcija v Sloveniji je razmeroma nov pojav, natančneje, o njej so začeli razpravljati in jo proučevati šele v zadnjih nekaj letih. Po razpadu Jugoslavije na začetku devetdesetih let prejšnjega tisočletja je Slovenija morala na novo vzpostaviti lastniške strukture, v času vzpostavljanja neodvisnosti in tržne ekonomije pa so moralne in etične vrednote velikokrat potisnjene na stran, kar neposredno vpliva na širitev korupcije. Glede na mednarodne raziskave o viktimizaciji in policijske statistike korupcija ne predstavlja večjega problema, vendar, statistično gledano, v zadnjih letih lahko opazimo tendenco k povečevanju vseh kriminalnih dejanj, povezanih s korupcijo (Dobovšek in Minič 2005).

Graf 7.1: Število korupcijskih kaznivih dejanj od 2001 do 2015



Vir: MNZ (2016).

Glede na podatke, pridobljene s strani Policije, je število tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj, opredeljenih v KZ (150., 151., 157., 241., 242., 261., 262., 263. in 264.a člen), proti številu vseh kaznivih dejanj še vedno relativno nizko. Največ primerov se nanaša na nedovoljeno dajanje ali sprejemanje podkupnin ali daril.

Leta 2002 je bila opravljena prva splošna in neposredna raziskava korupcije v Sloveniji, v mednarodnem okolju pa veljata za najbolj priznani raziskavi javnega mnenja t. i. indeks percepcije korupcije (CPI – Corruption Perception Index) in svetovni barometer korupcije (GBC – Global Corruption Index), ki ju vsakoletno opravlja mednarodna nevladna organizacija Transparency International (TI). Raziskave izvajajo tudi OECD, Svet Evrope, Amnesty International in druge.

7.1 Transparency International (TI)

7.1.1 Indeks percepcije korupcije – Corruption Perception Index (CPI)

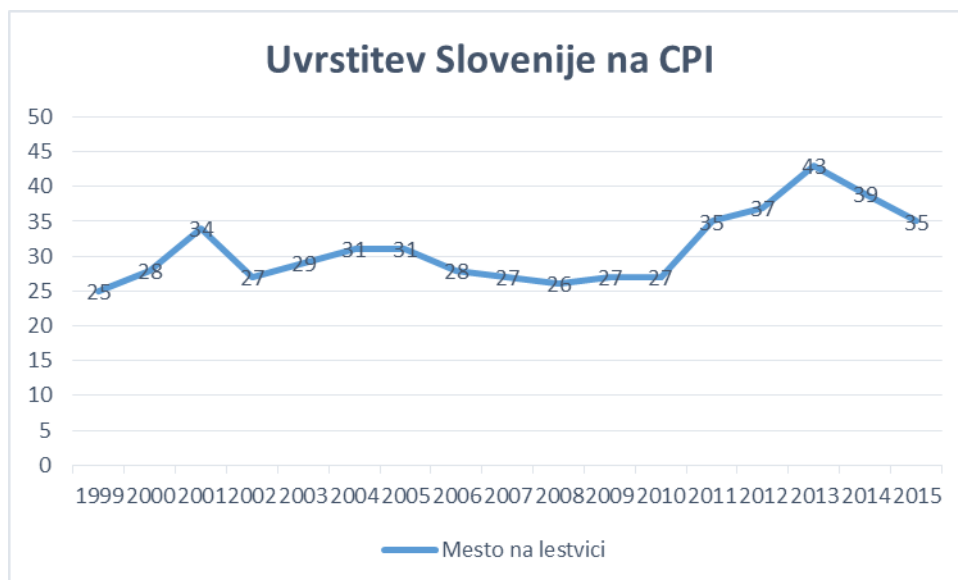
TI predstavlja vodilno svetovno nevladno, neprofitno organizacijo, katere osnovni namen in delo sta namenjena boju proti korupciji. Organizacija je bila ustanovljena leta 1993 z misijo preprečevati korupcijo, promovirati zanesljivost, transparentnost in integriteto na vseh področjih in v vseh sektorjih posamezne države. Temeljna načela TI predstavljajo transparentnost, zanesljivost, integriteta, stabilnost, pogum, pravičnost in demokracija, njihova vizija pa je svet brez korupcije.

TI je v ta namen opredelil t. i. indeks CPI – Corruption Perceptions Index, ki meri zaznave stopnje korupcije v javnem sektorju (in politiki) za posamezno državo in temelji na percepciji poslovnežev in politikov. Gre za kompozitorni indeks, sestavljen iz kombinacije raziskav in ocen o razširjenosti korupcije v javnem sektorju s strani različnih neodvisnih institucij, specializiranih za vladno področje (governance) in področje poslovnega sveta. Viri, uporabljeni v raziskavah, se zbirajo daljše časovno obdobje, vendar so omejeni na percepcijo korupcije v javnem sektorju. CPI je pogosto uporabljen indikator korupcije na svetovnem nivoju, rezultati pa predstavljajo zrcalo razširjenosti korupcije javnega sektorja posamezne države. TI vsako leto objavi rezultate raziskave indeksa CPI o razširjenosti korupcije, prvič pa je bil objavljen leta 1995. V povprečju najboljše uvrstitve vsako leto dosegajo severnoevropske države, ki načeloma veljajo za najmanj koruptivne: Danska, Finska, Švedska, Nova Zelandija, Nizozemska in Norveška, med najslabše uvrščenimi pa so afriške države in države Bližnjega vzhoda, kjer so ali še vedno divjajo vojne ali vojaški spopadi: Afganistan, Pakistan, Nigerija, Kamerun – v letu 2015 si zadnje mesto delita Somalija in Severna Koreja.

Slovenija je v raziskavi prvič sodelovala leta 1999, ko je po skupnem seštevku točk skupaj z Japonsko zasedla 25. mesto. To je bil daleč najboljši dosežek naše države po CPI doslej, saj se je že leto kasneje uvrstila na 28. mesto. V letih 2001–2012 so se uvrstitve gibale med 26. in 39. mestom, v letu 2013 pa se je Slovenija uvrstila na 43. mesto, kar predstavlja najslabšo uvrstitev v vseh letih sodelovanja v raziskavi. Razlogi za tako slabo uvrstitev so različni. V letu 2012 so bile razkrite odmevnejše korupcijske afere, odraz teh razkritij je pomenil izrazito nezaupanje slovenske javnosti v državne institucije in pravno državo. Prav tako so se pojavile vse glasnejše zahteve po ustreznih mehanizmih preprečevanja korupcije in tudi znotraj državnega ustroja z zahtevami po dopolnitvah obstoječih institucionalnih in normativnih rešitev za njeno preprečevanje. Odraz katastrofalnega leta 2012 je rezultiral v slabi uvrstitvi po CPI v letu 2013 za Slovenijo.

V zadnjem objavljenem poročilu meritve CPI iz leta 2015 je Slovenija med vsemi sodelujočimi državami dosegla 60 točk od 100 možnih, kar jo uvršča na 35. mesto med 168 sodelujočimi državami.

Graf 7.2: Uvrstitev Slovenije na CPI od 1999 do 2015



Vir: Transparency International (TI) (2016).

Društvo Integriteta – TI Slovenia uvrstitev naše države v letu 2015 komentira kot neznatno spremembo v primerjavi s prejšnjimi leti. Vid Doria, generalni sekretar TI

Slovenija, poudarja, da v Sloveniji še vedno obstajajo številna področja, ki dopuščajo sistemske zlorabe, vse pa rezultira v nizki stopnji zaupanja javnosti v državne institucije. Največjo težavo predstavlja netransparentnost, področja z največjimi pomanjkljivostmi so proračunska poraba, sistem javnega naročanja na področju lokalne samouprave pri sprejemanju ključnih odločitev v državi. Poleg sodobnega krovnega zakona, ki je usklajen s priporočili mednarodne prakse in standardi s področja korupcije, za izboljšanje zadev potrebujemo tudi učinkovite ukrepe, ki bi bili potrebni za zmanjšanje obsega korupcije na področju državne in javne uprave. Ti se nanašajo na vzpostavitev trajnih sistemskih rešitev za zagotavljanje večje stopnje transparentnosti, integritete in odgovornosti. Med drugimi izpostavlja naslednje: proaktivna in takojšnja transparentnost podatkov, zakonodajna sled, podprta z informacijskimi orodji, učinkovito udejanjanje zakonodaje v praksi (Društvo integriteta 2016).

7.1.2 Svetovni barometer korupcije – Global Corruption Barometer (GCB)

GCB je raziskava javnega mnenja o stališčih in izkušnjah s korupcijo po svetu in je druga najbolj razširjena raziskava TI. Raziskava raziskuje mnenje širše javnosti, prikazuje vpliv korupcije na posameznike v posamezni državi in je primerljiva z raziskavo Stališča o korupciji, ki jo izvaja KPK v Sloveniji. Raziskava v raziskovalni skupnosti zaradi osrednje teme in široke pokritosti predstavlja posebnost. Prva raziskava GCB je bila opravljena 2003. V okviru krovne organizacije TI jo izvaja Inštitut za javnomnenjske raziskave Gallup International, in sicer v sklopu svoje raziskave Voice of The People Survey. Vprašalnik pripravi sekretariat TI, tega pa Gallup International vključi v svojo širšo raziskavo. Vprašalnik za posamezno državo Inštitut prevede in izvede raziskavo, mnenje pa se podaja na osnovi reprezentativnega vzorca prebivalstva posamezne države v starosti nad šestnajst let. Anketiranje poteka osebno, po telefonu ali prek spleta.

V sodelovanje se skuša vključiti kar največ držav, zato Inštitut raziskave opravlja prek svoje mreže podružnic po svetu. Kot v zadnjem času zelo pogosto, je težava v zagotovitvi finančnih sredstev za raziskavo. Denar za izvedbo raziskave priskrbi Inštitut sam, zato je možno, da se raziskava v določenem letu na nivoju posamezne države ne izvede (če TI ne najde drugega izvajalca). V primeru, da si neka država zelo želi sodelovati v raziskavi, pa za to ni zagotovljenih sredstev, stroške za izvedbo priskrbi

tudi TI.

GCB predstavlja bogat vir empiričnih podatkov, ki se navezujejo na stališča in izkušnje ljudi s korupcijo. Iz podatkov, ki se v večletnih raziskavah zbirajo, lahko snovalci politike bolje razumejo, katere javne institucije in storitve se javnosti zdijo bolj podkupljive kot druge, podatki pa so lahko s strani politike interpretirani kot kazalec razširjenosti korupcije in vodilo za nadaljnje reforme javnega sektorja (Društvo Integriteta 2016).

Slovenija je bila v barometer GCB prvič vključena v raziskovalnem letu 2010/2011, pred tem pa v raziskavo ni bila vključena, saj mednarodna skupina, ki raziskavo izvaja, v naši državi ni našla partnerja za izvedbo.

Zadnja objavljena raziskava je bila izvedena v letu 2013, raziskava pa je potekala med septembrom 2012 in marcem 2013. V raziskavi je sodelovalo 107 držav. Ankete so bile opravljene osebno, na podlagi telefonskega anketiranja ali prek spletnega vprašalnika. Raziskavo na nacionalni ravni je v Sloveniji opravila organizacija BBSS, Plc., Bolgaria, v raziskavo pa so bile vključene 1003 polnoletne osebe, državljani Republike Slovenije.

Skladno z rezultati zadnje objavljene raziskave se je obseg korupcije v Sloveniji po splošnem mnenju anketiranih oseb močno povečal (37 odstotkov anketirancev), 29 odstotkov jih meni, da je obseg korupcije enak, le 7 odstotkov anketirancev pa je mnenja, da se je obseg zmanjšal. Kar 49 odstotkov anketirancev je mnenja, da je korupcija v javnem sektorju postala zelo resna težava, pri čemer jih 41 odstotkov meni, da so vladni ukrepi za njeno zaježitev neučinkoviti. Najbolj koruptivne v Sloveniji so politične stranke (78 odstotkov), sledijo jim parlament/zakonodajna veja oblasti (67 odstotkov) in sodstvo (54 odstotkov), javna uprava in nosilci civilne družbe (50 odstotkov), mediji (46 odstotkov,) gospodarstvo (42 odstotkov), verske skupnosti (40 odstotkov), policija (39 odstotkov) in izobraževalni sistem (26 odstotkov), med najmanj koruptivnimi pa so vojska in nevladne organizacije (24 odstotkov).

Področje javne uprave in civilne družbe je kot koruptivno opredelilo 50 odstotkov anketirancev, kar v primerjavi z letom 2010/2011 predstavlja zmanjšanje za 4 odstotne točke. 50 odstotkov vseh anketirancev je mnenja, da je področje nosilcev javnih

pooblastil in nosilcev civilne družbe podvrženo korupciji, pri čemer je le 6 odstotkov vseh anketirancev dejansko imelo opravka oz. plačalo podkupnino za opravljene storitve v javnem sektorju, med katerimi sta najbolj podkupljiva področje zdravstva in zdravstvenih storitev ter področje gradbenih dovoljenj. 88 odstotkov anketirancev, ki so imeli opravka s podkupnino oz. so dejansko podkupnino plačali, je to storilo iz lastne odločitve oz. za podkupnino ni prejelo zahteve, medtem ko je 12 odstotkov anketirancev zahtevo za podkupnino prejelo. Najpogostejši razlog za dajanje podkupnin na posameznem področju javnega sektorja je darilo v znak zahvale za storitev, pospešitev postopka je šele na drugem mestu. Najmanj pogost razlog za dajanje podkupnine je pridobitev cenejše storitve.

Ker raziskava 2015/2016 še poteka, trenutno ne moremo predstaviti aktualnih podatkov o splošnem mnenju javnosti o razširjenosti korupcije v javnem sektorju. TI bo v letu 2016 objavil pet obsežnih regionalnih raziskav GCB: prva serija raziskav podsaharske Afrike je bila objavljena jeseni 2015, preostale raziskave: ameriške, pacifiško-azijska, evropska in centralnoafriška pa so še v teku, zato aktualni podatki mnenja javnosti o razširjenosti korupcije v javnem sektorju še niso dostopni.

7.1.3 Indeks integritete javnega sektorja – The Index of public Integrity (IPI)

IPI predstavlja novost na področju merjenja integritete javnega sektorja. Indeks je objavila mednarodna organizacija ERCAS (European Research Centre for Anti-corruption and State-Building) iz Hertie School of Governance v Berlinu. Indeks je bil ustanovljen kot del vseevropskega projekta EU FP7 ANTICORRP in je zaživel maja letošnjega leta.

Za razliko od obstoječih mehanizmov za merjenje integritete, ki največkrat temeljijo na zaznavah državljanov in strokovnjakov o stanju korupcije v posamezni državi, se IPI v nasprotnem primeru poslužuje drugačnega pristopa k temi. Indeks namreč opredeljuje sposobnost posamezne države za nadzorovanje korupcije in s tem zagotavlja porabo javnih sredstev brez koruptivnih vplivov (torej skrb za blaginjo brez možnosti vpliva korupcije). IPI temelji na večletnih raziskavah in evalvaciji različnih družb. Večletne raziskave so pokazale, da za učinkovit nadzor nad korupcijo ni dovolj le sprejetje specifičnih restriktivnih protikorupcijskih in zakonskih omejitev oz. ukrepov. Ključno je

ravnovesje med državnimi mehanizmi za zmanjševanje možnosti zlorab in zmožnostjo civilne družbe za ohranitev ugleda javne uprave.

IPI predpostavlja šest ključnih komponent mehanizma merjenja integritete, na osnovi katerih je ocenjena posamezna država, skupna ocena uvrstitve na teh področjih pa je izražena kot indeks integritete javnega sektorja. Komponente so naslednje:

- neodvisnost sodstva: meri se razpon neodvisnega in nekoruptivnega sodstva, ki je sestavljen iz zakonskih omejitev vladne moči kot ključnega elementa kontrole nad korupcijo,
- administrativne ovire: meri se razpon notranjih birokratskih pravil, komponenta pa je sestavljena iz kombinacije povprečnega števila procesov in časa, ki je potreben za ustanovitve podjetja,
- odprtost trgovine: meri obseg omejitev, ki se nanašajo na zunanje gospodarske aktivnosti države,
- transparentnost javnih financ: meri obseg in kakovost dostopnosti do javnofinančnega odločanja z namenom vzpostavitve kontrolnih mehanizmov proti diskrecijski porabi javnofinančnih sredstev,
- E-državljanstvo: razvitost in dostop do spletnih komunikacijskih orodij; meri sposobnost uporabe spletnih orodij in javnih medijev državljanov posamezne države,
- svoboda medijev.

IPI predstavlja interaktivno spletno orodje, namenjeno za pomoč vladnim oblikovalcem in vodjem civilne družbe za izboljšanje nadzora nad korupcijo v njihovi državi. Indeks prikazuje primerjave med raziskovalnimi komponentami na svetovnem nivoju, na nivoju regije in na nivoju skupnega dohodka za posamezno državo. Prikazani podatki so vodilo vladnim oblikovalcem pri zaznavi potencialnih vzrokov za korupcijo, rezultati pridobljenih raziskav pa se lahko uporabijo za namen omejevanja korupcije in načrtovanja nadaljnjih protikorupcijskih strategij in reform.

Slovenija je po indeksu IPI dosegla skupno oceno vseh področij 7,76 (10 točk pomeni najboljši rezultat oz. najvišjo oceno), kar jo med vsemi sodelujočimi državami postavlja na 21. mesto od 105. Najboljšo oceno je dobila na področju upravnih bremen (9,41 točke) in transparentnosti javnih financ (9,41 točke), sledita področje neodvisnost medijev (8,25 točke) in odprtost trgovine (7,66 točke), najslabše pa je ocenjeno

področje neodvisnosti sodstva (4,84 točke), kar jo postavlja na 60. mesto v svetovnem merilu.

Najvišje skupne ocene po področjih so dosegle Norveška, Danska in Finska, med najslabše uvrščenimi pa so Venezuela, Čad in Mjanmar, kar je primerljivo z CPI in GCB (Index of public Integrity 2016).

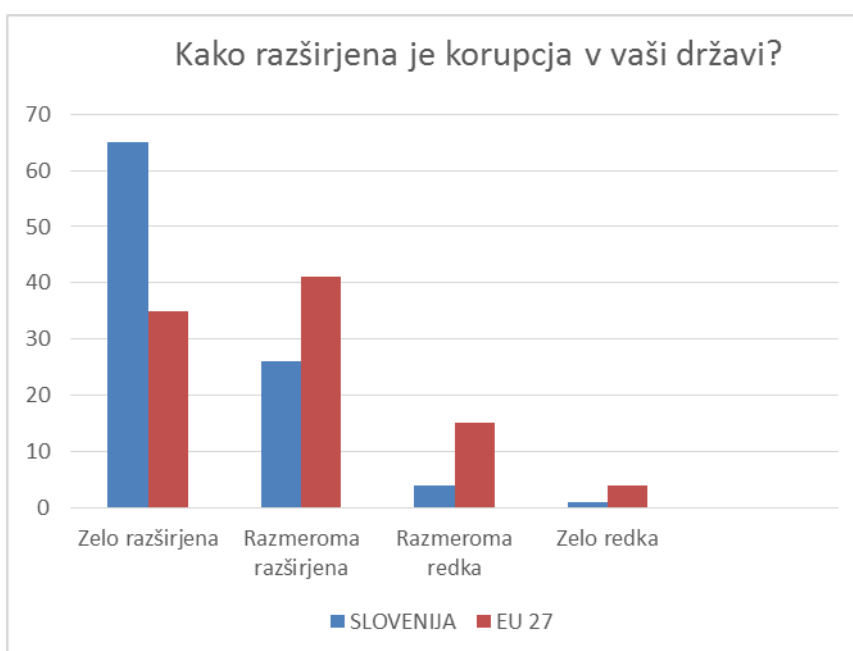
7.2 Zaznave korupcije v Sloveniji

7.2.1 Eurobarometer 397 (2014)

Raziskava Eurobarometer 397 je bila izvedena v obdobju od 23. februarja 2013 do 9. marca 2013 v sedemindvajsetih državah članicah EU, vključno s Hrvaško.

Raziskava v Sloveniji je bila izvedena na osnovi vzorca 1012 polnoletnih oseb, državljanov Slovenije, s katerimi je bil opravljen osebni (face-to-face) intervju v slovenskem jeziku, in sicer s pomočjo vnaprej pripravljenega vprašalnika. Poudariti je treba, da podatki predstavljajo subjektivne ocene posameznikov, sodelujočih v raziskavi, zato ne morejo predstavljati objektivnega mnenja.

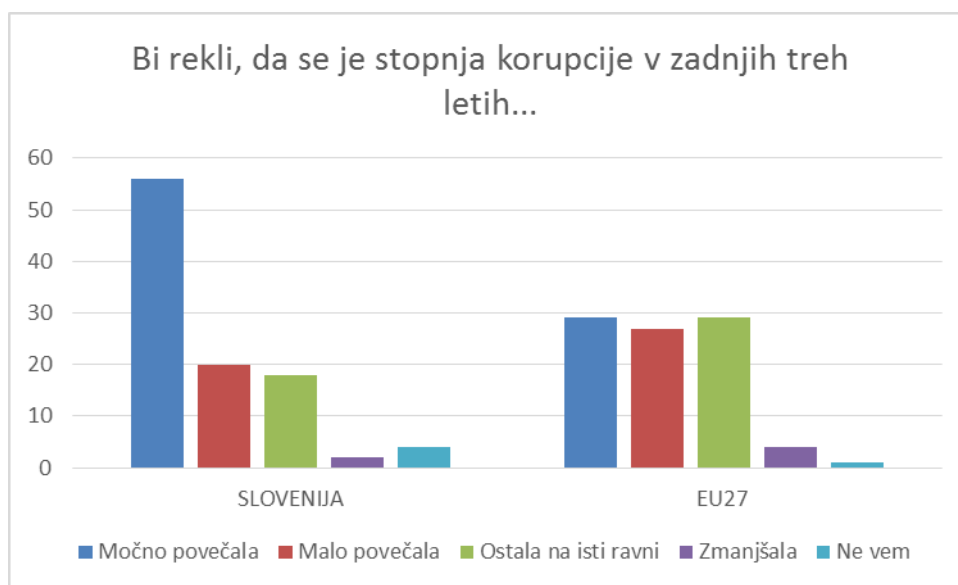
Graf 7.3: Stopnja razširjenosti korupcije v Sloveniji v primerjavi s povprečjem EU27



Vir: European Commission (2014).

Raziskava je pokazala, da je kar 65 odstotkov državljanov mnenja, da je korupcija v Sloveniji široko razširjena na vseh treh ravneh odločanja: nacionalna raven (61 odstotkov), regionalna in lokalna raven (51 odstotkov), kar je visoko nad evropskim povprečjem (35 odstotkov). 68 odstotkov vprašancev je mnenja, da je korupcija široko razširjena tudi znotraj institucij EU. Kar 88 odstotkov državljanov meni, da sta podkupovanje ter uporaba zvez in poznanstev najlažja načina za pridobivanje določenih storitev v javnih službah. Podatek nakazuje slabo mnenje državljanov o javni upravi in skorumpiranost javnih uslužbencev.

Graf 7.4: Gibanje stopnje korupcije v zadnjih treh letih v primerjavi z EU27



Vir: European Commission (2014).

56 odstotkov Slovencev meni, da se je korupcija v zadnjih treh letih zelo povečala, kar je visoko nad povprečjem EU (29 odstotkov). Med področja, kjer sta podkupovanje in zloraba moči v zasebne namene še posebej razširjena, spadajo politične stranke (72 odstotkov), politiki in uradniki nacionalnega, regionalnega in lokalnega nivoja (68 odstotkov), uradniki v javnih institucijah (60 odstotkov), uradniki s področja izdaje gradbenih dovoljenj (59 odstotkov), inšpektorji s področja dela, zdravstva, varne hrane, licenc, sanitarne varnosti (51 odstotkov), banke in finančne institucije (44 odstotkov), zasebne družbe (41 odstotkov), policija (40 odstotkov). Na tem mestu je treba poudariti, da je le 38 odstotkov državljanov izrazilo mnenje, da ima korupcija velik vpliv na njihovo vsakdanje življenje. Javni zdravstveni sistem je področje javnega sektorja, kjer je imelo največ državljanov osebne izkušnje s korupcijo (57 odstotkov), kar predstavlja

rahalo izboljšanje z letom 2012 (59 odstotkov); sledita javni izobraževalni sistem (22 odstotkov) in področje davčne politike (16 odstotkov). Znotraj zasebnega sektorja je največ državljanov imelo osebne izkušnje s koruptivnimi dejanji v bankah in finančnih institucijah (57 odstotkov) ter znotraj zasebnih podjetij (18 odstotkov). Na tem mestu je treba podariti, da je le 38 odstotkov državljanov izrazilo mnenje, da ima korupcija velik vpliv na njihovo vsakdanje življenje, kar je še vedno nad evropskim povprečjem (27 odstotkov), vendar je le 8 odstotkov državljanov v zadnjem letu imelo osebno izkušnjo s koruptivnim dejanjem. Kar 88 odstotkov vprašanih primerov korupcije ne bi prijavilo pristojnim institucijam, saj menijo, da je koruptivno dejanje težko dokazljivo, mnogim pa se zdi prijavljanje nesmiselno, saj odgovorni ne bodo ustrezno kaznovani za svoja dejanja.

Le 10 odstotkov slovenskih državljanov je mnenja, da so slovenske državne institucije uspešne v boju s korupcijo, čeprav je na nacionalnem nivoju dovolj tožilcev, vladne politike za boj proti korupciji se ne izvajajo v zadostni meri (32 odstotkov), največji primeri korupcije v državi pa niso ustrezno obravnavani s strani pristojnih organov (79 odstotkov). 23 odstotkov Slovencev je mnenja, da evropske institucije pomagajo pri zmanjševanju korupcije na nacionalnem nivoju.

Med institucije boja proti korupciji, ki jim državljani najbolj zaupajo, spadajo policija (47 odstotkov) in KPK (46 odstotkov), mediji in varuh človekovih pravic (25 odstotkov), evropske institucije (10 odstotkov), nevladne organizacije in sodišča (8 odstotkov).

7.2.2 Stališča o korupciji

Z opravljanjem javnomnenjskih raziskav se v Sloveniji ukvarjajo različne javne in zasebne institucije, med katerimi je najbolj znan Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij Inštituta za družbene vede v Ljubljani. V letu 2009 je bila opravljena zadnja raziskava Stališča o korupciji, v kateri je bil na osnovi reprezentativnega vzorca telefonskih naročnikov polnoletnih državljanov Slovenije izveden telefonski intervju s pomočjo vprašalnika. Ker je od zadnje objavljene raziskave preteklo že šest let, menim, da predstavitev vzorcev predstavlja zastarele rezultate oz. da podatki ne ustrezajo več dejanskemu stanju.

O temi javnomnenjskih raziskav, konkretnije o raziskavi Stališča o korupciji, sem se pogovarjala tudi z go. Habjan Barborič v intervjuju. KPK je pod prejšnjim senatom ugotovila, da si z raziskavo Stališča o korupciji ne morejo več veliko pomagati. Raziskava je imela velik učinek predvsem v času predsedovanja Draga Kosa, saj je takrat zavedanje o korupciji šele raslo. Danes se vsi zavedamo obstoja korupcije in vemo, da predstavlja velik problem za državo (predvsem sistemska korupcija). V KPK se sicer strinjajo, da je opravljanje raziskav o razširjenosti korupcije v državi (in v javnem sektorju) smiselno opravljati, vendar vsaj na vsakih nekaj let. Ga. Habjan Barborič še dodaja, da so javnomnenjske raziskave mnogokrat zelo močno orožje v rokah določenih institucij, ko v medsebojnem sodelovanju ne najdejo več skupnega jezika. Podpora javnosti, ki jo z javnomnenjskimi raziskavami ugotavljamo, pogosto (lahko) premakne jeziček na tehtnici v tvojo korist. Prav tako so pridobljeni podatki izjemnega pomena pri pogajanjih z zakonodajalcem, vlado ali drugimi organi, če bi na primer KPK kot nadzorna institucija želela vpeljati določene reforme.

Na podlagi analize podatkov Eurobarometra 397 (2014), CPI in GCB lahko potrdim drugo hipotezo, da razširjenosti korupcije močno spodkopava zaupanje državljanov v upravno-politične institucije in s tem v pravno državo. Poudariti je treba, da to velja za stopnjo korupcije tako na splošno kot za razširjenost korupcije med javnimi uslužbenci. Upoštevati je treba tudi dejstvo, da raziskave javnega mnenja temeljijo na subjektivni presoji reprezentativnega vzorca anketiranih oseb, iz pridobljenih podatkov pa lahko pridobimo približno oceno pri določanju družbenih pojavov. Na tem mestu se bom navezala na Hačkovo tezo o povezavi med stopnjo zaupanja v upravno-politične institucije in stopnjo korupcije v posamezni državi. Na podlagi grafičnega prikaza raziskave OECD iz leta 2010, opravljene v državah članicah EU, kjer sta bila prikazana indeks korupcije in indeks zaupanja v institucije vladanja v posameznih državah članicah EU, je Haček razvil tezo o obratno sorazmerni povezavi med indeksom korupcije in indeksom stopnje zaupanja v upravno-politične institucije v posamezni državi. Višja kot je stopnja zaznave korupcije, nižja je stopnja zaupanja v demokratične institucije (Haček 2015, 188–191). Tezi lahko pritrdim. Raziskava Eurobarometer 397 (European Commission 2014) je pokazala, da kar 91 odstotkov Slovencev meni, da je korupcija na nacionalni ravni široko razširjena. Tendencia je naraščajoča – 76 % Slovencev meni, da se je korupcija v državi v zadnjih treh letih močno povečala. Na

drugi strani je stopnja zaupanja v politične in upravne institucije (javni sektor) globoko pod povprečjem EU – politične stranke, politiki na vseh treh ravneh odločanja in uradniki v javnih institucijah veljajo za najbolj podkupljive v državi, zato jim prebivalstvo tudi najmanj zaupa. Naraščajoča gospodarska kriza in zmanjševanje tržnega gospodarstva ter posledično povečevanje brezposelnosti med prebivalstvom terjajo svoj davek – zaupanje državljanov v učinkovitost in sposobnost vlade in upravno-političnih institucij, da se spopadejo z ekonomskimi vprašanji, močno upada (Norris v Haček 2015).

8 ZAKLJUČEK

Korupcija predstavlja neko odklonsko in neetično dejanje posameznika, s katero si ta na nezakonit način pridobi protipravno korist. Običajno gre za prikrita dejanja, vendar ne gre za zločin v pravem pomenu besede, zaradi česar so običajno težko izsledljiva in še težje dokazljiva.

Javni uslužbenec je posameznik, zaposlen v javni upravi. Na to mesto je postavljen z namenom, da državljanom omogoči urejanje upravnih zadev karseda dobro, hitro in zanesljivo, pri tem pa je dolžan striktno zasledovati določila zakonodaje. Vseeno pa se veliko govori o korupciji med javnimi uslužbenci. Po raziskavah sodeč, je velika večina ljudi celo prepričana, da so skoraj vsi javni uslužbenci podkupljivi in da je podkupnina edini način, da se neki postopek pospeši (npr. pridobitev gradbenega dovoljenja) ali da si hitreje deležen določene storitve (npr. hitrejši obisk pri zdravniku oz. operacija).

Korupcija v zdravstvu je še posebej občutljiva tema, saj se nanaša na slehernega posameznika. Zdravstveni sistem temelji na enakopravnosti, zdravstvena oskrba v Sloveniji pa je ustavno zagotovljena in določa, da je vsakdo upravičen do zdravstvenih storitev pod enakimi pogoji (ki jih določa zakon). V zadnjih letih stroka opaža porast korupcijskih dejanj tudi v zdravstvu, še posebej viden porast se beleži na področju javnih naročil (v zdravstvu). Slovenija na letni ravni za javna naročila nameni 4 milijarde evrov, od tega slabi 2 milijardi evrov samo za zdravstvo. Javna naročila so namenjena nakupu zdravil in medicinskih pripomočkov ter investicijam (gradnje in sanacije objektov). Postopki javnega naročanja zahtevajo dobro poznavanje področja in ključnih potreb (standardizacija predmetov naročanja in samega postopka javnega naročanja).

Vlada se je v koalicijski pogodbi odločila, da se bo v svojem mandatu s korupcijo soočila in na ta način izkazala resen namen za izboljšave na področju odpravljanja korupcije. Med drugim je v Programu ukrepov vlade RS za preprečevanje korupcije s petnajstimi predlogi za izboljšanje položaja izkazala namero med drugim tudi za ureditev področja javnih naročil, omejevanja korupcijskih tveganj v javni upravi in reorganizacije delovanja KPK. Če se izrazim na slikovitejši način, je korupciji v javni

upravi (predvsem sistemski) napovedala vojno. Da se zadeve resnično obračajo na bolje, se kaže v dosedanjih uspešno uresničenih ukrepih. V luči ukrepov Vlade RS je moč zaznati že nekaj učinkovitih sprememb, predvsem na področju javnih naročil (v zdravstvu) in pri omejevanju korupcije v javnem sektorju, vendar uresničevanje zastavljenih ukrepov vseeno poteka zelo počasi. Če povzamem besede sedanje ministrice za zdravje Milojke Kolar Celarc, obstaja v javni upravi ogromno interesov, ki jih je pri spreminjanju zakonodaje treba upoštevati, za spremembe pa je potreben konsenz s strani vseh vpletenih. Torej hitrih posegov v zakonodajo in posledično očitnih sprememb ne moremo pričakovati, vsi pa vemo, da te po navadi na dolgi rok ne prinesejo zelenih uspehov.

Razen ekonomskih posledic lahko korupcija javnega sektorja povzroči tudi upad zaupanja posameznikov v institucije pravne države. Korupcija javnih uslužbencev povzroči nezaupanje ljudi, kar je veliko hujše in lahko deluje razdiralno. Mnenje ljudi o stanju korupcije v državi je primerjalno s prejšnjimi leti na najnižji točki, kar je jasno pokazala analiza raziskave Evrobarometer 397 iz leta 2014, slaba uvrstitev naše države po indeksih CPI, GCB in IPI pa to dejstvo samo še dodatno potrjuje.

Kaj je torej treba storiti? Poleg ustrezne zakonodaje in institucij nadzora z zadostnimi pooblastili so ključni sodelovanje med institucijami, izobraževanje kadrov na izpostavljenih mestih, kroženje med delovnimi mesti in zagotovitev ustrezne informacijske tehnologije, ki standardizira postopke in zagotovi sledljivost dela javnih uslužbencev. Kar je najpomembnejše, ne nanaša se na spreminjanje zakonodaje in uvajanje novih kratkoročnih ukrepov, ki večkrat ne uresničijo svojih namenov. Po mnenju sogovornikov na KPK je treba graditi na mlajših generacijah, ki jim je treba prenesti sporočilo, da se korupcija ne izplača, in izoblikovati kolektivno mnenje o negativnih posledicah, ki jih nosimo vsi. Potreben je torej premik v glavah, vendar tega v Sloveniji še desetletja ne moremo pričakovati.

Naj za konec še dodam, da v javnih institucijah zelo neradi govorijo o korupciji med svojimi zaposlenimi, še manj pa jim je do tega, da bi razkrivali kakršne koli podatke. Skozi postopek pisanja sem se namreč soočala s težavo pridobivanja uporabnih in preverljivih podatkov ter informacij. Upravna enota in občina sta zavrnila mojo prošnjo za intervju in izvedbo ankete med zaposlenimi. Čeprav sem prošnjo skupaj z vnaprej

pripravljenim vprašalnikom posredovala prek elektronske pošte, sem odgovor v obeh primerih prejela le po telefonu. Seveda me je zanimalo, zakaj odklanjajo intervju. Na občini so rekli, da s tem nimajo izkušenj, zato intervjuja ni možno opraviti, na upravni enoti pa, da se je predstojnica tako odločila, ker do sedaj niso še nikomur dali te možnosti in da je tudi ne bodo, saj se bojijo, da bodo potem vsak dan prihajali študenti s podobnimi željami. Ker za to nimajo časa, prošnje raje zavračajo. Zanimivo je dejstvo, da sem pred leti prav jaz v okviru študija opravljala anketo na isti upravni enoti, in sicer na temo stopnje izobraženosti kadra. Očitno je njihova odločitev odvisna od predstojnika posamezne javne institucije in predvsem od tematike raziskovanja.

9 LITERATURA

1. Blejc, Urša. 2016. *Naše zdravstvo ni v razsulu*. Dostopno prek: <http://www.vzajemnost.si/clanek/173054/3-2-milijardi-interesov-v-zdravstvu> / (2. avgust 2016).
2. Boštlic, Alojz. 2000. *Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužencev*. Grosuplje: Založba Mondena.
3. Brezovšek Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
4. Dobovšek Bojan. 2002. *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
5. --- 2004. *Korupcija v gospodarstvu*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
6. --- 2005. *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
7. --- 2008. *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Univerza v Mariboru: Fakulteta za varnost.
8. Društvo Integriteta - Transparency International Slovenia. *Neznaten napredek na lestvici zaznave korupcije*. Dostopno prek: <http://transparency.si/8-novice/237-neznaten-napredek-na-lestvici-zaznave-korupcije> (27. julij 2016).
9. *Društvo Integriteta (TI Slovenia)*. Dostopno prek: <http://www.integriteta.si/> (22. april 2016).
10. *Državna revizijska komisija (DKOM)*. Dostopno prek: <http://www.dkom.si/> (21. julij 2016).
11. European Commission. 2014. *Eurobarometer 397* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (25. julij 2016).
12. Evropska komisija. 2014. *Poročilo komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Poročilo o boju proti korupciji v EU*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf (30. maj 2016).
13. *Finančna uprava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.fu.gov.si/> (21. julij 2016).
14. Habjan-Barborič, Vita in Prevodnik, Simon. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. junij 2016.
15. Haček, Miro. 2015. *Sistem javnih uslužencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

16. IPI – *Index of Public Integrity*. 2016. Dostopno prek: <http://integrity-index.org/> (30. maj 2016).
17. Knez, Mojca. 2010. *Preprečevanje in boj proti korupciji v javni upravi*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
18. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. l. RS 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (22. april 2016).
19. Komisija za preprečevanje korupcije. 2014. *Sistemska načelno mnenje glede ugotovljenih tveganj v zdravstvene sistemu Republike Slovenije i priporočila za ukrepanje*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/03/2014/sistemsko-nacelno-mnenje-glede-ocene-ugotovljenih-tveganj-v-zdravstvenem-sistemu-republike-slovenije-in-priporocila-za-ukrepanje> (5. avgust 2016).
20. --- 2015. *Ocena stanja 2015*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_2015_1.pdf (30. maj 2016).
21. --- 2016. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/> (22. april 2016).
22. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2016. *Etični kodeks funkcionarjev v vladi Republike Slovenije in ministrstvih*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/3/article/12447/6810/40ef86aa3008a67e5c664fcc16b15ef6/ (3. avgust 2016).
23. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2016. *Inšpektorat za javni sektor*. 2016. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspektorat_za_javni_sektor_organ_v_sestavi/ (3. avgust 2016).
24. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Program ukrepov vlade RS za preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/word/MNZ-VRS-PK-marec2014.pdf> (22. april 2016).
25. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. 2016. Dostopno prek: <http://www.policija.si/> (6. junij 2016).
26. Računsko sodišče. 2016. *Revizijsko poročilo: Čakalne dobe v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K79324C9793316AC3C1257C7C0046388F?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7> (11. avgust 2016).
27. Rakočević Slobodan. 1994. *Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.

28. Rednak Andreja. 2014. *Kriminalisti nad sanacijo vodovoda na Onkološkem inštitutu*. Dostopno prek: <http://www.finance.si/8809650> (5. avgust 2016).
29. *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS)*. Ur. l. RS 85/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200485&stevilka=3792> (22. april 2016).
30. *Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ)*. 2016. Dostopno prek: <http://sskj.si/> (22. april 2016).
31. Statistični urad Republike Slovenije. 2016. *Izdatki in viri financiranja zdravstvenega varstva, Slovenija, 2014*. Dostopno prek; <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5700&idp=10&headerbar=8> (31. julij 2016).
32. Škrbec Jure, 2013. *Vpliv korupcije na pravno državo v Republiki Sloveniji*. Doktorska disertacija. Maribor: Fakulteta za varnostne vede.
33. *Transparency International (TI)*. 2016. Dostopno prek: <https://www.transparency.org/> (22. april 2016).
34. Upravne enote. 2016. *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih upravah in organih lokalnih skupnosti*, dostopno prek: http://www.upravneenote.gov.si/grosuplje/o_upravni_enoti/kodeks_etike_javnih_usluzbencev/ (22. april 2016).
35. *Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja*. 2016. Dostopno prek: <http://www.uppd.gov.si/> (24. julij 2016).
36. *Ustava Republike Slovenije*. Ur.l. RS 33/91-I. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf> (12. junij 2016).
37. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
38. Vlada Republike Slovenije. 2016. *Delo vlade*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/ (1. avgust 2016).
39. *Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije*. 2016. Dostopno prek: <http://www.dt-rs.si/> (2. avgust 2016).
40. *Zakon o državni upravi (ZDU-1.UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=59463> (12. junij 2016).
41. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)*. Ur. l. RS 69/2011. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> (22. april 2016).
42. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3)*. Ur. l. RS 91/2015. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=124000> (2.08.2016).

43. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU - UPB3)*. Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=81343> (21. julij 2016).
44. *Zakon o kazenskem postopku (ZKP – UPB8)*. Ur. l. RS 32/2012. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=108445&part=u&highlight=ZKP#!/Zakon-o-kazenskem-postopku-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZKP-UPB8\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=108445&part=u&highlight=ZKP#!/Zakon-o-kazenskem-postopku-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZKP-UPB8)) (24. julij 2016).
45. *Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN)*. Ur. l. RS 43/2011. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=103970&part=u&highlight=Zakon+o+pravnem+varstvu+v+postopkih+javnega+naro%25C4%25Danja#!/Zakon-o-pravnem-varstvu-v-postopkih-javnega-narocanja-\(ZPVPJN\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=103970&part=u&highlight=Zakon+o+pravnem+varstvu+v+postopkih+javnega+naro%25C4%25Danja#!/Zakon-o-pravnem-varstvu-v-postopkih-javnega-narocanja-(ZPVPJN)) (2. avgust 2016).
46. *Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS 40/2012. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=108751&part=u&highlight=zujf#!/Zakon-za-uravnotezenje-javnih-financ-\(ZUJF\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=108751&part=u&highlight=zujf#!/Zakon-za-uravnotezenje-javnih-financ-(ZUJF)) (3. avgust 2016).

PRILOGA

Priloga A: Družboslovni intervju z go. Vito Habjan Barborič, vodjo sektorja za integriteto in g. Sašo Podobnikom, namestnikom vodje sektorja za integriteto pri Komisiji za preprečevanje korupcije.

Intervju je bil opravljen dne 06.06.2016 na sedežu Komisije za preprečevanje korupcije (Dunajska 56, Ljubljana).

1. Kaj menite na mojo hipotezo?

Ga. Habjan Barborič: Hipoteza je ustrezna, vendar imam na tem mestu zadržek glede zakonske regulative. Še večja zakonska regulativa za primer korupcije in kršitev integritet ni potrebna, menim, da smo na tem področju zakonsko dovolj normirani oz. pokriti. Problem je pri uvajanju nadzora in potem pri izvajanju nadzora in doslednem izvajanju sankcij oz. obravnavanju kršitev. Izpostavila bi, da imamo v Sloveniji problem na tem mestu.

2. Nadzor se izvaja znotraj posamezne institucije, znotraj katere delujejo javni uslužbenci. Torej po vašem mnenju nadzor in izvajanje sankcij šepa in se doslednemu obravnavanju in obravnavanju kršitev ne nameni dovolj teže?

Ga. Habjan Barborič: Mogoče ne samo na nivoju posamezne institucije. Tudi druge nadzorne institucije ne opravljajo svojega dela, svoje funkcije vedno tako dosledno, kot bi mogle. Če imamo premalo inšpekcijskih nadzorov na eni strani, na drugi strani pa premalo učinkovitih ukrepov, ki jih imajo na voljo neodvisni državni organi oz. nadzorne institucije (kot npr. KPK, računsko sodišče, varuhinja človekovih pravic, itd), potem tu nastane problem. KPK mnogi opisujejo kot 'brezzobi tiger in na žalost to drži. Pogosto namreč naletimo situacijo, ko se opozorjeni zavedajo težave, ampak se na tem mestu zadeva oz. postopek zaključi, ker pristojna institucija ne more opraviti svoje naloge zaradi nekaterih objektivnih razlogov (npr. program dela na sodiščih) in nato zadeva zastara. To je tista težava oz. problem, ki ga javnost občuti in smatra kot problematično in meče slabo luč na javne institucije. V smislu: kamor koli se obrneš, mi nihče ne pomaga. Če že nekdo opozori na nepravilnost (tudi ko to stori KPK), pa potem pristojni organi temu ne sledijo in v nekem doglednem času izpeljejo postopke, potem je to

težava. In menim, da v Sloveniji smo na tem. Zanimivo bi bilo narediti tabelo, v kateri bi se spremljali vsi postopki, ki jih je KPK začela, ugotovila neko kršitev, pristojnost zanjo nekega državnega organa in mu nato zadevo odstopila. Postopek bi se nato s pomočjo te tabele spremljala, spremljal bi se postopek pri organu in ugotavljalo, kje je pristojni organ z reševanjem te odstopljene prijave. Pod prejšnjim senatom smo namreč spremljali organe (lahko izpostavim primer državnega tožilstva) ki ni imela posluha za prijave, ki jih je KPK odstopila v reševanje (ovadbe). Ker se postopki niso izvajali, je tudi KPK, kot nadzorni organ, začel izgubljati zaupanje v to institucijo. Menim, da je to je najslabše, kar se lahko zgodi. Kljub poznavanju situacije: poplava prijav, premalo resursov ipd., se nič ne premakne, si na koncu dneva razočaran glede delovanja drugih organov. Ko en nadzorni organ ne more več drugemu organu zaupati, je najslabše, kar se ti lahko zgodi. Ponavljam, menim, da smo tam.

3. Naloga KPK je torej preiskava na osnovi prijave in podajanje oz. odstop primerov drugi instituciji. Kaj je vaša naloga – ali imate kakšno drugo orodje oz. mehanizem za pohitev postopka?

Ga. Habjan Barborič: Najprej je potrebno razumeti delo komisije. KPK nima pristojnosti, da nekaj zazna in zadevo poda naprej. To zveni, kot da smo neka distribucija.

Najprej se pogleda na naše pristojnosti, ali gre za sum korupcije oz. kršitev integritete po ZIntKor. V preteklosti se o korupciji ni veliko govorilo pri nas. Marsikatero dejanje, ki je bilo splošno sprejemljivo v naši družbi, in je še vedno splošno sprejemljivo, se smatra pogosto v mednarodnem prostoru kot korupcija ali vsaj kršitev integritete. Zato vidim KPK kot organ, ki je bil v našem prostoru postavljen zato, da bo končno začel postavljati meje korupcije. Če takšno dejanje izpolnjuje kakšne druge zakonske znake prekrška oz. kaznivega dejanja, KPK zadevo mora odstopiti drugemu pristojnemu organu, saj nima pristojnosti za nadaljnje ukrepanje. KPK torej zadevo opredeli kot korupcijo oz. kršitev integritete in jo preda v javnost. S tem ozaveščamo javnost in organe, kje so tiste meje dovoljenega in deviantnega ravnanja. Zadeva se preda in ukrep s spletno tabelo spremljanja predanih primerov, ki sem ga omenila prej, bi bil na tem mestu odličen. Lahko bi ga uvedli za celotni javni sektor. Spremljalo bi se, kako organi delujejo, v kolikšni meri reagirajo na odstopljene prijave drugih organov, koliko jih rešijo in v kolikšne času.

Nekaj podobnega smo na KPK že izvedli. Zaznati je bilo slabo sodelovanje med KPK, policijo in državnim tožilstvom. KPK je začela statistično spremljati, koliko se policija in tožilstvo odzivata na naše odstopljene zadeve. Prejšnji senat se je nato sestal s tožilstvom in izpostavil, da KPK statistično spremlja in meri reševanje predanih zadev ter da so rezultati slabi. Sodelovanje se je za tem okrepilo, organizirani so bili celo redni sestanki - tako na ravni policije in ravni tožilstva - z namanom vzpostavitve sodelovanja med temi tremi institucijami. Ravno na področju kazenskih postopkov smo pri nas zelo počasni in zadržani. Razlogi za to so različni, včasih postopka niti ne znajo opraviti. Ravno zato poudarjam, da je potrebno sodelovanje, potrebno je večje ozaveščanje tako tožilcev kot policistov in nenazadnje tudi sodnikov. To da navsezadnje sodniki nekega dejanja ne okvalificira kot eno od korupcijskih kaznivih dejanj, je pogostokrat odvisno tudi od tega, da tožilstvo tega ni zna preganjati na pravilni način oz. ne prepozna posameznega kaznivega dejanje kot takega in natančneje določiti kazenske znake. Na drugi strani tudi policije pogostokrat ni znala zbrati dokazov na način, da bi posamezni kazenski znak kaznivega dejanja opredlila oz. ga podkrepila z dokazi. Tudi sodnik v takem primeru ne more narediti več veliko.

Razlog je lahko tudi v tem, da sodnik ne razumeva neke problematike dovolj dobro. Ne moremo namreč pričakovati, da policisti, tožilci in sodniki vsi vse znajo in poznajo specifično vseh kaznivih dejanj. To je bil tudi eden izmed večjih poudarkov KPK, da je potrebno specializirati posamezne organe, da je potrebno ljudi preusmeriti v posamezna področja in jih izobraževati, saj lahko edino na ta način pričakujemo rezultate.

Drugi in ponavadi najučinkovitejši način izboljšanja sodelovanja in pohitritve reševanja predanih zadev je javnost. Spet poudarjam rešitev od prej – tabela, kjer bi se videlo prehajanje zadev iz enega organa na drugega oz. in omemba v letnih poročilih na koncu leta.

Tretja možnost so pozivi, včasih celo javni pozivi. Tak primer smo imeli v času prejšnjega senata, ko je bilo sodelovanje med KPK in ministrom za javno upravo slabo. Ker ni šlo drugače in se zadeve niso in niso premaknile, smo javno obelodanili poziv ministru. Na ta način je bil minister pod pritiskom javnosti, da mora o neki zadevi nekaj narediti in za tem stati. Moj vtis je, da ima ravno pritisk javnosti še največjo moč. Takrat se ljudje zganejo.

4. Kaj pa tak skrajni ukrep pomeni za odnos med vami?

Ga. Habjan Barborič: Menim, da to odnose zastruje, ampak je vedno pomembno koga imaš na drugi strani. Če je vodja, predstojnik nekega organa človek, ki razume svojo funkcijo (razume, zakaj je tam) in razume, da je sodelovanje med organi nujno potrebno, bo mogoče na začetku tak ukrep oz. iniciativa s strani KPK ali koga drugega naletel na določeno nasprotovanje. Še zlasti, če je storjena preko javnosti. Ampak dobro sodelovanje je mogoče. KPK ima vzpostavljeno nekaj dobrih sodelovanj z organi, kjer predstojniki razumejo pravila igre. Rekla pa bi, da večini predstojnikov še vedno ustreza, da do tega ne pride, saj je to en način, kako lahko nekdo skriva svoje nedelo.

V KPK smo se že pred leti pogovarjali, da bi v letna poročila organov, dodali poglavje o področju krepitve integritete in preprečevanju korupcije znotraj organa. V tem poglavju bi bile opisane vse aktivnosti organa od ozaveščanja zaposlenih, vodenja disciplinskih postopkov, odstopanja zadev organom pregona, preiskave s področja,..Tudi na ta način KPK naprimer lahko vidi ali določen organ razume, da mora biti tudi to njegovega poslovanja in da se mora na nek način opredeliti do tveganj. Pa ne samo skozi načrt integritete, ki je marsikateremu organu balast, ki ga na enkrat letno poroča. Organ mora razumeti, da mora biti to del procesa izvajanja svoje pristojnosti.

5. Torej je načrt integritete za mnoge neko nujno zlo, ki ga mora posamezen organ enkrat letno predložiti vaši instituciji. Sama sem bila mnenja, da je to odraz intenzivnega in dobrega sodelovanja s posameznimi organi. Kako sodelovanje s posameznimi javnimi institucijami sploh poteka in ali načrt integritete izpolnjuje tisto, čemur je namenjen in tisto, kar se je želelo z njim doseči?

Ga. Habjan Barborič: Ne, zaenkrat še ni na tisti ravni. Zame je načrt integritet tek na dolge proge. V letu oz. dveh od njegove ustanovitve bi bilo utopično pričakovati, da bo že ponudil ogromne rezultate. Izkušnje kažejo, da so nekatere institucije sprejele to orodje in so celo doumele njegovo uporabnost. Ravno prejšnji teden smo imeli sestanek s skrbniki načrtov integritete iz posameznih institucij, ki orodje razumejo, so angažirani in prihajajo s predlogi za izboljšave. Pri KPK smo imeli možnost videti nekaj primerov dobrih praks, ko so s tem orodjem posamezne institucije uspele prodreti in ga pri svojih uslužbencih promovirati kot nekaj dobrega. Pri načrtih integritete je pomembno predvsem, da se odgovorne osebe in predstojniki zavedajo, da jim je to orodje v pomoč. Ampak se ne.

6. Zakaj menite, da je tako?

Ga. Habjan Barborič: Načrta integritete se večina bolj kot ne večina otepa, ker je to za njih obremenjujoče, še eno dodatno delo, dodatno breme za institucijo.

G. Podobnik: Bistvo je prav v fenomenu teka na dolge proge, ki ga je že omenila ga. Habjan Barborič. Potrebno je trenirati in do zaključka ne prideš brez truda. Mnogi so zlasti glede dela odklonilni in še niso na točki, da bi dojeli prednosti načrta integritete. Zavezanci pa so tudi zelo raznovrstni, saj je razpon zelo širok in zajema celoten javni sektor. Ker za načrt integritet rabiš tudi znanje, žal pa opažamo, da ga primanjkuje.

Ga. Habjan Baborič: Rezultati načrtov integritete zaenkrat še niso taki, kot smo jih pričakovali, vseeno pa nam že pomenijo dober vir informacij. Pri KPK smo izvedli tudi že nekaj analiz, vendar jih bo potrebno prilagoditi, da bodo še bolj uporabne in relevantne kot do sedaj. Predvsem jih bi bilo potrebno povezati z različnimi ugotovitvami drugih nadzornih institucij. Včasih bi si za naše raziskave želeli oz. pričakovali večjo pozornost s strani drugih nadzornih institucij, ampak takih primerov ni veliko. Neko korupcijsko tveganje definitivno vpliva na druga tveganja, ki so pod nadzorom drugih pristojnih nadzornih institucij, kot npr. revizorji. Revizorji so to že dojeli, kar je pozitivno, saj imamo na ta način v neki instituciji še dodatnega promotorja tega orodja. Težava takega mnenja je v velikem deležu ta, da s strani pristojnega organa ni pozitivnega sporočila. Za spremembe bo očitno potrebno načrt integritete uporabiti na represivni način v smislu izvajanja preiskav kot vir informacij. To pomeni, da bo določena institucija s strani KPK opozorjena, da je do določenega primera prišlo ravno zaradi tega, ker to ni bilo predvideno v načrtu integritete. To se je že nekajkrat zgodilo in očitno bo to potrebno početi tudi v prihodnosti, saj le tako lahko pričakujemo, da bodo institucije na načrt integritet gledale malo drugače. Sicer pa sama zelo verjamem v to orodje. To je isto, kot bi rekli, da so poslovna tveganja, ki jih spremljajo revizorji, nesmiselna. To ni res.

7. Ali je bilo pred začetkom izvajanja organizirano kakšno izobraževanje za zavezance?

Ga. Habjan Barborič : Seveda. Načrt integritet pripravi vsak zavezanec zase. Že ob postavljanju metodologije za načrt integrite so bili organizirani sestanki s posameznimi skupinami zavezancev. Zavezanci so bili torej na nek način vključeni že v samo pripravo metodologije in se jih je na nek način testiralo. Potem, ko so se načrti integritete pripravili, pa smo z vsemi zavezanci imeli veliko izobraževanj: po skupinah zavezancev,

workshopi oz. delavnice, kjer smo skupaj reševali posamezne primere, kjer so se zavezanci učili kaj je tveganje, kakko ga identificirati, opisati nato vključiti v svoj načrt integritete, kako sploh izpolnjevati obrazec. Vzpostavljena tudi telefonska pomoč zavezankam. Izobraževanja so se vrstila tudi na tri ure. Skratka z naše strani je bilo investirano ogromno, to pa samo z željo, da se bo to orodje res razumelo in približalo uporabnikom. Ravno zato nas zelo jezi, saj po vseh teh letih še vedno vidimo, da na izobraževanja prihajajo skrbniki zavezancev, ki o zadevi ne vedno praktično ničesar. Na seminarjih se pričakuje poznavanje orodja in debata o vsebini in o primerih na nivoju posamezne institucije. Namesto tega pa se zgodi, da se pogovarjamo o tem, zakaj je načrt integritete sploh potreben ali pa da zavezanci sprašujejo osnove. To je zelo pogost problem. V posamezni instituciji se pogosto menjajo skrbniki načrta integritete, ki se na novo učijo osnov. Tudi tukaj mi lahko vidimo kvaliteto delovanja neke institucije, saj očitno primopredaje ne tečejo tako kot je potrebno. Včasih se zgodi, da na neko institucijo naslovimo zahtevo po poročilu načrta, institucije oziroma skrbniki pa o zadevi ničesar ne vedo, včasih tudi ne tega, da so skrbniki načrta integritete.

G. Podobnik: Potem imamo paradoks, da o načrtu integritete poroča nekdo, ki sploh ni vedel, da je skrbnik načrta integritete in očitno je, da se na tem področju v instituciji sigurno ni kaj dosti naredilo. Da o identifikaciji tveganj sploh ne govorimo. Tudi KPK je v takih situacijah v težki poziciji kako sploh uporabiti podatke, ki jih take institucije podajo v načrtu. Pridobljeni podatki so vedno vsebinski, malokrat številčni, zato je to težko posploševati oz. meriti.

Ga. Habjan Barborič: KPK želi s tem orodjem ugotoviti, kaj se dogaja v posamezni instituciji, kje se pojavljajo težave. Ponenostavljeno povedano, to je tako kot nakup avtomobila. Pogledaš si karakteristike, kaj so plusi, kaj so minusi tistega avta. Pogledali si boste, kaj bi lahko še izboljšali na avtu, da bo avto varen in da bo delal tako kot vi hočete. Nekaj podobnega je z načrtom integritete na nivoju institucije. Pogleda se, kje ima institucija šibkosti, ki lahko razultirajo v korupcijo oz. v kršitev integritete. KPK torej posamezno institucijo gleda in spremlja iz njene pristojnosti tveganja.

8. Ali lahko podate kakšen primer?

Ga. Habjan Barbirič: Zavod za zaposlovanje: na okencu za izdajanje dovoljenj za delavce migrante sedita dve osebi. Ugotavljamo, da en in isti podjetnik vedno hodi k eni in isti osebi na izdajno okence. To za KPK predstavlja tveganje, ki se lahko uresniči, zato je potrebno vzpostaviti varovalke. Mnogi ne razmišljajo na ta način. Poudariti je

potrebno, da je nasprotje interesov najpogostejša kršitev integritete v slovenskem prostoru. Menim, da je težava v naši majhnosti, vsi vse poznamo. Pa tudi zato, ker še vedno delujemo po principu: danes jaz tebi, jutri ti meni. Slovenska družba je še vedno zelo tolerantna do kršitev in nas sploh ni nič sram. Še več, niti se ne zavedamo, da bi nas moglo biti sram za taka ravnanja.

G. Podobnik: Opažamo tudi, da ljudje ne razumejo, tako delavci v javnih institucijah kot vsi državljani, da smo imamo vsi izgubo oz. smo zaradi tovrstnih dejanj vsi na slabšem. Če se že zavedajo moralne vprašljivosti tovrstnih dejanj, redko kdo razume, da na letni ravni to pomeni dražji javni sektor in slabše javne storitve. Takega dojetanja med ljudmi pri nas ni veliko.

Ga. Habjan Barborič: Javni sektor je servis državljanom. Zavedati se je potrebno, da se na nivoju države vsakodnevno izgubi ogromno denarja zaradi pokupnin in provizij, ki so del delovanja sistema oz. včasih tudi zaradi nesposobnosti posameznikov, ki delajo na področjih kot npr. postopkih javnega naročanja. Tega zavedanja ni in nas tudi enostavno ne jezi v taki meri, da bi nekaj ukrenili tako na individualni kot na kolektivni. Zelo malo ljudi je takih, ki bi se v situaciji, ko z delom javne institucije niso zadovoljni, dejansko izpostavili in se pritožili. Ne znamo videti povezave, da je vse kar uhaja iz državne blagajne, gre na škodo vseh. Menim, da je tako zaradi neoprijemljivosti količine tega denarja. Ko govorimo o milijonskih zneskih, ki so bili izplačani za podkupnine v TEŠ 6, se tega navadni državljan niti ne zaveda in ne občuti kot izgubo. Ko pa temu istemu človeku vzamemo od plače 100 evrov, bo pa hitro občutil kaj to pomeni, saj bo preračunal, kakšen procent to predstavlja oz. koliko težje se bo prebil skozi mesec. Tega zavedanja nimamo in zato se ne znamo do države obnašati kot do organa, ki je postavljen za to, da nam je v pomoč in nam olajšuje življenje ter da nam mora ponuditi vse storitve, do katerih smo upravičeni, te storitve pa morajo biti hitre in kvalitetne.

G. Podobnik: Pri takem prikazu bi ljudje hitro opazili, da se toleriranje tovrstnih dejanj ne spleča za nikogar, ker je na izgubi splošna javnost. Le posamezniki profitirajo, navaden človek (nevtralen oz. indiferenten državljan) pa je na izgubi. Tega ljudje ne razumejo.

Ga. Habjan Barborič: Eden izmed razlogov, zakaj se več ljudi ne pritoži, pa je verjetno tudi v občutku nemoči – ljudje menijo, da se tako ali tako nič ne bo zgodilo. Na tem mestu pa ponavljam, da je nazor, dosledno izvajanje nadzora in potem sankcioniranje, dosti boljše kot zaostrovanje zakonskih regulacij ali sankcij.

9. Naša zavest še vseeno ni tako močna in se ne želimo izopostavljati institucijam, ker mislimo da smo napram njim nemočni. Kljub temu, da so postavljene zato, da nam olajšajo življenje.

Ga. Habjan Barborič: Na tem mestu bi izpostavila zanimivo načelo zasebnega sektorja, kjer so že vzpostavljeni Compliance oddelki, t.i. oddelki za ugotavljanje skladnosti poslovanja oz. delovanja. Ti oddelki v odnosu do lastnih delavcev nastopajo tako kot do svojih strank. To pomeni, da ko pride sodelavec po nasvet, se v odnosu do njega obnašajo prijazno in spoštljivo (tako kot do svojih strank izven podjetja). Sodelavcem nudijo pomoč in podporo ter skrbijo za to, da bo njihovo delovanje v skladu z vsemi internimi pravili, smernicami in zakonodajo. To pa zato, ker bo na ta način lahko tudi hiša oz. podjetje delovalo na takšen način. Mi, zaposleni v javnih institucijah, pa se do strank pogosto obnašamo, kot da so balast. Izgubili smo moralni kompas, da mi nismo na tem mestu samo zase, ampak za ljudi. V javnem sektorju pogosto vidim ljudi, ki so zdolgočaseni in v bistvu hodijo v službo samo zaradi službe. Mogoče bi bilo v Sloveniji potrebno uvesti to, kar smo videli že v tujini – sistem merjenja zadovoljstva s storitvijo oz. servisom javne institucije. To se mi zdi dober pokazatelj zadovoljstva z delom javnih uslužbencev in tako bi jih bilo treba tudi ocenjevati.

10. Kaj je razlog za takšno dožemanje institucij ? V čem je težava, da se taka miselnost institucij ne premakne naprej?

Vita: Težava je v vodstvu. Vse se začne in konča z vodstvom. Drugi razlog je miselnost mnogih, da je javni sektor varna služba. Ker je varno, praktično ni tveganja, da izgubiš službo. Na tem mestu pridejo do izraza tudi karakterne posebnosti posameznika. Če je posameznik kljub varni službi pripravljen za izboljšave in doseganje višjih ciljev, potem se to ne dogaja. Če pa uslužbenec tega nima, bo vsak slej kot prej svoje delo prilagodil minimumu, ki se od njega pričakuje.

G. Podobnik: Tudi javni sektor je podvržen kapitalu, tudi tu opazamo downsizing, rezanje proračunskih sredstev, več dela za manj denarja itd. Pričakovali bi preračunljiv javni sektor, ki bi zaradi vseh proračunskih rezov poskusil svoje delo izboljšati in se prikazati v boljši luči tako napram svojim uporabnikom kot napram vladi. Moja opazka glede javnega sektorja v zadnjih nekaj letih pa je ravno nasprotna. Evidentno gre za intelektualno lenobo oz. odsotnost dožemanja lastnega položaja.

11.11. Etični kodeks je zastarel dokument vlade, Kodeks etike ravnaja uslužbencev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti je novejši. Ali menite, da bi bila oba zrela za prenovo oz. bi bilo smislen sprejem enega kodeksa, ki je prilagojen trenutnemu stanju in mednarodnim standardom?

Ga. Habjan Barborič: Prvi je vladni dokument iz leta 2001 in moram priznati, da se mi zdi nelogično, da vlada sprejme kodeks javnim uslužbencem. Kodeks mora priti iz vrst ljudi, za katere velja. Kodeks etike ravnanja uslužbencev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti je leta 2011 sprejel uradniški svet, kar je že bližje javnemu sektorju. Po službeni dolžnosti sem vedela, da je bil slednji sprejet, drugače pa ne vem o njem nič, pa sem tudi jaz javna uslužbenka. V zvezi s kodeksom nisem dobila nobenih informacij, nobenega vabila na predstavitev ali izobraževanje, niti ne vem, komu bi nasloвила vprašanje, če bi me kaj zanimalo. Očitno snovalcem kodeksov to ni bilo pomembno, zato mi je kodeks neuporaben in nepotreben. V primeru obeh kodeksov ni bil storjen niti ta korak, da bi se jih poskusilo približati uporabniku oz. ljudem, za katere velja, zato menim, da je o poenotenju kodeksov na tem mestu nesmiselno razpravljati.

12. Torej so kodeksi bolj neke vrste smernice delovanja javnih uslužbencev ?

Ga. Habjan Barobrič: Ne, mislim da niso niti to. Jaz kot javna uslužbenka o kodeksih ne vem veliko, prav tako nimam od njih nobene koristi. Kodeks etike bi bil sicer lahko zelo uporaben instrument. Poznam primer, ko je GRECO predlagal sodnikom in tožilcem, naj osnujejo kodeks etike, ki se ga dopolnjuje skozi praktične primere. Kodeks naj bi tako predstavljal set določb, pravil in usmeritev, v nadaljevanju pa mu sledi tudi knjiga primerov (case studies), skozi katere posameznik lahko razume, kaj posamezna smernica pomeni in kako naj zaživi v praksi. Na ta način so zastavljeni npr. Bangalor principles, ki veljajo za sodnike.

Če se vrnem na slovenske etične kodekse za javne uslužbence. Sama še nisem zasledila primera, ko nekega delavca v disciplinskem postopku dejansko sankcioniraš in se pri tem sklicuješ na določbo iz kodeksa. Delavca dejansko ne moreš odpustiti na podlagi kodeksa, ampak se lahko sklicuješ na usmeritev iz kodeksa, če je ta ustrezno zasnovan in dobro razdelan. Tega ni pri nas, prav tako ni ozaveščanja o tem, zakaj bi ga pa potem sploh imeli? Načeloma ne nasprotujem kodeksom, ampak menim, da narediš več škode z uvajanjem vedno novih kodeksov, pravilnikov in podobnih orodij, potem pa ničesar ne spelješ do konca.

13. Če omenim Resolucijo o preprečevanju korupcije in akcijski načrt. Kako poteka vaše delo na teh dokumentih in katerim področjem se največ posvečate?

Ga, Habjan Barbirič: Oba dokumenta sta zastarela in pri KPK se zavedamo, da sta potrebna prenove. Sprejeli smo stališče, da se posodobi akcijski načrt. Tega lahko ažuriramo sami, resolucija pa je akt državnega zbora, zato ga sami ne moremo prenavljati. V pristojnem oddelku je bil akcijski načrt pregledan, prečiščen glede na že izvedene ukrepe in ugotovila se je ustreznost določenih ukrepov. Zavezanci pa so enkrat letno dolžni poročati o izvajanju ukrepov. Možna je sprememba akcijskega načrta, možna je tudi sprememba Resolucije o preprečevanju korupcije s strani državnega zbora, ki bo odražala dejansko stanje na področju preprečevanja korupcije. Po resnici povedano KPK tega dokumenta niti ne uporablja. Letos je KPK drugič po letu 2009 v oceno stanja dejansko vključila kratek del opisa stanja v zvezi s stanjem izpolnjevanja ukrepov akcijskega načrta. Na štirih straneh so bili zbrani le najbolj zanimivi ukrepi s področja politike, organe pregona, odkrivanja, sojenja in državne uprave.

14. Področij delovanja potem ne bi izpostavili?

Ga, Habjan Barbirič: KPK na področju akcijskega načrta dejansko ne dela. Kot že rečeno, gre za zastarel dokument, ki je potreben prenove. Izpostavim vam edino lahko le ukrep, ki je predvideval opredelitev korupcijske izpostavljenosti delovnih mest. Tega ukrepa mnogi ne razumejo, številni zavezanci niti nimajo delovnih mest, ki bi bila izpostavljena korupciji zato je pričakovano, da vprašanja ne razumejo.

G. Podobnik: Potrebno je podariti, da je v naši državi priznanje korupcijsko izpostavljenosti za mnoge že isto, kot se javno inkriminirati in priznati jemanje podkupnin. Ljudje ne razumejo, da govorimo o strukturni potencialni možnosti, da pride do korupcije in o poskusu odprave te možnosti.

Ga, Habjan Barbirič: Nekatere aktivnosti KPK so namreč čisto preventivne narave. Naša naloga je namreč tudi preprečevati, kar predstavlja pripravo strokovnih podlag, usmeritev, svetovanje, skratka preventiva. Vendar tega mnoge institucije na začetku našega obstoja niso razumele na ta način. Na KPK so leteli očitki, da jih javno obtožujemo skorumpiranosti. Kar nekaj časa je trajalo, da so dojele, da ima KPK tudi tako vlogo.

15. Del diplomske naloge bom utemeljevala na podlagi javnomnenjskih raziskav.

Zadnja raziskava Stališča o korupciji, ki jo opravlja KPK je iz leta 2009. Ali teh raziskav ne opravljate več?

Ga. Habjan Barborič: Ne.

16. Ali ste raziskavo nadomestili s katero drugo?

Ga. Habjan Barborič: Ne. To je bila odločitev prejšnjega senata, saj smo ugotovili, da si z njimi ne moremo več veliko pomagati. Raziskava je imela dober učinek predvsem v času predsedovanja g. Draga Kosa. Takrat je zavedanje o obstoju korupcije v Sloveniji šele rastlo. Danes se korupcije vsi zavedamo in vemo, da predstavlja velik problem (predvsem sistemska korupcija), zato je bil nekdanji Senat mnenja, da so vsakoletne raziskave nesmiselno trošenje denarja. Strinjam pa se, da bi bilo potrebno opraviti še kakšne druge raziskave. Leta 2014 je bila naprimer opravljena raziskava zadovoljstva uporabnikov storitev sodišč, v kateri se je izkazalo, da so najboljšo oceno podale stranke, torej uporabniki in to dosti bolj kot javnost. Zaupanje javnosti v delo sodišč je načeloma slabo in ponavadi temelji na subjektivni oceni posameznika. Podatki, pridobljeni v tej raziskavi so bili izmerjeni na podlagi izkušenj uporabnikov storitev sodišč. To nam lahko pove, da je mnenje splošne javnosti do neke mere izkrivljeno. Vzroki za to so različni: medijsko poročanje, prenapihnjeno izpostavljenje samo določenih ekscesnih primerov in ne celotne zgodbe je en izmed dejavnikov, zakaj smo prišli do situacije razhajanj. Kar je potrebno v javnomnenjskih raziskavah korupcije v javni upravi ugotoviti je, kakšno je razumevanje posameznika o tem kaj korupcija in nasprotje interesov sploh pomeni. Nato se je potrebno osredotočiti na osebne izkušnje. Če pogledate katero izmed raziskav Stališča o korupciji, se na koncu ponavadi pojavi vprašanje ali je imel posameznik stik oz. izkušnjo s korupcijo (da se je od njega dejansko neka podkupnina zahtevala). Ta procent posameznikov je običajno izredno nizek. Ob takih rezultatih dejansko ne moreš ugotavljati dejanske razsežnosti problema stanja razširjenosti korupcije v državi, podatek pa je izrednega pomena pri pogajanjih z zakonodajalcem, vladi in drugim, ko želiš vpeljati določene zakonodajne reforme ipd. Menim, da bi bilo javnomnenjske raziskave o razširjenosti korupcije v državi (in javnem sektorju) smiselno opravljati vsaj na vsakih nekaj let. Z njim bi se lahko ugotovilo mnenje državljanov o stanju v državi, o njihovem zaupanju v državne institucije in organe nadzora. Če dodam še toliko, javnomnenjske raziskave so pogostokrat lahko orožje v rokah določenih institucij, ko v medsebojnem dialogu ne

najdejo več skupnega jezika. Podpora javnosti lahko premakne jeziček na tehtnici v tvojo prid. To se je dogajalo tudi v času, ko so se raziskave v Slovenji opravljale vsako leto.

17. Ali menite, da je korupcije med javnimi uslužbenci v Sloveniji veliko - s tem mislim tako korupcije kot primerov kršitve integritete?

Ga. Habjan Barborič: Da, veliko. Ni nujno, da se vsi sploh zavedajo, da gre pri določenem dejanju za korupcijo oz. vsaj za kršitev integritete. Ljudem ni jasen koncept nasprotja interesov, vseeno pa gre za kršitev integritete. Mnogi se ne zavedajo, da je njihovo dejanje lahko sporno. Premalo je razumavanja pojmov kakor tudi ozaveščenosti. Zakaj je tako, lahko deloma izvira iz dejstva, da smo dejansko navajeni na tak način funkcionirati. Miselnost se še ne bo spremenila hitro, v času petih do desetih let. Govorim o menjavi generacij.

G. Podobnik: Miselnost se sama po sebi ne bo spremenila. Zato je pomembno delo sedaj in danes, da lahko pričakujemo spremembe pri prihodnjih generacijah. Inercija je zelo močna – potrebno je konstantno delo, izobraževanja, stalna prisotnost in konstantnost pri delu. Ravno konstantnost je problem našega javnega sektorja, saj dobre prakse zelo hitro izginejo, prav tako so insolarne (se jih težko spromovira).

18. Torej je za premike v glavah potreben predvsem čas?

G. Podobnik: Ni rečeno. Lahko se zgodijo tudi hitro, vendar se je vedno potrebno vprašati, zakaj je do njih prišlo. Do premikov v glavah mora priti predvsem iz nesebičnih razlogov, z željo, da bo za vse boljše.

19. Ali je Slovenija glede hitrosti uvajanja sprememb kaj drugačna od razvitejših zahodnih držav?

Ga. Habjan Barborič: Niti ne. Tudi razvite zahodne države niso tako popolne, kot se jih mogoče prestavlja. Edina razlika, ki jo opažam je njihova odprtost za spremembe in odnos kako pristopijo k takšni zadevi. Za njih je grozna sramota, da je tvoja vpletenost v neko korupcijsko dejanje javno izpostavljena.

20. Ali menite, da v naši državi to ni sramotno?

Ga. Habjan Barborič: Pri nas to pomeni pet minut sramote, naslednji dan pa dobiš ponudbo za boljše službo. Pri nas so javno izpostavljeni politikei začasno umaknjeni iz

vidnih položajev, ampak prav nihče ne utrpi hujših posledic. Dokler ne minejo hudi časi, se nahajajo na neki listi za odstrel, vseeno pa obdržijo določene ugodnosti, plača je še vseeno dobra, skratka se za njih poskrbi. Takih primerov je pri nas veliko in na žalost imamo v Sloveniji glede tega zelo kratek spomin. Dejansko se jih le navidezno kaznuje in očitno pri nas obstajajo dvojni standardi.

G. Podobnik: Dosedanja praksa na žalost res dokazuje, da se politikom, ki se jim dokaže neko koruptivno dejanje, ne zgodi veliko in še naprej uživajo številne ugodnosti iz naslova svojega položaja. V tem trenutku iskanje kvalitetnih sankcij ni več rešitev, saj se vedno najde način izogibanja le-tem. Edini način napredka je, da se ljudem, bodisi državljanom bodisi javnim uslužbencem predoči, da je dosedanja pot slabša. Bistveno je ozaveščanje ljudi, jih spodbuditi, da gledajo širše, v smislu skupnosti. Postaviti je potrebno nov moralni standard, ki bo posameznikom pokazal, da lahko delamo tudi drugače. V dosedanjem raziskovanju še ne morem priti do sklepa, ali je pri nas v obdobju dvajsetih let sploh možno. Historičen pogled razvoja posamezne države je tudi pomemben pri razumevanju mentalitete ljudi, vendar le do sedanjega trenutka. Za prihodnost je potrebno trdo delo.