

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Planinšek

**Vpliv politične korupcije na legitimnost političnega sistema
Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Planinšek

Mentor: doc. dr. Tomaž Deželan

**Vpliv politične korupcije na legitimnost političnega sistema
Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

**»All power tends to
corrupt; absolute power
corrupts absolutely.«**

(Lord Acton v Moreell 1997)

Za vso pomoč in koristne napotke pri izdelavi diplomske naloge se najprej lepo zahvaljujem mentorju doc. dr. Tomažu Deželanu.

Iskrena zahvala vsem mojim domačim za izjemno podporo, ljubezen ter razumevanje. Bili ste ob meni skozi moje celotno 'burno' študijsko popotovanje – v dobrem in slabem. Moji uspehi in porazi, so bili vaši uspehi in porazi, vseskozi pa ste verjeli vame in mi stali ob strani. Za to vam bom večno hvaležna.

Za tisoč stvari, predvsem pa za vso potrpežljivost ter vse pozitivne in spodbudne besede ob ravno pravih trenutkih, se iz srca zahvaljujem tudi mojemu fantu. Dragi Tomaž, hvala, ker zaupaš vame tudi takrat, ko sama ne. S tabo ob strani je vse v življenju lažje.

Posebno zahvalo namenjam tudi predragim prijateljicam. Hvala, ker ste mi znale prisluhniti in deliti moje skrbi, ko je bilo najtežje, predvsem pa zato, ker se danes veselite z mano.

Nenazadnje pa se iskreno zahvaljujem tudi vsem drugim, ki so me podpirali in spremljali na tej poti ali kakorkoli drugače pripomogli, da sem lažje prispela na svoj cilj.

Hvala! Brez vas mi ne bi uspelo!

Vpliv politične korupcije na legitimnost političnega sistema Republike Slovenije

Politična Korupcija je od nekdaj tema, ki buri domišljijo mnogih teoretikov, raziskovalcev, politikov, različnih organizacij, nenazadnje pa tudi državljanov po vsem svetu. Je namreč pojav, ki prinaša številne pomembne, predvsem pa negativne družbene posledice, med katerimi je tudi upad demokratične legitimnosti. V konkretnem delu pozornost najprej namenjamo konceptualizaciji politične korupcije, njenim pojavnim oblikam, vzrokom ter posledicam. Definiramo tudi, kaj je politična legitimnost ter kakšno vlogo igrajo pri njenem zaznavanju, odkrivanju ter preprečevanju mediji. V nadaljevanju pa na primeru Slovenije v dveh osnovnih korakih empirično preverimo, kakšen je vpliv politične korupcije na politično legitimnost. To storimo najprej s pomočjo arhivskih podatkov izbranih medijev ter uradnih statistik o prijavah politične korupcije, s katerimi ocenimo stopnjo politične korupcije. Na osnovi podatkov javnomnenjskih raziskav o političnem zaupanju ter podatkov o volilni udeležbi pa nato preverimo tudi, kakšna je stopnja politične legitimnosti. Pri tem ugotavljamo, da o jasnem in neposrednem negativnem vplivu stopnje politične korupcije na legitimnost političnega sistema Republike Slovenije, razen v primeru nekaterih velikih politično-korupcijskih afer, ne moremo govoriti.

Ključne besede: korupcija, politična korupcija, politična legitimnost, Slovenija.

The Impact of Political Corruption on Legitimacy of the Political System of the Republic of Slovenia

Political corruption has always been an issue that stirs the imagination of many theorists, researchers, politicians, organisations, as well as citizens around the world. Mainly because it represents a phenomenon that can cause a number of important and mostly negative social consequences, including the decline of democratic legitimacy. This paper firstly investigates the conceptualization of political corruption: its forms, causes, and consequences. We also examine the political legitimacy and the role of the media in detecting, investigating, and preventing corruption. Finally, we empirically verify the case of Slovenia and the impact political corruption has on the legitimacy of its political system. This is achieved in two basic steps: first, by estimating the level of political corruption, by analyzing the archived data of the selected media, and the official statistics on political corruption reports; second, by testing the degree of political legitimacy, with the help of data from public opinion surveys on political trust and the data on voter turnout. Through our investigation, we find there is no clear and direct negative impact of political corruption on the level of legitimacy of the political system of the Republic of Slovenia, with the exception of certain major political corruption scandals

Key words: corruption, political corruption, political legitimacy, Slovenia.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD.....	11
1.1	NAMEN, CILJI IN OMEJITVE PROUČEVANJA.....	13
1.2	RAZISKOVALNE HIPOTEZE IN INDIKATORJI	14
1.3	UPORABLJENA METODOLOGIJA	15
1.4	ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA.....	17
2	OPREDELITEV OSNOVNIH TEORETIČNIH POJMOV.....	18
2.1	KAJ JE KORUPCIJA?	18
2.1.1	Opredelitev pojma korupcije	19
2.2	POLITIČNA KORUPCIJA	23
2.2.1	Različne definicije politične korupcije	24
2.2.2	Temeljne značilnosti politične korupcije.....	28
2.2.3	Pojavne oblike politične korupcije	30
2.2.3.1	Politična korupcija kot akumulacija	30
2.2.3.2	Politična korupcija kot ohranjanje in širjenje moči	32
2.2.4	Politična korupcija vs. birokratska korupcija	35
2.2.5	Vzroki politične korupcije	38
2.2.5.1	Vzroki politične korupcije v Sloveniji.....	40
2.2.6	Posledice politične korupcije.....	43
2.2.7	Politična korupcija in mediji.....	46
2.3	POLITIČNA LEGITIMNOST.....	49
2.3.1	Definiranje koncepta (politične) legitimnosti.....	50
2.3.1.1	Politično (ne)zaupanje.....	53

2.4	POLITIČNA KORUPCIJA IN POLITIČNA LEGITIMNOST	55
3	VPLIV POLITIČNE KORUPCIJE NA LEGITIMNOST POLITIČNEGA SISTEMA RS	58
3.1	STOPNJA POLITIČNE KORUPCIJE V SLOVENIJI – ANALIZA IZBRANIH KAZALCEV	59
3.1.1	Stanje korupcije v Sloveniji na splošno – pregled raziskav in uradnih kriminalitetnih statistik.....	60
3.1.2	Analiza poročanja množičnih medijev	66
3.1.3	Analiza prijav na Komisijo za preprečevanje korupcije.....	73
3.2	STOPNJA POLITIČNE LEGITIMNOSTI V SLOVENIJI.....	81
3.2.1	Analiza (ne)zaupanja v temeljne politične institucije.....	82
3.2.2	Analiza volilne udeležbe	87
3.2.2.1	Predsedniške volitve	89
3.2.2.2	Volitve v Državni zbor.....	90
3.2.2.3	Lokalne volitve	92
3.2.2.4	Volitve v Evropski parlament	94
3.2.2.5	Časovni pregled udeležbe na vseh volitvah.....	97
4	ZAKLJUČEK	100
5	LITERATURA	105
	PRILOGE	127
	Priloga A: Nivoji korupcije po Jandosovi.....	127
	Priloga B: Pregon korupcije po organih	128
	Priloga C: Število primerov domnevne politične korupcije objavljenih v arhivu Dnevnika in arhivu STA v obdobju 2004–2010	129
	Priloga Č: Število prijav na KPK, obdobje 2004–2010.....	129

Priloga D: Podatki o prijavih KPK v obdobju 2004–2010 (v %)	130
Priloga E: Odstotek vseh prejetih prijav na KPK, v obdobju 2004–2010, za katere Komisija ocenjuje, da so korupcijska ravnanja funkcionarjev	130
Priloga F: Odstotki (ne)zaupanja v temeljne politične institucije, Slovenija, januar 2004–december 2010	131
Priloga G: Splošni podatki o lokalnih volitvah, Slovenija, 1994, 1998, 2002 in 2006	132
Priloga H: Volišča, volilni upravičenci in volilna udeležba v prvem in drugem krogu županskih volitev, Slovenija, 2010	132
Priloga I: Udeležba na volitvah v Evropski parlament, Slovenija in EU povprečje, leto 2004 in leto 2009	133

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Temeljne značilnosti politične korupcije	28
Tabela 2.2: Poglavitne prakse, ki jih vključuje politična korupcija kot akumulacija	32
Tabela 2.3: Temeljne prakse, ki jih vključuje politična korupcija kot ohranjanje in širitev moči	34
Tabela 2.4: Primerjava med politično in birokratsko korupcijo	37
Tabela 2.5: Nekaj temeljnih faktorjev nastanka politične korupcije na splošno in v Sloveniji	41
Tabela 3.1: Uradni podatki o obravnavi korupcijskih kaznivih dejanjih za obdobje 2004–2010 (po organih)	63
Tabela 3.2: Število objavljenih člankov o sumu politične korupcije v Sloveniji v arhivu časnika Dnevnik in arhivu STA za leto 2006 in leto 2010	70
Tabela 3.3: Prijave korupcijskih ravnanj na KPK v obdobju 2004–2010	75

Tabela 3.4: Udeležba na volitvah v Evropski parlament, Slovenija, dne 13. junij 2004 in 7. junij 2009.....	96
--	----

KAZALO SLIK

Slika 1.1: Linearni model glavnih faz raziskovalnega procesa	17
Slika 3.1: CPI za Slovenijo v obdobju 1999–2010.....	60
Slika 3.2: Stališča državljanov o resnosti problema korupcije v Sloveniji, obdobje 2002–2009	61
Slika 3.3: Število primerov domnevne politične korupcije, objavljenih v arhivu Dnevnika in STA v obdobju 2004–2010.....	68
Slika 3.4: Odstotek vseh prijav sumov korupcijskih ravnanj na KPK, v obdobju 2004–2010, ki se nanašajo na delo funkcionarjev	78
Slika 3.5: Odstotek rešenih prijav, v obdobju 2004–2010, za katere KPK ocenjuje, da so korupcijska ravnanja funkcionarjev.....	78
Slika 3.6: Odstotek prijav sumov korupcijskih ravnanj na KPK v obdobju 2004–2010, ki se nanašajo na delo funkcionarjev, za katere KPK ocenjuje, da gre za korupcijska ravnanja funkcionarjev	79
Slika 3.7: Zaupanje v temeljne politične institucije v obdobju 2004–2010 (Seštevek odgovorov v %).....	83
Slika 3.8: Nezaupanje v temeljne politične institucije v obdobju 2004–2010 (seštevek odgovorov v %)	85
Slika 3.9: Udeležba na volitvah predsednika republike skozi čas.....	90
Slika 3.10: Udeležba na volitvah v Državni zbor skozi čas	91
Slika 3.11: Udeležba na lokalnih volitvah skozi čas	94
Slika 3.12: Volilna udeležba skozi čas	97

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

CJMMK	Center za raziskovanje javnega mnenja
COBISS	Kooperativni spletni bibliografski informacijski sistem in servisi
CPI	Indeks zaznave korupcije
EP	Evropski parlament
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
GCB	Svetovni barometer korupcije
GRECO	Skupina držav proti korupciji
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije
KZ	Kazenski zakonik Republike Slovenije
LDS	Liberalni demokrati Slovenije
MCKK	Zakon o ratifikaciji Civilnopravne konvencije o korupciji
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MP	Ministrstvo za pravosodje
NPU	Nacionalni preiskovalni urad
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
OZN	Organizacija združenih narodov
RePKRS	Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji
RS	Republika Slovenija
RVK	Republiška volilna komisija
SD	Socialni demokrati
SDS	Slovenska demokratska stranka
SLS	Slovenska ljudska stranka
SNS	Slovenska nacionalna stranka
STA	Slovenska tiskovna agencija
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
TI	Transparency International
U4	U4 protikorupcijski raziskovalni center

UNODC	Urad Združenih narodov za droge in kriminal
UNCAC	Konvencija Združenih narodov proti korupciji
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
UZ80	Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije
WB	Svetovna banka
ZDT-1	Zakon o državnem tožilstvu
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZJG	Zakon o javnih glasilih
ZKP-K	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku
ZLS-UPB2	Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo)
ZLV-UPB3	Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo)
ZMed-UPB1	Zakon o medijih (uradno prečiščeno besedilo)
ZPKor	Zakon o preprečevanju korupcije
ZPoIS-UPB1	Zakon o političnih strankah (uradno prečiščeno besedilo)
ZPPDFT	Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma
ZVDZ-UPB1	Zakon o volitvah v Državni zbor (uradno prečiščeno besedilo)
ZVPEP-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament
ZVPEP-B	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament
ZVPEP	Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament
ZVPEP-UPB1	Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (uradno prečiščeno besedilo)
ZVPR	Zakon o volitvah predsednika
ZVRK	Zakon o volilni in referendumski kampanji

1 UVOD

V sodobnem času predstavlja korupcija velik problem, za katerega se zdi, da postaja iz leta v leto celo večji. Vendar – če pogledamo v preteklost in odstremo zaveso, kaj hitro dojamemo, da ne gre za nov pojav, temveč je bila pod površjem dejansko zmeraj prisotna. Kaj pa sploh je korupcija? Korupcijo pogosto primerjamo z boleznijo, saj se kot virus ali tumor širi in prodira v moralno, politično, kulturno ter ekonomsko tkivo modernih družb in uničuje funkcije njihovih vitalnih organov (Amundsen 1999,1). Kot so že ugotavljali nekateri drugi avtorji,¹ predstavlja problem, ki v glavnem izvira iz interakcije med državno oblastjo in tržnim gospodarstvom, pojav pa je iz teoretičnega vidika težko obravnavati, saj je zbiranje podatkov oteženo, oz. so le-ti pogosto nedosegljivi, nezanesljivi ali nepopolni. Gre torej za dejanja, ki so navadno diskretna in prikrita, vpletene osebe pa se običajno ne čutijo kot žrtve in zato tudi niso pripravljene korupcijskih kaznivih ravnanj prijaviti, ali o njih govoriti.

Še desetletje nazaj je bilo proučevanje korupcije le majhno področje, ki pa se v zadnjih letih zelo hitro širi. Ta razvoj lahko verjetno deloma pripišemo vedno večji senzibilnosti sodobne družbe za problem korupcije. V primeru znanstvenih disciplin pa lahko odseva tudi določene spremembe v analitičnih pristopih in metodah, ki (v kombinaciji z dostopnostjo novih podatkov ter prispevkov) omogočajo lažje proučevanje. Spet po drugi strani pa je – zaradi same številčnosti razlag in interpretacij, ki vodijo v različne intelektualne smeri – raziskovanje korupcije v marsikaterem pogledu morda postalo celo bolj zahtevna naloga (Andvig in drugi 2001, 2). Teoretiki so se v preteklosti ukvarjali predvsem s korupcijo v gospodarstvu in z birokratsko korupcijo, področje politične korupcije pa je ostalo v literaturi bistveno slabše zastopano. Dobovšek (2005a) ugotavlja, da je pri nas število strokovnih prispevkov, ki obravnavajo to tematiko, zelo omejeno. S to ugotovitvijo pa se strinja tudi Pivec (1996, 45), ki meni, da je temu tako predvsem zaradi domneve, da pravih podatkov ni mogoče pridobiti, spoznanj pa ni mogoče dokazati. Pomanjkanje zaupanja v javne institucije v sodobnem času pa mnogi povezujejo ravno z razmahom korupcije v politiki.² V ta namen se v nalogi ukvarjamo tudi z vprašanjem, kako definirati politično korupcijo.

¹ Npr. Andvig, Amundsen, Fjeld, Sissener, Søreide (2001); Dobovšek (2005; 1997); Rose-Ackerman (1999) itd.

² V celotnem delu uporabljamo izraz 'korupcija v politiki' v generičnem smislu. Izraz navajamo kot sinonim za politično korupcijo.

Mnogim predstavlja nekakšno manifestacijo krize moderne nacionalne države ali natančneje zahodnih demokratičnih držav (Heywood 1997, 3). Pa vendar je korupcija tudi v politiki prisotna že od nekdaj. Tesne povezave med gospodarstvom in političnimi elitami obstajajo, odkar obstajata demokracija in kapitalizem. Vedno so namreč obstajali in obstajajo tudi danes posamezniki, skupine in organizacije, ki poskušajo (in bodo poskušali tudi v prihodnje) na različne načine vplivati na politiko, da bi dosegli svoje interese oz. koristi (Dobovšek in Minič 2005).

Tema korupcija v politiki torej ni le zanimiva, temveč tudi aktualna. Še desetletje nazaj so problem politične korupcije pripisovali predvsem državam v razvoju in tranzicijskim državam, vendar danes temu ni več tako. V sredini 90-ih let prejšnjega stoletja je postalo jasno, da nobena država (demokratična ali nedemokratična) ni več varna pred pojavom in vplivom politične korupcije. Praktično na vsakem koraku pa je v javnih občilih mogoče zaslediti poročanja o raznih primerih domnevne politične korupcije ter takšnih in drugačnih aferah in škandalih tudi pri nas. Ob tem pa se pojavlja vprašanje, ali lahko zaupamo tej percepciji. Ali pa gre v omenjenih primerih v večji meri zgolj za nekakšen medijski konstrukt, katerega cilj je povečati časopisne naklade in televizijsko gledanost.

Politične korupcije prav tako ni lahko prepoznati. Glavne akterje oz. krivce pa tudi žrtve je težko identificirati, saj gre, kot že rečeno, za prikrita dejanja, ki se navadno odvijajo za zaprtimi vrati. Posledice razširjenosti korupcije v politiki ter korupcije nasploh pa so obsežne, številne in raznolike. Takšna oblika korupcije lahko privede do nezaupanja ter splošnega nezadovoljstva državljanov s politiki na oblasti in z institucijami, ki jih predstavljajo, v skrajnih primerih pa je lahko ogrožena celo stabilnost političnega sistema.

Velik del že opravljenih raziskav na temo korupcije in politike osvetljuje predvsem vzroke za njen pojav v političnih sistemih, njene negativne ter pozitivne systemske posledice in učinke, ki jih ima na proces oblikovanja javnih politik ter na ekonomske politike. V pričujočem prispevku pa se s proučevanjem usmerjamo predvsem v iskanje povezave med politično korupcijo in legitimnostjo političnega sistema. Poglavitno raziskovalno vprašanje, ki je spodbudilo nastanek konkretnega diplomskega dela, se torej glasi: kakšen vpliv, če sploh kakšnega, ima dejansko politična korupcija na legitimnost političnega sistema Republike Slovenije (RS).

1.1 NAMEN, CILJI IN OMEJITVE PROUČEVANJA

Namen našega proučevanja ni predstavitev konkretnih primerov politične korupcije. Prav tako se v delu eksplicitno ne ukvarjamo s podajanjem rešitev in različnih ukrepov za njeno preprečevanje in omejevanje. Naš glavni namen je predvsem razjasnitev temeljnih teoretičnih pojmov ter analiziranje in interpretiranje pridobljenih podatkov na to temo.

Analiza je, kot že rečeno, omejena na časovno obdobje med letoma 2004 in 2010. Pri tem je potrebno poudariti, da pričujoče diplomsko delo ni dovolj obsežno in izčrpno, da bi lahko zajelo vse vidike in vso kompleksnost raziskovalnega problema. Zavedamo se tudi, da številne pomembne teoretike, ki se ukvarjajo s proučevanjem korupcije oz. politične korupcije, v prispevek ne bomo uspeli vključiti. Naše vodilo pri izdelavi naloge je predvsem predstaviti čim bolj uravnotežen nabor aktualnih in relevantnih tem iz obravnavanega področja ter različne akademske in teoretične poglede na politično korupcijo ter jih povezati v neko smiselno in koherentno celoto. Pomembno je omeniti, da se je iskanje domače literature na izbrano temo izkazalo za dokaj velik izziv. Število del, posvečenih izključno tematiki politične korupcije, ki je dostopno v sistemu COBISS, je namreč omejeno in zajema predvsem članke ter diplomska dela. Prav tako opažamo, da večina slovenskih teoretikov ne razločuje jasno med birokratsko in politično korupcijo. Podoben problem se pojavlja tudi pri prebiranju številnih tujih avtorjev. Vendar pa zakladnica tuje literature ponuja dovolj bogat in raznolik nabor teoretikov, med katerimi so tudi takšni, ki v svojih prispevkih dosledno razmejujejo med obema oblikama korupcije. Skozi delo si prizadevamo sklicevati se predvsem na te.

Osnovni cilj diplomskega dela je definirati in razmejiti pojem korupcije ter politične korupcije, opredeliti pojavne oblike, vzroke in posledice korupcije v politiki ter ugotoviti, kakšno vlogo igrajo pri njeni percepciji, odkrivanju in preprečevanju množični mediji. Prav tako je smoter natančneje definirati koncept legitimnosti. Temeljni cilj naloge pa je opredeliti odnos med politično korupcijo in politično legitimnostjo političnega sistema RS ter poskušati identificirati vpliv prvega pojava na drugega. Pri tem se zavedamo, da omenjena relacija ni tako jasna in premočrtna, kot zaradi lažjega proučevanja predpostavljamo v temeljni hipotezi. Na tej točki je potrebno omeniti tudi, da so nekateri teoretiki pred nami to premočrtnost že ugotavljali oz.

proučevali.³ V nalogi torej operiramo z že obstoječimi empiričnimi in teoretičnimi podatki in ugotovitvami ter si prizadevamo na osnovi le-teh oblikovati neko okvirno oceno odnosa med obema proučevanima pojmom. S pričujočim delom pa želimo hkrati oblikovati tudi izviren prispevek k nacionalnemu korpusu znanja o politični korupciji.

1.2 RAZISKOVALNE HIPOTEZE IN INDIKATORJI

Prvo fazo proučevanja, kot jo opredeljujejo Burnham in drugi (2008, 45), predstavlja faza 'specifikacija teorije'. Omenjena faza vključuje vse razmišljanje ter teoretiziranje, ki je opravljeno pred začetkom empiričnega dela raziskovanja. Zajema izbiro teme oz. problema proučevanja, opredelitev omejitev proučevanja in oblikovanje konceptualnega okvira oz. modela. Ključen del konkretne faze pa je tudi definiranje raziskovalnih hipotez. Temeljna hipoteza našega diplomskega dela, izpeljana iz uvodnega temeljnega raziskovalnega vprašanja, se glasi:

- **H1: Politična korupcija ima negativen vpliv na legitimnost političnega sistema RS.**

Neodvisno spremenljivko (X) v omenjeni hipotezi predstavlja politična korupcija, odvisno spremenljivko (Y) pa politična legitimnost. Pomožni hipotezi, s katerima želimo potrditi oz. zavrniti temeljno hipotezo, pa sta sledeči:

- **Hp1: Stopnja politične korupcije v Sloveniji narašča.**
- **Hp2: Stopnja legitimnosti političnega sistema v Sloveniji upada.**

Omenjeni pomožni hipotezi lahko dalje konkretiziramo še z nekaj preprostimi trditvami:

- Množični mediji v izbranem časovnem obdobju objavljajo vedno večje število primerov politične korupcije.

³ Npr. Bakker in Schulte Nordholt (2000); Della Porta (2000); Doig and Theobald (2000); (Phar 2000); Seligson (2002); Anderson in Tverdova (2003); Andreev (2008); Salzman (2009); Nicolescu-Waggoner (2011) itd.

- Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) v izbranem časovnem obdobju obravnava čedalje večje število primerov politične korupcije.
- V izbranem časovnem obdobju je zaupanje državljanov v temeljne politične institucije vedno manjše.
- V izbranem časovnem obdobju je stopnja splošne volilne udeležbe čedalje manjša.

Postavljene hipoteze pa lahko nato še operacionaliziramo. Indikatorja oz. kazalnika politične korupcije v tem primeru predstavljata:

- **število primerov politične korupcije, objavljenih v člankih množičnih medijev skozi čas in**
- **število obravnavanih primerov politične korupcije v letnih poročilih KPK skozi čas.**

Indikatorja politične legitimnosti pa sta potemtakem:

- **stopnja zaupanja v osrednje politične institucije skozi čas ter**
- **stopnja politične participacije oz. volilne udeležbe skozi čas.**

Odgovore na omenjena raziskovalna vprašanja oz. relevantne podatke za potrditev ali zavrnitev postavljenih hipotez bomo poskušali pridobiti s pomočjo številnih različnih virov podatkov ter z uporabo različnih metod in tehnik proučevanja.

1.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Za preverjanje postavljenih hipotez bomo uporabili kombinacijo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik raziskovanja. Pričeli bomo s **tehniko zbiranja podatkov**, ki bo zajemala sistematično zbiranje primarnih, sekundarnih in terciarnih podatkov ter selekcijo le-teh. Omenjena tehnika bo predstavljala osnovo za nadaljnjo uporabo drugih raziskovalnih metod in tehnik.

Za opredelitev teoretičnega dela naloge oz. opis ključnih teoretičnih pojmov bomo uporabili **metodo pregleda relevantne literature**, katero bomo dopolnjevali z

metodo analize in interpretacije vsebine primarnih, sekundarnih in terciarnih virov podatkov. Analiza in interpretacija primarnih virov bo v skladu s klasifikacijo, kot jo predlagajo Burnham in drugi (2008, 187–200), vključevala pomembne uradne dokumente, kot so: Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor), Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS), Civilnopravna konvencija o korupciji itd. Z analizo in interpretacijo sekundarnih virov bomo proučili ustrezne statistične podatke in podatke opravljenih raziskav ter publikacije pomembnih mednarodnih organizacij, med katerimi so: Transparency International (TI),⁴ Svetovna banka (WB),⁵ Svet Evrope⁶ in U4 Anti-Corruption Resource Center (U4).⁷ Analiza in interpretacija terciarnih virov pa bo zajemala številne znanstvene in strokovne monografije, strokovne članke, revije, spletne strani različnih mednarodnih organizacij ter KPK in druge uporabne spletne dokumente.

V empiričnem delu naloge se bomo posluževali predvsem **metode statistične analize** ter **metode interpretacije statističnih podatkov.** Najprej bomo proučili arhiv časnika Dnevnik in arhiv Slovenske tiskovne agencije (STA), kjer bomo dokumentirali in analizirali število primerov politične korupcije v Sloveniji, objavljenih med letoma 2004 ter 2010. Nato bomo proučili podatke letnih poročil KPK, in sicer število obravnavanih ter ugotovljenih primerov politične korupcije v izbranem časovnem obdobju. Analizirali in interpretirali pa bomo tudi rezultate volilne udeležbe ter podatke javnomnenjskih raziskav o zaupanju državljanov Slovenije v ključne politične institucije v obdobju od 2004 do 2010.

Celoten raziskovalni proces kot zaporedje temeljnih faz proučevanja lahko prikažemo v obliki enostavnega, linearnega, idealno-tipskega ter epistemološko-deduktivnega modela.

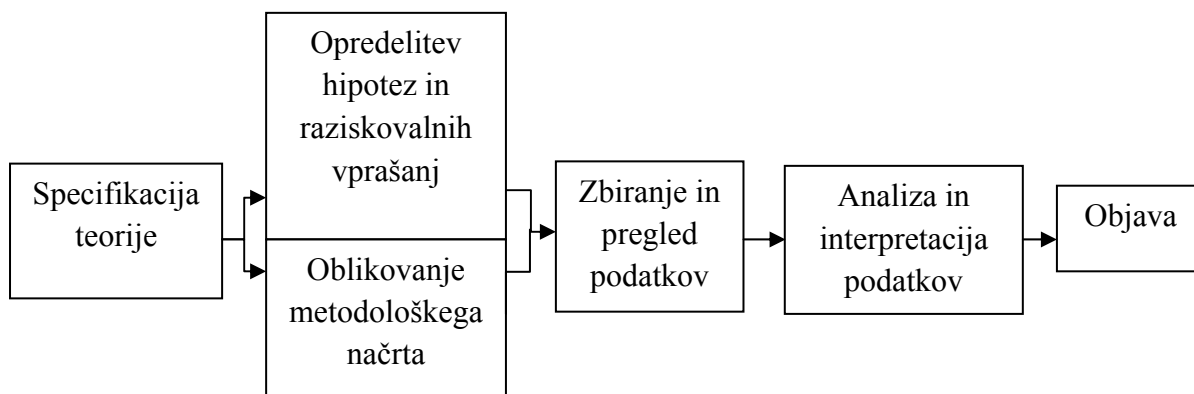
⁴ Od svoje ustanovitve leta 1993 dalje predstavlja najbolj vplivno nevladno organizacijo, ki se bori proti korupciji. Njena primarna funkcija zajema predvsem osveščanje ljudi o korupciji ter zmanjševanje splošne tolerantnosti do korupcije. Pripravlja in izvaja pa tudi številne praktične protikorupcijske ukrepe. Glej TI (2010a).

⁵ S svojim mednarodnim delovanjem pomaga državam uresničevati njihove protikorupcijske strategije ter jih spodbuja k bolj aktivnemu sodelovanju v mednarodnih projektih v boju proti korupciji. Glej The World Bank (2010).

⁶ V okviru Sveta Evrope je leta 1999 začela delovati posebna delovna skupina GRECO – Skupina držav proti korupciji, katere naloga je nadzor nad izvajanjem vodilnih načel v boju proti korupciji in vseh drugih pravnih instrumentov Sveta Evrope s tega področja. Glej Council of Europe (2010).

⁷ Je center, ki z razvojno podporo pomaga k učinkovitejšemu reševanju izzivov korupcije. Sredstva in storitve zagotavlja osmim razvojnim agencijam: NORAD, DFID, CIDA, GTZ, MinBuZa, Sida, BTC in AusAID. Glej U4 (2010).

Slika 1.1: Linearni model glavnih faz raziskovalnega procesa



Vir: povzeto in prirejeno po Burnham, Gilland Lutz, Grant in Layton-Henry (2008, 46).

1.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je okvirno razdeljeno na štiri dele. V uvodnem poglavju je opredeljen raziskovalni problem, cilji, namen ter omejitve proučevanja. Predstavljene so hipoteze, indikatorja legitimnosti političnega sistema in indikatorja politične korupcije ter uporabljena metodologija.

Sledi drugi, t.i. teoretični del naloge, v katerem so opredeljena relevantna teoretična izhodišča ter osnovni teoretični pojmi, kot so korupcija, politična korupcija in legitimnost.

Prva polovica tretjega dela naloge se nanaša predvsem na empirično preverjanje prve pomožne hipoteze. Vsebinsko gledano zajema poglavja o analizi in interpretaciji statističnih podatkov o številu domnevnih primerov ter prijav politične korupcije v obdobju 2004–2010, pridobljenih v arhivu časnika Dnevnik in STA ter v letnih poročilih KPK. Druga polovica empiričnega dela je namenjena zlasti preverjanju druge pomožne hipoteze. Vključuje predstavitev, analizo in interpretacijo podatkov javnomnenjskih raziskav o stopnji zaupanja državljanov v temeljne politične institucije ter podatkov o volilni udeležbi v istem obdobju.

Vsi temeljni rezultati in ključne ugotovitve, pridobljene v empiričnem delu, pa so predstavljene in povzete v zaključku, v katerem sledi tudi potrditev oz. zavrnitev v uvodu formuliranih hipotez.

2 OPREDELITEV OSNOVNIH TEORETIČNIH POJMOV

2.1 KAJ JE KORUPCIJA?

Korupcija je kompleksen in večplasten pojav s številnimi oblikami, vzroki in posledicami. Zajema lahko vse od preprostega akta jemanja podkupnine na eni strani pa vse do endemičnega pešanja političnega in ekonomskega sistema na drugi. Nanjo lahko gledamo kot na strukturni problem politike in gospodarstva pa tudi kot na kulturni in individualni moralni problem. Posledica tega pa je, da je tudi samo proučevanje korupcije multidisciplinarno in razpršeno. Andvig in drugi (2001, 4) ugotavljajo, da obstaja veliko število definicij korupcije, ki se razvrščajo od zelo širokih, kot je 'zloraba javne oblasti' ter 'moralni razkroj' pa do strogo pravnih, ki korupcijo razlagajo kot dejanje podkupnine, ki vključuje nekega javnega uslužbenca in prenos materialnih sredstev.

Dejstvo, da se korupcija pogosto pojavlja v zelo kompleksnih situacijah, hkrati pa temelji na najbolj preprostih motivih, kot je želja po bogastvu, navaja na misel, da prežema praktično vsak delček družbe ter da hitra in enostavna rešitev za njeno izkoreninjenje ni mogoča (*ibid.*). Girling trdi, da je korupcija zgolj simptom in ne bolezen ter nadaljuje: »Pravo bolezen predstavlja težavnost položaja, v katerem smo se znašli v sodobnem času, v katerem močno hrepenimo po izpolnitvi t.i. 'dobre družbe' s pomočjo demokratičnih mehanizmov, obenem pa smo soočeni z ekonomskim sistemom, ki zelenemu družbenemu cilju prispeva le 'materialno', ne pa tudi 'moralno'« (Girling 1997, 8). Korupcija prav tako ne izgine z razvojem, demokratizacijo in modernizacijo držav, temveč z njimi zgolj prevzame drugačno obliko (Girling 1997; Rose-Ackerman 1999).

Običajno vsako proučevanje korupcije pričnemo z naborom različnih definicij. To je mogoče narediti na vrsto načinov. Na primer na osnovi pregleda obstoječe literature, zakonodaje in opravljenih raziskav. Sodobni akademski diskurz o korupciji lahko kategoriziramo glede na različne družboslovne vede, glede na ključne tematske debate ter na osnovi razprav, ki potekajo znotraj izbranega števila vladnih in nevladnih organizacij, ki se bojujejo zoper korupcijo. V pričujočem poglavju podajamo lasten izbor definicij korupcije, v nadaljevanju tudi politične korupcije. Zaradi lažjega

nadaljnega proučevanja pa hkrati predstavljamo tudi splošno delovno definicijo politične korupcije, ki predstavlja temelj empiričnemu delu diplomske naloge.

2.1.1 Opredelitev pojma korupcije

Danes obstaja v svetu cela vrsta definicij, ki fenomen korupcije različno opredeljujejo. Vse definicije pa besedi korupcija pripisujejo negativno konotacijo. Friedrich (1972, 127) npr. pravi, da gre v primeru korupcije za deviantno vedenje. Definira jo kot vrsto vedenja, ki odstopa od trenutno prevladujočih norm oz. od norm, za katere se smatra, da prevladujejo v določenem kontekstu, kot je npr. političen kontekst. Tudi Slovar tujk (Verbinc 1994, 383) pojem 'korupcija' pojasnjuje negativno in sicer kot podkupovanje in nepoštenost, pojem 'koruptnost' pa kot podkupljivost in pokvarjenost. Sama beseda 'korupcija' je latinskega izvora iz besede '*corruptio*' in pomeni pokvarjenost, sprijenost ter nepoštenost. Povezujemo pa jo tudi z zlorabo položaja moči, z neupravičenim pridobivanjem koristi, etično destruktivnostjo, prikritostjo dejanj ter težavnostjo dokazovanja (Pagon in Lobnikar 2001).

Korupcija obstaja na stičišču privatnega in javnega sektorja (Rose-Ackerman 1999). Huntington (1968, 69) meni, da se v največji meri pojavlja tam, kjer so politične in ekonomske priložnosti omejene. Ljudje si v primeru omejenih političnih priložnosti prizadevajo z denarjem kupiti predvsem moč, v primeru omejenih ekonomskih priložnosti pa poskušajo s pomočjo politične moči pridobiti denar. Ko gre za korupcijo, tudi težko govorimo o klasičnih žrtvah, saj prinaša določene koristi praktično vsem vpletenim. Iz tega pa sledi, da nihče od udeležencev nima pravega interesa prijaviti ta dejanja (Dobovšek 2001). Končna žrtev in plačnik stroškov korupcije pa je navadno kar družba kot celota.

Andvig in drugi (2001, 2) ugotavljajo, da ima v večini izmed obstoječih konceptualizacij pojma korupcije odločilno vlogo država. Korupcija je navadno v teh definicijah opredeljena kot zloraba javnih resursov predstavnikov državne ali javne oblasti, s katerimi želijo pridobiti neke privatne koristi. Prav tako mnoge teorije in definicije korupcije posvečajo svojo pozornost predvsem akterjem, ki dajejo podkupnine '*ang. corrupters*' ter koristim, ki jih s podkupovanjem pridobivajo. Obstajajo pa tudi takšne teorije in definicije, ki se osredotočajo predvsem na prejemnike

podkupnine '*ang. corrupted*' in na njihove ugodnosti. V svoji klasični definiciji Nye (1967, 416) predstavi korupcijo kot »obnašanje, ki odstopa od formalnih dolžnosti neke javne funkcije (bodisi izvoljene ali imenovane) z namenom zadovoljiti privatni interes, kot je pridobitev premoženja in/ali izboljšanja statusa.« Sodobnejša različica te definicije, ki vključuje enake elemente, pa je Khanova definicija (1992, 12), v kateri avtor pravi, da je korupcija »vedenje, ki odstopa od formalnih pravil obnašanja nosilcev javne oblasti, do katerega pride zaradi privatnih interesov, kot so denar, moč ali status.«

S problemom korupcije se poleg številnih teoretikov ukvarja tudi mnogo organizacij in institucij po svetu. Med najpomembnejšimi in najbolj znanimi so zlasti Organizacija združenih narodov (OZN),⁸ Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD),⁹ WB, Svet Evrope in TI. Na temo korupcije se organizira vse več mednarodnih konferenc, korupcija kot predmet proučevanja in razprav pa postaja čedalje bolj zanimiva tudi za vlade, medije, gospodarstvenike, znanstvenike ter množice po vsem svetu. Svet Evrope je npr. ena izmed tistih mednarodnih organizacij, ki prevzema v sodobnem času čedalje bolj aktivno vlogo v boju zoper korupcijo. Korupcijo opredeljuje kot katerokoli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij in drugih razmerij te vrste, in je usmerjena v pridobivanje kakršnihkoli nezasluženi koristi zase in za druge (Dobovšek 2005a, 25). Civilnopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope (Civil Law Convention on Corruption 1999)¹⁰ v 2. čl. opredeljuje korupcijo kot »neposredno ali posredno terjanje, ponujanje, dajanje ali sprejemanje podkupnine ali katerekoli druge nedovoljene koristi ali obljubo le-te, ki moti pravilno opravljanje dolžnosti ali ravnanje, zahtevano od prejemnika podkupnine, nedovoljeno korist ali obljubo le-te.« Korupcija, kot jo obravnavajo ZPKor¹¹ (Ur. l. RS 2/2004), ZIntPK¹² (Ur. l. RS 45/2010) ter

⁸ Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC), sprejeta 31. oktobra 2003 in v veljavi od 14. decembra 2005, je edini pravno zavezujoč univerzalni instrument za boj proti korupciji. Od držav zahteva sodelovanje v vseh vidikih boja zoper korupcijo, vključno s preventivo, preiskovanjem, pregonom kršiteljev ter z dajanjem medsebojne pravne pomoči. Glej UNODC (2010).

⁹ OECD je organizacija, ki je razvila vrsto javno-političnih instrumentov, smernic implementacije ter praktičnih orodij kot pomoč oblikovalcem politik in menedžerjem za zagotavljanje integritete in spodbujanje odpornosti proti korupciji v javnem sektorju. Glej OECD (2010).

¹⁰ Sprejme Odbor ministrov Sveta Evrope 4. novembra 1999 v Strasbourgu. Konvencija je v Sloveniji v veljavi od 1. novembra 2001, Ratificirana je z Zakonom o ratifikaciji Civilnopravne konvencije o korupciji (MCKK) (Ur. l. RS-MP 8/2003).

¹¹ Sprejme Državni zbor RS na seji 19. decembra 2003. Datum začetka veljavnosti zakona je 30. januar 2004 (Ur. l. RS 2/2004).

RePKRS¹³ (Ur. l. RS. 85/2004) pa je definirana kot »vsaka kršitev dolžnostnega ravnanja uradnih oz. odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki ali koristniki takih kršitev, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujene ali dane oz. zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.«

Vse zgoraj omenjene definicije so dokaj ozko zastavljene, med bolj splošne in enostavne pa zagotovo sodi delovna definicija WB (1997) in TI (2010b, 1 tč.), ki korupcijo opredeljuje kot zlorabo javnega položaja v zasebne namene. Vendar Tanzi (1998, 8) pri tem opozarja, da pri izhajanju iz te definicije ne smemo zaključiti, da korupcija ne obstaja tudi znotraj dejavnosti zasebnega sektorja.

Heidenheimer in Johnston (2002, 7–9) delita različne definicije korupcije na splošno na sledeče tri temeljne kategorije: (1) definicije, usmerjene na javne funkcije, (2) tržno usmerjene definicije ter (3) definicije, usmerjene na javni interes.

- 1) Definicije korupcije, usmerjene na javne funkcije, poudarjajo odstopanje od norm, ki so povezane z opravljanjem javne funkcije. Bayley (v Heidenheimer in Johnston 2002, 7) poda primer takšne opredelitve, ko pravi: »Korupcija je splošni termin, ki zajema zlorabo avtoritete kot posledico zasledovanja zasebnih koristi, ki niso nujno denarne;«
- 2) Tržno osredotočene definicije temeljijo na ekonomskih teorijah. Javnega uslužbenca oz. politika obravnavajo kot ekonomsko enoto, ki si prizadeva za maksimiziranje prihodkov. Leff (v Heidenheimer in Johnston 2002, 8) na primer pravi: »Korupcija je nepravna institucija, ki jo določeni posamezniki ali skupine posameznikov uporabljajo za pridobitev vpliva nad delovanjem birokracije;«
- 3) Definicije, usmerjene na javni interes, pa se osredotočajo predvsem na vpliv, ki ga ima korupcija na javni interes. Primer takšne definicije predstavlja že omenjena Friedrichova definicija, ki pravi, da gre za korupcijo takrat, kadar posameznik na oblasti, ki je pristojen za opravljanje določenih stvari (zaradi denarnih ali drugih

¹² Sprejme Državni zbor RS na seji 26. maja 2010. Zakon je v veljavi od 5. junija 2010 (Ur. l. RS 45/2010).

¹³ Sprejme Državni zbor RS v zvezi s 16. čl. ZPKor (Ur. l. RS 2/04) na seji dne 16. junija 2004 (Ur. l. RS. 85/2004).

nagrad) deluje v korist tistega, ki daje nagrade, s tem pa oškoduje javnost in njen interes.

Korupcijo lahko torej z drugimi besedami opredelimo tudi kot poseben odnos med državo in družbo, saj se odvija na stičišču med državo in različnimi nedržavnimi akterji. Na eni strani imamo skorumpiranega predstavnika javne oblasti, na drugi pa tistega, ki daje podkupnine.¹⁴ Med prve štejemo vse od predsednikov in najvišjih političnih funkcionarjev pa do hierarhično najnižjih in najbolj oddaljenih lokalnih javnih uslužbencev. Med številnimi možnimi nedržavnimi akterji pa lahko najdemo splošno javnost, različne nevladne in nejavne subjekte ali poslovne osebe (Andvig in drugi 2001, 7; Amundsen 2006, 2). V državni institucionalni areni se lahko korupcija pojavi znotraj različnih vej oblasti ter političnih in upravnih/birokratskih institucij (državnih upravnih služb, lokalne samouprave in javnih podjetij). Obstaja pa tudi v privatnih podjetjih ter nevladnih organizacijah, kjer ni vpletena nobena državna agencija ali državni uradnik (Andvig in drugi 2001, 7). Korupcija je, kot smo že povedali, tudi moralni in kulturni družbeni problem, prisoten v zasebnem poslovanju posameznikov. Kljub vsemu pa se večina definicij osredotoča na korupcijo kot državno-družbeni odnos. Andvig in drugi (2001, 8) pravijo, da je temu tako predvsem zaradi splošno razširjenega prepričanja, da je korupcija v javnem sektorju večji problem kot v zasebnem sektorju. Pa tudi zato, ker naj bi nadziranje korupcije v javnem sektorju predstavljalo nekakšen predpogoj za nadziranje korupcije v zasebnem sektorju.

Strokovnjak za boj proti korupciji Klitgaard (v Stapenhurst 2000, 1) pojasnjuje dinamiko korupcije s pomočjo preproste enačbe:

$$C = M + D - A$$

V svoji shemi prikazuje, da je obseg korupcije (C)¹⁵ odvisen od količine monopolne moči (M)¹⁶ in diskrecijske pravice (D),¹⁷ ki jo ima v rokah uradna oseba ter

¹⁴ V prispevku je naša pozornost namenjena predvsem prejemnikom korupcije, vendar pa priznavamo tudi pomen dajalcev podkupnine in njihovo vlogo v aktu korupcije.

¹⁵ *Ang. corruption*'. Glej Stapenhurst (2000, 1).

¹⁶ *Ang. monopoly power*' (*ibid.*).

od pomanjkanja odgovornosti (A).¹⁸ Uspešna protikorupcijska strategija si mora potemtakem prizadevati zmanjšati monopolno moč in diskrecijsko pravico uradnih oseb, s pomočjo nadzornih agencij pa povečati njihovo odgovornost.

Splošno gledano imamo v družbi opravka s korupcijo na različnih nivojih. Rose-Ackermanova (1999) govori o '*ang. low-level corruption*' oz. korupciji, ki se odvija na nižjih ravneh sistema in '*ang. high-level corruption*' oz. korupciji, ki zajema višje nivoje sistema. Jandosova (v Dobovšek in Minič 2005, 7–9) pa na drugi strani loči tri nivoje korupcije – mikro, srednji in makro nivo (glej Prilogo A). Za potrebe našega raziskovanja je zanimiv predvsem makro nivo, ki ga Jandosova povezuje z vladnimi naročili, sklepanjem večjih pogodb, večjimi deli v državi ter ostalimi večjimi investicijami. V korupcijo na višjem nivoju so po njenem mnenju lahko vpleteni vodilni v večjih podjetjih ali monopolih, pa tudi najvišji odločevalci v državnih institucijah in politiki. Takšna oblika korupcije pa – kljub svojemu velikemu družbenemu učinku – ostaja tabu (Dobovšek 2002b, 47).

2.2 POLITIČNA KORUPCIJA

Zavedati se je potrebno, da je korupcija v sodobnem času prisotna praktično v vseh sferah družbenega življenja in da tudi politika tukaj ni izjema. Bakker in Schulte Nordholt (2000, 9) ter Friedrich (2002, 16) ugotavljajo, da je korupcija endemična v vseh oblikah oblasti – '*ang. government*'. Dobovšek in Minič (2005) pa poudarjata, da je bistvo države politično ter da je država v osnovi politična institucija. Narava odnosa med gospodarstvom in politikom po njunem mnenju dopušča veliko možnosti za povezave na tem področju. Politiki pa morajo v takšnih okoliščinah svoje vedenje prilagajati trenutnim tržnim zahtevam in zakonitostim, ki jih prinaša korupcija.

Odgovor na vprašanje, kaj je politična korupcija, ni vedno enostaven. Politika je namreč že v osnovi naravnana tako, da temelji na zvezah in poznanstvih ter na opravljanju uslug za lažje doseganje zastavljenih ciljev. Zaradi te njene značilnosti pa je včasih težko ugotoviti in določiti meje dopustnega in legitimnega ter določiti, kje se dejansko začne korupcija. Neko dejanje, ki nekemu predstavlja običajen dogovor, ima lahko za nekoga drugega že elemente korupcije in kaznivega dejanja. Potrebno je

¹⁷ '*Ang. discretion*' (*ibid.*).

¹⁸ '*Ang. accountability*' (*ibid.*).

oblikovati neko enotno definicijo politične korupcije, ki pa trenutno še ne obstaja (Andvig in drugi 2001; Dobovšek in Minič 2005, 2). Huntington (1968, 69) poimenuje korupcijo 'nujno zlo', ko gre za doseganje stabilnega političnega razvoja. Ta funkcionalistični vidik so v svojih delih prevzemali tudi nekateri drugi teoretiki s področja politologije in sociologije. Še posebej tisti, ki so proučevali države v razvoju. V zadnjem času, ko beležimo vse več primerov novih demokracij tudi v tretjem svetu, pa se je pogled na korupcijo povsem spremenil. Korupcija danes predstavlja predvsem grožnjo konsolidaciji demokratičnega sistema v teh režimih. V skladu s tem pogledom torej ne škoduje zgolj gospodarstvu, temveč tudi institucijam političnega sistema – '*ang. polity*'¹⁹ (Seligson 2002, 409). Politične korupcije prav tako ni preprosto neposredno meriti. Amundsen (2006, 5) ugotavlja, da se raziskovalci, ko gre za merjenje politične korupcije, zanašajo zlasti na posredne metode merjenja in zaznave oz. stališča javnosti, ob tem pa se soočajo s širokim spektrom popularnih konotacij. Pojem 'politična korupcija' se namreč pogosto uporablja kot sinonim za korupcijo na splošno, medtem ko se pojem 'vladna korupcija' – '*ang. governmental corruption*' in pojem 'velika korupcija' – '*ang. grand corruption*' velikokrat uporabljata za označevanje 'politične korupcije'.

V konkretni razpravi, kot že rečeno, pozornost namenjamo predvsem korupciji v politiki, njenim pojavnim oblikam, vzrokom ter posledicam. Predstaviti želimo, kako politično korupcijo opredeljujejo izbrani teoretiki in nekatere mednarodne in državne organizacije. Birokratski oz. administrativni korupciji²⁰ pa posvečamo le toliko pozornosti, kot je smiselno ter nujno potrebno, da natančneje razmejimo obe obliki korupcije, ki jih mnogi avtorji, ki se ukvarjajo s proučevanjem tega področja, še vedno (pre)pogosto enačijo oz. ne ločujejo v zadostni meri. Ob tem pa poskušamo identificirati tudi ključne značilnosti oz. elemente korupcije v politiki in oblikovati splošno delovno definicijo.

2.2.1 Različne definicije politične korupcije

Konceptualizacij korupcije je mnogo, prav tako veliko pa je tudi različnih opredelitev politične korupcije. Širše gledano lahko politično korupcijo definiramo kot

¹⁹ Ang. izraz, ki pomeni ustanove političnega sistema. Glej Danica Fink-Hafner (2002, 13).

²⁰ V nadaljevanju bo v rabi zgolj izraz 'birokratska korupcija', ki bo predstavljal birokratsko – '*ang. birocatic*' in administrativno – '*ang. administrative*' korupcijo. Glej Amundsen (1999, 3–4; 2006, 8); Andvig in drugi (2001, 11).

»neetično vedenje, ki krši norme sistema političnega reda,« ali pa kot »kršenje formalnih pravil, ki regulirajo položaj politične avtoritete« (Amundsen 2006, 5). V skladu z že omenjeno delovno definicijo WB in TI, ki opredeljuje korupcijo kot zlorabo javne oblasti za pridobitev privatnih koristi, pa lahko politično korupcijo definiramo kot zlorabo politične oblasti za pridobitev privatnih koristi (*ibid.*). Vendar v primeru konkretne definicije pojem 'zloraba' ter pojem 'politično' nista dovolj natančno opredeljena.

Dobovšek in Minič (2005, 38) politično korupcijo prav tako poimenujeta zelo splošno. Opisujeta jo kot tipično recipročno dejavnost, »ki sloni na principu daj-dam in ki deluje skozi mrežo odnosov, proti katerim se je potrebno boriti z mrežo sodišč, policije in nevladnih organizacij.« Heidenheimer pa v svoji definiciji politično korupcijo opredeljuje kot vsakršno obliko »transakcije med privatnim in javnim sektorjem, s pomočjo katere se kolektivne dobrine na nelegitimni način preoblikujejo v privatna izplačila« (Heidenheimer in drugi 1989, 6). Opozoriti je potrebno, da omenjeni definiciji ne ločujeta jasno med politično in birokratsko korupcijo. Heidenheimer sicer predpostavlja nujno vpletenost države in državnih agentov v korupcijo, pozablja pa opredeliti, na kateri ravni oblasti se odvija politična, na kateri pa birokratska korupcija. Da je razlikovanje med korupcijo v politiki in majhno oz. birokratsko korupcijo pomembno, meni tudi Hodessova (2004, 1). Avtorica pravi, da je politična korupcija »zloraba moči za pridobitev osebne koristi, katere namen je večanje moči ali bogastva.« Glavni akterji v politični korupciji pa so politiki ali predstavniki javne oblasti, ki so nosilci javnih pooblastil in odgovornosti za zastopanje javnega interesa.

V ožji definiciji vključuje politična korupcija politične odločevalce – '*ang. decision-makers*' (Amundsen 1999, 3). Andvig in drugi (2001, 10–11); Amundsen (2006, 5) ter Antikorupcija.hr (2011) npr. navajajo, da je politična oziroma t.i. 'velika'²¹ korupcija prisotna na višjih ravneh političnega sistema ter ima politične posledice. Gre za primere, kjer so skorumpirani sami politiki ter državni predstavniki, ki izkoriščajo politično oblast za pridobitev in ohranitev moči, statusa ter premoženja. Z drugimi besedami, politična korupcija vključuje člane parlamenta, vladne ministre, višje državne uradnike in druge izvoljene, predlagane oz. imenovane visoke javne funkcionarje.

²¹ '*Ang. grand*'. V nadaljevanju bo v rabi zgolj izraz 'politična korupcija', ki bo predstavljal izraz politična korupcija – '*ang. political corruption*' in izraz velika korupcija – '*ang. grand corruption*'. Glej Amundsen (1999, 3; 2006, 5); Andvig in drugi (2001, 10–11).

Prisotna je torej tam, kjer se formulirajo politike oz. sprejemajo odločitve o distribuciji državnega premoženja in o pravilih igre. Na drugi strani pa imamo birokratsko korupcijo, ki se odvija tam, kjer se implementirajo politike. Slednjo lahko poimenujemo tudi 'majhna'²² korupcija. Nekoliko podrobneje pa je opisana v podpoglavju 2.2.4.

Korupcija v politiki pa se ne začne vedno s podkupovanjem političnih predstavnikov, ko so ti že/še na oblasti (Dobovšek in Minič 2005, 36). To ugotavlja tudi Hodessova (2004, 1) ki pravi: »Politična korupcija vključuje širok razpon kaznivih dejanj in nedovoljenih dejanj politikov pred, med in po prenehanju funkcije.« Nemalokrat so namreč zgodbi, da gospodarske družbe, interesne skupine in posamezniki investirajo v določene stranke ter posameznike, še predno ti dejansko pridejo na položaj. To najlažje in najmanj sporno storijo ob menjavanju oblasti oz. v času volilnih kampanj, ko so posamezniki pripravljeni plačati bistveno višje zneske, kot jih dovoljuje zakon. Politične elite pa morajo nato za ohranitev volilne in finančne podpore v zameno ugoditi zahtevam tistih, ki so jim izkazali naklonjenost (Dobovšek in Minič 2005, 36).²³ Ob pojmu politične korupcije obuja spomine na škandale, povezane z zbiranjem denarja za politične kampanje tudi Salas (2001, 190–196). Iskanje denarja je po njegovem mnenju skupaj s krizo strankarskega militantizma ustvarilo začaran krog, ki vklepa politiko v spiralo de-legitimacije. V takšnih razmerah pa je sodstvo le 'najšibkejši člen verige', ki samo razkriva sprevrženost sistema, ne pa njen vzrok.

Na splošno govorimo v primeru politične korupcije o dveh osnovnih procesih. V okviru prvega mislimo na metode, s katerimi vladajoče elite bogatijo individualno in kolektivno, s tem ko zlorablajo svoj položaj, moč in status za pridobivanje ter kopičenje resursov. Drugi proces pa predstavlja korupcijsko rabo teh in drugih javnih resursov za ohranjanje in širjenja moči. Odvija se takrat, ko uporabijo imetniki politične oblasti pridobljene oz. akumulirane resurse ter druga koruptivna sredstva za ohranitev in krepitev njihove moči (Amundsen 2006, 5; U4 2006).²⁴ Politično korupcijo lahko

²² 'Ang. *small*' ali 'ang. *petty*'. Glej Amundsen (1999, 3; 2006, 5); Andvig in drugi (2001, 10–11); Antikorupcija.hr (2011). Podrobneje jo opisujemo v podpoglavju »Politična korupcija vs. birokratska korupcija«.

²³ Področje financiranja političnih strank in predvolilnih kampanj v Sloveniji urejata Zakon o političnih strankah (Uradno prečiščeno besedilo) (ZPolS-UPB1) (Ur. l. RS. 100/2005) ter Zakon o volilni ter referendumski kampanji (ZVRK) (Ur. l. RS 41/2007).

²⁴ Več o omenjenih procesih in oblikah politične korupcije sledi v podpoglavju »Pojavne oblike politične korupcije«.

potemtakem definiramo tudi kot »zlorabo politične moči, ki jo izvršujejo nosilci javne oblasti za pridobivanje oz. ekstrakcijo²⁵ in akumulacijo bogastva ter izkoriščanje politično skorumpiranih sredstev za ohranjanje moči« (USLegal 2011). Potrebno pa je poudariti, da zlorabo politične moči v druge namene, kot je npr. zatiranje političnih nasprotnikov in splošno politično nasilje, ne moremo smatrati za politično korupcijo (*ibid.*).

Meja med politično korupcijo in drugimi bolj ali manj neprimernimi oblikami uporabe politične oblasti je pogosto zabrisana. Še vedno ni popolnoma jasno, katera politična sredstva vpliva so legalna, legitimna ter sprejemljiva in katera ne. Amundsen (2006, 8) kot primer izpostavi nominiranje,²⁶ ki ga številni raziskovalci vidijo kot glavni problem, čeprav je popolnoma v okviru danih pravnih sistemov. Pomembno pa je, da so v določanje meril vključeni tudi mednarodni standardi, saj gre v primeru politične korupcije tako za kršenje nacionalnih pravnih in regulatornih načel kot/ali tudi mednarodno sprejetih standardov in načel. Politična korupcija običajno zajema kršitve obstoječih zakonov in predpisov, vendar pa ni omejena zgolj na nezakonita dejanja (Amundsen 2006, 8; U4 2006). Johnston (1996); Andvig in drugi (2001, 11); (Amundsen 2006, 8) poudarjajo, da gre za politično korupcijo tudi takrat, ko imajo pravni predpisi vrzeli, ki jih oblastniki načrtno izkoriščajo in tako zakone zaobidejo, ignorirajo ali prilagajajo sebi v prid. Kljub vsemu se večji del družboslovcev osredotoča na politično korupcijo kot nezakonito dejavnost nosilcev javne oblasti (McCann in Redlawsk 2006, 797).²⁷

Mnogi teoretiki zagovarjajo, da je denar oz. akumulacija materialnih koristi, ki jo izvajajo politične elite, v konceptualizaciji politične korupcije nepogrešljiv element. »Brez vključitve denarja in materialnih uslug v definicijo bi koncept politične korupcije obsegal vse oblike nezakonitega in/ali nelegitimnega političnega delovanja in odločitev, vse oblike neprimerne vplivanja ter vsakršno zlorabo politične moči,« pojasnjuje Amundsen (2006, 8–9). Hodessova (2004, 1) pa nasprotno meni, da politična korupcija ne vključuje nujno denarne in materialne transakcije. V tem primeru gre lahko tudi za

²⁵'*Ang. extraction*'. Glej USLegal (2011). V nadaljevanju bo v uporabi zgolj izraz 'ekstrakcija', ki bo predstavljal izraz 'ekstrakcija' in izraz 'pridobivanje'.

²⁶ Mnogi predsedniki imajo namreč ekskluzivno pravico imenovanja velikega števila najvišjih uradnikov, menedžerjev državnih podjetij, vojaškega osebja itd., ki jo izkoriščajo v politične namene, v namene ohranjanja in pridobivanja moči ter za maksimiranje lastnega bogastva. Glej Amundsen (2006, 8).

²⁷ V konkretni razpravi zavzemamo širše stališče, ki ga zagovarjajo Andvig in drugi (2001, 11).

različne oblike 'trgovanja z vplivom' ali opravljanja uslug, ki zastrupljajo politiko in ogrožajo demokracijo.²⁸ Prav tako pa je, ko gre za politično korupcijo, težko dokazati tudi vpletenost osebnih koristi in koristi za posamezne skupine (npr. vlade ali politične stranke) v obliki denarnih ter drugih materialnih nagrad. Amundsen (2006, 9) pravi, da so v tem pogledu še posebej problematične obljube o prihodnjih koristih, ki lahko vplivajo na odločitve in lojalnost posameznikov. Ena izmed takšnih obljub je npr. obljuba položaja ministra članom parlamenta v zameno za uveljavitev določenih delov zakonodaje. Probleme, povezane z določanjem pravne definicije korupcije in politične korupcije pa razkriva tudi podrobnejša analiza stanja v Sloveniji (Dobovšek 2005a).

2.2.2 Temeljne značilnosti politične korupcije

Po natančnem pregledu definicij korupcije v politiki in razmejitvi le-te od birokratske korupcije poskusimo shematsko ter strnjeno prikazati vse glavne značilnosti in elemente politične korupcije, ki jih v zgoraj omenjenih opredelitvah navajajo izbrani teoretiki.

Tabela 2.1: Temeljne značilnosti politične korupcije

Nivo in vpliv politične korupcije	Odvija se na višjih ravneh političnega sistema in ima politične posledice.
Glavni akterji	<p>Politični odločevalci oz. posamezniki, ki imajo moč oblikovanja zakonov ter predpisov (politiki ter najvišji državni uradniki). Ne zajema pa državnih uslužbencev, ki so zadolženi za implementacijo javnih politik in zaposleni v storitvenih sektorjih.²⁹</p> <p>– Izvršilna veja oblasti: šef države, predsednik vlade, vladni ministri, najvišji državni uslužbenci in vrhovni vojaški voditelji</p>

²⁸ V delovni definiciji upoštevamo pogled na politično korupcijo in vpletenost materialnih spodbud, kot ga opisuje Amundsen (2006, 8–9).

²⁹ Kljub vsemu je ločitev med birokratsko in politično korupcijo nejasna ter dvoumna (Amundsen 1999, 3; 2006, 8).

	<ul style="list-style-type: none"> – Zakonodajna veja oblasti: poslanci oz. člani parlamenta – Sodna veja oblasti: sodniki ustavnih, vrhovnih ter višjih sodišč – Lokalne oblasti: župani in člani občinskih svetov³⁰
Cilji	<p>Pridobitev določenih osebnih koristi in ugodnosti ter koristi in ugodnosti za posamezne skupine (npr. vlade ali politične stranke), kot so zlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ohranitev in razširitev moči – status – premoženje (denarni dobiček)
Dejanja, ki jih zajema politična korupcija	<ul style="list-style-type: none"> – Navadno vključuje kršenje obstoječih pravnih predpisov, vendar pa ni omejena zgolj na nelegalna dejanja. Zajema tudi načrtno izkoriščanje t.i. lukenj oz. vrzeli v zakonih in predpisih ter primere, ko posamezniki pravne predpise zaobidejo, le-te ignorirajo ali jih prilagajajo sebi v prid; – Poleg kršenja nacionalnih pravnih in regulacijskih načel (lahko) zajema tudi kršenje mednarodnih standardov in načel. – Vključuje širok razpon kaznivih dejanj in nedovoljenih dejanj politikov pred, med in po prenehanju funkcije.
Temeljne pojavne oblike	<ul style="list-style-type: none"> – Korupcija kot akumulacija in ekstrakcija – Korupcija za ohranitev in širjenje moči
Drugi nujni elementi	<ul style="list-style-type: none"> – Zloraba politične moči. – Nujno mora vsebovati ali obljubljeni neko obliko materialne spodbude, kot je denar ali denarni ekvivalenti (npr. dobrine in usluge).

Vir podatkov: Johnston (1996); Amundsen (1999, 3; 2006, 5–9); Andvig in drugi (2001, 10–11); Hodess (2004, 1); U4 (2006); Antikorupcija.hr (2011).

³⁰ Ni vključeno v vseh definicijah. Glej Amundsen 2006 (9); U4 (2006).

Zaradi nadaljnega proučevanja je potrebno omenjene značilnosti korupcije v politiki povezati v splošno delovno definicijo. Politično korupcijo lahko potemtakem opredelimo tudi kot »(1) **recipročno dejavnost, ki se odvija na višjih ravneh političnega sistema in ima politične posledice; (2) vanjo so vpleteni politični odločevalci oz. posamezniki, ki imajo moč oblikovanja zakonov in predpisov; (3) predstavlja zlorabo politične moči za pridobitev določenih privatnih in/ali kolektivnih koristi; (4) vključuje predvsem kršitve obstoječih nacionalnih ter/ali mednarodnih pravnih predpisov in/ali tudi izkoriščanje, neupoštevanje in prikrojevanje obstoječih pravnih predpisov v osebno korist; (5) hkrati pa zajema tudi vključenost ali zgolj obljubo ene ali več oblik materialne spodbude.**«

2.2.3 Pojavne oblike politične korupcije

Korupcijo je moč opredeliti na osnovi različnih kriterijev. Različne oblike korupcije lahko razlikujemo glede na glavne vpletene akterje oz. pobudnike in dobičkarje korupcijskega dejanja, lahko pa tudi glede na motiv, način ter obseg korupcijskega vedenja. Kot smo že ugotovili, ima politična korupcija v širšem smislu dve osnovni obliki, ki se pogosto medsebojno prepletata. Prva oblika je korupcijska akumulacija in ekstrakcija iz privatnega sektorja ter državnega premoženja. Ta se odvija pretežno tam, kjer se srečujeta in povezujeta politika ter gospodarstvo. Druga oblika politične korupcije pa je korupcija, katere namen je ohraniti in širiti moč oz. oblast, ki je prisotna v političnih volilnih procesih ter procesih odločanja. Zajema pa razne oblike političnega favoriziranja³¹ in patronaže.³²

2.2.3.1 Politična korupcija kot akumulacija

O politični korupciji kot obliki akumulacije ali ekstrakcije resursov govorimo takrat, ko nosilci javne oblasti uporabljajo in zlorablajo svojo moč za nemoralno in

³¹'*Ang. favoritism*'. Praksa obravnavanja posameznika ali skupine na privilegiran način. Glej Nadler in Schulman (2006).

³²'*Ang. patronage*'. Praksa imenovanja na položaj, dodelovanja pogodb itd. oz. razdeljevanja uslug tistim, ki so pomagali izvoliti osebo, ki ima pooblastilo za imenovanje (*ibid.*).

nezakonito pridobivanje denarja iz privatnega sektorja, javnofinančnih dohodkov ter gospodarstva na splošno. Ta proces lahko – odvisno od obsega in konteksta – poimenujemo ekstrakcija, poneverjanje, iskanje rent, ropanje ali celo kleptokracija³³ (Amundsen 2006, 3–4; U4 2006; USLegal 2011). Ekstrakcija se načeloma odvija v obliki utaj, goljufij ter ponujanja podkupnin pri javnih naročilih, vladnih projektih, privatizaciji in obdavčevanju. Zaradi prepletenosti najvišjih politikov, nacionalnih interesov ter tajnosti pa so zlasti vojaška naročila še posebej pogosta tarča te oblike politične korupcije (Amundsen 2006, 4).

Politična ekstrakcija iz zasebnega sektorja vključuje razne oblike podkupnin, 'provizij' ter pristojbin za privatna podjetja. Zajema klasične oblike korupcije, kot so: plačila za zagotovitev vladnih storitev, dodelitev dovoljenj, licenc, garancij in posojil ter javnih projektov in pogodb. Namen podkupnin je lahko tudi zaščita podjetij in politično ustvarjanje tržnih preferenc, monopolnih pravic in tržne zaščite. Lahko pa vključuje tudi plačila za regulativne izjeme, npr. ko gre za davčne predpise, varstvo okolja ali delovno pravo (U4 2006). Skratka v teh primerih govorimo o različnih načinih, s katerimi si lahko zasebni sektor 'kupi' politične usluge.

Politična ekstrakcija, ki jo izvajajo vladajoče elite, se lahko odvija takrat, ko le-te favorizirajo podjetja, ki jih imajo v direktni lasti. O politični korupciji govorimo, kadar s temi sredstvi vladajoči (v času, ko so na oblasti) ustvarijo lastna privatna podjetja in posle. Zajema mnoge že omenjene mehanizme, kot so npr. politična odobritev storitev, pogodb in dovoljenj, politično ustvarjene tržne zaščite ter monopolov in regulativne izjeme. Vladajoča politična elita pa lahko sredstva pridobi tudi s pomočjo tatvine in utaje javnih sredstev (Amundsen 2006, 6; Budak 2006, 71). Med temi praksami U4 (2006) omenja razne prenose iz javnega proračuna, manipuliranje s procesi privatizacije ter izkoriščanje (včasih tudi izčrpavanje) državnih naravnih virov, kot so nafta, plin, les, minerali itd.

³³ Skovanka iz grških besed '*klepto*' + '*kratein*', kar pomeni 'vladavina tatov'. Gre za posebno vrsto oblasti, kjer vladajoči izkoriščajo nacionalne vire in kradejo (Dictionary.com 2010).

Tabela 2.2: Poglavitne prakse, ki jih vključuje politična korupcija kot akumulacija

Korupcijski načini akumulacije in ekstrakcije resursov	
1.	Podkupnine in provizije, pridobljene iz privatnega podjetniškega sektorja;
2.	Neupravičena ekstrakcija s pomočjo davkov in carin;
3.	Goljufije in gospodarski kriminal;
4.	Politično ustvarjanje priložnosti za iskanje rent;
5.	Politično ustvarjanje tržnih uslug, ki koristijo podjetjem v lasti političnih elit;
6.	Prenosi iz javnega proračuna;
7.	Izkoriščanje državnih naravnih virov;
8.	Manipuliranje s procesi privatizacije;
9.	Izsiljevanje političnih strank in financiranje volilnih kampanj s strani države, privatnega sektorja ali volivcev.

Vir podatkov: Amundsen (2006, 3–6); Budak (2006, 71); U4 (2006); USLegal (2011).

2.2.3.2 Politična korupcija kot ohranjanje in širjenje moči

Drugo obliko politične korupcije pa, kot že rečeno, predstavlja zloraba sredstev (in javnega denarja), pridobljenih v procesu akumulacije, za ohranjanje in širjenje moči. Vršilci dolžnosti lahko, da obdržijo oblast, uporabijo številne metode in tehnike, med katerimi so mnoge povsem zakonite, druge pa nezakonite in koruptivne. Amundsen (2006, 7) pravi, da lahko korupcijsko izkoriščanje politične moči za ohranitev in širjenje oblasti zajema razne oblike kupovanja politične podpore s pomočjo favoriziranja, klientelizma,³⁴ kooptacije,³⁵ patronažnih politik in kupovanja glasov. Sredstva vključujejo distribucijo finančnih in materialnih koristi, kot so denar, darila in rente, obenem pa tudi simboličnih vrednosti, kot sta status in 'inkluzija'. Korupcijska zloraba

³⁴ 'Ang. *clientelism*'. Sofisticirana hierarhično urejena omrežja 'patron-klient' odnosov, v okviru katerih vladajoči oz. patroni svojim klientom/privržencem v zameno za politično in materialno podporo odobrijo določene storitve, stališča in javno podporo. Glej Kettering (v Brinkerhoff in Goldsmith 2002, 2).

³⁵ 'Ang. *cooptation*'. Pomeni izplačevanje tekmecev. Organizacije civilne družbe ter medije je tako mogoče priključiti k vladnim organizacijam (U4 2006).

politične moči pa zajema tudi manipulacijo s številnimi nadzornimi institucijami, kar lahko privede do različnih 'sindromov nekaznovanosti'.

Med to obliko politične korupcije torej uvrščamo različne denarne in materialne usluge za pridobitev politične lojalnosti in podpore, s katerimi lahko nosilci oblasti izplačajo svoje nasprotnike in opozicijo ter si na ta način zagotovijo parlamentarno večino. U4 (U4 2006) na svoji spletni strani pojasnjuje, da se lahko korupcijsko izkoriščanje politične moči za ohranitev in širjenje oblasti odvija na vseh ravneh in vključuje tako opozicijske stranke in poslance kot tudi državljane. Politično lojalnost in podporo pa je moč kupiti s pomočjo neposrednih denarnih plačil ali obljube le-teh, s pomočjo ponudbe delovnega mesta, imenovanja ali visokega položaja,³⁶ ali s pomočjo ponudbe položaja v javnih podjetjih in agencijah.

Kot že rečeno, lahko oblastniki zavarujejo moč v svojih rokah tudi s pomočjo podkupovanja javnih institucij nadzora in odgovornosti ter manipuliranja z njimi. To lahko storijo na različne načine, med katerimi Amundsen (2006, 7) omenja predvsem sledeče: (1) kupovanje parlamentarne večine; (2) kupovanje ugodnih zakonodajnih odločitev; (3) kupovanje pozitivnih odločb; (4) kupovanje popustljivega nadzora različnih nadzornih agencij³⁷ ter (5) kupovanje lojalnih odločitev volilne komisije in višjih sodišč. Med tovrstne oblike politične korupcije torej uvrščamo predvsem korupcijo v okviru volilnega procesa, različne načine vplivanja na delovanje sodišč in drugih javnih nadzornih organov za čim bolj neučinkovito (in za vpletene skorumpirane posameznike čim bolj ugodno) obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj, ter različne načine vplivanja na delovanje zakonodajne oblasti, da legalizira ugodnejšo obravnavo nekaterih interesnih skupin (Budak 2006, 70; Antikorupcija.hr 2011). S podkupovanjem vladnih institucij nadzora lahko tako politične elite zaustavijo preiskovanje in revizijo ter si pridobijo pravno imuniteto, s kupovanjem lojalnosti in odločitev volilne komisije ter kupovanjem glasov pa si lahko zagotovijo celo ponovno izvolitev.

O takšni obliki politične korupcije govorimo takrat, ko se državni resursi, ki so na voljo funkcionarjem za javne namene, na pristranski in neustaven način zlorabijo za strankarske volilne kampanje. Pa seveda tudi takrat, ko se materialna sredstva za politične stranke in politične kampanje pridobijo od privatnih podjetij, v zameno pa

³⁶ Ministrskega, sodnega, lokalnega in drugih visokih državnih položajev.

³⁷ Varuha človekovih pravic, tožilcev, nadzornikov in revizorjev.

obljubijo določena javna sredstva ali druge koristi (U4 2006). Tukaj lahko kot primer omenimo sporno Lekovo financiranje volilne kampanje Slovenske ljudske stranke (SLS) iz leta 1992, za katerega je Okrožno sodišče v Ljubljani ugotovilo, da je bilo vsaj v posameznih točkah nezakonito. Krašovec (2000, 145) v svoji knjigi »Moč v političnih strankah« ugotavlja, da sta bila zakonsko sporna, v skladu z medijskim poročanjem, še dva primera financiranja SLS. Prvi je bil prenos namenskih proračunskih sredstev, nakazanih Zvezi podeželske mladine za projekt Vrnimo življenje v kmečke vasi, ki je v letu 1992 uporabljala isti žiro račun kot SLS. Iz dela nakazanih namenskih proračunskih sredstev naj bi se v istem letu financirala tudi volilna kampanja. Drugi primer pa je bil financiranje tabora SLS v letu 1998.

Tabela 2.3: Temeljne prakse, ki jih vključuje politična korupcija kot ohranjanje in širitev moči

Korupcijski načini ohranjanja in širitve moči	
1.	Kupovanje politične podpore in parlamentarne večine s strani drugih političnih strank in politikov;
2.	Kooptacija ter ohranjanje patron-klient omrežij – ' <i>ang. patron-client networks</i> ';
3.	Kupovanje odločitev parlamentarnih, sodnih in nadzornih teles;
4.	Favoriziranje (protekcija, pristranost) ter patronaža v alokaciji vladnih resursov;
5.	Kupovanje volivcev in volilnih glasov, volilna prevara;
6.	Uporaba javnega denarja za volilne kampanje;
7.	Podkupovanje medijev in civilne družbe.

Vir podatkov: Amundsen (2006, 7); Budak (2006, 70); U4 (2006); Antikorupcija.hr (2011).

2.2.4 Politična korupcija vs. birokratska korupcija

Pojem 'politična korupcija' teoretiki zelo različno uporabljajo. Kot smo že omenili, lahko politično korupcijo ločimo od birokratske korupcije, vendar je ta razlika dokaj nejasna. Amundsen (1999, 3; 2006, 8) pravi, da temelji na Webrovem ločevanju politike od uprave in ločevanju vloge posameznika kot javnega uslužbenca od njegove vloge kot zasebnika. Obe razlikovanji sta se v praksi izkazali za težko izvedljivi in jih je zato tudi težje proučevati. Kljub vsemu pa je, v analitičnem smislu, ločevanje smiselno in pomembno.

»Politična korupcija je lahko slučajna, vodena ali prikrita« (Andvig in drugi 2001, 11). V nekaterih primerih, ko se na posameznem področju odvija politična korupcija, se lahko zgodi, da javnost z njo v svojem vsakdanjem življenju sploh ne pride v stik, niti ne ve zanjo. O njej, kot že povedano, govorimo, kadar so skorumpirani sami politiki in politični odločevalci, kot so šefi države, predsedniki vlade, ministri, in najvišji uradniki, ki so upravičeni ter pristojni, da oblikujejo, uveljavljajo in implementirajo zakone v imenu ljudstva. V tem pogledu imamo torej opravka s posamezniki na visokih položajih, ki izkoriščajo svojo moč ter pooblastila za pridobivanje velikih podkupnin od nacionalnih in transnacionalnih korporacij, lahko pa tudi za prilastitev ogromnih izplačil od pogodbenih goljufij ali za utajo in prenos sredstev iz javne blagajne na privatne bančne račune (običajno v tujini). Politična korupcija zajema tudi prikrojitev formulacije javnih politik in zakonodaje v korist politikov in zakonodajalcev (Moody-Stuart 1997; Doig in Theobald 2000, 3). Med politično korupcijo pa po drugi strani ne moremo šteti tiste oblike korupcijskih praks, ki se odvijajo v zdravstvu, šolstvu ter javnih službah oz. povsod tam, kjer prihajajo ljudje v stik z oblastjo kot klienti in uporabniki storitev (Amundsen 2006, 8). Ko poskušamo definirati politično korupcijo se hkrati pojavi tudi vprašanje, ali lahko/naj koncept zajema (poleg že omenjenih akterjev) tudi predstavnike lokalne oblasti, kot so župani in člani občinskih svetov. Nekateri avtorji jih namreč vključujejo v definicije, medtem ko številni ne.³⁸

Na drugi strani pa imamo birokratsko korupcijo, ki se odvija v javni upravi na ravni implementacije javnih politik. Poimenujemo jo lahko tudi 'ulična' – '*ang. street-level*' korupcija, saj predstavlja tisto, kar lahko državljani občutijo, kadar so v stiku z

³⁸ Naša delovna definicija vključuje tudi predstavnike lokalne oblasti.

javno upravo in javnimi službami.³⁹ V igri so navadno predvsem skromne denarne vsote (prilagojene lokalnim razmeram), zato birokratsko korupcijo pogosto omenjamo tudi kot 'rutinsko' in 'majhno' korupcijo.⁴⁰ Kljub vsemu pa so lahko (tudi ko gre za birokratsko korupcijo) vsote v posameznih primerih in v agregatnem smislu, kot seštevek, dokaj velike (Amundsen 1999, 3; 2006, 8). Za takšno obliko korupcije ni nujno, da ima politični vpliv, ali da je del političnega sistema (Andvig in drugi 2001, 11). Do tega pride zlasti takrat, ko uspe močna in ne-skorumpirana vlada počistiti politične hodnike, ne pa tudi celotne javne uprave, tako da so posamezne službe in uradi še vedno vpleteni v korupcijske prakse. Birokratsko korupcijo je običajno mogoče preprečevati in zmanjševati z revizijami, zakonodajo in institucionalnimi reformami, medtem ko degenerativne posledice politične korupcije zahtevajo nekoliko več kot le pravni ali administrativni pristop. Endemična politična korupcija zahteva radikalne politične reforme, sistem 'zavor in ravnotežja'⁴¹ ter globoko demokratizacijo (Amundsen 1999, 4). Kljub omenjenim razlikam pa gresta običajno politična in birokratska korupcija dobro z roko v roki in se vzajemno tudi podpirata ter krepiata. Politična korupcija je navadno podprta s široko razširjeno birokratsko korupcijo. Korupcija, ki vključuje posameznike na visokih položajih, pa je prav tako nalezljiva za uradnike na nižjih ravneh, ki pogosto sledijo slabemu vzoru ali pa celo navodilom svojih nadrejenih (Andvig in drugi 2001, 11; Budak 2006, 71).

Kot že rečeno, je ločevanje med birokratsko in politično korupcijo v marsikaterem pogledu težavno in nejasno, preprosta opredelitev politične korupcije kot deviacije od formalnih pravil ter stroga osredotočenost na zgolj birokratsko korupcijo, pa zavajajoči.

³⁹ Npr. šolami, bolnišnicami, policijo, carino, davčno upravo itd.

⁴⁰ 'Ang. *petty corruption*' in 'ang. *small corruption*'. Glej Amundsen (1999, 3; 2006, 8); Andvig in drugi (2001, 11); Antikorupcija.hr (2011).

⁴¹ 'Ang. *checks and balances system*'. Sistem predpostavlja ločitev oblasti na tri dele – izvršno, zakonodajno in sodno – kar naj bi zagotavljalo ločitev, razpršitev, uravnoteženost oblasti, s tem pa tudi njeno legitimnost. Idejo o ločitvi oblasti na tri dele prvi predvidi Montesquieu (Your Dictionary 2010).

Tabela 2.4: Primerjava med politično in birokratsko korupcijo

	POLITIČNA KORUPCIJA	BIROKRATSKA KORUPCIJA
Različna poimenovanja	'Velika' oz. ' <i>ang. grand</i> ' korupcija, 'makro' korupcija	'Ulična' ali ' <i>ang. street level</i> ' korupcija, 'majhna' oz. ' <i>ang. petty</i> ' korupcija, 'rutinska' korupcija
Raven	Raven formulacije javnih politik oz. sprejemanja odločitev o distribuciji državnega premoženja in pravilih igre	Raven implementacije javnih politik
Glavne značilnosti	<ul style="list-style-type: none"> – Javnost z njo v svojem vsakdanjem življenju običajno ne pride v stik, niti ne ve zanjo. – Vključuje vpletenost politikov in političnih odločevalcev, kot so: šefi države, predsedniki vlade, vladni ministri, člani parlamenta, višji državni uradniki in drugi izvoljeni, predlagani oz. imenovani visoki javni funkcionarji. – Vpleteni izkoriščajo moč in pooblastila za pridobivanje velikih podkupnin od nacionalnih ter transnacionalnih korporacij, za prilastitev ogromnih izplačil od pogodbenih goljufij ali za utajo in prenos sredstev iz javne blagajne na privatne bančne račune. Zajema pa tudi prirojitev formulacije javnih politik in zakonodaje v korist politikov in zakonodajalcev. 	<ul style="list-style-type: none"> – Državljeni jo lahko občutijo vselej, kadar so v stiku z javno upravo in različnimi javnimi službami (npr. šolami, bolnišnicami, policijo, carino, davčno upravo itd.), oz. kadar prihajajo v stik z oblastjo kot klienti in uporabniki storitev. – Običajno so v igri manjše denarne vsote. Kljub vsemu pa so lahko vsote v posameznih primerih in v agregatnem smislu dokaj velike.

Politični vpliv	Da, je nosilka političnega vpliva oz. posledic.	Ni nujno, da ima politični vpliv ali da je del političnega sistema.
Preprečevanje	Z revizijami, zakonodajo in institucionalnimi reformami.	Z radikalnimi političnimi reformami, sistemom 'zavor in ravnotežja' ter demokratizacijo.
Medsebojna povezanost	Politična korupcija je običajno podprta s široko razširjeno birokratsko korupcijo.	Korupcija posameznikov na visokih položajih je pogosto nalezljiva tudi za uradnike na nižjih ravneh.

Vir podatkov: Moody-Stuart (1997); Amundsen (1999, 3–4; 2006, 8); Doig in Theobald (2000, 3); Andvig in drugi (2001, 11); Budak (2006, 71); Antikorupcija.hr (2011).

2.2.5 Vzroki politične korupcije

Edini način, ki v praksi zagotavlja zmanjšanje obsega politične korupcije v katerikoli državi, je odprava vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo ter pospešujejo njen pojav in razvoj. Korupcijo pa je dejansko težko povezati z enim samim vzrokom. Kljub vsemu lahko poskusimo izpostaviti nekaj pogosto omenjenih osrednjih faktorjev nastanka ter razširjenosti politične korupcije na splošno in v Sloveniji.

Friedrich (1972, 127) npr. povezuje politično korupcijo s posebno obliko motivacije, ki je običajno zasebna korist (materialna ali nematerialna, osebna, skupinska ali družinska), zagotovljena na račun javnih stroškov. Vzrok koruptivnega dejanja je torej po njegovem mnenju želja po okoriščenju. S tem se strinja tudi Acceto (2000), ki pravi, da je želja po materialnem okoriščenju praviloma glavni motiv pobudnika korupcijskega dejanja, običajno pa tudi pri drugi stranki. Pristop, ki temelji na analizi motivacije tistih, ki se vključijo v politično korupcijo, pa ima veliko različic. En pogled zavzema stališče, da je družbeni občutek za etos izginil s pojavom in porastom razreda sebično-orientiranih kariernih politikov. Pojav tako imenovanih 'biznis' politikov, ali – kot jih poimenujeta Rogow in Lasswell (v Heywood 1997, 12) – '*ang. gain politicians*'⁴², odraža nagnjenost k vedno večjemu številu vstopov v politiko, ki

⁴² Predsedniki strank, ki imajo zelo malo interesa za nacionalna politična vprašanja. Glej Heywood (1997, 12).

temeljijo predvsem na iskanju osebne koristi. Alternativni pogled pa predpostavlja, da so za pojav in razmah politične korupcije še posebej krive nizke finančne nagrade in spodbude, ki jih prejemajo mnogi v javnem sektorju (Heywood 1997, 12). Johnston (1996) na drugi strani meni, da je korupcija v politiki odklon od racionalno-pravnih norm in načel moderne države. Glavni vzrok za njen pojav vidi v šibkosti sistema odgovornosti med državljani in tistimi na oblasti. Politična korupcija pa je po njegovem mnenju tudi veliko več kot zgolj deviacija od formalnih in napisanih pravnih norm, etičnih kodeksov in sodnih odločitev. Oblastniki lahko zakone in predpise namreč tudi zlorablajo, ali pa le-te zaobidejo, ignorirajo in prikrojujejo v lastno korist. Politično korupcijo pa je najlažje uporabiti tam, kjer je pravni okvir, po katerem se navadno ocenjuje in presoja o korupcijskih praksah, dvoumen ali šibak, s tem pa je olajšano tudi neposredno poseganje oblastnikov.

Do korupcije v politiki prihaja predvsem zaradi prekrivanja in konfliktnosti pristojnosti. Salas (2001) vidi nevarnost za infiltracijo in širitev korupcije v politično sfero predvsem v nezadostnem ločevanju pristojnosti in brisanju oz. odpravljanju meja med posameznimi vejami oblasti. Zakon je zanj v tem primeru le (zanemarljivo) 'tveganje', ki ga korupcija mora znati zaobiti. Amundsen (1999, 7) posebej poudarja še: (1) manipuliranje z informacijskimi tokovi; (2) politične boje moči za dostop do redkih dobrin; (3) osebne odnose odvisnosti in lojalnosti; (4) pomanjkanje transparentnosti in (5) pomanjkljive nadzorne mehanizme. Dobovšek (2005a) pa med splošne vzroke politične korupcije uvršča predvsem veliko količino zakonodaje v novonastalih državah sveta ter nastajajočo zakonodajo Evropske unije (EU), krhkost pravosodnih sistemov in uklonljivost le-teh pričakovanjem politikov.

Heywood (1997, 14–15) v svojem prispevku kot možni faktor korupcije v politiki posebej navaja tudi financiranje političnih strank in volitev. Pravi, da je demokratični politični proces, finančno gledano, velik zalogaj, ki postaja iz leta v leto dražji. Ta trend naraščanja volilnih stroškov pa je moč opaziti v vseh sodobnih demokratičnih državah. Rose-Ackermanova (v Heywood 1997, 14) v zvezi s tem poudarja, da so politiki potencialno koruptivni predvsem takrat, ko pričakujejo, da bodo na volitvah poraženi. Razlogov za omenjeno naraščanje stroškov politike je več. Najočitnejši med njimi je zagotovo čedalje večja odvisnost politike od televizijskega oglaševanja kot primarnega sredstva za komuniciranje z volivci. V sodobnem času

lahko pravzaprav govorimo o t.i. 'dobi mediakracije'.⁴³ Pomembno na stroške vplivajo tudi vedno višje cene političnih svetovalcev in visoki izdatki za zbiranje sredstev. Omeniti pa je potrebno, da se politične stranke dandanes zapletajo v drage bitke za javni ugled tudi v obdobjih, ko ni nobenih volitev (Heywood 1997, 14–15).

2.2.5.1 Vzroki politične korupcije v Sloveniji

Težko je zagotovo reči, v kolikšni meri je Slovenija skorumpirana država ter kateri faktorji so tisti glavni krivci za pojav in širitev politične korupcije pri nas. Aktualni predsednik KPK Klemenčič (2010) meni, da gre v primeru politične korupcije v Sloveniji za realen problem, razloge zanj pa išče predvsem v nedelovanju pravne države, ki se navzven kaže kot pomanjkanje sodnega epiloga ter kaznovanja zlorab javnih financ. Obenem pa opozarja tudi na šibkost oz. apatičnosti institucij, ki skrbijo za izvajanje zakonodaje, na pogoste nejasnosti, ko gre za lastništva podjetij, ki se potegujejo na javnih razpisih, ter na dejstvo, da je v skladu s slovensko zakonodajo zelo težko zaseči premoženje, pridobljeno na nezakonit način (Klemenčič 2011). Dobovšek in Minič (2005, 44–47) na drugi strani vidita vzroke za korupcijo v Sloveniji zlasti v razgradnji vrednot, nesposobnosti nadrejenih, nemoralnosti posameznikov v javnem življenju, pomanjkanju notranjega nadzora, neenakosti pred zakonom, itd. Avtorja ugotavljata, da imamo dobro zakonodajo, hkrati pa opozarjata na šibkost dejanske implementacije le-te v vsakdanjem življenju ter prenizke kazni, ki se v praksi ne izvajajo dosledno. Politična situacija je z vidika korupcije problematična predvsem zaradi povezav, ki so bile vzpostavljene v preteklosti. Opaziti je močan politični vpliv v javnem sektorju in moč neformalnih mrež na področju ekonomije, kjer so za razvoj potrebna poznanstva.⁴⁴ Neformalne mreže so po mnenju Dobovška in Miniča (2005, 45) posledica majhnosti Slovenije. Ko namreč posameznik pridobi določen položaj v družbi, nato samo kroži na tej stopnji. Zaradi omenjene majhnosti države pa je omejeno tudi število ljudi na položajih. To privede do tega, da se na določeni stopnji vsi med seboj poznajo in drug drugemu zagotavljajo usluge. V povezavi s specifičnostjo okolja v Sloveniji pa našteva nekaj splošnih dejavnikov, ki povečujejo možnost nastanka korupcije, tudi Kranjc (2000, 302). Avtor omenja predvsem sledeče: (1) osebna

⁴³ 'Ang. *mediacracy*'. Glej Heywood (1997, 14).

⁴⁴ To je najbolj izrazito vidno na področju financiranja volitev.

poznanstva; (2) strah pred zamero; (3) familiarnost; (4) nejasnost v pristojnosti in odgovornosti; (4) splošna usmerjenost v materialne dobrine; (5) destruktivni odnos do države in državnih institucij ter (6) pomanjkanje trdnih etičnih standardov.

Nevarnost za razraščanje korupcije v politiki pri nas predstavlja zlasti področje lobiranja.⁴⁵ Vključuje namreč dejavnosti, povezane z vplivanjem interesnih skupin predvsem na odločitve parlamenta in politike. Dobovšek in Minič (2005, 46) ga opredelujeta kot nekakšno menjavo dobrin oz. odnos 'daj-dam', ki dopušča veliko možnosti za pojav korupcije v obliki podkupovanja, dajanja daril itd.. Odgovor na vprašanje, kaj je pri tem dopustno in korektno, pa ni vedno enostaven.

Strokovnjaki imajo torej različne poglede na to, kaj so poglobitni vzroki za pojav politične korupcije pri nas. V tem pogledu pa je zagotovo zanimivo tudi splošno mnenje javnosti. Tako v raziskavah »Stališča o korupciji«, katerih naročnik je KPK, anketiranci kot glavni vzrok za pojav korupcije v Sloveniji navajajo neučinkovit pregon korupcije. O tem je prepričanih 29 odstotkov vprašanih. Za slabo stanje na tem področju vprašani krivijo tudi slabo zakonodajo (23 %) ter prenizke kazni (21 %). 19 odstotkov vprašanih pa kot vzrok korupcije navaja ustaljene navade ljudi (CJMMK 2010d, 14).

Tabela 2.5: Nekaj temeljnih faktorjev nastanka politične korupcije na splošno in v Sloveniji

Vzroki za nastanek politične korupcije na splošno	Vzroki za nastanek politične korupcije v Sloveniji
<ul style="list-style-type: none"> – Iskanje koristi (osebne, (ne)materialne, skupinske, individualne, družinske) (Friedrich 1972, 127; Acceto 2000); – Nizke finančne nagrade in spodbude v javnem sektorju (Heywood 1997, 12); – Šibkost sistema odgovornosti med 	<ul style="list-style-type: none"> – Nedelovanje pravne države oz. pomanjkanje sodnega epiloga in kaznovanja zlorab javnih financ (Klemenčič 2010); – Šibkost in apatičnost institucij, ki skrbijo za izvajanje zakonodaje (Klemenčič 2011); – Pogoste nejasnosti glede lastništva podjetij,

⁴⁵ Področje lobiranja v Sloveniji ureja ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010). Z lobiranjem se v delu eksplicitno ne ukvarjamo.

državljeni in oblastniki (Johnston 1996);

– Dvoumen ali šibak pravni okvir (Johnston 1996);

– Krhkost pravosodnih sistemov in uklonljivost le-teh pričakovanjem politikov (Dobovšek 2005a);

– Ne zadostno ločevanje pristojnosti ter brisanje oz. odpravljanje meja med posameznimi vejami oblasti (Salas 2001);

– Manipuliranje z informacijskimi tokovi (Amundsen 1999, 7);

– Politični boji moči za dostop do redkih dobrin (Amundsen 1999, 7);

– Osebni odnosi odvisnosti in lojalnosti (Amundsen 1999, 7);

– Pomanjkanje transparentnosti in pomanjkljivi nadzorni mehanizmi (Amundsen 1999, 7);

– Velika količina zakonodaje ter nastajajoča zakonodaja EU (Dobovšek 2005a);

– Trend naraščanja stroškov pri financiranju političnih strank in volitev (odvisnost politike od televizijskega oglaševanja, višje cene političnih svetovalcev, visoki izdatki za zbiranje sredstev) (Heywood 1997 14–15).

ki se potegujejo na javnih razpisih (Klemenčič 2011);

– V skladu s slovensko zakonodajo, je zelo težko zaseči nezakonito pridobljeno premoženje (Klemenčič 2011);

– Pomanjkanje trdnih etičnih standardov in nemoralnost posameznikov v javnem življenju (Kranjc 2000; Dobovšek in Minič 2005, 44);

– Nesposobnost nadrejenih in pomanjkanje notranjega nadzora (Dobovšek in Minič, 44);

– Neenakost pred zakonom (Dobovšek in Minič 2005, 44);

– Neučinkovit pregon korupcije kot posledica šibke zakonodaje in/ali slabe implementacije le-te, prenizkih kazni, ki se v praksi ne izvajajo dosledno ter ustaljenih navad ljudi (Dobovšek in Minič 2005; CJMMK 2010d, 14);

– V preteklosti vzpostavljene politične povezave (Dobovšek in Minič 2005, 46);

– Politični vpliv v javnem sektorju in moč neformalnih mrež na področju ekonomije (Dobovšek in Minič 2005, 46);

– Osebna poznanstva, strah pred zamero, familiarnost in opravljanje uslug med posamezniki na položajih kot posledica majhnosti države (Kranjc 2000);

– Nejasnosti v pristojnosti in odgovornosti (Kranjc 2000);

– Splošna usmerjenost v materialne dobrine

(Kranjc 2000);

– Destruktivni odnos do države in državnih institucij (Kranjc 2000);

– Lobiranje (Dobovšek in Minič 2005, 46).

Pomembno je poudariti, da ob pojavu korupcije seveda nikoli ne govorimo zgolj o enem vzroku, temveč o skupku oz. kombinaciji medsebojno povezanih faktorjev nastanka. Poleg poznavanja teh faktorjev pa je za razumevanje, odkrivanje in preprečevanje politične korupcije ključno tudi poznavanje številnih kompleksnih in pomembnih posledic, ki jih lahko le-ta prinaša.

2.2.6 Posledice politične korupcije

Nekateri menijo, da je splošno gledano korupcija do neke mere za družbo celo koristna ali pa vsaj neškodljiva.⁴⁶ Pozitivno naj bi vplivala predvsem na učinkovitost gospodarstva in zmanjševanje birokratskih ovir ali drugače rečeno, omogočala in pomagala naj bi, da se posamezne zadeve lažje izpeljejo in opravijo. Takšen revizionistični pogled na korupcijo oz. politično korupcijo predvideva, da lahko slednja pozitivno prispeva k političnemu razvoju družbe in k ustanovitvi legitimnih političnih institucij. Heidenheimer (1970, 479) citira Abueva: »V zgodnjih fazah politično-birokratskega razvoja lahko politična korupcija celo spodbuja nacionalno unifikacijo in stabilnost, široko participacijo v javnih zadevah, formacijo strankarskega sistema in odgovornost političnih institucij.« Huntington (1989, 381) pa dodaja: »Korupcija nudi takojšnje in specifične ugodnosti določenim skupinam, ki bi lahko bile v nasprotnem primeru od družbe popolnoma odtujene.« Korupcija je lahko torej (v skladu z revizionističnim pogledom) za ohranjanje političnega sistema funkcionalna. Takšnega mnenja je tudi Klitgaard (v Bakker 2000, 24–25), ki povzema splošne pozitivne učinke korupcije v treh točkah: (1) korupcija vnaša v gospodarstvo elemente tržnega mehanizma, s tem pa povzroča bolj učinkovito alokacijo omejenih

⁴⁶ Takšnega mnenja so npr. Abueva Veloso (1966); Nye (1967); Heidenheimer (1970); Klitgaard (1988); Huntington (1989); Leys (2002) itd.

dobrin; (2) politiki izrabljajo korupcijo kot sredstvo za doseganje politične integracije, pa tudi stabilnosti v državi; (3) korupcija izboljšuje učinkovitost administrativne birokracije, saj zaobide nepriročne in zamudne postopke.

Kljub omenjenim pozitivnim učinkom pa danes med teoretiki prevladuje mnenje, da je korupcija v prvi vrsti nosilka negativnih posledic.⁴⁷ Hodessova (2004) in Šimac (2004, 11) npr. ocenjujeta, da korupcija v politiki neposredno uničuje demokracijo, saj načenja temeljno zaupanje med prebivalci oz. državljani in politično elito, ki je na oblasti. Da politična korupcija odpira številna vprašanja, ki zadevajo odnos državljani-vladajoči, ugotavljajo tudi Della Porta (2000) ter Dobovšek in Minič (2005), ko opozarjajo, da lahko pogosta vpletenost predstavnikov najvišjih ravni oblasti v finančne škandale, volilne manipulacije ali zlorabe javnih resursov za doseg zasebnih koristi resno ogrozi načelo oblasti, politično legitimnost, s tem pa tudi stabilnost države. Dobovšek in Minič (2005, 48) dalje pojasnjujeta, da različne oblike politične korupcije⁴⁸ zmanjšujejo zaupanje državljanov v državo ter delovanje njenih institucij, zmanjšujejo zaupanje v demokratične procese in prednosti tržne ekonomije ter zmanjšujejo zaupanje v obstoj družbene pravičnosti in enakosti pred zakonom. Vse to pa nato spodkopava delo temeljnih državnih institucij, politično stabilnost ter funkcioniranje države. Amundsen (1999) na drugi strani ugotavlja, da korupcija v politiki vpliva na proces odločanja in povzroča neustrezno alokacijo resursov. Avtor navaja, da gre za obliko manipulacije s političnimi institucijami, pravili in postopki, ki vpliva na vladne institucije ter politični sistem in lahko vodi tudi v institucionalni razpad. Splošne posledice politične korupcije lahko torej na kratko povzamemo v sledečih petih točkah: (1) zmanjševanje zaupanja v vlado in njene institucije ter demokratične procese; (2) tiho rušenje demokracije in stabilnosti, ki jo določena politična ureditev prinaša; (3) spodkopavanje ekonomskega razvoja države; (4) podpihovanje kriminala belih ovratnikov; (5) v povezavi z mednarodnim kriminalom omogočanje velike prevare vladnih uradnikov in političnih funkcionarjev (iz poročila Komiteja za civilne svoboščine in mednarodne zadeve EU v Dobovšek in Minič 2005, 39). Kranjc (2000, 300) in Hodessova (2004, 15) pa omenjata še eno negativno posledico. Pravita, da razmah korupcije zmanjšuje možnost boja proti njej. V takšnih okoliščinah lahko v praksi pride do nekakšne legitimacije oz. splošne sprejemljivosti

⁴⁷ Med omenjenimi teoretiki so npr: Amundsen (1999; 2006); Della Porta (2000); Kranjc (2000); Andvig in drugi (2001); Hodessova (2004); Šimac (2004); Dobovšek in Minič (2005) itd.

⁴⁸ Npr. kot so zaposlovanje po zvezah, nepotizem, klientelizem ter podobne prakse.

korupcije, kjer se namesto preganjanja skorumpiranih posameznikov poskuša izločiti in onemogočiti tiste 'poštenjake', ki na korupcijo opozarjajo in jo skušajo preprečiti. Povratak na normalen način delovanja pa je nato zelo otežen.

Za konec lahko opozorimo tudi na Amundsenovo (2006, 6–8) klasifikacijo posledic politične korupcije, v kateri avtor govori o posledicah, nastalih zaradi politične korupcije v obliki ekstrakcije ter o posledicah, nastalih zaradi politične korupcije, katere cilj je ohranjanje oblasti. V primeru politične korupcije kot ekstrakcije lahko nosilci javne oblasti svoje politične kontrole za izčrpavanje privatnega sektorja uporabijo na številne neposredne in posredne načine. Kadar so prilivi podjetij skromni, govorimo o izsiljevanju, podjetja pa lahko zaradi vladne ekstrakcije, ki je pretirana in neupravičena, tudi bankrotirajo. Poleg oviranja normalne ekonomske aktivnosti politična ekstrakcija povečuje ekonomsko neenakost in neučinkovitost ter uničuje investicije. V primeru sistemske koruptivne ekstrakcije pa je lahko uničen celo razvojni potencial države (Amundsen 2006, 6). Prav tako resne so po mnenju avtorja tudi politične posledice. Korupcijske prakse ekstrakcije namreč zatirajo politično voljo politikov za resno reševanje problemov korupcije, spodkopavajo zaupanje v vlado in njene politike ter njeno legitimnost in povzročajo ne-transparentnost političnih odločitev. Politična ekstrakcija v ekstremnih razmerah lahko spodbuja celo avtoritarne politične težnje, sama možnost ekstrakcije pa predstavlja tudi močno spodbudo posameznikom, da v prvi vrsti sploh vstopijo v svet politike in v njem nato poskušajo obstati (*ibid.*). Na drugi strani pa Amundsen (2006, 8), kot že rečeno, omenja posledice politične korupcije, katere namen je ohranitev oblasti. Avtor pravi, da so le-te ogromne, če ne celo večje kot posledice politične korupcije, katere namen je ekstrakcija. Ob tem pa opozarja, da lahko takšna oblika korupcije vodi v slabo upravljanje,⁴⁹ ki se navzven kaže v obliki neodgovornih ter pristranskih političnih odločitev; zmanipuliranih in popačenih institucij; pomanjkanja transparentnosti ter odgovornosti; imunitete in nekaznovanosti; ter nepravilnih in nesvobodnih volitev.

Učinki politične korupcije so (tako kot vzroki njenega nastanka in pojavne oblike) mnogoteri in raznovrstni. Nemogoče je trditi, da so omenjene posledice politične korupcije edine možne. Prav tako ne moremo z gotovostjo trditi, da so vse navedene posledice v primeru Slovenije relevantne. Področje zahteva nadaljnje

⁴⁹ 'Ang. *governance*'. Glej Amundsen (2006, 8).

raziskave in posebno pozornost nacionalnih političnih institucij ter mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij. Pomembno vlogo pri reševanju kateregakoli družbenega problema, še posebej pa pri soočanju s problemom politične korupcije, pa ima zagotovo tudi javno mnenje, ki je v sodobni informacijski družbi neločljivo povezano s pomenom in močjo množičnih medijev.

2.2.7 Politična korupcija in mediji

Vpliv množičnih medijev na življenje, percepcijo realnosti ter mnenje ljudi dandanes je izjemen. Mediji so vključeni praktično v vsa področja sodobne družbe, še zlasti pomembna pa je njihova vloga pri ustvarjanju realnosti. Pri tem seveda mislimo na medijsko realnost sveta, ki je pogosto tudi edina realnost, ki jo večina ljudi sploh pozna. Andvig in drugi (2001, 25) ter Castells (2000) poudarjajo, da so množični mediji odgovorni za oblikovanje javne in znanstvene percepcije korupcije. Poleg vplivanja na naša stališča ter nudenja informacij in znanja, na katerem temelji veliko družbenih aktivnosti, pa predstavljajo pomemben faktor vpliva tudi na politiko. Neodvisni mediji naj bi bili namreč tista sila, ki lahko nadzoruje politiko ter opozarja na napake, s poročanjem pa hkrati povečuje občutljivost ljudi na korupcijo. V skladu s tem jim številni teoretiki pripisujejo nekakšno funkcijo 'psa čuvaja', nekateri pa jih poimenujejo kar 'četrta veja oblasti'.

Kot pomembni ustvarjalci javnega mnenja so mediji v večini držav pomemben dejavnik tudi, ko gre za preprečevanje in zatiranje korupcije. K temu prispevajo predvsem z opozarjanjem na posamezne primere ter z gradnjo splošne protikorupcijske zavesti. Na drugi strani pa sta ravno moč in pomen medijev poglavitna vzroka, da so med vsemi poklici ravno novinarji tisti, ki so najbolj izpostavljeni najrazličnejšim pritiskom (RePKRS, Ur. l. RS. 85/2004). Dobovšek in Škrbec (2009) ugotavljata, da je vloga medijev pri odpravljanju kriminalitete in korupcije v svetu vse bolj poudarjena, kar se kaže v številnih mednarodnih organizacijah in konferencah. Pomen množičnih medijev iščeta predvsem v opozarjanju javnosti in organov pregona na posamezne primere korupcije ter v spodbujanju le-teh k začetku preiskave. Korektno in pravočasno poročanje je namreč pogosto najbolj učinkovita metoda odpravljanja korupcije. Omenjene ugotovitve pa potrjuje tudi vsakoletna raziskava »Stališča o korupciji«

(CJMMK 2010d, 7–8). Iz njenih podatkov je namreč razvidno, da v Sloveniji na ocene o razširjenosti korupcije najbolj vplivajo mediji. Več kot 40 odstotkov anketirancev tako svojo oceno o razširjenosti korupcije utemeljuje na tistem, kar so prebrali v časopisih in slišali na radiu ter televiziji. Delež vpliva medijev se iz leta v leto povečuje in ostaja konstanten ter prevladujoč v celotnem nizu meritev. Iz raziskave pa je prav tako razvidno, da so mediji po mnenju anketirancev na prvem mestu tudi kot faktor preprečevanja korupcije (CJMMK 2010d, 18). Tudi ta slika stališč ostaja dokaj konstantna vse od leta 2002 dalje.

Kaufmann (v Stapenhurst 2000, 2) na drugi strani v svoji enačbi o protikorupcijskih prizadevanjih, ki močno spominja na Klitgaardovo shemo o dinamiki korupcije, predstavljeno v podpoglavju 2.1.1, govori predvsem o znanju in podatkih kot predpogoju vsake protikorupcijske strategije:

$$AC = KI + LE + CA$$

Omenjena enačba predvideva, da temeljijo uspešni protikorupcijski programi (AC)⁵⁰ na znanju in informacijah (KI),⁵¹ vodstvu (LE)⁵² ter kolektivni akciji (CA).⁵³ Osrednji pomen v boju proti korupciji pa Kaufmann (*ibid.*) poleg informacijam in civilni družbi pripisuje zlasti medijem.

Zgoraj navedeni teoretiki poudarjajo v povezavi s korupcijo predvsem pozitivno vlogo medijev. Seveda pa obstajajo tudi takšni, ki gledajo na tovrsten protikorupcijski vpliv medijev nekoliko bolj kritično in zadržano. Suphachalasai (2005, 3–26) npr. opozarja, da je znanje o tem, kako učinkovito mediji dejansko zmanjšujejo korupcijo, še vedno preveč omejeno. Bašić-Hrvatina in drugi (2004, 10) menijo, da jih medijski lastniki pogosto uporabljajo in zlorabljajo za doseganje zasebnih korporativnih interesov oz. za promocijo in podporo lastnih političnih stališč ter politike. Dobovšek in Škrbec (2009) pa opozarjata predvsem na trend nekaterih medijev, da s senzacionalističnim poročanjem zvišujejo naklado, gledanost in poslušnost ter tržno uspešnost. Pravita, da takšno poročanje ustvarja v javnosti predstave, ki niso vedno odsev realnega stanja,

⁵⁰ 'Ang. *anti-corruption efforts*'. Glej Stapenhurst (2000, 2).

⁵¹ 'Ang. *knowledge and information*' (*ibid.*).

⁵² 'Ang. *leadership*' (*ibid.*).

⁵³ 'Ang. *collective action*' (*ibid.*).

hkrati pa negativno vpliva na prizadevanje institucij, ki sistemsko delujejo na področju odpravljanja korupcije. Množični mediji so torej pomemben vir informacij o politični korupciji, vendar pa so po drugi strani le-te pogosto nepopolne, politično obarvane in pristranske. Zaradi strahu pred kaznijo pristojnih državnih institucij lahko mediji preprečijo, da pride informacija o korupciji na dan. Stremljenje k 'veliki zgodbi' ali plačevanje politikov zanjo pa lahko močno izkrivi zgodbe in presojo o korupciji, oblikovano na osnovi množičnih medijev. Pri tem pa javnost takšnih prispevkov pogosto ne prepozna, ugotavlja Čabelkova (2001, 12–13).

Normativno delovanje javnih občil v Sloveniji ureja Zakon o medijih (ZMed-UPB1) (Ur. l. RS 110/2006),⁵⁴ ki v 2. čl. medije opredeljuje kot »časopise in revije, radijske in televizijske programe, elektronske publikacije, teletext ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike na način, ki je dostopen javnosti.« Glede poročanja v slovenskih medijih lahko sklepamo, da je tematika politične korupcije pogosto obravnavana, saj gre za atraktivno temo, ki privablja številne bralce. Korupcijsko obarvani članki so še posebej množični v predvolilnem času, ko poskušajo politiki za pridobitev podpore javnosti svoje politične nasprotnike čim bolj očrniti. Pogosto poročanje o korupciji lahko ustvari tudi (lažen) vtis o obsežni razširjenosti korupcije v družbi – še posebej takrat, ko prevladuje senzacionalistični način pisanja. Takšno ustvarjanje afer pa, kot že rečeno, ne prispeva k učinkovitemu odpravljanju korupcije (Dobovšek 2005b, 152–153; Dobovšek in Škrbec 2009). Dobovšek (2005b, 152) na osnovi analize člankov ugotavlja, da slovenski novinarji pišejo največ o korupciji na splošno, manj pa je poglobljenih analiz in razprav, koristnih za razumevanje in odpravljanje korupcije. Pravi, da bi bilo v Sloveniji potrebno predvsem več investiranja v izobrazbo preiskovalnih novinarjev, da bodo ti lahko probleme obravnavali bolj analitično, bolj kritično ter z več vidikov. Takšen novinar pa bi moral poleg vseh znanj, ki si jih je pridobil tekom rednega študija, poglobiti tudi določena znanja iz kriminalistike in zbiranja dokazov. To bi potem prispevalo h kakovosti poročanja in k prikazovanju realnejšega stanja, koristilo pa bi tudi varnosti novinarjev.

Pomena in vloge množičnih medijev, ko gre za percepcijo in odkrivanje politične korupcije, kljub nekaterim kritikam ne gre zanikati. Odgovor na vprašanje, kako uspešni so dejansko v njenem preprečevanju, pa je nekoliko bolj zapleten. Kot

⁵⁴ Zakon je sprejet 24. aprila 2001 in nadomesti prejšnji Zakon o javnih glasilih (ZJG) (Ur. l. RS 18/1994) iz leta 1994.

smo ugotovili, raziskave⁵⁵ sicer potrjujejo, da imajo mediji pri nas tudi v tem pogledu prvenstveno vlogo in zaupanje ljudi. Vendar pa se je potrebno zavedati, da gre v primeru vseh javnomnenjskih analiz zgolj za subjektivne ocene državljanov, ki niso nujno tudi odraz dejanskega stanja. Stopnjo politične korupcije v Sloveniji v konkretnem delu, kot že rečeno, med drugim ugotavljamo tudi s pomočjo časovno omejene analize poročanja množičnih medijev oz. pregleda v arhivih objavljenih člankov, ki govorijo o domnevnih primerih politične korupcije pri nas. Ker pa se želimo izogniti zgoraj omenjenim pastem poročanja (kot so senzacionalistični, pristranski in politično obarvani članki), se z analizo osredotočamo na dva medija, ki se pri nas predstavljata kot osrednja, objektivna pa tudi kredibilna vira informacij, in sicer na časnik Dnevnik ter na STA (Dnevnik 2006; STA 2010).⁵⁶

Da bi lahko odgovorili na temeljno raziskovalno vprašanje, kakšen vpliv ima politična korupcija na legitimnost političnega sistema RS, smo že opredelili dva osnovna teoretična pojma – korupcijo in politično korupcijo. Preostane nam torej le še vprašanje, kako je opredeljena politična legitimnost.

2.3 POLITIČNA LEGITIMNOST

Teoretiki ponujajo mnogo opredelitev in različnih mnenj o tem, kaj legitimnost kot koncept predstavlja in kako jo definirati. Kljub vsemu pa se strinjajo, da ima nekaj opraviti s podporo. Blondel (1995, 63) pravi, da gre zlasti za podporo, ki jo državljani izražajo političnim odločitvam, osebam ter institucijam. Do zdaj je bilo (tako v teoriji kot v praksi) ugotovljeno, da brez implicitne in/ali eksplicitne podpore državljanov ne more preživeti noben režim, niti najbolj avtokratičen. Podpora posameznikov in organizacij pa se lahko (odvisno od okoliščin) zelo razlikuje, zato je ne smemo obravnavati kot nekaj jasnega in fiksnega, temveč kot kontinuum (Andreev 2008, 105). Avtorji, ki se ukvarjajo s proučevanjem legitimnosti, pravijo, da je lahko podpora

⁵⁵ Pri tem mislimo na že omenjeno serijo raziskav »Stališča o korupciji« (CJMMK 2010d, 18–19).

⁵⁶ Na spletni strani Dnevnika je zapisano, da je časnik Dnevnik ena izmed blagovnih znamk naše družbe in eden izmed osrednjih slovenskih dnevno-informativnih medijev, ki se zavezuje visokim standardom zagotavljanja kakovostnih vsebin in spoštovanju novinarske etike. Med vrednotami, ki vodijo poročanje Dnevnika, je na prvem mestu zagotavljanje kakovostnih in kredibilnih vsebin. Glej Dnevnik (2006). Na spletni strani STA pa je navedeno, da je le-ta prerasla v vodilnega ponudnika medijskih vsebin za domače in tuje javnosti, oz. enega ključnih virov dnevni informativnih vsebin za slovenske medije ter celotno slovensko javnost, obenem pa glavni vir informacij o dogajanju v Sloveniji za tuje tiskovne agencije in mednarodno javnost. Pri poročanju pa se zavezuje k načelom celovitosti, objektivnosti ter točnosti, saj opravlja javno službo stalnega, celovitega, točnega in objektivnega zagotavljanja informacij o dogodkih v Republiki Sloveniji in po svetu. Glej STA (2010).

'splošna' ali 'posebna'. V prvem primeru gre za podporo političnemu sistemu na splošno, v drugem pa za podporo posameznim politikam (Blondel 1995). Hkrati pa ločijo tudi 'vsebinsko' legitimnost, ki se nanaša na to, kaj vlada dela oz. na rezultate politik vlade ter 'postopkovno' legitimnost, ki se nanaša na način dela oz. na to, kako vlada deluje (Weber 1946). Na tej točki lahko omenimo tudi Weckovo (v Bakker 2000, 21) delitev definicije legitimnosti v dve skupini. V skladu z njo predstavljajo prvo skupino objektivni pogledi filozofskega porekla, ki nudijo dejanska in stvarna merila za presojo legitimnosti režima. Drugo skupino pa predstavlja behavioristična kategorija, po kateri je subjekt tisti, ki določa, kaj je legitimno in kaj ne. Glede na omenjeno delitev v konkretnem delu prevzemamo predvsem behavioristični pristop, po katerem je politični sistem legitimen, če ga kot takega smatrajo državljani.⁵⁷

2.3.1 Definiranje koncepta (politične) legitimnosti

Politično legitimnost lahko, kot že rečeno, konceptualiziramo na različne načine. Lipset (1983, 64) npr. predpostavlja: »Legitimnost vključuje sposobnost sistema, da oblikuje in vzdržuje prepričanje ter konsenz o tem, da so obstoječe politične institucije za družbo najprimernejše.« Podobnega mnenja sta tudi Useem in Useem (1979, 840), ki politično legitimnost definirata kot »vsesplošno javno prepričanje, da so vladajoče politične institucije in politične avtoritete vredne javne podpore.« Ob tem še dodajata, da velja politična legitimnost v sodobnih ter naprednih demokracijah običajno za predpogoj politične stabilnosti in da je glavni element legitimne države politično zaupanje (Useem in Useem 1979, 840–841). Po Schmitterju (2001, 2) pa je politična legitimnost dosežena takrat, ko vladani prostovoljno sprejemajo ukrepe vladajočih, in sicer zaradi vere in prepričanja, da so ta dejanja in ukrepi v skladu z vnaprej določenimi normami. Ali z drugimi besedami – legitimnost pretvarja moč v avtoriteto/oblast. S tem pa uvaja tako pravico do vladanja '*ang. a right to rule*', kot tudi dolžnost poslušati '*ang. an obligation to obey*'.

Sama beseda 'legitimnost' sestoji iz dveh delov: iz latinske besede '*lex*', ki pomeni zakon, ter besede '*intimus*', ki pomeni notranji ali najgloblji. To pomeni, da gre

⁵⁷ Ta pogled na legitimnost namiguje, da je politični sistem, ki ga državljani sprejemajo kot pravilen, legitimen, tudi če je po univerzalnih standardih napačen ali celo nehuman. Po teh kriterijih pa bi lahko za legitimen režim označili tudi nacistični režim, saj ga je kot takega sprejemala velika večina, če ne kar celotna populacija države. Glej Wecke (v Bakker 2000, 32).

pri legitimnosti predvsem za naše notranje doživetje in občutja, notranji oz. intimen odnos do nečesa, čemur nato pripišemo značaj legitimnosti ali nelegitimnosti. Na kolektivni ravni pa se ta notranja doživetja posameznikov izrazijo navzven, ali v javni podpori ali v kritiki neke oblasti, tj. v odrekanju upravičenosti in sprejemljivosti ukrepov, dejanj in obstoja te oblasti (Cerar 2006).

Legitimnost bi lahko torej opredelili predvsem kot sprejemljivost, upravičenost, lahko pa tudi kot pravičnost nekega družbenega ravnanja, družbene institucije (kot je npr. oblastna) ali sistema. Cerar (*ibid.*) v skladu s tem pravi, da ko spoznamo neko oblast kot legitimno, to pomeni, da jo – bodisi posameznik (subjektivna legitimnost) bodisi širša družbena skupnost oz. družbena večina (objektivna legitimnost), priznavamo za upravičeno, sprejemljivo, dobro, uspešno – skratka za takšno, kot si jo ljudje vsaj pretežno želijo. Da je politični sistem legitimen takrat, ko ga za legitimnega smatrajo njegovi državljani, meni tudi Wecke (v Bakker 2000, 22). Leta ugotavlja, da gre pri tem za nekakšen kontinuiran proces, ki se odvija v mislih državljanov in se nanaša na nenehno evalvacijo oblasti ter oblastnega vedenja, osnovano na subjektom pomembnih kriterijih. Poleg zapletenega vprašanja, kaj je legitimnost, pa družboslovci razmišljajo tudi o možnih metodah zagotavljanja legitimne moči političnega sistema. Ta proces pridobivanja splošne ali posebne podpore v politiki se imenuje 'legitimacija' in se razlikuje od pojma 'legitimnost', ki predstavlja cilj tega dejanja. Andreev (2008, 106) opredeli na splošno tri temeljne oblike doseganja legitimnosti:

- (1) output legitimnost – podpora temelji na učinkovitosti in dosežkih oblastnega režima ter njegovih sposobnostih, da rešuje probleme;
- (2) input legitimnost – neposredna demokratična legitimacija domače ter mednarodne politike je dosežena s pridobitvijo zaupanja državljanov, ki aktivno sodelujejo v procesu odločanja in so ustrezno zastopani na vseh ravneh oblasti;
- (3) ustavna legitimnost – v tem primeru pa je legitimacija dosežena z implementacijo in internalizacijo pravnih norm in konvencij;

Gilley (2009, 13) pa navaja v svoji empirični študiji⁵⁸ tri podtipe ali dimenzije politične legitimnosti – (1) legalnost,⁵⁹ (2) upravičenost⁶⁰ ter (3) soglasje.⁶¹ Avtor predstavi številne primere kazalcev, s katerimi je mogoče te posamezne dimenzije legitimnosti oz. legitimnost v konkretnih primerih izmeriti. V tem pogledu meni, da lahko 'legalnost' oblasti ocenjujemo med drugim s pomočjo raziskav ter medijskega poročanja o korupciji. 'Upravičenost' politične oblasti je po njegovem mnenju mogoče ugotavljati tudi s pomočjo raziskav javnega mnenja, ki merijo podporo oz. zaupanje državljanov v temeljni politični ustroj. Kot pomemben indikator in merilo javnega 'soglasja' s političnim sistemom pa predstavlja (poleg drugih oblik neposrednega izražanja volje volivcev) enega izmed najznačilnejših kazalcev legitimnosti političnega sistema tudi udeležba na volitvah. To pa je pravzaprav pristop, ki ga pri merjenju legitimnosti v RS v nadaljevanju prevzemamo tudi v konkretnem delu. Ko govorimo o legitimnosti in legitimaciji, pa vsekakor ne moremo mimo klasifikacije, ki jo v svojem klasičnem delu »The Theory of Social and Economic Organization«, predstavlja Weber (1964: 328). V tej klasifikaciji loči tri oblike legitimacije oz. tri čiste tipe legitimne oblasti: (1) racionalni, (2) tradicionalni in (3) karizmatični.⁶² Omenjeni tipi legitimne oblasti izhajajo iz treh tipov družbenega delovanja, kjer vsako delovanje nudi poseben motiv za poslušnost. Motiv lahko temelji npr. na emociji, običaju ali na racionalnosti. Pri tem je pomembno tudi zavedanje, da so omenjene oblike avtoritete idealni tipi, ki niso bili nikdar uresničeni in se jim lahko v praksi le približamo. V sodobnih demokracijah pa temelji legitimnost v skladu z opredeljeno klasifikacijo predvsem na racionalno-legalni ravni (Gilley 2009, 6).

⁵⁸ V študiji o legitimnosti, ki je časovno omejena na obdobje konca 90-ih let prejšnjega stoletja in začetek 21. stoletja, poskuša na osnovi različnih indikatorjev izmeriti politično legitimnost v 72 državah sveta. Glej Gilley (2009).

⁵⁹ 'Ang. *legality*'. Legalnost oz. zakonitost oblasti pomeni, da le-ta pridobi in izvršuje svojo politično moč v skladu z zakoni, pravili in običaji posamezne politične skupnosti (Gilley 2009, 6).

⁶⁰ 'Ang. *justification*'. Izraz se nanaša na splošne družbene norme vedenja posamezne politične skupnosti (*ibid.*).

⁶¹ 'Ang. *consent*'. Pomeni vsa pozitivna dejanja, ki odražajo, da državljani posamezni oblasti priznavajo 'pravico do vladanja' in da se le-ti zavezujejo k spoštovanju ter upoštevanju odločitev te oblasti (Gilley 2009, 7).

⁶² Gorenčeva (1990) pa v svojem članku, kjer prevaja Webra, govori o treh oblikah temeljev legitimnosti: (1) legalna oblast, (2) tradicionalna oblast in (3) karizmatična oblast. Legalna oblast temelji na splošnih pravilih oz. brezosebnem redu, ki velja za vse člane skupnosti. Poslušnost ne velja osebi na osnovi njeje lastne pravice, temveč zakonskemu pravilu, ki določa, komu in v kolikšni meri je treba biti poslušen. Osnova tradicionalne oblasti so tradicionalni običaji, vrednote in navade. Temelji na prepričanju v svetost že od nekdaj obstoječih redov in moči oblastnikov. Poslušnost velja osebi na osnovi njenega z rodod posvečenega lastnega dostojanstva – iz spoštovanja. Karizmatična oblast pa temelji na čustveni vdanosti osebi oblastnika in njenim po milosti danim sposobnostim (karizma), še zlasti: magičnim sposobnostim, razodetjem ali junaštvom, moči govora in duha.

Pri raziskovanju odnosa ljudi do politike oz. konkretno pri raziskovanju odnosa ljudi do političnega sistema velja predpostavka, da je stopnja politične legitimnosti v okviru različnih kulturno-zgodovinskih sistemov ter časovnih obdobj različna. To pa se izraža tudi v različnih stopnjah zaupanja v politične oz. institucionalne sisteme (Toš 2007, 368). V svetu na splošno obvelja mnenje, da se brez zaupanja v vodilni sloj noben politični sistem ni sposoben uspešno soočiti z izzivi, ter da se lahko nezadostno zaupanje nadomesti s presežkom prisile, ali pa rezultira celo v neučinkovitosti in anemiji celotnega sistema (Brezovšek 2002, 55). Na drugi strani pa velja prepričanje, da vpliva zanesljiva in v izvajanju svojih pravil nepristranska oblast, ki ji ljudje zaupajo, da je poštena, na državno legitimnost pozitivno (Weber 1964; Offe 1999; Sztompka 1999, 135–136; Rose-Ackerman 2001, 2). Številni avtorji⁶³ torej menijo, da predstavlja zaupanje ljudi v politični sistem temelj politične legitimnosti. V skladu s tem pa je smiselno, da na kratko opredelimo tudi, kaj pojem 'politično (ne)zaupanje' v osnovi pravzaprav pomeni.

2.3.1.1 Politično (ne)zaupanje

Zaupanje je sicer, kot ugotavlja Kirnova (2008, 9–10), nujen element demokracije, družbenega razvoja, politične stabilnosti, socialne integritete, nenazadnje pa tudi ekonomske rasti. Vendar pa upad političnega zaupanja (oz. naraščanje političnega nezaupanja) samo po sebi ne pomeni tudi nedelovanja demokracije. Pravzaprav je tovrsten upad zaupanja rezultat mnogih dejavnikov. V njem pa lahko prepoznamo tudi svojevrsten klic državljanov po spremembah oz. reformah.

Eden ključnih faktorjev pri oblikovanju sistema vrednot vsakega posameznika, med katerimi je tudi zaupanje, so politične institucije (Kirn 2008, 12). Te nam predstavljajo t.i. označevalce odnosa do političnega sistema. Mednje Toš (2004, 108) uvršča institucije, ki zagotavljajo varnost, red (vojska, policija), institucije, ki zagotavljajo legitimnost in udeležbo ljudi v sistemu (državni zbor, politične stranke itd.) ter institucije, ki zagotavljajo načelo legalitete (sodišča). Offe (1999, 18) pa vidi v institucijah celo nekakšne substitute za zaupanje. Pravi, da so v osnovi zastavljene tako, da imajo vgrajene t.i. samo-popravljalne mehanizme, naloga teh pa je izključevanje večjih odklonov od pričakovanega in poznane načina delovanja.

⁶³ Med katerimi so npr. Useem in Useem (1979); Offe (1999); Toš (1999); Andreev 2008; Gilley (2009); Nicolescu-Waggonerjeva (2011) itd.

Sam pojem 'zaupanje' je nekoliko težje definirati. Gre namreč za širok koncept, ki ima, tako kot mnogi drugi splošni koncepti, s katerimi se ukvarjamo v konkretnem delu, številne različne opredelitve. »Zaupanje je pričakovanje na strani A-ja, da bo B v situaciji X naredil Y« (Iglič 2004, 155). To je osnovna definicija, ki jo najdemo pri večini avtorjev. Hardin (2001, 10) npr. v tem pogledu govori o zaupanju kot o obliki prepričanja in ne kot dejanja. Avtor meni, da »zaupanje zahteva vero, ne pa gotovost, da se bo neka oseba ali institucija vedla na pričakovan način.« Pri tem opozarja, da sta 'medosebno zaupanje' in 'zaupanje v oblast' oz. politični sistem dva popolnoma različna fenomena in da v resnici ne vemo, ali naj zaupamo institucijam. Medosebno zaupanje na eni strani temelji na znanju o drugih, institucionalno ali politično zaupanje pa je zgrajeno na manjši vpletenosti posameznikov oziroma t.i. 'znanju iz druge roke' (Newton v Norris 1999, 179). Neposredno je odvisno od političnega dogajanja (Kirn 2008, 10). To potrjujejo tudi raziskave o zaupanju v politične institucije in akterje, ki jasno kažejo, da je za visoko politično zaupanje zelo pomembno predvsem ujemanje med političnimi preferencami anketiranca ter stranko na oblasti, močno pa niha tudi v odvisnosti od aktualnega političnega dogajanja. Iz tega sledi, da se zaupanje v politični sferi vzpostavlja predvsem na osnovi vsebinskega kriterija (Kaj dobim? Ali so predvolilne obljube izpolnjene?) (Iglič 2004, 157). Kadar skušamo opredeliti politično zaupanje oz. zaupanja v politične institucije, se lahko opremo tudi na Sruka (1995, 370). Le-ta predstavi stališče, da je zaupanje nravstveno-psihološka kategorija, ki opisuje, kako ljudje – volivci – verjamejo predstavnikom najrazličnejših političnih institucij in jim izražajo podporo. Najpogosteje se to zaupanje po mnenju avtorja izraža z glasovi na volitvah.

Poleg konceptualizacije 'političnega zaupanja' pa je pred pričetkom empirične analize pomembno opredeliti tudi 'nezaupanje v politične institucije'. V primeru pojma 'nezaupanje' mislimo pravzaprav na antipod pojmu 'zaupanje'. Toš (2007, 389) ga opisuje kot odraz neskladja med prevladujočimi individualnimi in kolektivnimi vrednotami oz. med institucijami kot nosilkami kolektivnih vrednot ter nosilci institucionalne moči. Kadar centri moči niso osebno navezani na vrednote institucij oz. so brez t.i. vrednostnih orientacij, lahko pričakujemo, da bo rezultat visoka nestabilnost celotne družbene zgradbe, naraščanje negotovosti in upad družbenih aktivnosti. Miller (1974) pa na drugi strani meni, da govorimo o političnem nezaupanju takrat, ko

državljeni vrednotijo delo političnih institucij negativno, in ko so prepričani, da le-te ne delujejo v skladu z njihovimi pričakovanji.

2.4 POLITIČNA KORUPCIJA IN POLITIČNA LEGITIMNOST

Korupcije se v politiki poslužujejo tisti, ki jih v prvi vrsti zanima osebna in ne splošna družbena korist (Šimac 2004, 11). Politika je tudi v osnovi naravnana tako, da pri doseganju ciljev temelji na zvezah, poznanstvih ter vplivu. Vendar pa zgolj ti niso dovolj. Za legitimno uveljavljanje različnih interesov potrebujejo politični odločevalci tudi podporo in zaupanje javnosti (Dobovšek in Minič 2005, 2). V primeru politične korupcije pa gre dejansko za izdajo javnega zaupanja (Rose-Ackerman 2001, 24).

V uvodni temeljni hipotezi splošno gledano sklepamo, da razkrita korupcijska dejanja, v katera so vpleteni politiki in najvišji uradniki, povzročajo nezadovoljstvo in ogorčenje med prebivalstvom. S tem nato vplivajo na slabšo volilno udeležbo ter na splošno nezaupanje v temeljne državne institucije in državo kot tako, obenem pa spodkopavajo tudi samo legitimnost političnega sistema.⁶⁴ V tej hipotezi sta indikatorja politične legitimnosti, kot že rečeno, omenjeno politično zaupanje ter stopnja volilne udeležbe. Ta naša domneva, ki neposredno nasprotuje že omenjenim teoretikom, katerih stališče do korupcije je pozitivno, se na prvi pogled morda res zdi preprosta, logična in smiselna, vendar pa ostaja na tej točki zgolj to – domneva. Da bi lahko le-to postavili na oprijemljivejše ter konkretnejše temelje, pa moramo ugotoviti, kaj o omenjeni tematiki poročajo dosedanje empirične izkušnje in ugotovitve nekaterih že opravljenih raziskav. Empirično potrjevanje vpliva politične korupcije na legitimnosti političnega sistema je namreč od konca 90-ih let prejšnjega stoletja vedno bolj prisotno. Kot primer lahko npr. omenimo študijo »Political Corruption and Democratic Legitimacy«, v kateri Nicolescu-Waggonnerjeva (2011) ugotavlja, da ima politična korupcija negativen učinek na zaupanje v institucije in politike, s tem pa tudi na proces demokratizacije oz. na legitimnost kot demokratični element. Pri tem se avtorica s svojo analizo opira na

⁶⁴ Takšno splošno prepričanje pa delijo tudi številni drugi avtorji, ki jih omenjamo v podpoglavju o posledicah politične korupcije: Amundsen (1999; 2006); Della Porta (2000); Hodess (2004); Šimac (2004); Dobovšek in Minič (2005).

javnomnenjske raziskave Eurobarometer⁶⁵ ter Corruption Perceptions Index (CPI)⁶⁶ organizacije TI. Politično legitimnost pa meri kot zaupanje v politike in politične ter sodne institucije. Dobovšek in Guastijeva (2011) v razpravi na temo »Informal Institutions – Corruption and Clientelism in Comparative Perspective« prav tako opozarjata na negativen vpliv politične korupcije na legitimnost političnega sistema.⁶⁷

Omenjen učinek korupcije na politično zaupanje oz. legitimnost sistema pa pravzaprav prepozna tudi naša normativna ureditev. RePKRS (Ur. l. RS. 85/2004) npr. vzpostavlja jasno povezavo med proučevanima pojmom, ko pravi: »Politična korupcija škoduje državljanom in državi, ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne institucije, zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir, z omejevanjem proste konkurence in zmanjševanjem učinkovite razdelitve sredstev pa ovira tudi ekonomski razvoj.«

Seligson (2002) v svoji raziskavi »The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries« ugotavlja, da stopnja pri državljanih zaznane korupcije vpliva na stopnjo njihove zaznane legitimnosti režima. Avtor nato zaključuje, da korupcija dejansko spodkopava legitimnost (Seligson 2002, 424). V podobni, le nekoliko novejši študiji, se s Seligsonovo oceno strinja tudi Salzman (2009, 2). Pri tem dodaja, da rutinizacija nekaterih dejanj korupcije ne vodi do nižje stopnje zaznane legitimnosti. Takšen vpliv naj bi imele le neobičajne korupcijske prakse. Posamezniki pa sodijo korupcijsko dejanje na osnovi tega, kdo je storilec dejanja, in ne dejanja samega (Salzman 2009, 7). Pharova (2000) na drugi strani svoje proučevanje v celoti usmerja v iskanje povezave med korupcijo in nezadovoljstvom državljanov z njihovimi vladami – '*ang. government*'. Avtorica meni, da predstavljajo poročila o korupcijskih kršitvah pomemben ključ za razumevanje upadanja zaupanja v vlade (Phar 2000, 201). Učinek korupcije na odnos državljanov do vlade odkrivata tudi Anderson in Tverdova (2003). V svoji raziskavi proučujeta šestnajst zrelih in na novo

⁶⁵ Gre za serijo javnomnenjskih raziskav, ki se vse od leta 1973 redno opravljajo v imenu Evropske komisije. Glej European Commission – Public Opinion.

⁶⁶ Indeks (CPI) meri zaznavo stopnje korupcije v javnem sektorju v skoraj 200 izbranih državah. Temelji na percepciji poslovnih in analitikov ter javnomnenjskih raziskav neke države o stopnji korupcije v javnem sektorju. Glej TI (2011).

⁶⁷ Povzemamo mnenje, ki sta ga na razpravi »Informal Institutions – Corruption and Clientelism in Comparative Perspective« 3. junija 2011 podala Dobovšek Bojan in Petra Guasti. XXII. politološki dnevi »Dvajset let slovenske državnosti« so potekali 2.–4. junija 2011 v Portorožu. Moderator omenjene razprave je bil Hans-Joachim Lauth. Poleg Dobovšek Bojana in Petre Guasti pa so v razpravi sodelovali tudi Wolfgang Muno, Boštjan Slak in Peter Thiery.

ustanovljenih demokratičnih držav sveta. Njuna analiza prikazuje, da državljani držav z višjo stopnjo korupcije običajno ocenjujejo delovanje političnega sistema bolj negativno ter izkazujejo nižjo stopnjo zaupanja v državne uslužbence. Zanimivo – ugotavljata tudi, da je omenjeni negativen efekt korupcije na oceno političnega sistema nekoliko manjši, ko gre za zagovornike uveljavljene politične oblasti. Zgolj posredno pa se tematike dotakneta McCann in Redlawsk (2006). V svojem članku »As Voters Head to the Polls, Will They Perceive a ‘Culture of Corruption’« namreč proučujeta učinkovanje percepcije korupcije na vedenje volivcev. Pri tem pa ugotavljata, da je korupcija, vsaj v ameriškem kontekstu, osrednji dejavnik v volilnem odločanju državljanov.

Omenjeni avtorji s svojimi raziskavami torej posredno ali neposredno potrjujejo našo uvodno domnevo. Vendar pa je pri tem pomembno opozoriti, da njihove študije kot enoto proučevanja ne vključujejo Slovenijo. Vprašanje vpliva politične korupcije na legitimnost političnega sistema RS z empiričnega vidika za nas tako ostaja odprto.

3 VPLIV POLITIČNE KORUPCIJE NA LEGITIMNOST POLITIČNEGA SISTEMA RS

V vsaki državi je (zaradi neobstoječih ali pomanjkljivih podatkov) težko ugotoviti, kako velik problem predstavlja korupcija. V ta namen obstaja vrsta raziskav, ki pa se s proučevanjem osredotočajo predvsem na percepcijo prebivalstva. Rezultati le-teh so sicer dober pokazatelj trenutnih predstav državljanov posamezne države o razširjenosti korupcije, vendar pa so omenjene predstave običajno dosti slabše od dejanskega stanja (KPK 2006, 30). V primeru ugotavljanja korupcije v Sloveniji pa lahko govorimo tudi o določenem neskladju med podatki, pridobljenimi z empiričnimi raziskavami, ter uradnimi podatki organov pregona (RePKRS, Ur. l. RS. 85/2004).⁶⁸

Poleg izvajanja in pregleda raziskav javnega mnenja je stopnjo korupcije v državi moč meriti tudi drugače, npr. s pomočjo analize poročanja množičnih medijev. Omenili smo že, da imajo slednji pri odkrivanju in preprečevanju korupcije na splošno ter v Sloveniji pomembno vlogo. Dejansko stanje na področju korupcije pa je mogoče ugotavljati tudi na osnovi prijav sumov korupcijskega ravnanja – bodisi tistega, ki ga raznim državnim institucijam, ki se ukvarjajo s problemom korupcije, prijavi javnost bodisi tistega, ki ga pri svojem delu zaznajo za to pristojni organi odkrivanja in pregona.

Zaradi omenjene vrzeli v podatkih pa ni težavno zgolj merjenje stopnje korupcije v neki državi. Oteženo je tudi proučevanje vpliva, ki ga ima korupcija na posamezne segmente družbe, kot je npr. politični sistem ali na družbo kot celoto. Problem pa postane še nekoliko večji, kadar proučevanje osredotočimo zgolj na posamezno obliko korupcije – kot v našem primeru korupcijo v politiki. Da bi dobili odgovor na temeljno raziskovalno vprašanje, kakšen vpliv ima politična korupcija na politično legitimnost političnega sistema RS, moramo torej, poleg stopnje politične korupcije ugotoviti tudi, kakšna je med izbranim časovnim obdobjem stopnja politične legitimnosti.

⁶⁸ Tako npr. policija letno obravnava od 20 do 60 korupcijskih kaznivih dejanj, javnomnenjske raziskave, ankete in študije pa kažejo na dosti večji obseg problematike (RePKRS, Ur. l. RS. 85/2004).

3.1 STOPNJA POLITIČNE KORUPCIJE V SLOVENIJI – ANALIZA IZBRANIH KAZALCEV

Številni slovenski strokovnjaki,⁶⁹ ki se ukvarjajo s problemom korupcije, so prepričani, da gre tudi pri nas predvsem za korupcijo na visokem nivoju, ki jo je težko prepoznati, ob neučinkovitih institucijah in odsotnosti pritiska civilne družbe pa tudi težko obravnavati. Penko (2003) kot nekdanji direktor Urada za preprečevanje korupcije, nekdanji višji državni tožilec ter nekdanji član posebne tožilske skupine za boj proti organiziranemu kriminalu ocenjuje, da je v Sloveniji t.i. velika korupcija veliko nevarnejša od male korupcije. Pri tem pa se sklicuje na rezultate raziskave javnega mnenja⁷⁰ in sklepa, da gre za vzorec, ki je značilen predvsem za moderne zahodne družbe, v katerih prevladujeta zlasti politična korupcija ter korupcija ekonomskih sil.⁷¹ Pri politični korupciji skuša vladajoča politična oblast celotno odločanje v družbi podrediti sebi in svojim koristim. V demokratičnih družbah je ta oblika korupcije omejena na zlorabo politične oblasti za koristi posameznika ali politične stranke. Pogosto je v povezavi s porabo proračunskega denarja oz. javnimi naročili pa tudi z organiziranim kriminalom, ki išče s podkupninami ter grožnjami politično kritje, varstvo in podporo za nemoteno opravljanje svoje dejavnosti. Posledica takšne povezanosti med političnim vrhom in organiziranim kriminalom pa so lahko celo politični umori novinarjev, poslancev in drugih, ki javno obtožujejo korupcijo na visokih položajih (Kranjc 2000, 298). V Sloveniji takšne povezave med politiko in organiziranim kriminalom do zdaj ni bilo zaslediti oz. naj ne bi imeli.⁷² Je pa zato vse več razkritij nezakonitega financiranja političnih strank ter korupcijskih praks med državnimi uradniki na lokalni, regionalni in državni ravni. Še vedno pa ne moremo z gotovostjo trditi, koliko je ta praksa pri nas dejansko razširjena (Zgaga v Makar 2002, 34).

⁶⁹ Med temi so npr. Penko (2003); Dobovšek (2005a); Klemenčič (2010).

⁷⁰ Tukaj mislimo na niz raziskav »Stališča o korupciji«, ki jih je po naročilu KPK od leta 2002 do leta 2009 izvajal Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (CJMMK).

⁷¹ Nadaljnjo oceno o razširjenosti korupcije oz. politične korupcije v Sloveniji podajamo v empiričnem delu naloge.

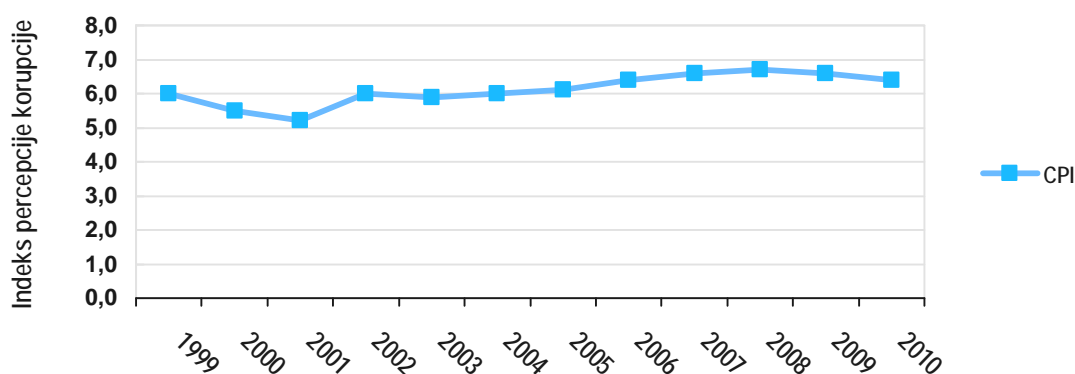
⁷² Izjema v tem pogledu je napad oz. poskus umora takratnega novinarja Večera, danes pa poslanca SDS Mira Petka, ki se je zgodil po naročilu – zaradi Petkovega pisanja o stranpotih tranzicije na Koroškem. Napad je bil izveden 28. februarja 2001 pred Petkovo domačo hišo v Mežici. Tožilstvo s predstavljenimi dokazi v medijsko zelo odmevnem procesu ni uspelo. Po petnajstih mesecih sojenja na Okrožnem sodišču v Murski Soboti je bila namreč obtožena peterica avgusta 2005 oproščena očitane kaznivega dejanja, odvetniki obtoženih pa so zaradi neupravičenega pripora vložili odškodninske tožbe proti državi, ki jih sodni mlini še obravnavajo. Policijska preiskava v primeru Petek se tako nadaljuje. Glej STA (2011).

Preden se lotimo konkretnega merjenja stopnje politične korupcije v Sloveniji, je smiselno, da najprej preverimo, kaj pravijo o razširjenosti korupcije pri nas nekateri že obstoječi podatki. V skladu s tem je v nadaljevanju naša pozornost namenjena predvsem predstavljanju nekaterih dobro prepoznavnih tujih in domačih raziskav, ki se ukvarjajo z merjenjem korupcije v RS na splošno (oz. na vseh ravneh). Našo začetno analizo pa hkrati dopolnjujemo tudi s pregledom statističnih podatkov o korupcijskih dejanjih v Sloveniji izbranih uradnih organov odkrivanja, pregona ter sojenja.

3.1.1 Stanje korupcije v Sloveniji na splošno – pregled raziskav in uradnih kriminalitetnih statistik

Po RePKRS (Ur. l. RS. 85/2004) so mednarodne ankete in raziskave skoraj identične v ugotovitvah, da spada Slovenija med korupcijsko najmanj obremenjene tranzicijske države na svetu. Še več, v tem pogledu naj bi bila celo boljša od nekaterih članic EU. Primer takšne raziskave je recimo raziskava »Corruption Perceptions Index«, ki jo izvaja TI in velja za mednarodno najbolj razpoznavno in tudi verodostojno vse-svetovno primerljivo analizo. Slovenija je v CPI prvič vključena leta 1999. Glede na ocene, ki jih dosega na lestvici od 0 do 10 (kjer ocena deset pomeni, da korupcije v konkretni državi praktično ni zaslediti) v vseh do sedaj izvedenih meritvah TI, se v svetovnem merilu uvršča relativno dobro. V primerjavi z državami EU pa se nahaja nekoliko pod povprečjem (KPK 2011c, 3).

Slika 3.1: CPI za Slovenijo v obdobju 1999–2010

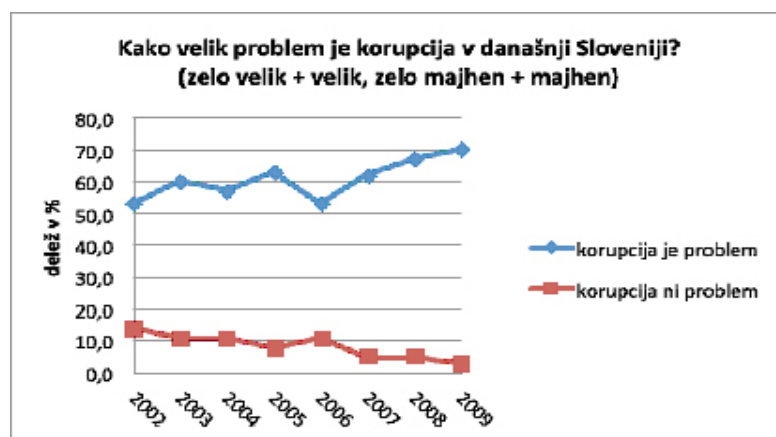


Vir: KPK (2011c, 3).

Če pogledamo podatke CPI, prikazane v Sliki 3.1, ugotovimo, da se raven korupcije v Sloveniji od leta 2003 pa do leta 2008 – ko doseže RS doslej najvišji rezultat (6,7) – vztrajno zmanjšuje. Zadnji dve meritvi pa vendarle prikazujeta nekoliko slabši rezultat, a le-ta primerjalno gledano še vedno ostaja na zadovoljivi ravni (6,6 v letu 2009 ter 6,4 v letu 2010). Kljub dobremu slovesu pa vseeno ne moremo prezreti, da ima CPI tudi nekatere (za nas pomembne) metodološke pomanjkljivosti. Gre namreč za sestavljen indeks, kar pomeni, da seštevata rezultate različnih raziskav korupcije, pri tem pa ne loči med 'cestno' ter 'sistemska' korupcijo. Te pomanjkljivosti in neprilagojenost CPI za zaznavo sistemske korupcije pa prepoznava tudi KPK (2011c, 2), ki v tem pogledu komentira, da nam konkretna raziskava ne more predstavljati (popolni) kazalec realnega stanja na področju korupcije v Sloveniji (KPK 2011c, 2).

Glede na razširjenost korupcije Slovenijo pozitivno ocenjuje tudi EP. Slednji meni, da je RS precej bližje profilu razvitih držav kot profilu tranzicijskih držav (RePKRS, Ur. l. RS. 85/2004). Dosti slabša pa je slika o razširjenosti korupcije pri nas, če pogledamo rezultate raziskav javnega mnenja. Tako npr. že omenjene raziskave »Stališča o korupciji« (CJMMK 2010d, 6) prikazujejo, da v obdobju 2002–2009 ves čas več kot polovica anketirancev meni, da predstavlja korupcija v Sloveniji velik oz. zelo velik problem. Od leta 2006 dalje se delež tako mislečih še povečuje. Ob zadnji izvedeni meritvi v letu 2009 pa tako odgovori kar 70 odstotkov vprašanih, medtem ko se s trditvijo, da je korupcija zelo majhen oz. majhen problem, strinja zgolj 3 odstotke anketirancev (glej Sliko 3.2).

Slika 3.2: Stališča državljanov o resnosti problema korupcije v Sloveniji, obdobje 2002–2009



Vir: po raziskavah »Stališča o korupciji« (v KPK 2011c, 3).

Zelo podobne rezultate kot serija raziskav »Stališča o korupciji« nam daje tudi največja meddržavna javnomnenjska raziskava »Global Corruption Barometer« (GCB)⁷³ oz. »Svetovni barometer korupcije« (ali le Barometer), v katero je Slovenija kot enota proučevanja prvič vključena (še) leta 2010.⁷⁴ V skladu s podatki Barometra (TI 2010c, 42–47) je 73 odstotkov vprašanih Slovencev mnenja, da je raven korupcije v zadnjih treh letih narasla, kar nas uvršča v samo EU povprečje. Primerjalno gledano podatki raziskave prikazujejo tudi, da je samo v štirih članicah EU prebivalstvo bolj zaskrbljeno zaradi razširjenosti korupcije kot v Sloveniji. Ti rezultati nam predstavljajo dober indikator, da prihaja v slovenski družbi do povečane senzibilnosti za pojav korupcije. Na drugi strani 78 odstotkov vprašanih odgovarja, da so trenutni vladni ukrepi zoper korupcijo popolnoma neučinkoviti, kar je na nek način jasen kazalec nezaupanja državljanov do državnih institucij. Izmed nabora različnih državnih in nedržavnih institucij pa so po mnenju anketirancev najbolj skorumpirane predvsem politične stranke ter parlament (oz. predstavniki parlamenta). Politične stranke tako dosegajo na lestvici od 1 (institucija je popolnoma brez korupcije) do 5 (institucija je popolnoma skorumpirana) zaskrbljujoče visok rezultat 4,3, medtem ko dosega parlament nekoliko boljši rezultat, in sicer 3,7. To pa dokazuje, da je po trenutnem javnem mnenju korupcija najbolj razširjena predvsem v politiki.

V izrazitem nasprotju s percepcijo in mnenjem prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS pa so na drugi strani uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije. Po teh je namreč korupcija v Sloveniji v kazensko-pravnem smislu praktično neobstoječ problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji in še posebej, če pogledamo obsodilne sodbe (KPK 2011c, 4).

Tako je npr. iz spodnje Tabele 3.1 mogoče razbrati, da je policija v preteklem petletnem obdobju obravnavala skupaj 400 kaznivih dejanj korupcije, od tega dobre tri četrtine (75,5%) samo v zadnjih dveh letih (v letu 2009 je bilo tovrstnih obravnava 231, leta 2010 pa 71).⁷⁵ Dalje je iz podatkov vrhovnega državnega tožilstva razvidno, da leto v proučevanem obdobju na splošno prejema vedno več ovadb korupcijskih kaznivih dejanj. Podatki sodišč pa presenetljivo prikazujejo, da je prišlo v celotnem obdobju od

⁷³ Barometer je prav tako kot CPI produkt organizacije TI. S svojim proučevanjem je usmerjen na javne zaznave korupcije v 86 državah po svetu ter dejanske korupcijske izkušnje prebivalcev teh držav. V tem pogledu pa nam predstavlja nekakšno dopolnilo CPI, ki meri, kot že rečeno, percepcijo raznih poslovnežev ter analitikov o stopnji korupcije v javnem sektorju v posamezni državi. Glej TI (2010c).

⁷⁴ V tem trenutku zato obsežnejša analiza rezultatov raziskave v različnih časovnih obdobjih v primeru Slovenije ni mogoča.

⁷⁵ V letu 2009 je bilo tovrstnih obravnava 231, leta 2010 pa 71.

leta 2005 do leta 2010 v primerih, ki zadevajo korupcijo, skupaj le do 43 obsodilnih sodb. Število teh zadnja tri leta celo upada (v zadnjem letu sta bili npr. le 2). K tem ugotovitvam pa lahko dodamo še podatek KPK (2011c, 5), da je tudi število ovadb, povezanih s korupcijo, ki jih letno podajajo uradne institucije, pristojne za zakonitost in smotrnost porabe proračunskih sredstev, zanemarljivo (oz. manjše od deset).

Tabela 3.1: Uradni podatki o obravnavi korupcijskih kaznivih dejanjih za obdobje 2004–2010 (po organih)

KORUPCIJSKA KAZNIVA DEJANJA	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<u>POLICIJA</u>						
ŠTEVILO KAZNIVIH DEJANJ	17	44	19	18	231	71
<u>VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO</u>						
PREJETE OVADBE	32	39	76	74	104	82
OVADBE V DELU**	70	67	104	105	130	131
ZAVRŽENE OVADBE	30*	26	63	59	39	65
OBTOŽNI PREDLOGI	2	1	7	5	3	7
NEPOSREDNE OBTOŽBE	1	0	0	2	0	1
ZAHTEVE ZA PREISKAVE	11	14	7	18	11	17
<u>PRISTOJNA SODIŠČA</u>						
OBSODILA SODBA	12	10	1	10	8	2
OPROSTILNA SODBA	16	6	0	5	1	7
ZAVRNILNA SODBA	3	2	6	1	1	2

* V število so vključene ovadbe tako zoper fizične kot pravne osebe

** Število ovadb v delu sestoji iz števila novo prejetih ovadb in prenesenih ovadb iz prejšnjih let

Vir: KPK (2011c,4).

Prvi pogled na omenjene uradne kriminalitetne statistike navidez morda prepričuje, da je korupcija v Sloveniji pravzaprav zanemarljiv pojav. Vendar pa ima, kot ugotavljamo z raziskavami javnega mnenja, tudi ta 'medalja' dve plati. Razlage za ugotovljeno diskrepanco v podatkih o korupciji v RS so lahko številne. Del omenjenih rezultatov je prav gotovo mogoče pripisati aktualnemu slabemu stanju slovenske družbe, politike ter gospodarstva. Vsekakor pa se strinjamo z oceno Komisije (2011c,

4), da je na tem mestu pomembno zastaviti predvsem vprašanje učinkovitosti oz. neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja na področju korupcijskih kaznivih dejanj. Na to nas npr. opozarja velik razkorak med na eni strani velikim številom korupcijskih kaznivih dejanj, ki jih vsako leto ugotavlja KPK, v zadnjem obdobju pa vedno bolj tudi policija, ter na drugi strani dosti manjšim številom primerov korupcijskih kaznivih dejanj, ki jih nato dalje obravnavajo tožilstva ter pristojna sodišča (glej Prilogo B).

Ob večanju števila ovadb, ki se nanašajo na tovrstna dejanja ter vedno bolj črnogledem javnem mnenju o stanju korupcije pri nas, ki ga zaznavajo omenjene raziskave, pa se odpira tudi vprašanje povečane občutljivosti in kritičnosti državljanov in državljanov RS do problema korupcije. To tematiko med drugim poudarja tudi Zalar (24ur.com 2011), ko komentira podatke o številu ugotovljenih in obravnavanih primerov korupcijskih kaznivih dejanj v okviru KPK, policije, tožilstva ter sodišč.⁷⁶ V povezavi s tem dosedanji pravosodni minister opozarja, da je prišlo v naši družbi »do povečanja občutljivosti za korupcijo nasploh, ne samo pri delovanju KPK« (*ibid.*). Hkrati pa omenja, da je na povečano število policijsko obravnavanih kaznivih dejanj ter število naprej podanih kazenskih ovadb korupcije v letu 2009, poleg povečane družbene občutljivosti za korupcijo, vplivalo tudi to, da si je takratna nova vlada Boruta Pahorja ob svojem nastopu za prioriteto postavila ravno boj zoper korupcijo ter gospodarski kriminal. V tem obdobju je obenem prišlo tudi do ustanovitve Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU).⁷⁷ K vzpostavitvi sistema, ki je pri odkrivanju, pregonu in sojenju korupcijskih dejanj dosti bolj 'pretočen' od prejšnjega, pa bo po mnenju Zalarja prispevala tudi najnovejša sprememba, in sicer ustanovitev specializiranih oddelkov sodišč,⁷⁸ 12. specializiranega tožilstva⁷⁹ ter specializiranih preiskovalnih skupin.⁸⁰ Sami

⁷⁶ Ta komentar je podan 17. novembra 2011 v okviru prvega dela oddaje »Volitve 2011«, kjer so se v studiu POP TV zbrali predstavniki nekaterih strank, ki kandidirajo na parlamentarnih volitvah 2011. V konkretnem prvem delu oddaje so na vprašanja voditelja Edija Pucerja odgovarjali kandidati za pravosodnega ministra v naslednji vladi: Franci Matoz (SDS), Aleš Zalar (LDS), Jani Soršak (Lista Gregorja Viranta) in Maša Kociper (Lista Zorana Jankovića – Pozitivna Slovenija). Glej 24ur.com (2011).

⁷⁷ Je specializirana kriminalistična preiskovalna enota na državni ravni za odkrivanje in preiskovanje zahtevnih kaznivih dejanj s področij gospodarske in finančne kriminalitete ter korupcije, v določenih primerih pa tudi organizirane kriminalitete, kriminalitete, povezane z novimi informacijskimi tehnologijami (kiber-kriminalitete) ter zahtevnejših oblik klasične kriminalitete (npr. posamezni umori ali ropi). Formalno je ustanovljen 14. novembra 2009, ko začne veljati vladni Akt o spremembah in dopolnitvah akta o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji, ki se za NPU začne uporabljati s 1. januarjem 2010. Glej MNZ (2011a).

⁷⁸ To so oddelki za sojenje v zahtevnejših zadevah organiziranega in gospodarskega kriminala, terorizma, korupcijskih in drugih podobnih kaznivih dejanj (MP 2011).

pa k temu dodajamo še pozitiven prispevek novega protikorupcijskega zakona ZInPK, ki med drugim pomembno razširja pristojnosti, vlogo ter moč KPK.

Tezo o senzibilizaciji slovenske družbe na korupcijo v članku za STA osvetljuje tudi Kos (2008), ko pravi: »Ljudje so postali občutljivi za problem zaznavanja korupcije, kar je dobro.« V tem pogledu se je po njegovem mnenju kritičnost prebivalcev in prebivalcev izrazito povečala, ob tem pa opozarja, da je imelo po raziskavah javnega mnenja osebno izkušnjo s korupcijo zelo malo ljudi, kar pa po njegovih besedah kaže na to, da so ljudje prepričani, da se v Sloveniji dogaja predvsem t.i. velika korupcija, ki se odvija v krogih politike oz. centralnega državnega aparata (Kos 2010).

Rezultati zgoraj omenjenih raziskav ter uradne kriminalitetne statistike o korupcijskih ravnanjih, dajejo različne slike o stanju korupcije v Sloveniji. Na eni strani imamo javnomnensjske raziskave, ki merijo zaznave prebivalcev o razširjenosti korupcije v javnem sektorju, po katerih predstavlja le-ta v Sloveniji velik oz. celo zelo velik problem. Le nekoliko bolj optimistične ocene nam o stopnji korupcije pri nas podaja raziskava CPI, po kateri spada Slovenija po skorumpiranosti javnega sektorja v svetovno povprečje, vendar pa pod evropsko povprečje. Občutno drugačno stanje pa nam prikazujejo uradni podatki policije, vrhovnega državnega tožilstva ter pristojnih sodišč, po katerih se zdi korupcija, še zlasti v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji, skorajda zanemarljiv oz. neobstoječ problem. Ob tako velikem neskladju v rezultatih pa sta pravzaprav vprašljivi obe skrajnosti. Tako izrazita razlika vzbuja dvom tako v učinkovitost naših organov odkrivanja ter pregona korupcije kot tudi v skladnost javnih predstav o razširjenosti korupcije z realnostjo. S skoraj 'smešno' nizkim številom pravnomočnih obsodb, ki zadevajo korupcijska ravnanja, pa se poraja dvom predvsem v učinkovitost našega sodstva. Predvidevamo, da je resnica najverjetneje (kot običajno) tudi v tem primeru nekje vmes.

⁷⁹ Je specializirano tožilstvo, ustanovljeno z novim Zakonom o državnem tožilstvu (ZTD-1) (Ur. l. RS 58/2011). V njem delujejo najboljše usposobljeni tožilci v državi. Ukvarjajo pa se z najzahtevnejšimi oblikami gospodarskega kriminala in korupcije.

⁸⁰ Novela Zakona o kazenskem postopku (ZKP-K) s 160.a členom omogoča državnemu tožilcu, da v primerih zahtevnih kaznivih dejanj, zlasti s področij gospodarstva, korupcije in organiziranega kriminala, ki so predmet predkazenskega postopka in ki terjajo dalj časa trajajoče usmerjeno delovanje več organov in institucij, ustanovi specializirano preiskovalno skupino, sestavljeno iz predstavnikov policije ter drugih državnih organov in institucij. Glej MNZ (2011b).

Kljub ugotovitvam o izrazitem neskladju v rezultatih pa imajo vsi omenjeni viri podatkov vendarle tudi nekaj skupnega. Opominjajo nas, da je tudi v Sloveniji korupcija dejstvo in prisotna na vseh nivojih. Potrebno bo tako odpraviti še kar nekaj pomanjkljivosti, preden bomo lahko govorili o njej kot o nepomembnem, obstranskem in naključnem pojavu (RePKRS, Ur. l. RS. 85/2004).

3.1.2 Analiza poročanja množičnih medijev

Večplasten odnos, ki v sodobnem času povezuje medije in politično korupcijo, na kratko že predstavljamo v enem izmed predhodnih poglavij. V konkretnem delu razprave, ki je namenjen ugotavljanju razširjenosti korupcije oz. politične korupcije v Sloveniji, pa se ukvarjamo z analizo medijskega poročanja. Pri tem se, kot že rečeno, omejujemo na pregled člankov, ki so zajeti v arhivu dveh izbranih medijev, in sicer časnika Dnevnik ter STA.⁸¹ Časovno gledano pa je naša študija omejena na obdobje 2004–2010.

Dnevnik vsebinsko pokriva notranje- in zunanjepolitične teme, gospodarstvo, kulturo, šport in številna druga področja življenja. Pri poročanju si prizadeva vrednote, kot so: ažurnost, točnost, kakovost in kredibilnost informacij (Dnevnik 2006). Podobna načela hitrosti, točnosti, objektivnosti in kakovosti pa pri poročanju vodijo tudi STA, ki predstavlja enega izmed ključnih virov dnevnih informativnih vsebin za domače medije in prek njih za celotno slovensko javnost, obenem pa tudi glavni vir informacij o dogajanju v Sloveniji za tuje tiskovne agencije ter medijske hiše (STA 2010).⁸²

Rezultati analize, ki jo podajamo v nadaljevanju, zajemajo število primerov domnevne politične korupcije, o katerih sta v izbranem časovnem obdobju poročala Dnevnik in STA. Pri tem se zavedamo, da pridobljeni podatki niso in ne morejo biti prikaz dejanskega stanja razširjenosti politične korupcije v Sloveniji. Številni primeri domnevne korupcije, o katerih mediji poročajo še zlasti v predvolilnem času, so (kot ugotavljajo nekateri avtorji v podpoglavju 2.2.6) namreč pogosto zgolj t.i. politični konstrukt oz. poskus in sredstvo diskreditacije političnih nasprotnikov v tekmi za

⁸¹ V začetni fazi izdelave diplomskega dela smo v analizo množičnih medijev, namesto arhiva STA, želeli vključiti arhiv časnika Delo. Vendar pa popolnega dostopa do slednjega, v času opravljanja naše analize, nismo uspeli pridobiti, saj je bil le-ta omogočen zgolj t.i. 'Premium' uporabnikom.

⁸² Med naročniki in prejemniki informacij STA je: večina slovenskih medijev (tako tiskanih kot elektronskih), vsa ministrstva in državna uprava, slovenska veleposlaništva in konzularna predstavništva v tujini, tuja veleposlaništva v Sloveniji, večja slovenska podjetja in splošna javnost (STA 2010).

volilne glasove.⁸³ To domnevo smo se v našem delu odločili poimenovati kar 'teza o predvolilnem šovu'. Nekateri medijski prispevki o skorumpiranosti naših politični elit pa so lahko na drugi strani tudi posledica senzacionalističnega načina poročanja, katerega namen je pritegniti čim večje število bralcev/poslušalcev/gledalcev. V tem pogledu pa lahko govorimo o t.i. 'tezi o senzacionalističnem poročanju'. Omenjeni domnevi sta prepleteni, v okviru naše analize pa jih bomo poskusili preveriti s pomočjo podatkov o številu objavljenih primerov suma politične korupcije v medijih v letu 2004 in letu 2008, podatkov o številu kazenskih ovadb korupcije ter podatkov o številu prijav korupcije na KPK v istih volilnih letih.⁸⁴

Na končno podobo rezultatov ter ugotovitev našega proučevanja pa nenazadnje zagotovo vpliva tudi uporabljena metodologija.⁸⁵ V skladu s to je konkretna analiza okvirno sestavljena iz petih faz: 1) faze iskanja člankov,⁸⁶ 2) faze kvalitativne analize člankov, 3) faze izbora in beleženja relevantnih primerov domnevne politične korupcije, 4) faze obdelave podatkov ter 5) faze interpretacije pridobljenih rezultatov. V prvih treh fazah dobljene (relevantne) članke proučimo v skladu z našo delovno definicijo 'politične korupcije'. Med njimi nato izberemo takšne, ki ustrezajo postavljenim kriterijem. Ker pa (pre)velik delež sumov domnevne korupcije pri nas ne dočaka sodnega epiloga, je praktično nemogoče (popolnoma) ločevati med objavljenimi primeri, v katerih gre dejansko za politično korupcijo ter takšnimi primeri, ki v praksi pravih elementov politične korupcije ne vključujejo. Zato so v našo analizo zajeti vsi v izbranih medijih v obdobju 2004–2010 objavljeni primeri suma politične korupcije. Pri tem pa v okviru posameznega primera domnevne politične korupcije upoštevamo in beležimo le tisto leto proučevanega obdobja, ko Dnevnik/STA v svojem arhivu o konkretnem primeru poroča prvič.

Podatki, pridobljeni v arhivu časnika Dnevnik, prikazujejo, da število objavljenih primerov, ki vključujejo sum politične korupcije, v obdobju 2004–2010

⁸³ Tako je mogoče izjave »To je politični proces!« mnogokrat (včasih najbrž seveda tudi upravičeno) slišati iz ust naših političnih predstavnikov, ko komentirajo razne korupcijske obtožbe na njihov račun.

⁸⁴ Gre za leti parlamentarnih volitev.

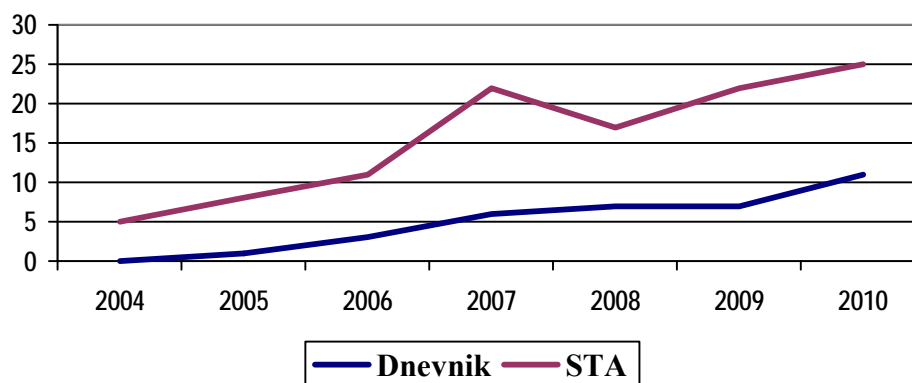
⁸⁵ Določen vpliv na dobljene rezultate pa predstavljajo tudi značilnosti ter nastavitve obeh uporabljenih iskalnikov v izbranih arhivih, ki se med seboj nekoliko razlikujeta

⁸⁶ V tej fazi, katere namen je poiskati relevantne članke v ogromnem številu podatkov pri pregledu obeh arhivov, uporabljamo iskalnik ter ključno besedo 'korup*'. Ob tem pa je potrebno opozoriti na pomanjkljivost konkretne metodologije. Naša analiza namreč v skladu z le-to ne vključuje tistih člankov, ki ključne besede neposredno ne omenjajo, a je pri podrobnejšem pregledu vsebine jasno, da gre za (politično) korupcijo.

stalno narašča (glej Prilogo C in Sliko 3.3). V tem pogledu je izjema le leto 2009, ko je število tovrstnih primerov enako številu iz prejšnjega leta. Prva opaznejša rast v številu primerov omenjenih domnevno korupcijskih dejanj v člankih Dnevnika je vidna v letu 2007 (100%). Iz omenjenih podatkov pa lahko razberemo tudi, da se od začetka meritev leta 2004 pa do konca leta 2010 število le-teh poveča kar za štirinajstkrat. Ob tem se skoraj tri četrtine vseh obravnavanih primerov domnevne politične korupcije v člankih časnika Dnevnik pojavlja v zadnjem triletju proučevanega časovnega obdobja. Dobra tretjina vseh primerov pa je takšnih, ki so izbruhnili oz. o katerih se je začelo poročati šele v letu 2010.

Pogled na Sliko 3.3 razkriva, da tudi v člankih v arhivu STA število primerov domnevne politične korupcije v izbranem obdobju na splošno narašča. Od leta 2004 pa do leta 2010 je namreč zabeležena štirikratna rast. Pri tem je splošni trend naraščanja števila tovrstnih primerov v proučevanem obdobju prekinjen zgolj v letu 2008, ko število sumov politično korupcijskih ravnanj, prvič objavljenih v člankih arhiva STA, v primerjavi z letom poprej pade za dobro petino. Največji odstotek objavljenih primerov domnevne politične korupcije v primeru Agencije beležimo v letu 2010, in sicer slabo četrtino. Po poročanju o sumih politično korupcijskih ravnanj pa, tako kot v primeru analize arhiva Dnevnika, tudi v primeru analize arhiva STA izstopa predvsem leto 2007, saj se število objavljenih tovrstnih primerov takrat, v primerjavi z letom 2006, poveča za 100 odstotkov.

Slika 3.3: Število primerov domnevne politične korupcije, objavljenih v arhivu Dnevnika in STA v obdobju 2004–2010



Primerjava podatkov, pridobljenih v obeh arhivih, prikazuje, da je število primerov suma politične korupcije v člankih arhiva STA v proučevanem časovnem obdobju konstantno večje od števila primerov suma politične korupcije v člankih arhiva Dnevnika. Tovrstna razlika v številu objavljenih primerov lahko predstavlja, poleg že omenjene značilnosti STA (v skladu s katero predstavlja enega izmed glavnih virov dnevnikov informativnih vsebin za domače in tuje medije) tudi svojevrsten indikator večje selektivnosti časnika Dnevnik v primerjavi z Agencijo. Prav tako analiza v obeh primerih kaže na sovpadanje prvega večjega porasta v številu primerov domnevno korupcijskih ravnanj v izbranem časovnem obdobju. Beležimo ga v letu 2007 in se najverjetneje navezuje na omenjene poskuse diskreditacije političnih nasprotnikov kot del strategije v tekmi za volilno podporo oz. glasove pred parlamentarnimi volitvami 2008, o katerih v poglavju o medijih ter politični korupciji že razpravljajo nekateri izbrani avtorji.⁸⁷ Iz podatkov pa je jasno razvidno tudi to, da je prišlo v obdobju od leta 2004 pa do leta 2010 do znatnega povečanja v številu primerov domnevno politično korupcijskih ravnanj, in sicer do štirikratnega povečanja v primeru arhiva STA ter kar štirinajstkratnega povečanja v primeru arhiva časnika Dnevnik.

V proučevanem obdobju torej število primerov politične korupcije v Sloveniji, o katerih poročata izbrana medija, narašča. V skladu s tem lahko sklepamo, da prihaja v poročanju časnika Dnevnik in STA do porasta tudi v številu člankov, ki obravnavajo posamezne primere suma politične korupcije v RS. To pa jasno potrjujejo tudi rezultati naše analize za leto 2006 in leto 2010, predstavljeni v Tabeli 3.2.⁸⁸ Slednji namreč prikazujejo, da izbrana medija v letu 2010 tematiki politične korupcije namenjata znatno več pozornosti kot v letu 2006. V primeru časnika Dnevnik lahko govorimo celo o skoraj petdesetkratni rasti, v primeru STA pa o približno osemkratni rasti v številu člankov, posvečenih primerom domnevne politične korupcije v Sloveniji.

Primerjalno gledano je interesantno tudi to, da je v primeru Dnevnika v letu 2010 prvič objavljenih primerov domnevne politične korupcije za tri četrtine manj kot v

⁸⁷ Med temi so pomembni zlasti: Čabelkova (2001, 12–13); Dobovšek (2005b, 152–153); Dobovšek in Škrbec (2009).

⁸⁸ V tej kratki analizi beležimo vse članke v obeh izbranih arhivih, ki obravnavajo primere domnevne politične korupcije neposredno ali pa le-te zgolj omenjajo. Časovno pa je analiza omejena na dve leti – leto 2006 ter leto 2010. Pri tem je potrebno opozoriti, da v izbranih letih ni bilo parlamentarnih volitev, to pa je pomembno zato, ker spremlja volitve v Državni zbor kot najpomembnejše volitve v RS (v večji meri kot lokalne, predsedniške in evropske) t.i. 'predvolilni šov'. Ta pa ima lahko, kot že rečeno, pomemben vpliv na število člankov o (politični) korupciji. Glej Dobovšek (2005b, 152–153); Dobovšek in Škrbec (2009).

primeru STA. Obenem pa v istem letu časnik Dnevnik tovrstnim primerom v svojem poročanju namenja skoraj dve tretjini (64,1%) več prostora kot STA. To pa sovpada z že omenjeno predstavitvijo Agencije kot medijske hiše, ki novice za medije pripravlja, ne pa odbira.

Tabela 3.2: Število objavljenih člankov o sumu politične korupcije v Sloveniji v arhivu časnika Dnevnik in arhivu STA za leto 2006 in leto 2010

N	2006	2010
Dnevnik	11	540
STA	38	329

Vir podatkov: Arhiv Dnevnika; Arhiv STA.

Vsi omenjeni podatki, pridobljeni v analizi izbranih arhivov, na prvi pogled sovpadajo z našo uvodno trditvijo, da objavljajo množični mediji v izbranem časovnem obdobju vedno večje število primerov politične korupcije. Rezultati prav tako nakazujejo, da narašča tudi samo število člankov, namenjenih konkretnim primerom domnevne politične korupcije. Vse to pa v kombinaciji z vedno bolj pesimističnimi javnimi zaznavami ravni korupcije v RS (ki jih merijo posamezne javnomnenjske raziskave)⁸⁹ ter z vedno večjim (čeprav še vedno relativno majhnim) številom kaznivih korupcijskih dejanj in ovadb, ki jih obravnava policija in tožilstvo, navaja na misel, da splošno gledano stopnja (politične) korupcije v Sloveniji narašča. Kljub jasnim rezultatom pa je pred postavljanjem tovrstnih ocen dobljene podatke smiselno in potrebno pogledati tudi z drugačnega vidika, predvsem pa z nekoliko distance. Uradne kriminalitetne statistike, do neke mere pa tudi CPI, namreč prikazujejo izrazito drugačno sliko – in sicer, da raven korupcije v RS (vsaj v svetovnem merilu) ne predstavlja tako velikega problema. Vprašanje pa je, katerim (če sploh katerim) podatkom lahko (bolj) zaupamo oz. kateri se z oceno o razširjenosti korupcije v

⁸⁹ Tukaj mislimo na raziskave: CPI, in GCB organizacije TI ter niz slovenskih raziskav »Stališča o korupciji«, ki jih po naročilu KPK izvaja CJMMK.

Sloveniji realnosti najbolj približajo. Ugotovljene značilnosti poročanja o politični korupciji pri nas lahko namreč predstavljajo tudi zgolj rezultat večje občutljivosti in ozaveščenosti slovenske javnosti za problem (politične) korupcije. O tovrstnem širjenju občutljivosti smo nekaj malega že govorili v povezavi z nekaterimi ugotovitvami raziskav »Stališča o korupciji« ter ob porastu ovadb korupcijskih kaznivih dejanj na vrhovnem državnem tožilstvu. Na omenjeni pojav pa nas med drugim opozarjata tudi dosedanji minister za pravosodje ter nekdanji prvi mož KPK. Kot že rečeno, omenjene javnomnenjske raziskave namigujejo, da prihaja v Sloveniji do vedno bolj zaskrbljujočih družbenih zaznav korupcijske problematike, obenem pa tudi na to, da so tovrstne zaznave osnovane pretežno na informacijah, ki jih ljudje pridobijo prek medijev. Jasen kazalec nižanja družbenega tolerančnega praga, ko gre za različna korupcijska ravnanja, pa predstavljajo torej tudi ovadbe korupcijskih kaznivih dejanj na tožilstvo ter policijski podatki o tovrstnih dejanjih oz. porast v številu le-teh.

Ravno zaradi omenjene večje družbene senzibilnosti pa je najverjetneje (politična) korupcija, kot tema v množičnih medijih, za javnost (sploh/vedno bolj) zanimiva. Vpliv gre torej v tem pogledu v obe smeri, saj mediji po eni strani s svojim načinom poročanja učinkujejo na večjo kritičnost in občutljivost ljudi za razna korupcijska ravnanja, obenem pa se ravno zaradi te čedalje močnejše protikorupcijske družbene zavesti in občutljivosti za poročanje o korupciji sploh odločajo (oz. o njej zato poročajo pogosteje). To pa v skladu z zgornjimi ugotovitvami o večji občutljivosti potrjujejo tudi rezultati naše konkretne analize medijskega poročanja, po katerih prihaja v zadnjih šestih letih do vedno večjega števila objavljenih primerov suma politične korupcije, hkrati pa tudi do vedno večjega števila člankov, ki tovrstne primere vsebinsko obravnavajo.

Relativno nizko število obravnavanih primerov v člankih arhiva Dnevnika in arhiva STA v prvi polovici izbranega obdobja (2004–2007) v primerjavi z drugo polovico proučevanega obdobja (2007–2010) lahko verjetno deloma pripišemo tudi sprejemu ZPKor (Ur. l. RS 2/04)⁹⁰ oz. pričetku delovanja KPK v letu 2004. Komisija

⁹⁰ Do uveljavitve ZPKor, ki je pravzaprav prvi zakonski opis korupcije v RS, so namreč slovenski pravni strokovnjaki, predvsem tisti s področja kazenskega pregona, pod pojem korupcije uvrščali le osem kaznivih dejanj iz slovenskega Kazenskega zakonika (KZ) (Ur. l. RS 63/1994). To so bila sledeča kazniva dejanja: (1) kršitve proste odločitve volivcev po 162. členu; (2) sprejemanje podkupnine pri volitvah po 168. členu; (3) neupravičeno sprejemanje daril po 247. členu; (4) neupravičeno dajanje daril po 248. členu; (5) jemanje podkupnine po 267. členu; (6) dajanje podkupnine po 268. členu; (7) sprejemanje daril

ima namreč s svojim poročanjem o prejetih prijavih ter z izdajanjem načelnih mnenj o konkretnih primerih določen vpliv na poročanje medijev o primerih (domnevne) korupcije.⁹¹ Po ustanovitvi pa se je bila primorana prva leta svojega delovanja spopadati predvsem z nenehnimi napadi ter poskusi njene ukinitve s strani takratne oblasti.⁹² Vse to pa je zagotovo negativno vplivalo na učinkovitost in uspešnost njenega delovanja.

KPK kot novonastala institucija je sčasoma ter svojim delom vedno bolj pridobivala tudi na zaupanju javnosti in kredibilnosti kot neodvisni protikorupcijski organ. O resničnosti te teze nam veliko povedo predvsem ugotovitve raziskav »Stališča o korupciji« (CJMMK 2011d, 17–21). Iz njih je namreč razvidno, da je KPK od leta 2002 dalje, glede na odgovore anketirancev, tisti organ, ki mu državljani (takoj za mediji) pripisujejo največ zaslug za boj zoper korupcijo. Hkrati je po mnenju vprašanih (takoj za policijo) KPK drugi najprimernejši organ, ko gre za prijave korupcijskih ravnanj. Rezultati konkretnih raziskav pa potrjujejo tudi to, da javnost poleg obstoja ter delovanja Komisije izrazito večinsko podpira tudi utrditev njene vloge ter razširitev oz. povečanje njenih pristojnosti v samem procesu boja proti korupciji.

Leto 2004 pa ni prelomno zgolj zaradi pričetka delovanja KPK, temveč tudi zaradi četrtih parlamentarnih volitev ter prve menjave oblasti v okviru samostojne RS, ki pripelje do konca 12-letne vladavine stranke Liberalni demokrati Slovenije (LDS). Kot ugotavljajo nekateri že omenjeni avtorji,⁹³ spremlja volitve običajno svojevrsten 'šov', ki vključuje razna obtoževanja med političnimi nasprotniki, o katerih mediji radi poročajo (da bi pritegnili večje zanimanje javnosti, pa največkrat le-te tudi napihujejo).

za nezakonito posredovanje po 269. členu ter (8) dajanje daril za nezakonito posredovanje po 269a. členu kazenskega zakonika.

⁹¹ Komisija tako tudi sama navaja, da izvaja svoje poslanstvo preprečevanja korupcije z dvigovanjem zavesti javnosti o korupciji kot izredno škodljivem družbenem pojavu s pomočjo svoje komunikacije z javnostmi prek medijev (KPK 2011c, 20).

⁹² V poročilu o delu KPK za leto 2005 je o tem zapisano: »Kljub pričakovanjem Komisije, da bodo njene dejavnosti na področju preprečevanja korupcije ob nesporni in večkrat izmerjeni podpori javnosti deležne tudi podpore predvsem s strani vlade RS, se je zgodilo ravno nasprotno. Postopka, kot sta bila enostransko krčenje razpoložljivih proračunskih sredstev za delo komisije ter enostransko, od vseh samostojnih državnih organov najbolj radikalno in s Komisijo popolnoma neusklajeno nižanje plač njenim funkcionarjem ob spremembi javnega plačnega sistema, sta jasno pokazala odnos vlade do Komisije. Še bolj pa je delovanje KPK otežil začetek zakonodajne procedure za sprejem Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo s strani ene od političnih strank. Ko je predlog tega zakona, kljub njegovi vsebinski in pravno-tehnični nedorečenosti podprla tudi vlada, je postalo jasno, da je bistvo tega predpisa določba, ki govori o ukinitvi KPK. To se je takoj in neposredno odrazilo na pripravljenosti za sodelovanje nekaterih slovenskih funkcionarjev, zlasti z lokalnega nivoja, s Komisijo, prav tako pa smo zabeležili nekatere poskuse, da bi se zmanjšal pomen dela Komisije« (KPK 2006, 30).

⁹³ Med katerimi so npr. Čabelkova (2001, 12–13); Dobovšek (2005b, 152–153); Dobovšek in Škrbec (2009) itd.

Nemalokrat gre v primeru tovrstnih utemeljenih ali neutemeljenih obtoževanj tudi za razne sume korupcijskih ravnanj. Omenjena menjava vladajoče stranke na oblasti pa je verjetno deloma prispevala tudi k začetku razkrivanja nekaterih primerov spornih ter domnevno korupcijskih ravnanj, storjenih še v času 'vladavine' LDS.

3.1.3 Analiza prijav na Komisijo za preprečevanje korupcije

Ugotovili smo že, da je odkrivanje korupcije oz. korupcijskih dejanj iz procesno pravnega vidika zelo zapleteno in dolgotrajno. Gre namreč za odnose med ljudmi z najvišjo stopnjo diskretnosti ali t.i. dogovore na 'štiri oči', kjer vsi vpleteni delijo enake interese oz. je cilj vsakega pridobiti čim večjo koristnost tega družbeno skonstruiranega pojava. Zato pri tovrstnih dejanjih tudi ni oškodovanca v klasičnem pomenu besede, ki bi imel interes takšna dejanja prijaviti (Dobovšek in Kordež 2005). Vse omenjene značilnosti korupcijskega dejanja pa so dejavniki, zaradi katerih boj proti korupciji nikoli ni in tudi ne more biti enkratno dejanje oz. naloga, temveč je neskončno trajajoč proces, ki narekuje prizadevanje ter sodelovanje številnih institucij, organov in služb, ki se ukvarjajo s preventivo, preiskavo, pregonom ter sojenjem kaznivih dejanj s področja korupcije. Obenem pa igrajo v protikorupcijskih prizadevanjih z informiranjem javnosti ključno vlogo tudi/predvsem množični mediji.⁹⁴

Prebujanje zavedanja ljudi o korupciji kot pomembnem družbenem problemu lahko smatramo kot preventivno funkcijo, ki jo izvajajo nekatere že omenjene mednarodne institucije, kot so: TI, GRECO, OZN, Svet Evrope, OECD, WB ter številne neodvisne komisije, ki si prizadevajo preprečevati pojav korupcije. Institucije, organi in službe, ki se v Sloveniji ukvarjajo s preventivo, preiskavo, kazenskim pregonom in sojenjem kaznivih dejanj s področja korupcije, pa so: policija, državno tožilstvo, sodstvo ter druge institucije, ki so vključene v zatiranje korupcije – npr. KPK, Državna revizijska komisija,⁹⁵ Urad za preprečevanja pranja denarja,⁹⁶ Davčna uprava RS in

⁹⁴ Okvirno analizo odnosa, ki je značilen za medije ter politično korupcijo, na kratko že podajamo v podpoglavju 2.2.6.

⁹⁵ Državna revizijska komisija je poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora, katerega funkcija je zagotavljanje pravnega varstva in nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil (Državna revizijska komisija 2011).

⁹⁶ Urad RS za preprečevanje pranja denarja je organ v sestavi Ministrstva za finance. Opravlja naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma, ter druge naloge, določene z Zakonom o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT) (Ur. l. RS 60/2007).

drugi (Meško 2009). Naša pozornost v nadaljevanju pa je med omenjenimi institucijami v celoti namenjena KPK.

Preden se lotimo praktične analize prijav konkretnih sumov korupcijskih ravnanj na KPK, je za začetek smiselno najprej odgovoriti na nekaj temeljnih vprašanj o sami Komisiji, kot npr. kaj sploh je, kdaj in kako je nastala ter kakšna je njena vloga.

Komisija za preprečevanje korupcije je v skladu s 1. tč. 11. čl. ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010) samostojen ter neodvisen državni organ, čigar namen je krepitev učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanje njenega ogrožanja s korupcijskimi dejanji. Čeprav je del javnega sektorja, ni podrejena nobeni izmed treh vej oblasti.⁹⁷ Pri svojem delu in odločitvah je vezana zgolj na ustavo in zakon. Komisija prav tako ni organ odkrivanja in pregona v predkazenskem ali kazenskem postopku. Ima pa določena izvršilna, nadzorstvena in preiskovalna pooblastila.

Ustanovljena je leta 2003 s sprejetjem ZPKor (Ur. l. RS 2/04). S pričetkom delovanja 1. oktobra 2004 prevzame naloge Urada RS za preprečevanje korupcije. 5. junija 2010 pa stopi v veljavo ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010), ki zamenja ZPKor, ohrani ime komisije, obenem pa pomembno razširi njene naloge in pristojnosti ter uvede drugačen, od politike bolj neodvisen sistem imenovanja vodstva komisije (KPK 2011a).⁹⁸ Kljub temu, da KPK do leta 2010 ni imela preiskovalnih pooblastil,⁹⁹ je vseskozi sprejemala vrsto pritožb in prijav konkretnih sumov korupcijskih ravnanj. Dosedanja praksa pa kaže tudi na to, da se državljanke in državljani RS na Komisijo obračajo predvsem zaradi tega, ker jim ob prijavi, v skladu z veljavno zakonodajo, zagotavlja anonimnost v postopkih pred drugimi organi (KPK 2005, 14).

V pričujočem prispevku, ki zajema pregled izbranih letnih poročil KPK, se osredotočamo zgolj na podatke o prijavi sumov korupcijskih ravnanj, ki jih je Komisija prejela in obravnavala v posameznem letu v obdobju 2004–2010. Med omenjenimi podatki o prijavi so za našo analizo pomembni predvsem tisti, ki se

⁹⁷ Z njimi je v razmerju 'zavor in ravnovesij'. Za zagotovitev neodvisnosti komisije pri izvrševanju pristojnosti in opravljanju nalog, določenih v ZIntPK in drugih zakonih, novi zakon kot edini organ nadzora nad delom in poslovanjem KPK predvideva Državni zbor. Le-temu mora Komisija najkasneje do 31. maja tekočega leta predložiti poročilo za preteklo leto. Pomembna zakonska sprememba in novost glede nadzora KPK pa je tudi nadzor javnosti. Komisija je namreč javnost o svojem delu (z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov) dolžna redno obveščati. Glej KPK (2011c, 21).

⁹⁸ Vodstvo Komisije (predsednika in dva namestnika predsednika) po ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010) imenuje predsednik države na predlog posebne komisije.

⁹⁹ Te pridobi s sprejetjem ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010).

nanašajo na delo funkcionarjev.¹⁰⁰ V okviru teh pa nas zanimajo zlasti podatki o številu primerov, ki jih je KPK ocenila in označila za domnevno korupcijska ravnanja funkcionarjev.

Tabela 3.3: Prijave korupcijskih ravnanj na KPK v obdobju 2004–2010

N	2004 ¹⁰¹	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Št. vseh prejetih prijav	165	270	263	595	661	1027	1271
Št. rešenih prijav	84	270	215	327	465	728	855
Št. prejetih prijav, ki se nanašajo na delo funkcionarjev	3	31	21	42	71	93	143
Domnevno korupcijska ravnanja pri delu funkcionarjev	1	24	16	28	25	49	73

Vir podatkov: KPK (2005, 14; 2006, 19–21; 2007, 32–35; 2008, 26–30; 2009, 21–25; 2010, 39–42; 2011c, 25–27).

¹⁰⁰ So skladno s 6. tč. 4. čl. ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010): poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, funkcionarji v drugih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih, poslanci iz RS v Evropskem parlamentu in drugi funkcionarji iz Slovenije v evropskih in drugih mednarodnih institucijah, generalni sekretar vlade, bivši funkcionarji, dokler prejemajo nadomestilo plače v skladu z zakonom, ter funkcionarji Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije. V nadaljnjem besedilu bo v uporabi zgolj izraz 'funkcionarji'.

¹⁰¹ Potrebno je omeniti, da se podatki v poročilu KPK za leto 2004 in poročilu za leto 2010 glede števila vseh prejetih in rešenih prijav v letu 2004 nekoliko razlikujejo. V slednjem je namreč navedeno, da je KPK v letu 2004 prejela in obravnavala enako število prijav, in sicer 55. Glej KPK (2005, 14; 2011, 4) V konkretnem delu za omenjeno leto povzemamo podatke prvega poročila.

Iz Tabele 3.3 je razvidno, da se od leta 2007 dalje število prejetih prijav domnevno korupcijskih ravnanj na Komisijo vztrajno povečuje. Prikazani podatki prav tako nakazujejo, da je od leta 2006 dalje v stalnem porastu tudi število prijav, ki se nanašajo na delo funkcionarjev. V skladu s tema ugotovitvama bi lahko sicer ponovno enostavno sklepali, da postaja (politična) korupcija v Sloveniji čedalje večji problem. Vendar je potrebno tudi v tem primeru na rezultate pogledati nekoliko širše. Naraščanje števila prijav ter števila domnevno korupcijskih ravnanj funkcionarjev je lahko namreč med drugi posledica tudi nekaterih drugih dejavnikov. Kot ugotavlja Komisija sama (KPK 2008, 30), je pravzaprav nemogoče oceniti, ali gre pri tem dejansko za rezultat spremenjenega stanja na področju korupcije, ali zgolj za posledico vedno bolj utečenega in neoviranega delovanja Komisije ter večjega zaupanja državljanov v njeno delo. Na slednje smo že opozorili tudi v prejšnjem podpoglavju. Nadaljnji pozitivni premik pa bo v prihodnje zagotovo doprinesel tudi nov protikorupcijski zakon – ZintPK (Ur. l. RS 45/2010), ki Komisiji, kot že rečeno, razširja določene pristojnosti, s tem pa pomembno povečuje tudi njeno vlogo, moč in vpliv.

Pridobljeni podatki so lahko na nek način tudi jasen indikator pomanjkanja splošnega zaupanja v nekatere druge pristojne organe odkrivanja, pregona ter sojenja (kot npr. policijo, tožilstvo, sodstvo itd.). Kociperjeva (24ur.com 2011). v povezavi s tem komentira, da je zaskrbljujoč predvsem občutek državljanov, da država ne deluje. Za kar so po njenem mnenju krivi predvsem trije faktorji: (1) neučinkovitost pravosodja, (2) preobsežna in prehitro spreminjajoča se zakonodaja, obenem pa tudi (3) dolgoleten, izrazito nespoštljiv in kritičen odnos celotne javnosti do sodstva (tudi s strani politikov, medijev, civilne družbe, posameznikov v postopkih itd.) (*ibid.*). Matoz (24ur.com 2011) na drugi strani pravi, da »ni naključje, da se vse velike afere – pa naj bo NPU, Vegrad, ali Merkur – dogajajo tako, da policisti in naš NPU pridejo v akcijo šele potem, ko se o tem že dlje časa piše in govori.« To misel pa zaključuje z ugotovitvijo, da je v Sloveniji narobe predvsem to, da se policija, pozneje pa tudi tožilstvo in sodstvo na takšne primere ne zgamejo (*ibid.*). Svojevrstno potrditev v tem pogledu pa ponuja tudi ugotovitev raziskav »Stališča o korupciji« (CJMMK 2010d, 17), ki pravi, da pričajo aktualni odzivi javnosti predvsem o specifični apatičnosti, ko gre za spopadanja s korupcijo, pa tudi o nezadovoljivi stopnji zaupanja v organe pregona, ki bi morali po mnenju ljudi aktivneje reševati omenjeno problematiko.

Rezultati o prijavih na KPK obenem nakazujejo tudi na določene že omenjene krepite v senzibilnosti državljanek in državljanov Slovenije za problem korupcije oz. na širjenje družbene protikorupcijske zavesti. Na kar pa nas opozarjata že Kos in Zalar, ugotovitve obeh zajetih javnomnenjskih raziskav o percepciji korupcije ter naraščanje števila ovadb s področja korupcijskih kaznivih dejanj, kot tudi vedno večje število člankov, posvečenih korupcijski tematiki in čedalje večje število primerov domnevne politične korupcije, o katerih poročajo mediji.

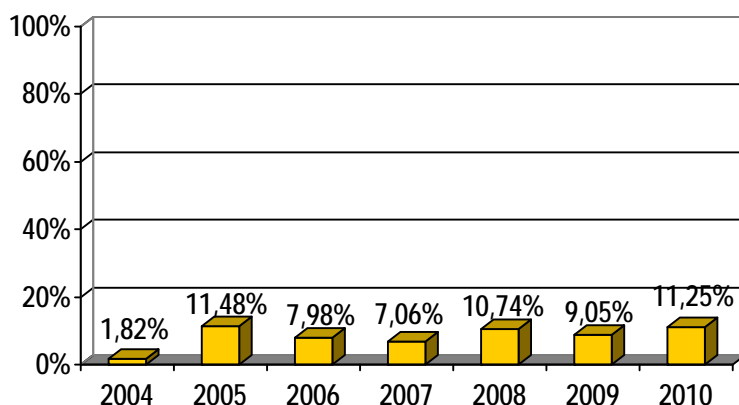
Za našo analizo je pomemben predvsem podatek, da število primerov, v katerih je Komisija na osnovi in v skladu z ZPKor (Ur. l. RS 2/04) ocenila, da gre za korupcijska ravnanja pri delu funkcionarjev, od leta 2008 dalje narašča. Le-ta nam namreč predstavlja jasen faktor identifikacije politične korupcije, ki do določene mere negira domnevo o javni senzibilnosti za korupcijsko problematiko kot faktorju 'napihovanja'. Ob tem je mogoče pomembno omeniti tudi, da so bile v tem letu izvedene pete parlamentarne volitve samostojne RS, v okviru katerih je prišlo do zamenjave vladajoče stranke na oblasti.¹⁰² Hkrati pa je istega leta nastopila tudi družbeno-ekonomska kriza, ki traja še danes. Tovrstne krize, volitve ter nizko zaupanje v institucije pravne države in političnega sistema, ki vodijo v institucionalno ter politično negotovost države, pa so po poročanju KPK (2011c, 9) tiste značilnosti posamezne družbe, ki jih mednarodne institucije, teorija in tudi praksa uvrščajo med ključne dejavnike tveganja za korupcijo.

Prav tako zanimiva je tudi primerjava med podatki o vseh prijavih, ki jih je Komisija v obdobju 2004–2010 prejela, ter podatki o prijavih, ki jih je v omenjenem obdobju rešila. Iz te je namreč (poleg že omenjenega porasta števila prijav) razvidno tudi to, da KPK z obravnavanjem in reševanjem prijav ne zmore slediti tempu naraščanja števila prijav. Omenjenemu problemu pa najverjetneje botruje predvsem kadrovska in proračunska podhranjenost organa, na katero nenehno opozarja tudi institucija sama.¹⁰³

¹⁰² Na parlamentarnih volitvah leta 2008 takratno vladajočo stranko, Slovensko demokratsko stranko (SDS) z Janezom Janšo na čelu, zamenja stranka Socialnih demokratov (SD) pod vodstvom Boruta Pahorja.

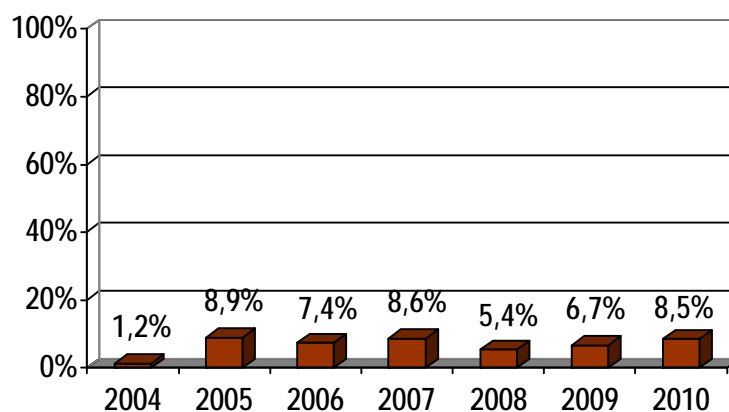
¹⁰³ Komisija ima tudi danes, kljub razširjenemu mandatu ter novim nalogam in pristojnostim po sprejetju ZIntPK (Ur. l. RS 45/2010), še vedno praktično najmanjše število zaposlenih, najmanjši letni proračun ter najslabše plačano vodstvo od vseh neodvisnih državnih institucij in agencij. V tem pogledu je na slabšem položaju le Državna revizijska komisija. Glej KPK (2011c, 24).

Slika 3.4: Odstotek vseh prijav sumov korupcijskih ravnanj na KPK, v obdobju 2004–2010, ki se nanašajo na delo funkcionarjev



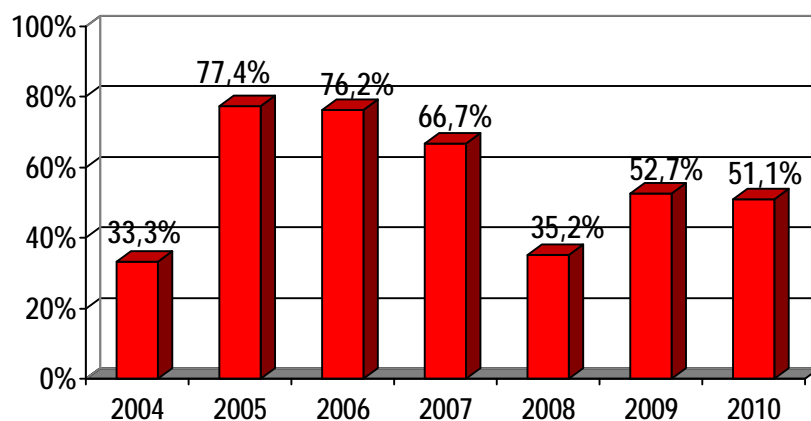
Na drugi strani imamo odstotke vseh prijav domnevno korupcijskih ravnanj na KPK, ki se nanašajo na delo funkcionarjev (glej Sliko 3.4). Za te velja, da so značilno nizki (od začetka delovanja Komisije pa do leta 2010 namreč nikjer ne presežejo vrednosti 12 odstotkov). To navaja na misel, da je delež razkrite domnevne politične korupcije, v primerjavi z drugimi oblikami korupcije, še vedno relativno majhen. V izbranem obdobju pa so vseskozi značilno nizki (manjši od 10 odstotkov) tudi deleži vseh prejetih prijav (glej Prilogo D) ter deleži vseh rešenih prijav (glej Sliko 3.5), za katere KPK ocenjuje, da so primeri domnevne korupcije funkcionarjev.

Slika 3.5: Odstotek rešenih prijav, v obdobju 2004–2010, za katere KPK ocenjuje, da so korupcijska ravnanja funkcionarjev



Iz podatkov na Sliki 3.6 lahko na drugi strani razberemo, da je odstotek prijav na KPK, ki se nanašajo na delo funkcionarjev, za katere KPK ocenjuje, da so korupcijska ravnanja funkcionarjev, najvišji v obdobju 2005–2007. Od leta 2008 dalje pa se delež le-teh skoraj prepolovi. To lahko najverjetneje tudi v tem primeru pripišemo menjavi vladajoče stranke na oblasti, ki je sledila parlamentarnim volitvam leta 2008. Omenjeni delež namreč pomeni, da se je v zadnjih treh letih proučevanega obdobja skoraj polovica prijav sumov korupcije, ki se nanašajo na delo funkcionarjev, po ocenah KPK izkazala za neutemeljene. Še več – v letu parlamentarnih volitev 2008 je bilo tovrstnih prijav skoraj dve tretjini. Tovrsten pojav potrjuje (ravno obratno, kot to ugotavljamo v zgornjem primeru) splošno protikorupcijsko senzibilizacijo kot faktor 'napihovanja'. Podoben oz. največji razkorak med številom prijav na KPK (ki se nanašajo na delo funkcionarjev) in številom domnevno korupcijskih ravnanj funkcionarjev pa se kaže tudi v volilnem letu 2004 (77,7%).¹⁰⁴ Ta podatek nakazuje, da prihaja v času parlamentarnih volitev do večjega števila neutemeljenih prijav korupcije, kar pa je pravzaprav potrditev naše teze o t.i. volilnih 'šovih' oz. že omenjene ugotovitve, da prihaja v okviru predvolilne kampanje pogosto do raznih poskusov diskreditiranja ter ustvarjanja afer, katerih namen je očrniti posamezne politične nasprotnike.

Slika 3.6: Odstotek prijav sumov korupcijskih ravnanj na KPK, v obdobju 2004–2010, ki se nanašajo na delo funkcionarjev, za katere KPK ocenjuje, da gre za korupcijska ravnanja funkcionarjev



¹⁰⁴ V letu 2004 so izvedene četrte parlamentarne volitve v okviru samostojne RS.

* * *

Na osnovi opravljene analize in zgoraj opredeljenih ugotovitev ponovno opažamo, da je politična korupcija v Sloveniji najverjetneje bolj razširjen problem, kot nam to prikazujejo uradne kriminalitetne statistike in rezultati »CPI«. Kljub vsemu pa najbrž ne tako obsežen, kot ga v povprečju zaznavajo državljani in državljanke RS v okviru javnomnenjskih raziskav »GCB« ter »Stališča o korupciji«, pa tudi podatki o številu vseh prejetih prijav domnevne korupcije na KPK. Omenjeni uradni podatki, ocene KPK ter mnenja posameznih strokovnjakov kažejo na to, da v Sloveniji v zadnjem obdobju ni toliko problem zaznavanje korupcije pri nekaterih protikorupcijskih organih (saj je število prijav korupcijskih ravnanj na Komisijo ter obravnava tovrstnih primerov in ovadb v okviru policije ter tožilstev v zadnjih dveh letih v znatnem porastu), temveč sama institucionalna zmožnost prevajanja teh zaznav korupcije v konkretne sodne epiloge, v končni fazi pa tudi v obsodilne sodbe. Kar zadeva izrazito negativne in verjetno deloma tudi popačene javne predstave o stopnji korupcije, sumimo, da so posledica dejstva, da so državljani za pojav politične korupcije vedno bolj občutljivi in do njega tudi vedno bolj kritični. K temu pa zagotovo prispeva tudi to, da zaseda (politična) korupcija čedalje več prostora v medijskem diskurzu in v delih ter raziskavah strokovnih krogov, vse pogosteje pa tudi v razpravah, volilnih programih ter volilnih kampanjah naših politikov.

V povezavi z ravno politične korupcije v Sloveniji opažamo, da prihaja, v okviru prijav na KPK do določenega naraščajočega trenda v številu sumov korupcije pri delu funkcionarjev ter v številu primerov, za katere Komisija ocenjuje, da vključujejo korupcijo funkcionarjev, kar potrjuje našo domnevo, da obravnava KPK v izbranem časovnem obdobju čedalje večje število primerov politične korupcije, oz. da postaja politična korupcija v Sloveniji vedno večji problem. Vendar pa je na tej točki pomembna tudi ugotovitev, da ostaja delež ugotovljenih primerov politične korupcije, v primerjavi s prijavami in s primeri, ki se nanašajo na ostale oblike korupcije, v celotnem obdobju 2004–2010 relativno majhen. To pa je najverjetneje rezultat diskretne ter izkustvom običajnega državljana oddaljene narave tovrstnih korupcijskih ravnanj.

Za nas je relevanten tudi podatek, da se delež neutemeljenih prijav na KPK, ki zadevajo funkcionarje, v času parlamentarnih volitev izrazito poveča. To pa nam predstavlja v kombinaciji z ugotovitvijo, da prihaja v predvolilnem obdobju običajno

do večjega števila objavljenih primerov politične korupcije v izbranih medijih, vendar pa na drugi strani do manjšega števila ovadb, jasno potrditev 'teze o predvolilnih šovih'.

V skladu z navedenim lahko zaključimo, da je politična korupcija v Sloveniji sicer prisotna in po podatkih sodeč tudi v porastu. Glede na število člankov, ki so posvečeni politični korupciji, prav tako ugotavljamo, da postaja tovrstna tematika za medije in javnost tudi vedno bolj zanimiva. Vendar pa ostaja po podatkih KPK v večji meri in v primerjavi z ostalimi oblikami korupcije vseeno relativno neodkrita.

3.2 STOPNJA POLITIČNE LEGITIMNOSTI V SLOVENIJI

Politična legitimnost je temelj vsake politične oblasti, najpreprosteje pa jo lahko opišemo kot zavestno, prostovoljno ter racionalno odločitev vladanih, da bodo poslušni svojim vladajočim. Ugotoviti, kakšna je dejansko stopnja politične legitimnosti v nekem danem trenutku, pa je običajno (tako kot v primeru proučevanja vseh kompleksnih družbenih pojavov) v praksi zelo zapleteno, če ne celo nemogoče. Kljub vsemu nas to ne odvrača, da omenjene naloge vsaj ne poskusimo izpeljati. Ob tem pa se seveda zavedamo, da so kakršnekoli ugotovitve in ocene v najboljšem primeru zgolj medli približki realnemu stanju.

Kako torej izmeriti politično legitimnost? Ker gre za obliko soglasja državljanov s politično oblastjo oz. njenimi temeljnimi odločitvami, se legitimnost ocenjuje glede na število ljudi, ki soglašajo z oblastjo oz. verjame v njeno upravičenost. Večje kot je to število, večja je legitimnost oblasti. Mi pa se, v skladu s tem, merjenja stopnje politične legitimnosti v Sloveniji lotevamo v dveh korakih. V prvi fazi merimo splošno (ne)zaupanje državljanov v temeljne politične institucije v izbranem obdobju, in sicer s pomočjo analize izbranih javnomnenjskih raziskav, izvedenih v okviru projekta Politbarometer. V drugi fazi pa merimo stopnjo politične participacije v Sloveniji, oz. predstavljamo analizo volilne udeležbe skozi čas.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Indikator legitimnosti političnega sistema je lahko torej predvsem dolgoročen pogled na volilno udeležbo. Hud poraz vladajočih ali neobičajno visoka volilna udeležba pa lahko pomenita tudi nelegitimnost poprejšnje oblasti.

3.2.1. Analiza (ne)zaupanja v temeljne politične institucije

Raziskovanje (ne)zaupanja v institucije demokratičnega sistema poteka v Sloveniji v okviru projekta Politbarometer, in sicer vse od začetka tega longitudinalnega raziskovalnega programa. V konkretnem prispevku, ki sestoji iz rezultatov in krajše analize podatkov izbranih javnomnenjskih raziskav Politbarometer, pa se ukvarjamo z dvema vidikoma (zaupanjem ter nezaupanjem državljanov v ključne politične institucije) oz. predstavljamo in interpretiramo podatke o stopnji (ne)zaupanja državljanov v ključne politične institucije v obdobju 2004–2010.

Naše proučevanje omejujemo na skupino političnih institucij, ki jih Toš (2004) opisuje kot institucije, ki zagotavljajo legitimnost ter udeležbo ljudi v sistemu. Ta skupina, kot že rečeno, vključuje ključne in strogo državne institucije, kot so: predsednik države, predsednik vlade, vlada, državni zbor ter politične stranke. Oceno zaupanja pa merimo na 5-stopenjski lestvici (kjer 1 pomeni 'nič ne zaupa' in 5 pomeni 'popolnoma zaupa') pri tem pa so odgovori, zaradi lažjega razumevanja, sešteti tako na negativnem ('nič ne zaupa' in 'ne zaupa') kakor tudi na pozitivnem polu ('zaupa' in 'popolnoma zaupa').¹⁰⁶

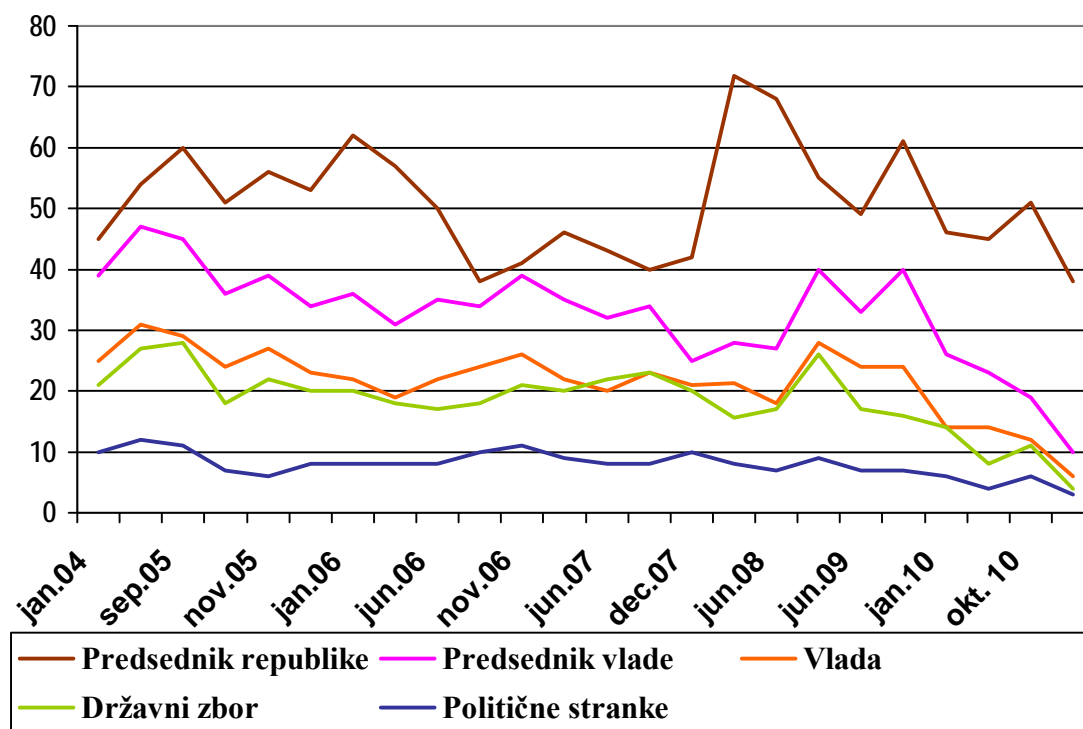
Tekom opazovanja toka sprememb je nujno, da ugotovimo in determiniramo, ali je orientacija ljudi do politike, političnih strank, političnih institucij in nenazadnje političnih akterjev posledica posameznih dogodkov, ali gre v posameznem primeru dejansko za posledico sprememb v trendu. Ob tem pa lahko, kot meni Dalton (2004, 21–22), o trendu govorimo takrat, ko obstaja kakršnakoli dolgotrajna in intenzivna sprememba, ki je ni moč pripisati trenutnim in naključnim političnim škandalom ali spontani pojavnosti v določeni časovni točki. Pri analizi in interpretaciji podatkov pa je pomembno tudi zavedanje, da moramo biti pri podajanju ocen in pojasnjevanju odnosa državljanov in državljanek RS do političnega sistema (hkrati pa tudi pri ugotavljanju sprememb v stopnji zaupanja v politične institucije) kar se da previdni in preiščeni.

Dolgotrajna opazovanja zaupanja v politične institucije vseskozi, še posebej pa meritve v zadnjem obdobju (2009–2010), kažejo in opozarjajo na to, da prihaja v stopnji zaupanja do določenega upada (glej Slika 3.7). Čeprav gre deloma pri tem tudi za splošen svetovni in evropski trend, pa dosega stopnja političnega zaupanja v Sloveniji v primeru vseh izbranih političnih institucij v zadnjem letu pravzaprav že rekordno nizke

¹⁰⁶ Na tem mestu predstavljamo podatke o političnem (ne)zaupanju v slikovni obliki, tabelarni prikaz pa je predstavljen v Prilogi F.

vrednosti (CJMMK 2010č, 23). Tako je npr. zaupanje v vlado v decembru 2010 le še 6-odсотno, zaupanje v državni zbor in politične stranke pa zanemarljivo oz. praktično neobstoječe (3 % in 4 %). Iz slike je razvidno tudi, da izražajo anketiranci skozi celotno proučevano obdobje najvišjo stopnjo zaupanja instituciji predsednika republike. Raven zaupanja pa je med opazovanimi institucijami v izbranem obdobju najnižja oz. skoraj zanemarljiva v primeru političnih strank.

Slika 3.7: Zaupanje v temeljne politične institucije v obdobju 2004–2010 (Seštevek odgovorov v %)



Vir podatkov: CJMMK (2004; 2005a; 2005b; 2005c; 2005č; 2005d; 2006a; 2006b; 2006c; 2006č; 2006d; 2007a; 2007b; 2007c; 2007č; 2008a; 2008b; 2008c; 2009a; 2009b; ; 2010a; 2010b; 2010c; 2010č).

Analiza torej kaže na relativno stabilnost v izražanju zaupanja instituciji predsednika republike oz. prikazuje aktualnega nosilca funkcije kot institucijo visokega zaupanja. Izrazito visoko zaupanje pa je značilno zlasti za začetno mandatno obdobje tretjega predsednika države – Danila Türka, in sicer od decembra 2007 dalje, ko znaša le-ta približno 70 odstotkov. V tem primeru lahko govorimo o t.i. 'vstopnem bonusu' ali

'obdobju medenih tednov' – '*ang. honeymoon period*'. Kot izjemo pa lahko izpostavimo tudi izmerjeni vrednosti v jeseni 2006 in ob koncu leta 2010, ko pade stopnja zaupanja v institucijo predsednika republike pod 40 odstotkov. Omenjeni padec v zaupanju takratnemu predsedniku republike Janezu Drnovšku pa se pravzaprav prične že v mesecu februarju 2006, v času Drnovškove zloglasne in 'kontroverzne' pomilostitve Danila Kovačiča – nekdanjega direktorja novogoriškega Hita.¹⁰⁷ Svoj vrh pa doseže v času razkritja proračunskih težav Urada Predsednika republike.

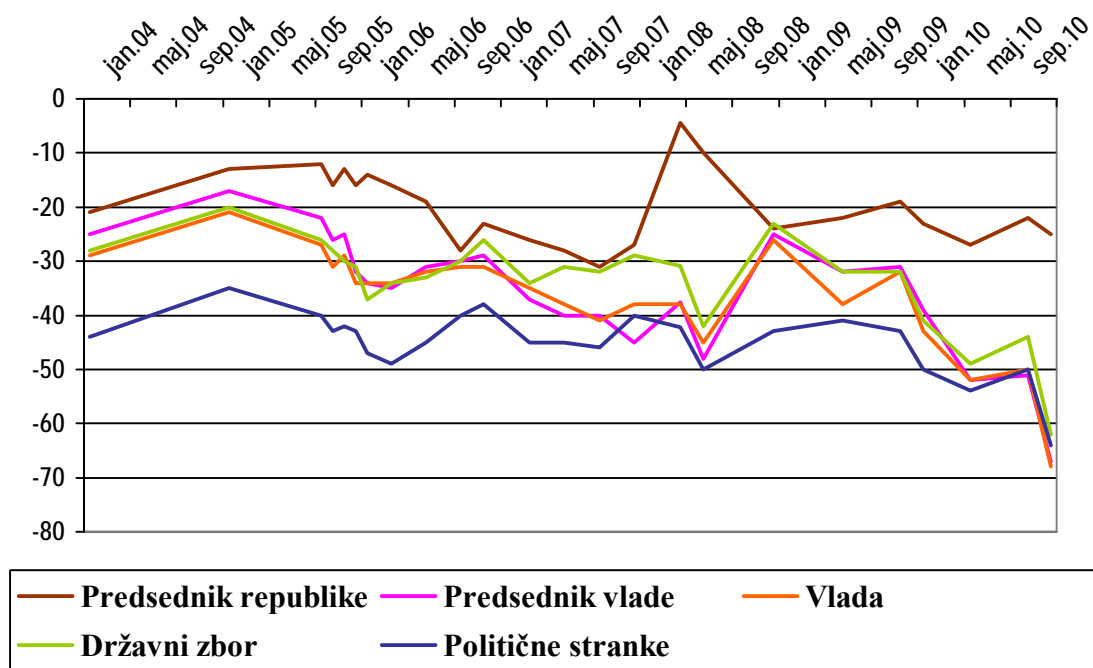
V naboru izbranih institucij anketiranci, poleg predsedniku republike, nekoliko višje zaupanje v prvi polovici proučevanega obdobja izražajo le še predsedniku vlade. Omenjeni čas sovпада s pričetkom in prvo polovico delovanja vlade pod vodstvom Janeza Janše, ki od začetka mandata v letu 2004 pa do jeseni 2007 vseskozi uživa več kot 30-odstotno podporo državljanov. Zaupanje v državni zbor in vlado pa ostaja do leta 2009 relativno stabilno in nizko. Vrednosti se v tem obdobju gibljejo v povprečju okoli 22 odstotkov, in sicer približno 24 odstotkov v primeru vlade (23,63 %) in okoli 21 odstotkov v primeru DZ (20,76 %). Temu pa sledi nato (do konca leta 2010) splošno upadanje javnega zaupanja v omenjeni instituciji. Politično zaupanje se lahko med drugim omaje predvsem zaradi nezadostnih rezultatov in zaradi posebnih sprememb v posameznih institucijah. To še posebej velja v primerih, ko raziskava ne zajame le difuznega, stabilnega in proti razočaranju odpornega zaupanja, ki se oblikuje skozi daljša časovna obdobja, temveč tudi izraze (ne)zaupanja kot odzive na konkretno kratkoročno dogajanje (Toš 2007, 370). Zabeleženi upad zaupanja v vlado in DZ od začetka leta 2009 dalje je v skladu s tem potemtakem verjetno odraz (ne)zadovoljstva prebivalcev z delovanjem aktualne oblasti. Na takšno povečanje nezadovoljstva slovenske javnosti z delom dosedanje vlade pod vodstvom Boruta Pahorja pa nas opozarjajo tudi podatki o aktualnih vprašanjih domače javnomnenjske raziskave »Vox Populi«, ki jo enkrat mesečno izvaja agencija Ninamedia (2009; 2010). V okviru konkretne raziskave na vprašanje, kako ocenjujete delo vlade (kot uspešno ali neuspešno) v januarju 2009 malo manj kot polovica vprašanih odgovori, da je delo vlade uspešno (44,9 %). V decembru 2010 tako meni le še 19 odstotkov anketiranih. Da

¹⁰⁷ Sodišče ga je zaradi zlorabe položaja obsodilo na tri leta in osem mesecev zapora. Kovačič je nato zaradi zdravstvenih razlogov zaprosil za odlog zaporne kazni. S podpisom odloka o pomilostitvi pa mu je Drnovšek omilil izrečeno zaporno kazen s treh let in osem mesecev na dve leti zapora (kar je v skladu z 51. členom kazenskega zakonika ustrezna kazen za izrek pogojne obsodbe) in izvršitev pogojno odložil za dobo pet let. Glej Delo (2006).

je delo vlade neuspešno pa v januarju 2009 odgovori dobra četrtnina vseh vprašanih (25,5 %), medtem ko delež teh v decembru 2010 naraste kar na 77,8 odstotkov.

Z zgoraj predstavljenimi stopnjami političnega zaupanja pa v veliki meri sovпада tudi prikaz političnega nezaupanja v obdobju 2004–2010 (glej Sliko 3.8). Pravzaprav lahko, generalno gledano, govorimo skoraj o zrcalni sliki. Tako je stopnja javnega nezaupanja ves čas, prav nič presenetljivo, najmanj izražena v primeru predsednika države, najvišja pa v primeru političnih strank. V zadnjem obdobju pa dosega stopnja nezaupanja v predsednika vlade, DZ, vlade in političnih strank, kot bi lahko predvidevali, najvišje vrednosti, in sicer te konstantno presegajo 60 odstotkov.

Slika 3.8: Nezaupanje v temeljne politične institucije v obdobju 2004–2010 (Seštevek odgovorov v %)



Vir podatkov: CJMMK (2004; 2005a; 2005b; 2005c; 2005č; 2005d; 2006a; 2006b; 2006c; 2006č; 2006d; 2007a; 2007b; 2007c; 2007č; 2008a; 2008b; 2008c; 2009a; 2009b; ; 2010a; 2010b; 2010c; 2010č).

Na osnovi opravljenih meritev opazamo, da prihaja med izbranimi temeljnimi političnimi institucijami do očitnih razlik v izraženi stopnji javnega (ne)zaupanja, ki je časovno gledano tudi zelo spremenljiva. Kljub vsemu pa na splošno ugotavljamo, da

izražajo Slovenci v zadnjem obdobju predvsem nezaupanje oz. pomanjkanje zaupanja v politični sistem RS. Omenjeno nezaupanje meji v letu 2010 (vsaj v primeru že omenjenih političnih strank, vlade, državnega zbora in predsednika vlade) skoraj že na popolno razočaranje in zavračanje. Ti rezultati so nedvomno zaskrbljujoči in vredni razmisleka, hkrati pa odpirajo tudi zelo resno vprašanje krize našega demokratičnega sistema.

K nastali situaciji je zagotovo prispevalo več dejavnikov. Če jih naštejemo zgolj nekaj, lahko kot prvo omenimo zaostrene gospodarske in politične razmere ter slabo splošno politično kulturo. Za nizko izraženo politično zaupanje v posamezni državi Nye, Jr. (1997, 8–15) krivi tudi razraščanje korupcije v politiki ter prisotnost vseobsegajočega občutka državljanov, da aktualna oblast ne opravlja svojega dela dovolj dobro. Toš (1999, 246) na drugi strani išče glavne faktorje upada političnega zaupanja predvsem v večji transparentnosti dogajanja, v večjemu vključevanju državljanov v politično dogajanje ter v višji stopnji kritičnosti le-teh. Eden glavnih dejavnikov promoviranja (ne)zaupanja v institucije pa so med drugim tudi mediji (KPK 2011). Tako je, kot ugotavljamo v naši analizi, korupcijska tematika vedno bolj pogosto prisotna v poročanju množičnih medijev. Za sodoben čas pa je značilen tudi nenehen cinizem v medijskem poročanju o politiki in politikih, v okviru katerega je dobra novica le slaba novica (Orren v Nye Jr. in drugi 1997, 215). To pa prispeva k popačenim predstavam javnosti o tem, kdo je v naši državi sploh vreden zaupanja in zakaj, ter k vedno večji kritičnosti ljudi do političnih institucij. KPK (2011b) v tem pogledu meni, da »v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladuje osredotočanje na posamezne afere, posploševanje, obtoževanje in celo populizem, ki onemogočajo strokovno razpravo o dolgoročnih prioritetah, poglobljajo nezaupanje ljudi v institucije pravne države in demokracijo, spodbujajo apatijo zaposlenih v javnem sektorju, blokirajo gospodarski razvoj države, obenem pa z zamegljevanjem dejanskih problemov odvrčajo pozornost od najtežjih pojavnih oblik sistemske korupcije in relativizirajo krivdo njenih akterjev (v smislu 'vsi so isti').«

Iz podatkov je prav tako razvidno da, je stabilno visoka vrednost zaupanja oz. nizka vrednost nezaupanja skozi celotno proučevano obdobje značilna zgolj za institucijo predsednika republike. Predsednik države je namreč tako kot predsednik vlade t.i. 'personificirana' institucija, kar pomeni, da je predmet zaupanja specifična oseba. V skladu s tem pa je moč trditi, da je vsakokratna visoka ocena zaupanja

posledica javne priljubljenosti aktualnega nosilca funkcije, njegovega odločnega pristopa ter dobrega in strokovnega dela na tem uradu.

Opazno slabša slika (ne)zaupanja v primerjavi z institucijo predsednika države, čeprav je nosilec funkcije prav tako specifična oseba, pa se kaže v primeru institucije predsednika vlade. Pri tem je pomembno opozoriti, da se funkciji predsednika vlade in predsednika države medsebojno pomembno razlikujeta – predvsem v realni moči in obsegu pristojnosti. Tako je npr. v osnovi vloga predsednika države v Sloveniji predvsem predstavniške in protokolarne narave. Nosilci funkcije pa navadno niso vpleteni v sprejem raznih pomembnih, v povprečju za državljane zelo neugodnih odločitev, kot so to pogosto primorani nosilci funkcije predsednika vlade.

3.2.2 Analiza volilne udeležbe

Volitve so najpogosteje obravnavane kot srčika političnega procesa. Najbrž nobeno vprašanje v politiki ni tako pomembno, kot je vprašanje, ali smo in kako smo izvolili politike, ki nam 'vladajo'. Volitve so tako označene nič manj kot demokracija v praksi (Brezovšek 2002, 51). V vseh demokratičnih sistemih danes pomenijo temelj legitimnosti nosilcev politične moči, pomanjkljivosti v volilnem postopku pa krnijo legitimnost celotne politične ureditve (Fink-Hafner in Boh 2002, 55). Državljeni z izkazovanjem zanimanja za javne oz. politične zadeve s pomočjo različnih oblik politične participacije, še zlasti pa s pomočjo udeležbe na volitvah, zagotavljajo demokratičnost, stabilnost in legitimnost političnega sistema. Volilna pravica pa predstavlja eno izmed najbolj ključnih z ustavo zagotovljenih političnih pravic posameznika, ki daje volivcem vedno znova moč, da izvolijo svoje predstavnike ter na ta način neposredno vplivajo na vzpostavitev in delovanje temeljnih političnih organov.

Pojem 'volilna udeležba' lahko opredelimo kot »dejanje volilnega upravičenca, da glasuje na volišču, v katerem je vpisan v volilni imenik, in tako najbolje osebno izrazi svojo volilno voljo« (SURS 2007, 20). V primeru volilne udeležbe oz. participacije govorimo o konvencionalni obliki politične participacije.¹⁰⁸ Capella in

¹⁰⁸ Za konvencionalno politično participacijo je značilno delovanje v skladu s prevladujočimi vrednotami in normami v določeni dominantni kulturi družbe. Za nekonvencionalno politično participacijo pa je značilno, da gre za dejanja, ki odstopajo od uveljavljenih kanalov participacije, norm in vrednot dominantne kulture v družbi (Janda 1992, 228–237). Makarovič (2002, 71) med konvencionalne oblike

Jamieson (v Ferfila 2003, 138) pa poudarjata, da je za številne državljane (občasna) udeležba na volitvah in referendumih pravzaprav tudi edina oblika politične aktivnosti, ki jo prakticirajo, saj predstavlja najmanj zahtevno, najbolj množično in najbolj univerzalno obliko politične participacije.

V sodobnih razvitih demokratični sistemih predstavlja upad udeležbe na volitvah običajno problem, saj ga najpogosteje povezujemo s pomanjkanjem interesa državljanov za javne zadeve oz. s politično apatijo. Nizka volilna udeležba pa vzbuja dvome tudi o legitimnosti izvoljenih predstavnikov. Udeležba na volitvah in drugih oblikah neposrednega izražanja volje volivcev tako velja za enega izmed najznačilnejših indikatorjev legitimnosti političnega sistema. Večja kot je udeležba, višja naj bi bila legitimnost sistema oz. obratno – nizka volilna udeležba vzbuja določene dvome o legitimnosti izvoljenih voditeljev (Fink-Hafner 1993, 23). Vendar pa je potrebno omeniti tudi, da volilna ne-participacija ne predstavlja vedno nujno nekaj slabega; še več, mnogi ravno nasprotno verjamejo, da je določena raven abstinence pri političnem udejstvovanju lahko za demokracijo celo koristna, saj naj bi predstavljala indikator zadovoljstva državljanov z obstoječim stanjem ter njihovega soglasja s posamezniki na oblasti. V pričujočem delu na splošno prevzemamo prvo stališče oz. menimo, da predstavlja neudeležba na volitvah za sodobne demokracije in legitimnost političnih sistemov v prvi vrsti problem.

Da bi ugotovili, kakšen je trenutni trend volilne udeležbe v Sloveniji, smo se odločili pojav oz. njegove značilnosti in spreminjanje analizirati glede na daljše časovno obdobje. V ta namen tako v konkretnem prispevku proučujemo podatke o volilni udeležbi na vseh predsedniških, državnozborskih, lokalnih volitvah in volitvah v EP, ki so bile v RS izpeljane med letoma 1992 in 2010. Pri tem pa namenjamo (zaradi primerjalne analize s preostalimi pridobljenimi rezultati o stopnji korupcije in stopnji participacije v Sloveniji) posebno pozornost predvsem podatkom o volilni udeležbi v obdobju 2004–2010.

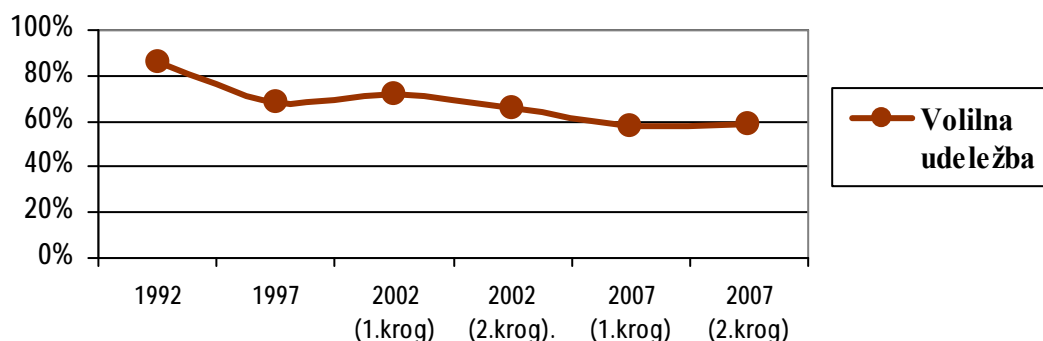
politične participacije šteje: udeležbo na volitvah in referendumih, opravljanje javne funkcije, stike s politiki, prepričevanje, članstvo v političnih strankah, gibanjih in interesnih skupinah itd. Med nekonvencionalne oblike politične participacije pa uvršča: demonstracije, protestne akcije, stavke, vstaje, revolucije, terorizem, članstvo v 'protestnih' organizacijah itd.

3.2.2.1 Predsedniške volitve

Funkcija predsednika republike je najvišja formalna avtoriteta v državi (Boh in Lajh 2003, 154). Po Ustavi (URS) (Ur. l. RS 33/1991, 102 čl.) predsednik republike predstavlja RS in je hkrati poveljnik njenih oboroženih sil. Čeprav je izvoljen na neposrednih volitvah, kar je formalno element (pol)predsedniškega sistema, pa iz celote slovenske ustave izhaja, da sodi Slovenija med parlamentarne ureditve, v katerih je težišče političnega odločanja v sferi vlade in parlamenta. Predsednik republike ima tako v slovenskem parlamentarnem sistemu državne oblasti bolj ali manj le simbolno in reprezentativno vlogo. S svojim delovanjem in neformalnim vplivom naj bi predvsem ščitil temeljne ustavne vrednote ter skrbel za čim bolj usklajeno delovanje državnega mehanizma (Grad in drugi 1996, 142–143).

Mandatno obdobje predsednika republike je določeno z Zakonom o volitvah predsednika republike (ZVPR) (Ur. l. RS 39/1992, 3 čl.), ki pravi, da se predsednik voli za dobo petih let in da je lahko na to funkcijo izvoljen zaporedoma največ dvakrat. V 1. in 22. čl. zakona pa je določeno, da se le-tega voli po dvokrožnem večinskem volilnem sistemu, na neposrednih, svobodnih in tajnih volitvah ter na osnovi splošne in enake volilne pravice. Za predsednika republike je tako izvoljen tisti kandidat, ki dobi večino glasov volivcev, ki so oddali veljavne glasovnice (absolutno večino). V primeru, da večine veljavnih glasov volivcev ne prejme noben kandidat, se glasovanje ponovi med kandidatoma, ki sta prejela največ glasov. Za volitve predsednika republike je torej predviden tudi drugi krog volitev, v katerem se pomerita samo dva kandidata. Izvoljen pa je tedaj le tisti, ki dobi absolutno večino (Grad in Pogorelec 2007, 35).

Slika 3.9: Udeležba na volitvah predsednika republike skozi čas



Vir podatkov: RVK (1992; 2002a; 2002b); Državni portal Republike Slovenije (1997; 2007a; 2007b).

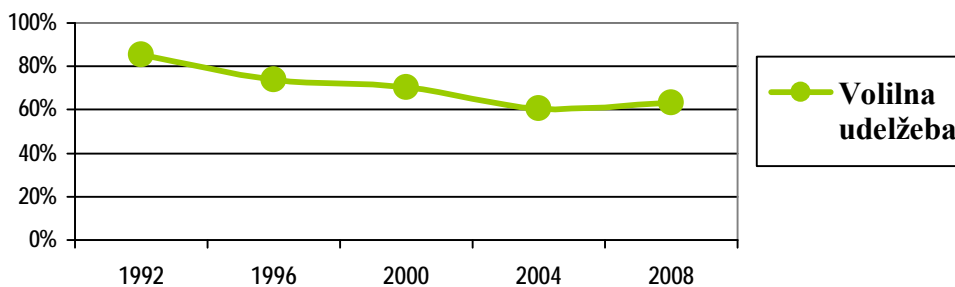
Analiza podatkov za predsedniške volitve razkriva, da prihaja v izbranem obdobju do značilnega upadanja volilne udeležbe na predsedniških volitvah, ki pade za dobrih 27 odstotkov. Pri tem po višini stopnje volilne udeležbe izstopa predvsem leto 1992, ko so izvedene prve volitve predsednika države v okviru samostojne Slovenije, na katerih glasuje več kot štiri petine vseh volilnih upravičencev (85,84%). Po višini volilne udeležbe pa izstopa tudi leto 2002, ko splošne volitve za Predsednika Republike potekajo sočasno z lokalnimi volitvami, udeleži pa se jih slaba tretjina volilnih upravičencev (72,02%).

3.2.2.2 Volitve v Državni zbor

Državni zbor RS je najvišja predstavniška in zakonodajna institucija, ki kot temeljno opravlja zakonodajno funkcijo oblasti, poleg tega pa še volilno in nadzorno funkcijo (Republika Slovenija Državni zbor 2011). Šteje 90 poslancev državljanov Slovenije, njihovo mandatno obdobje oz. mandatno obdobje Državnega zbora pa je štiri leta (URS, Ur. l. RS 33/1991, 80. čl., 81. čl.). Poslanci se v skladu z Zakonom o volitvah v Državni zbor (ZVDZ-UPB1) (Ur. l. RS 109/2006, 1. čl., 2. čl.) volijo po volilnih enotah, na osnovi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah ter s tajnim glasovanjem. Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave

Republike Slovenije (UZ80) (Ur. l. RS 66/2000) pa dodaja, da se poslanci volijo po proporcionalnem volilnem sistemu in s štiriodstotnim volilnim pragom za vstop v Državni zbor.¹⁰⁹

Slika 3.10: Udeležba na volitvah v Državni zbor skozi čas



Vir podatkov: Državni portal Republike Slovenije (1992; 1996; 2000; 2004b; 2008).

Podatki, ki jih predstavljamo v sliki 3.10, med drugim kažejo na splošni upad volilne udeležbe na volitvah v Državni zbor, ki potekajo od leta 1992 dalje. Volilna udeležba je bila namreč v tem letu kar 85,6-odstotna, oz. se je volitev udeležilo kar dobre štiri petine volilnih upravičencev. Do leta 2004, ko se državnozbornskih volitev udeleži do zdaj najnižje število volivcev, pa beležimo v volilni udeležbi skoraj 25-odstotni padec. Zanimiv je tudi podatek, da je prišlo na zadnjih oz. petih parlamentarnih volitvah v letu 2008 do ponovnega porasta v volilni udeležbi, in sicer znaša le-ta 2,5 odstotka. Omenjeno spremembo v trendu upadanja volilne udeležbe lahko deloma poskusimo pojasniti s sočasnim občutnim slabšanjem političnih in gospodarskih razmer v Sloveniji kot posledice širjenja svetovne gospodarske krize. Zaznava razmer je namreč po ugotovitvah Hafner-Finka (2005, 80) eden izmed ključnih dejavnikov volilne (ne)udeležbe na državnozbornskih volitvah in volitvah v EP. Avtor v raziskavi ugotavlja, da volivci v Sloveniji svoje nezadovoljstvo z aktualnimi razmerami izražajo z udeležbo na volitvah ter glasovanjem za stranko za katero menijo, da lahko izboljša trenutno

¹⁰⁹ Izjema v tem pogledu so le volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti. Omenjeni narodni skupnosti namreč volita v Državni zbor vsaka po enega poslanca. Na območjih, kjer živita, pa se oblikujeta posebni volilni enoti, kjer se voli po večinskem volilnem sistemu.

stanje. Ravno nasprotno pa Hafner-Fink ugotavlja v primeru volitev v EP, kjer dajejo večjo verjetnost volilne udeležbe bolj pozitivne ocene trenutnih razmer. V skladu z omenjenimi ugotovitvami in aktualnimi zaostrenimi družbenopolitičnimi razmerami v državi pa je najbrž realno pričakovati, da bo udeležba na prvih predčasnih parlamentarnih volitvah v zgodovini samostojne Slovenije, ki bodo potekale 4. decembra 2011, najmanj tolikšna, če ne celo višja kot udeležba na parlamentarnih volitvah leta 2008 (torej več kot 60-odstotna).

3.2.2.3 Lokalne volitve

URS (Ur. l. RS 33/1991) je uvedla lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo opredelila kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel. Načelo decentralizacije oblasti oz. jamstvo lokalne samouprave je umeščeno med uvodne splošne določbe ustave, ki opredeljujejo vrednote slovenske države in načela družbene ureditve. Tako je v skladu z 9. členom ustave prebivalcem RS zagotovljena lokalna samouprava (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011). Lokalno samoupravo lahko definiramo kot obliko samostojnega urejanja in reševanja skupnih življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okrajih, v obliki organizirane, od države avtonomne lokalne oblasti (Grad in drugi 1996, 393). Gre za pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše ter ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave [MELLS], Ur. l. RS 57/1996, 3. čl.). Temeljne samoupravne lokalne skupnosti po Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2) (Ur. l. RS 94/2007) so občine, organi občine pa župan, občinski svet ter nadzorni odbor. Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Župan predstavlja in zastopa občino ter predseduje občinskemu svetu. Nadzorni odbor pa je najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

Sam pojem lokalnih volitev je dokaj širok in označuje vse vrste volitev v organe lokalnih skupnosti – volitve v občinske svete, volitve županov in volitve krajevnih, vaških ter četrtnih skupnosti, ki jih ureja Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3) (Ur.l. RS 94/2007). Lokalne volitve oz. volitve predstavniškega telesa in drugih organov

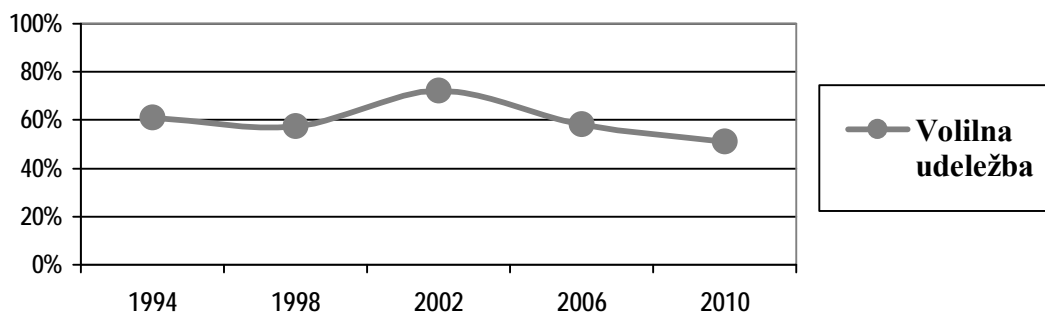
lokalne skupnosti imajo v okviru sistema lokalne samouprave podobno vlogo, obliko in pomen kot volitve na državni ravni. V obeh primerih gre namreč za demokratično odločanje o osebah, ki bodo zastopale voljo volivcev v predstavniškem telesu in drugih voljenih organih. Lokalne volitve prav tako terjajo praktično enako organizacijsko, proceduralno in pravno podlago za uresničevanje volilne pravice vsakega posameznika lokalne skupnosti in delujejo na osnovi enakih temeljnih načel sodobnih volilnih sistemov kot volitve na državni ravni – načelo splošne in enake volilne pravice, neposrednost in svobodnost volitev ter tajnost glasovanja (Brezovšek, Haček in Krašovec 2004, 22–23). Vendar pa obstajajo med lokalnimi volitvami in volitvami na državni ravni tudi nekatere pomembne razlike. Kot primer lahko npr. omenimo naravo volitev. Ta je pri lokalnih volitvah bistveno drugačna od narave parlamentarnih in predsedniških volitev, ki pomenijo enega redkih načinov vplivanja državljanov na strukturo državne oblasti. Lokalna samouprava namreč v svojem bistvu pomeni zagotavljanje možnosti neposrednega vplivanja na odločanje v lokalnih skupnostih, zato so lokalne volitve le ena od možnosti vplivanja državljanov na strukturo oblasti in jih je treba jemati kot neločljiv in naravni del lokalne demokracije kot take (Grad 1998, 48). Pomembne razlike med lokalnimi volitvami in volitvami na državni ravni pa se kažejo tudi v volilnem sistemu

Znotraj sistema lokalnih volitev se uporabljata medsebojno popolnoma različna volilna sistema. Pri županskih volitvah je v skladu z ZLV-UPB3 (Ur. l. RS 94/2007) v uporabi dvokrožni absolutni večinski volilni sistem,¹¹⁰ pri volitvah članov občinskih svetov pa sta, glede na velikost občine, v uporabi tako enokrožni relativni večinski kot tudi proporcionalni volilni sistem, pri katerem gre za glasovanje o listah kandidatov.¹¹¹

¹¹⁰ Pri tem volilnem sistemu je za župana izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov. V primeru, da noben od kandidatov ne dobi večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatom z največ glasovi. Če več kandidatov dobi enako najvišje število glasov ali če dvoje ali več kandidatov dobi enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za drugi krog volitev določi z žrebom. Glej Brezovšek, Haček in Krašovec (2004, 67).

¹¹¹ Če šteje občinski svet manj kot 12 članov, se člani občinskega sveta volijo po večinskem načelu. Če šteje občinski svet 12 ali več članov, se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu. Člani občinskega sveta – predstavniki italijanske oz. madžarske narodne skupnosti se volijo po večinskem načelu. Člani občinskega sveta – predstavniki romske skupnosti se volijo po večinskem načelu (ZLV-UPB3, Ur. l. RS 94/2007, 9. in 10. čl).

Slika 3.11: Udeležba na lokalnih volitvah skozi čas



Vir podatkov: SURS (2007; 2010).

Analiza podatkov o volilni udeležbi na lokalnih volitvah skozi čas prikazuje, da prihaja na volitve v DZ, splošno gledano, vedno manj volivcev (glej Slika 3.11). Za zadnje tri lokalne volitve je namreč značilno, da je bila volilna udeležba vsakokrat nižja (72,1 % leta 2002 in 50,98 % leta 2010). Pri tem se slednjih v povprečju udeležuje okoli 60 odstotkov volivcev. Podatki pa nekoliko izstopajo zgolj v primeru lokalnih volitev 2002, ko so volitve v DZ, kot že rečeno, potekale hkrati s predsedniškimi volitvami in je bila volilna udeležba zato skoraj za četrtno višja kot pri predhodnih oz. naslednjih lokalnih volitvah.

3.2.2.4 Volitve v Evropski parlament

Evropski parlament je edino neposredno izvoljeno telo Evropske unije, skupaj s Svetom pa tudi najpomembnejše zakonodajno telo EU. Z revizijo pogodb se njegove pristojnosti še vedno povečujejo, v glavnem pa opravlja predvsem tri temeljne naloge: (1) skupaj s Svetom po razpravi sprejme predloge zakonov EU; (2) nadzoruje druge evropske institucije, zlasti Evropsko komisijo, in preverja demokratičnost njihovega delovanja; (3) skupaj s Svetom po razpravi sprejme proračun EU (Portal Evropske unije 2011). Sestavlja ga 736 evropskih poslancev. To število je sorazmerno številu prebivalcev posamezne države članice (EP 2011a). Lizbonska pogodba pa določa, da nobena država ne sme imeti manj kot 6 ali več kot 96 poslancev (Portal Evropske unije 2011).¹¹² Evropski poslanci so izvoljeni vsakih pet let, v vseh 27 državah članicah

¹¹² Zdajšnje število poslancev v Parlamentu je bilo določeno še pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009. Zato bo število poslanskih sedežev v naslednjem mandatu EP drugačno, in

Evropske unije ter v imenu njenih 500 milijonov državljanov. V skupinah pa so združeni glede na politično oz. ideološko usmeritev in ne glede na narodno pripadnost.

Neposredne volitve v EP so prvič uvedene decembra 1976 z »Aktom o neposrednih volitvah predstavnikov v skupščino« (Bruseljski akt), prvič izvedene pa tri leta kasneje.¹¹³ Sprejeti Akt je sicer določil, da so volitve v EP neposredne, ni pa predpisal enotnega volilnega sistema (Pondelek 2005, 50). Volitve v EP pa tudi danes še vedno ne potekajo po enotnem volilnem sistemu, temveč po nacionalnih volilnih predpisih (Fink-Hafner 2004, 53).¹¹⁴ Tako vsaka država članica določi svoj način volitev, povsod pa veljajo določena skupna demokratična osnovna pravila, kot so: splošne, enake, tajne in neposredne volitve, pravilo sorazmernosti in mandat, ki traja pet let z možnostjo podaljšanja. Volilna pravica pa je prav tako skoraj v vseh državah članicah pri osemnajstih letih (EP 2011a).¹¹⁵

V Sloveniji so volitve poslancev v EP zakonsko prvič urejene leta 2002, ko je sprejet Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP) (Ur. l. RS 96/02), ki je kasneje tudi večkrat noveliran.¹¹⁶ V skladu z 11. in 12. čl. Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (uradno prečiščeno besedilo) (ZVPEP-UPB1) (Ur. l. RS 40/2004) se v Sloveniji poslanci v EP volijo po proporcionalnem načelu, območje RS pa je ena volilna enota. Glasuje se o listah kandidatov oz. kandidatov, kjer lahko volivec glasuje samo za eno listo kandidatov. Na glasovnici pa lahko označi enega kandidata, ki mu daje prednost pred ostalimi kandidati na listi, za katero je glasoval. To imenujemo t.i. 'preferenčni glas'.¹¹⁷ Pri tem

sicer 754. Število evropskih poslancev iz Nemčije, na primer, se bo tako zmanjšalo z 99 na 96, medtem ko bo Malta pridobila en poslanski sedež in bo imela 6 poslancev (Portal Evropske unije 2011). Slovenija pa bo imela po novem 8 in ne 7 poslancev (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 2011).

¹¹³ Evropski parlament dobi uradno ime šele z Enotno evropsko listino, leta 1986. Prvič pa zaseda leta 1952, in sicer pod nazivom Skupna skupščina ESPJ. Glej Ješovnik (2000, 71).

¹¹⁴ Večinoma po različicah proporcionalnih volilnih sistemov, razen v Veliki Britaniji, kjer je uzakonjen večinski volilni sistem (Fink-Hafner 2004, 53).

¹¹⁵ Izjema v pravilu je zgolj Avstrija, kjer je volilna pravica pri šestnajstih letih (EP 2011a).

¹¹⁶ V letu 2004 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP-A) (Ur. l. RS 22/04), v letu 2007 z Zakonom o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) (Ur. l. RS 41/2007), leta 2009 pa s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP-B) (Ur. l. RS 109/2009).

¹¹⁷ Poslanska mesta se v skladu 13. čl. ZVPEP-UPB1 (Ur. l. RS 40/2004) dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov, ki se dobijo tako, da se število glasov za vsako listo kandidatov deli z vsemi števili od ena do števila poslancev, ki se volijo (d'Hondtov sistem). Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista. Izvoljeni so tisti kandidati, ki so dobili največje število preferenčnih glasov. Preferenčni glasovi za posamezne kandidate se upoštevajo, če število preferenčnih glasov posameznega kandidata presega količnik, izračunan tako, da se število vseh glasov,

pa evropski poslanec ne more biti poslanec v Državnem zboru RS, nosilec izvršilne funkcije v lokalni skupnosti ali vršilec funkcij in dejavnosti, ki jih ne sme opravljati poslanec v Državnem zboru (ZVPEP-UPB1, 2. čl.).

Tabela 3.4: Udeležba na volitvah v Evropski parlament, Slovenija, dne 13. junij 2004 in 7. junij 2009

Leto	2004	2009
Št. volilnih upravičencev	1.628.918	1.699.755
Št. oddanih glasov	461.879	482.136
Volilna udeležba (%)	28,35	28,37

Vir: Državni portal Republike Slovenije (2004a; 2009)

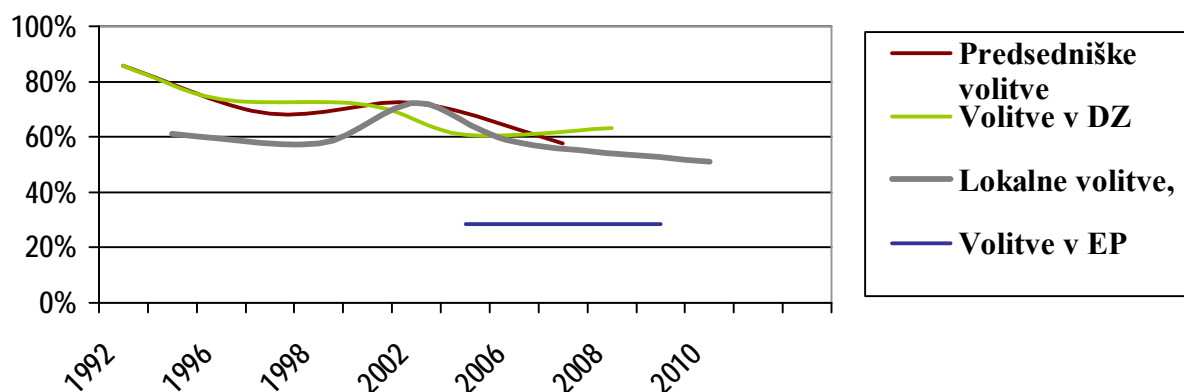
Na osnovi tabelarnega prikaza v primeru evropskih volitev v Sloveniji ne moremo govoriti o kakršnemkoli upadanju volilne udeležbe na volitvah v EP, saj je stopnja volilne udeležbe na omenjenih volitvah v letu 2009 pravzaprav višja kot stopnja volilne udeležbe v letu 2004. Lahko pa generalno gledano govorimo o nizki in stabilni volilni udeležbi. Med obema izmerjenima stopnjama volilne udeležbe je namreč moč opaziti zgolj zanemarljivo 0,02-odstotno razliko. Kot zanimivost pa lahko omenimo tudi primerjavo podatkov o volilni udeležbi na volitvah v EP v Sloveniji s podatki o povprečni volilni udeležbi na volitvah v Evropski parlament v EU. Ta namreč razkriva, da je volilna udeležba na volitvah v EP v Sloveniji kar za dobro tretjino nižja od EU povprečja (37,65%) (Glej Prilogo I). Podobne rezultate pa daje primerjava tudi v primeru večine drugih novih članic EU (EP 2011b).¹¹⁸

oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi. Če po tem pravilu ni izvoljenih toliko kandidatov, kolikor poslanskih mandatov pripada posamezni listi, so na preostala poslanska mesta na tej listi izvoljeni kandidati po vrstnem redu kandidatov na listi kandidatov.

¹¹⁸ Kot npr. Poljske, Slovaške, Češke, Litve, Estonije, Romunije in Bolgarije.

3.2.2.5 Časovni pregled udeležbe na vseh volitvah

Slika 3.12: Volilna udeležba skozi čas



Primerjalna analiza podatkov o volilni udeležbi na volitvah skozi čas (glej Sliko 3.12) prikazuje, da se lokalnih volitev načeloma udeležuje manj volivcev kot volitev v državni zbor ali volitev za predsednika RS. Ta slika pa se zaradi sovpadanja volitev nekoliko spremeni le v primeru lokalnih volitev v letu 2002. Komparativno gledano pa je znatno najnižja volilna udeležba v Sloveniji značilna za Evropske volitve oz. volitve v EP. V primeru lokalnih in evropskih volitev lahko torej v tem pogledu govorimo o t.i. 'drugorazrednih volitvah'.¹¹⁹ Omenjeni pojav pa lahko poskusimo pojasniti z enim izmed številnih vzrokov množičnega aktivizma, ki jih našteva Norrisova (2007, 628). Avtorica med drugim pravi, da so državljani v svojem volilnem vedenju predvsem racionalni in učinkoviti. To pa v osnovi pomeni, da dajejo svoj glas (zgolj) takrat oz. (le) na tistih volitvah, ko jim je končen volilni izid zelo pomemben oz. ko čutijo, da lahko njihov glas dejansko kaj spremeni. Značilno je torej, da je participacija pri kakršnemkoli odločanju tem širša, čim bolj je, prvič, povezana z vprašanji, ki se neposredno dotikajo življenja ljudi, in drugič, čim bolj so ljudje prepričani, da bo njihov

¹¹⁹ Koncept drugorazrednih volitev, ki ga v letu 1980 razvijeta Reif in Schmitt (v Krašovec 2007, 12–13) govori o tem, da obstajajo različno pomembne volitve – tako z vidika volivcev kot tudi političnih strank. Prvorazredne volitve v parlamentarnih sistemih naj bi bile volitve v nacionalni parlament, v (pol)predsedniških sistemih pa predsedniške volitve. V nacionalnih okoljih pa naj bi obenem potekale tudi drugorazredne volitve, in sicer delne volitve, nadomestne volitve, volitve v lokalne in regionalne predstavniške organe itd., za katere pa je značilen precej manjši vložek.

glas pripomogel k rešitvi problema oz. da bo imel enako veljavo kot glas drugih (Held 1989, 158).

Podatki za parlamentarne volitve v obdobju 1992–2004 značilno prikazujejo, da volilna udeležba venomer pada. Tako je leta 1992 kar 85,6-odstotna, leta 2004 pa le še 60,7-odstotna. V primeru zadnjih volitev v Državni zbor v letu 2008 pa beležimo v volilni participaciji manjši porast. Ugotavljamo, da se to najverjetneje navezuje na aktualno relativno nestabilnost v družbenopolitičnih razmerah RS. K tej pa je v veliki meri zagotovo prispevala predvsem svetovna gospodarska kriza, ki je v tem obdobju zajela Slovenijo. Rahlo, vendar skoraj zanemarljivo, upadanje volilne udeležbe skozi čas pa lahko opazimo tudi v primeru lokalnih volitev. Ob tem nekoliko izstopajo zgolj lokalne volitve 2002, ko je volilna udeležba skoraj za četrtnino višja kot na predhodnih in naslednjih lokalnih volitvah. Omenjenega leta namreč lokalne volitve sovpadajo s predsedniškimi volitvami, zato stopnja volilne udeležbe ni primerljiva s stopnjo udeležbe na lokalnih volitvah v letih 2004 in 1998.

Če poskusimo povzeti bistvo naše celotne opravljene analize, lahko najprej poudarimo, da prihaja, generalno gledano, v Sloveniji v zadnjem obdobju do pomembnega upadanja javnega zaupanja ter obsežnega naraščanja javnega nezaupanja v temeljne politične institucije. Deloma je to zagotovo povezano z vsesplošnim negativnim občutkom državljanov RS, da je korupcije v naši državi čedalje več in da je najbolj razširjena predvsem na najvišjih nivojih našega političnega sistema. O tem nas namreč prepričujejo nekatere omenjene javnomnenjske raziskave, podatki o prijavih na KPK, podatki policije ter vrhovnega državnega tožilstva o številu obravnav in ovadb korupcijskih kaznivih dejanj, nenazadnje pa tudi mnenja nekaterih strokovnjakov s področja korupcije. Deloma pa je tovrstni porast političnega nezaupanja zagotovo tudi rezultat čedalje večje občutljivosti, kritičnosti ter netolerantnosti javnosti, ko gre za primere politične korupcije. Na omenjeno večjo družbeno senzibilnost za korupcijo na sploh, ne le korupcijo v sferi politike, pa (kot ugotavljamo na osnovi raziskav in nekaterih avtorjev), v veliki oz. največji meri vplivajo predvsem mediji. Ti sumom politične korupcije v svojem poročanju (tudi zaradi faktorja atraktivnosti tematike) namenjajo čedalje več pozornosti in prostora. Vsebinsko tovrstnih primerov pa zato, da bi

pritegnili čim širšo javnost, obenem nemalokrat (pogosto pa predvsem v predvolilnem času) prikazujejo tudi na senzacionalističen način. Ugotovljeno je, da na vsesplošni občutek o širjenju (politične) korupcije v Sloveniji med drugim vplivajo tudi številna načelna mnenja o posameznih primerih korupcije, ki jih (kot pomemben protikorupcijski organa, deležen visoke stopnje javnega zaupanja) v medijih objavlja KPK, obenem pa tudi vedno večje število vseh korupcijskih prijav na KPK.

Če se osredotočimo zgolj na politično korupcijo, lahko po podatkih KPK in poročanja medijev sodimo, da prihaja v Sloveniji do relativnega naraščanja politične korupcije. To se kaže v naši analizi kot čedalje večje število objavljenih primerov politične korupcije, hkrati pa tudi kot vedno večje število prijav sumov politične korupcije na Komisijo ter primerov ugotovljene politične korupcije v okviru KPK. Vendar pa ostaja delež le-teh v primerjavi z drugimi oblikami korupcije, skozi celotno proučevano obdobje relativno majhen, kar po našem mnenju opozarja predvsem na problem zaznavanja ter odkrivanja tovrstnih dejanj, ko gre za običajne državljane. Glede upadanja politične participacije v obliki stopnje volilne udeležbe ugotavljamo, da sicer (v primeru najpomembnejših volitev, kot so parlamentarne in predsedniške volitve in) načeloma upada.¹²⁰ Vendar pa ob tem ne moremo z gotovostjo trditi, da je temu tako (zgolj) zaradi sprememb v stopnji politične korupcije. Tovrstna sprememba v razširjenosti politične korupcije je namreč le eden izmed številnih dejavnikov, ki pomembno vplivajo na udeležbo oz. neudeležbo državljanov na volitvah.

Generalno gledano je naše stališče takšno, da ima v Sloveniji, ko gre za ocene stanja ter korupcijsko problematiko nasploh, ključno vlogo zlasti javno mnenje, saj predstavlja, tudi po navedbah TI (2010c, 34), dober pokazatelj učinka, ki ga ima korupcija na življenje ljudi. V skladu s splošnim prepričanjem javnosti pa predstavlja korupcija v Sloveniji velik problem, ki je razširjen predvsem v sferi politike.

¹²⁰ Kot izjemo tukaj izpostavljamo volitve v Državni zbor 2008, ko je volilna udeležba spet nekoliko višja.

4 ZAKLJUČEK

Osnovni namen pisanja pričujočega dela je bil najprej teoretična razjasnitev temeljnih pojmov, pri čemer smo stremeli k izpolnitvi naslednjih osnovnih ciljev: opredeliti in razmejiti pojem 'korupcije' in 'politične korupcije', opredeliti pojavne oblike, vzroke in posledice politične korupcije ter ugotoviti, kakšno vlogo igrajo množični mediji pri zaznavanju politične korupcije, pa tudi pri njenem odkrivanju in preprečevanju. Pri tem smo si prizadevali konceptualno ločiti t.i. 'visoko' ali politično korupcijo od 'majhne' oz. birokratske korupcije ter podati splošno delovno definicijo politične korupcije. Temeljni cilj pa je bil že od samega začetka na primeru RS preveriti odnos med politično korupcijo ter legitimnostjo političnega sistema in identificirati naravo (morebitnega) medsebojnega vpliva med obema pojavoma. Naša razprava je v tem pogledu pravzaprav ves čas temeljila zgolj na dveh preprostih predpostavkah. Prva je bila, da postaja politična korupcija v Sloveniji sčasoma vedno večji problem, kar se med drugim kaže v naraščanju primerov politične korupcije, o katerih poročajo množični mediji, ter v čedalje večjemu številu prijavljenih in ugotovljenih primerov politične korupcije na pristojne protikorupcijske organe (kot je npr. KPK). Druga predpostavka pa je bila, da prihaja v Sloveniji do upada politične legitimnosti, ki se navzven kaže kot upad stopnje političnega zaupanja, obenem (oz. predvsem) pa tudi kot upad volilne participacije. V skladu z omenjenima predpostavkama smo oblikovali kratki pomožni hipotezi, in sicer: **stopnja politične korupcije v Sloveniji narašča (Hp1)** in **stopnja politične legitimnosti v Sloveniji upada (Hp2)**. Obe pomožni hipotezi, ki sta predstavljali osnovno ogrodje celotnega metodološka načrta, pa smo nato vključili oz. povezali še v temeljno hipotezo – **stopnja politične korupcije ima negativen vpliv na legitimnost političnega sistema RS (H1)**.

Merjenje korupcije je vsakokrat težavna naloga, ki pa se zdi praktično neizvedljiva, ko se odločimo za merjenje politične korupcije. Kaj kmalu postane namreč jasno, da raziskav, usmerjenih zgolj v merjenje politične korupcije in v katere je vključena kot enota proučevanja tudi Slovenija, praktično ni. Še manj je na drugi strani jasnih neposrednih dokazov o politični korupciji v obliki kazenskih ovadb ter pravnomočnih obsodb tovrstnih dejanj. Same po sebi pa niso nič bolj zgovorne niti raziskave, ki se osredotočajo na dejanske izkušnje ljudi z različnimi oblikami in ravnmi korupcije. Navadni državljani se namreč s politično korupcijo v vsakdanjem življenju

običajno neposredno ne srečujejo in (razen v primeru nekaterih medijsko razvpih afer) niti ne vedo zanjo. Zagotovo pa občutijo njene učinke. Kako potem sploh lahko izmerimo politično korupcijo? Odgovor na to vprašanje je negativen, kadar je cilj našega merjenja podati natančno oceno. Obstajajo pa v ta namen številni načini merjenja, ki temeljijo na posrednih podatkih, na osnovi katerih si lahko ustvarimo zelo okvirno, a relativno zadovoljivo sliko o razširjenosti konkretnega problema. Na nekatere od teh smo se oprli tudi v okviru našega raziskovalnega procesa. Specifični odnos med politično korupcijo in politično legitimnostjo smo si prizadevali preveriti tako v teoretičnem kot empiričnem pogledu. V ta namen smo si zastavili številna preprosta, a ključna raziskovalna vprašanja, kot so: **kaj je korupcija; kaj je politična korupcija; kako je opredeljena politična legitimnost; kaj pomeni politično zaupanje; kakšna je vloga medijev pri zaznavanju, odkrivanju ter preprečevanju politične korupcije; kakšen vpliv, če sploh kakšnega, ima dejansko politična korupcija na legitimnost političnega sistema RS** itd. Obenem pa smo si prizadevali (s pomočjo številnih različnih virov podatkov ter z uporabo različnih metod in tehnik proučevanja) najti in ponuditi tudi najboljše odgovore nanje.

V prvem delu naloge smo se tako osredotočili predvsem na predstavitev in pojasnitev omenjenih osnovnih konceptov. Najprej smo podali različne opredelitve korupcije in politične korupcije. V skladu z njimi je korupcija, splošno gledano, zloraba javnega položaja oz. oblasti v zasebne namene ter posebna oblika odnosa med državo in družbo. Prisotna je na različnih nivojih, v vseh oblikah oblasti in praktično v vseh sferah družbenega življenja. Na osnovi vseh predstavljenih opredelitev politične korupcije izbranih avtorjev pa smo nato oblikovali lastno delovno definicijo politične korupcije, po kateri je politična korupcija **(1) recipročna dejavnost, ki se odvija na višjih ravneh političnega sistema in ima politične posledice; (2) vanjo so vpleteni politični odločevalci oz. posamezniki, ki imajo moč oblikovanja zakonov in predpisov; (3) predstavlja zlorabo politične moči za pridobitev določenih privatnih in/ali kolektivnih koristi; (4) vključuje predvsem kršitve obstoječih nacionalnih ter/ali mednarodnih pravnih predpisov in/ali tudi izkoriščanje, neupoštevanje ter prikrojevanje obstoječih pravnih predpisov v osebno korist; (5) hkrati pa zajema tudi vključenost ali zgolj obljubo ene ali več oblik materialne spodbude.** Ugotovili smo, da vpliva na pojav oz. nastanek politične korupcije na splošno in tudi v Sloveniji splet različnih faktorjev, ter da je politična korupcija (kljub možnim nekaterim

pozitivnim učinkom) danes med teoretiki znana predvsem kot povzročiteljica negativnih ekonomskih, političnih in socialnih posledic. Poudarili pa smo tudi razlike med korupcijo v politiki ter birokratsko korupcijo, ki se kažejo zlasti v nivoju in posledicah njunega delovanja ter v nekaterih značilnosti korupcijskih dejanj. Politična korupcija je npr. prisotna na višjih ravneh političnega sistema, kjer se odvija formulacija javnih politik, birokratska pa na nižjih ravneh, kjer poteka implementacija javnih politik. Politična korupcija prinaša politične posledice, medtem ko za birokratsko korupcijo ni nujno, da je del političnega sistema oz. da ima politični vpliv. S prvo običajno javnost v svojem vsakdanjem življenju ne pride v neposredni kontakt, drugo pa lahko posameznik občuti vselej, kadar prihaja (kot klient in uporabnik storitev) v stik z javno upravo in različnimi javnimi službami. Različni pa so tudi vpleteni zneski. V primeru politične korupcije navadno govorimo o velikih podkupninah, izplačilih, prenosih sredstev iz javne blagajne itd., v primeru birokratske korupcije pa so v igri običajno nižje vsote. V nadaljevanju smo nato ugotovili, da igrajo mediji (kljub nekaterim pomislekom) v protikorupcijskih prizadevanjih ključno vlogo – predvsem s tem, ko opozarjajo na posamezne primere ter gradijo splošno protikorupcijsko zavest. Glede poročanja v slovenskih medijih smo opozorili, da je tematika politične korupcije pogosto obravnavana, saj gre za atraktivno temo, ki privablja številne bralce/gledalce/poslušalce. Do takšnega množičnega poročanja o primerih politične korupcije pa prihaja še zlasti v predvolilnem času. Naš teoretični del pa smo zaključili z opredelitvijo politične legitimnosti in političnega zaupanja. Koncept 'politična legitimnost' tako v splošnem pomeni podporo, ki jo državljani izražajo političnim odločitvam, osebam ter institucijam, ki se izraža tudi v različnih stopnjah političnega zaupanja. Pojem 'politično zaupanje' pa se v osnovi nanaša na to, kako ljudje oz. volivci verjamejo predstavnikom najrazličnejših političnih institucij in v kolikšni meri jim izkazujejo podporo. To pa se najpogosteje izraža v obliki glasov na volitvah.

V empiričnem delu naloge smo našo pozornost v prvem koraku namenili statistični analizi arhivskih podatkov izbranih množičnih medijev ter statistikam KPK. To smo naredili zato, da bi preverili prvo pomožno hipotezo (Hp1). Ugotovili smo, da je politična korupcija v Sloveniji vedno večji problem – tako po zaznavi javnosti in številu primerov objavljenih v izbranih medijih kot tudi po številu prijav na KPK. Vzrok za to je sicer lahko dejansko povečanje stopnje politične korupcije. Zelo verjetno pa je, da gre v tem primeru v večji meri zgolj za senzibilizacijo javnosti. Prav tako

ostaja politična korupcija (zaradi narave tovrstnih korupcijskih dejanj) v primerjavi z drugimi oblikami korupcije še vedno relativno neraziskan in neodkrit pojav. Kljub vsemu lahko v okviru opravljene analize hipotezo Hp1 potrdimo. Druga faza empiričnega dela pa je vključevala analizo javnomnenjskih podatkov o političnem zaupanju ter podatkov o splošni volilni udeležbi z namenom preveriti drugo pomožno hipotezo Hp2. V okviru te smo prišli do spoznanja, da generalno gledano, v Sloveniji politično zaupanje upada in dosega v zadnjih dveh letih celo kritično raven. Največji kratkoročni padci v političnem zaupanju najverjetneje predstavljajo predvsem odraz nezadovoljstva prebivalcev z delovanjem posameznih nosilcev funkcij, odraz vsesplošne percepcije, da je korupcije v naši državi (predvsem v politiki) čedalje več ter odraz večje družbene senzibilnosti za korupcijo. Na vse to pa v veliki meri vplivajo predvsem mediji s svojim vse pogostejšim poročanjem o raznih sumih politične korupcije. Zanimivo pa splošna volilna udeležba nasprotno v zadnjem obdobju celo nekoliko narašča. Kmalu po tistem, ko smo konkretno delo že spisali, je prišlo namreč do omenjenih predčasnih državnozborskih volitev, na katerih so se izpolnila naša predvidevanja o več kot 60-odstotni volilni udeležbi, ki smo jih podali v podpoglavju 3.2.2.¹²¹ To pa glede na trenutne zaostrene gospodarsko-politične razmere potrjuje tezo Hafner-Finka (2005, 80) o višji volilni participaciji v kriznih časih. Dolgoročno upadanje politične legitimnosti v RS je torej mogoče opaziti predvsem z vidika zaupanja v temeljne nosilce oblasti ne pa tudi z vidika volilne participacije. Od tod pa sledi, da v Sloveniji na splošno ne moremo govoriti o kakšnem pomembnem neposrednem vplivu stopnje politične korupcije na legitimnost političnega sistema. Obstajajo seveda zagotovo nekatere izjeme, kot npr. večji in medijsko bolj odmevni primeri sumov korupcije, v katere so vpleteni najvišji državniki,¹²² vendar te za potrditev naše temeljne hipoteze H1 ne zadostujejo. Na osnovi pretekle dinamike zaupanja v temeljne politične institucije, predvidevamo, da bo vsaj zaupanje v institucijo predsednika vlade in vlado po imenovanju novega predsednika vlade ter novih vladnih ministrov ob naslednjih meritvah ponovno nekoliko višje. A bo to verjetno zgolj posledica začetnega optimizma v pričakovanjih državljanov do novih

¹²¹ Volilna udeležba je bila namreč 64,97-odstotna (Državni portal Republike Slovenije 2011).

¹²² Tukaj lahko omenimo npr. poraz tedanjega predsednika vlade Janeza Janše na parlamentarnih volitvah leta 2008, za katerega je bila, po splošnem prepričanju, kriva ravno razvpita podkupovalna afera 'Patria'. Ali pa npr. 'veliki poraz' strank LDS, Zares in Slovenske nacionalne stranke (SNS) na tokratnih parlamentarnih volitvah 2011, na katerega je po našem mnenju deloma vplivala tudi domnevna vpletenost prvakov omenjenih strank – Gregorja Golobiča (Zares), Zmaga Jelinčiča (SNS) in Katarine Kresal (LDS) – v različne zloglasne korupcijske afere, kot so: afera 'NPU', afera 'bulmastifi', podkupovalna afera 'Prijatelj' in afera 'Ultra/NLB'.

političnih predstavnikov teh ključnih državnih funkcij, ki so del omenjenega 'obdobja medenih tednov'. Kdaj pa bo začelo politično zaupanje spet upadati, pa bo odvisno v prvi vrsti od kvalitete dela in rezultatov, ki jih bodo novi predstavniki pokazali, predvsem pa tudi od velikosti pričakovanj javnosti, ki so ravno neposredno po volitvah še posebej velika.

Če poskusimo oceniti 'dodano vrednost' pričujočega dela, lahko le-to iščemo predvsem v natančni opredelitvi politične korupcije v okviru naše delovne definicije ter osvetlitvi njenih temeljnih lastnosti, pa tudi v jasni in sistematični razmejitvi politične korupcije od birokratske korupcije. Kljub številnim metodološkim in spoznavnim omejitvam ter pomanjkljivostim, predstavlja konkreten prispevek na področju empiričnega proučevanja odnosa med politično korupcijo ter legitimnostjo političnega sistema v Sloveniji pravzaprav pionirsko delo. Tuje raziskave, ki smo jih predstavili v okviru naše razprave, ugotavljajo, da prihaja v odnosu med korupcijo in politično legitimnostjo do jasnega obratno-sorazmernega vpliva stopnje korupcije na stopnjo politične legitimnosti.¹²³ To pa v primeru RS, vsaj na osnovi konkretne (zelo omejene) analize, z gotovostjo ne moremo potrditi. Skozi pričujoče delo prav tako opozarjamo na problem politične korupcije in na različne nevarne posledice, ki jih prinaša. S tem pa na svojevrsten način prispevamo k ozaveščanju slovenske javnosti o korupcijski problematiki. Naše razmišljanje pa zaključujemo še z ugotovitvijo in priporočilom, da bi morale raziskave in pristojni protikorupcijski organi v prihodnje v svojih statistikah namenjati več pozornosti zlasti najbolj nevarnim oblikam korupcije, na najvišjih ravneh političnega sistema, ki so po mnenju nekaterih omenjenih strokovnjakov¹²⁴ ter po ocenah javnega mnenja¹²⁵ v RS največji problem. Za lažje nadaljnje raziskovanje problematike pa bi bilo prav tako dobro, da bi pri podajanju podatkov o korupciji tudi nekoliko bolj dosledno in jasno razločevali med običajno birokratsko korupcijo ter politično korupcijo.

¹²³ Med katerimi so zlasti: Pharova (2000); Seligson (2002); Anderson in Tverdova (2003); McCann in Redlawsk (2006); Nicolescu-Waggonerjeva (2011) itd

¹²⁴ Kot so: Penko (2003); Dobovšek (2005); Klemenčič (2010).

¹²⁵ Po raziskavi GCB (TI 2010c, 42–47).

5 LITERATURA

1. 24ur.com. 2011. *Volitve 2011, 1. del*. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/volitve/v-zivo-soocenje-dve-pravni-drzavi-ena-za-bogate-in-vplivne-druga-za-na-vadne-drzavljane.html#video> (22. november 2011).
2. Abueva Veloso, José. 1966. The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development. *East-west Center Review* (1): 45–54.
3. Accetto, Matej. 2000. Razumevanje korupcije. *Javna uprava* 36 (3): 309–333.
4. Amundsen, Inge. 1999. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Dostopno prek: <http://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf> (25. oktober 2010).
5. --- 2006. *Political Corruption*. Dostopno prek: <http://www.cmi.no/publications/file/2565-political-corruption.pdf> (2. november 2010).
6. Anderson, J. Christopher in Yuliya V. Tverdova. 2003. Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science* 47: 91–109.
7. Andreev, Svetlozar A. 2008. Corruption, Legitimacy and Quality of Democracy in Central and Eastern Europe and Latin America. *Review of Sociology* 14 (2): 93–115.
8. Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener in Tina Søreide. 2001. *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Dostopno prek: <http://www.cmi.no/publications/2001/rep/r2001-7.pdf> (28. oktober 2010).
9. Antikorupcija.hr. 2011. *O korupciji. Vrste Korupcije*. Dostopno prek: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=489> (2. februar 2011).
10. *Arhiv Dnevnika*. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/iskalnik?searchQuery=&x=15&y=5&qsregion=1&doSearch=1&searchEdition=> (1. september 2010).
11. *Arhiv STA*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/iskanje.php?s=s&t=0> (5. september 2010).

12. Bakker, Heleen E. in Nico G. Schulte Nordholt, ur. 2000. *Corruption & Legitimacy*. Dostopno prek: <http://www.siswo.uva.nl/pdf1/corruption.pdf> (5. januar 2011).
13. Bakker, Heleen E. 2000. Corruption and Legitimacy: an Institutional Perspective. V *Corruption & Legitimacy*, ur. Heleen E. Bakker in Nico G. Schulte Nordholt, 21–34. Amsterdam: SISWO. Dostopno prek: <http://www.siswo.uva.nl/pdf1/corruption.pdf> (5. januar 2011).
14. Bašić-Hrvatina, Sandra Lenart J. Kučić in Brankica Petković. 2004. *Medijsko lastništvo: Vpliv lastništva na neodvisnost in pluralizem medijev v Sloveniji in drugih post-socialističnih evropskih državah*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
15. Blondel, Jean. 1995. *Comparative Government: An introduction/J. Blondel*. London: Prentice Hall.
16. Boh, Tomaž in Danica Fink Hafner, ur. 2002. *Parlamentarne volitve 2000*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. --- 2003. *Predsedniške volitve 2002*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Boh, Tomaž in Damjan Lajh. 2003. Predsedniški kandidati in desne politične stranke 1992–2002. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Tomaž Boh in Danica Fink-Hafner, 153–174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Boix, Carles in Susan Stokes, ur. 2007. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
20. Braithwaite, Valerie in Margaret Levi, ur. 1998. *Trust in Governance*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
21. Brezovšek, Marjan. 2002. Volitve in politično predstavništvo. V *Parlamentarne volitve 2000*, ur. Tomaž Boh in Danica Fink-Hafner, 51–69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. ---, Miro Haček in Alenka Krašovec, ur. 2004. *Lokalna demokracija I.: analiza lokalnih volitev 2002*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

23. Brinkerhoff, Derick W. in Arthur A. Goldsmith. 2002. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Dostopno prek: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnac426.pdf (3. november 2010).
24. Budak, Jelena. 2006. Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju. *Privredna kretanja i ekonomska politika* 16 (106): 66–98.
25. Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant in Zig Layton-Henry. 2008. *Research Methods in Politics*. Second Edition, Comprehensively Revised and Updated. Hampshire: Palgrave Macmillan.
26. Castells, Manuel. 2004. *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell Publishing.
27. Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. 2004. *Politbarometer. 1/2004. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/arhiv_pb/pb_2004.pdf (19. oktober. 2011).
28. --- 2005a. *Politbarometer. 1/2005. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/arhiv_pb/pb_2005.pdf (19. oktober. 2011).
29. --- 2005b. *Politbarometer. 9/2005. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb09_05.pdf (19. oktober. 2011).
30. --- 2005c. *Politbarometer. 10/2005. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb10_05.pdf (19. oktober. 2011).
31. --- 2005č. *Politbarometer. 11/2005. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb11_05.pdf (19. oktober. 2011).

32. --- 2005d. *Politbarometer. 1/2005. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb12_05.pdf (19. oktober. 2011).
33. --- 2006a. *Politbarometer. 1/2006. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb1_06.pdf (20. oktober. 2011).
34. --- 2006b. *Politbarometer. 3/2006. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb3_06.pdf (20. oktober. 2011).
35. --- 2006c. *Politbarometer. 6/2006. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb6_06.pdf (20. oktober. 2011).
36. --- 2006č. *Politbarometer. 9/2006. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb9_06.pdf (20. oktober. 2011).
37. --- 2006d. *Politbarometer. 11/2006. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/raziskava_pb/pb11_06.pdf (20. oktober. 2011).
38. --- 2007a. *Politbarometer. 3/2007. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb3_07.pdf (20. oktober. 2011).
39. --- 2007b. *Politbarometer. 6/2007. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb6_07.pdf (20. oktober. 2011).
40. --- 2007c. *Politbarometer. 9/2007. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb9_07.pdf (20. oktober. 2011).

41. --- 2007č. *Politbarometer. 12/2007. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb12_07.pdf (20. oktober. 2011).
42. --- 2008a. *Politbarometer. 4/2008. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb4_08.pdf (20. oktober. 2011).
43. --- 2008b. *Politbarometer. 6/2008. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB6_08.pdf (20. oktober. 2011).
44. --- 2008c. *Politbarometer. 12/2008. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB12_08.pdf (21. oktober. 2011).
45. --- 2009a. *Politbarometer. 6/2009. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB6_09.pdf (21. oktober. 2011).
46. --- 2009b. *Politbarometer. 11/2009. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB11_09.pdf (21. oktober. 2011).
47. --- 2010a. *Politbarometer. 1/2010. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB1_10.pdf (21. oktober. 2011).
48. --- 2010b. *Politbarometer. 5/2010. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/PB5_10.pdf (21. oktober. 2011).
49. --- 2010c. *Politbarometer. 10/2010. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb_oktober_2010_fin.pdf (21. oktober. 2011).
50. --- 2010č. *Politbarometer. 12/2010. Javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji.* Dostopno prek: <http://www.cjm.si/>

- sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb_dec_2010%20koncno.pdf (21. oktober. 2011).
51. --- 2010d. *Stališča o korupciji 2009*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika> (5. januar 2011).
52. Cerar, Miro. 2006. Legitimnost prava. *IUS Software*, 12. december. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?id=10206> (5. april 2011).
53. *Civil Law Convention on Corruption*. 1999. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174&CL=ENG> (26. Oktober. 2010).
54. Cook, Karen S., ur. 2001. *Trust in Society*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
55. Council of Europe. 2010. *What is GRECO?* Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20what%20is%20greco_EN.asp (29. oktober 2010).
56. Čabelkova, Inna. 2001. *Perceptions of Corruption in Ukraine: Are They Correct?* Dostopno prek: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=288726 (29. marec 2011).
57. Dalton, Russel J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choice; The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
58. Della Porta, Donatella. 2000. Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. V *Dissatisfied Democracies: What is Troubling the Trilateral Countries?* ur. Susan J. Pharr in Robert D. Putnam, 202–228. Princeton, NJ: Princeton University Press.
59. *Delo*. 2006. Drnovšek mimo mnenj, 3. februar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/21144> (2. november 2011).
60. Dešman, Grega, ur. 2001. *Korupcija kot realnost današnjega časa*. Gotenica: Ministrstvo za notranje zadeve.

61. Dictionary.com. 2010. *Kleptocracy*. Dostopno prek: <http://dictionary.reference.com/browse/kleptocracy> (30. oktober 2010).
62. Dnevnik. 2006. *O družbi*. Dostopno prek: http://druzba.dnevnik.si/o_druzbi (15. september 2010).
63. Dobovšek, Bojan, ur. 2002a. *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
64. Dobovšek, Bojan. 2002b. Sodobni problemi korupcije v upravi. V *Korupcija v javni upravi*, ur. Bojan Dobovšek, 43–52. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
65. ---, ur. 2005a. *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
66. Dobovšek Bojan. 2005b. Mediji, veje oblasti in korupcija. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 137–154. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
67. --- in Denis Minič. 2005. Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 9–61. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
68. Dobovšek, Bojan in Grega Kordež. 2005. Prevenција v praksi – Načrti integritete. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 283–304. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
69. Dobovšek, Bojan in Jure Škrbec. 2009. Novinarji in korupcija. *Medijska preža* 34/35 (maj): 49–50.
70. Dobovšek, Bojan, Petra Guasti, Hans-Joachim Lauth, Wolfgang Muno, Boštjan Slak in Peter Thiery. 2011. *Razprava na temo: Informal Institutions – Corruption and Clientelism in Comparative Perspective*. XXII. slovenski politološki dnevi, Portorož, 3. junij.
71. Doig, Alan, in Robin Theobald. 2000. *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass Eds.
72. *Državna revizijska komisija*. 2011. Dostopno prek: <http://www.dkom.si/> (22. november 2011).

73. Državni portal Republike Slovenije. 1992. *Uradni rezultati volitev '92: Volilna udeležba '92*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz1992/92urvu.htm> (17. julij 2011).
74. --- 1996. *Volitve 1996: Uradni rezultati volitev: Volilna udeležba*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/volitve/dz1996/info/uvuzp26.htm> (17. julij 2011).
75. --- 1997. *Volitve predsednika republike – 23.11.1997: Volilna udeležba za Slovenijo do: 19:00*. Dostopno prek: http://volitve.gov.si/vp1997/udel_sl.htm (16. julij 2011).
76. --- 2000. *Volitve poslancev v državni zbor – 15. 10. 2000: Udeležba na volitvah – po volilnih okrajih do: 19:00*. Dostopno prek: http://www.dvk.gov.si/volitve/dz2000/udel_vo_sort.htm (17. julij 2011).
77. --- 2004a. *Republika Slovenija volitve v Evropski parlament: Uradni izidi volitev v Evropski parlament 13. junija 2004*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/ep2004/> (20. julij 2011).
78. --- 2004b. *Volitve v Državni zbor Republike Slovenije 2004*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2004/> (16. julij 2011).
79. --- 2007a. *Volitve predsednika republike 2007: Uradni podatki drugega kroga volitev predsednika republike*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/vp2007/udelezba2/udelezba.html> (16. julij 2011).
80. --- 2007b. *Volitve predsednika republike 2007: Uradni podatki prvega kroga volitev predsednika republike*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/vp2007/udelezba/udelezba.html> (16. julij 2011).
81. --- 2008. *Volitve v Državni zbor 2008*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2008/udelezba/udelezba.html> (17. julij 2011).
82. --- 2009. *Republika Slovenija volitve v Evropski parlament: Udeležba na volitvah – Slovenija in volilne enote, 7. junij 2009*. Dostopno prek: http://www.volitve.gov.si/ep2009/udel_ve.html (20. julij 2011).
83. --- 2011. *Predčasne volitve v državni zbor 2011*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2011/udelezba/udelezba.html> (10. december 2011).

84. Easton, David. 1975. A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5 (4): 434–457.
85. *European Commission – Public Opinion*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (5. junij 2011).
86. Evropski parlament. 2011a. *Parlament na kratko*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do;jsessionid=1F2D712098F1D7802B20233529E9FFED.node1?id=146&language=sl> (25. oktober 2011).
87. Evropski parlament. 2011b. *Rezultati evropskih volitev 2009: Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?id=212&pageRank=24&language=SL> (20. oktober 2011).
88. Ferfila, Bogomil. 2003. Politična mobilizacija in volitve v Evropski uniji in ZDA. *Javna uprava* 39 (2): 137–139.
89. Fink-Hafner, Danica. 1993. Uspešnost utrjevanja demokracije na Slovenskem: Nekateri kazalci. V *Problemi konsolidacije demokracije: Politološki dnevi Ankaran 93', Ankaran, 28. in 29.5.1993*, ur. Danica Fink-Hafner, 19–35. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
90. --- 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
91. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
92. Fink-Hafner, Danica, ur. 2004. *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
93. Friedrich, Carl J. 1972. *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*. New York: Harper & Row.
94. --- 2002. Corruption Concepts in Historical Perspective. V *Political Corruption: Concepts & Context (Third Edition)*, ur. Arnold J. Heidenheimer in Michael Johnston, 15–24. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

95. Gilley, Bruce. 2009. *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
96. Girling, John. 1997. *Corruption, Capitalism and Democracy*. London, New York: Routledge.
97. Gorenc, Zlata in Max Weber. 1990. Trije čisti tipi legitimne oblasti: Legitimnost oblasti; temelji legitimnosti. I. Legalna oblast, str. 475. – II. Tradicionalna oblast, str. 478. – Karizmatična oblast, str. 481/Max Weber; prevedla Zlata Gorenc. *Družboslovne razprave* 7 (9): 126–133.
98. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
99. ---, Kaučič Igor, Kristan Ivan in Ribičič Ciril. 1996. *Državna ureditev Slovenije. Druga spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
100. --- in Janez Pogorelec. 2007. *Državna ureditev: Gradivo za program strokovnega izpita za imenovanje v naziv*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/_Dr_236avna_ureditev-sept_07_.pdf (16. julij 2011).
101. Hafner-Fink, Mitja. 2005. Udeležba na volitvah v Evropski parlament 2004 – primer Slovenije. V *Volitve v Evropski parlament: res drugorazredne volitve?*, ur. Alenka Krašovec, 69-86. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
102. Hardin, Russell. 1998. Trust in Government. V *Trust in Governance*, ur. Valerie Braithwaite in Margaret Levi, 9–27. New York, NY: Russell Sage Foundation.
103. --- 2001. Conceptions and Explanations of Trust. V *Trust in Society*, ur. Karen S. Cook, 3–39. New York, NY: Russell Sage Foundation.
104. Heidenheimer, Arnold J., ur. 1970. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
105. ---, Michael Johnston, Victor T. LeVine, ur. 1989. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

106. --- in Michael Johnston, ur. 2002. *Political Corruption: Concepts & Context (Third Edition)*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
107. Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.
108. Heywood, Paul, ur. 1997. *Political Corruption*. Oxford, Malden: Blackwell Publishers.
109. --- 1997. Political Corruption: Problems and Perspectives. V *Political Corruption*, ur. Paul Heywood, 1–19. Oxford, Malden: Blackwell Publishers.
110. Hodess, Robin. 2004. *Part one: Political corruption. Introduction to Political Corruption*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/content/download/4459/26786/file/introduction_to_political_corruption.pdf (23. marec 2011).
111. Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
112. --- 1989. Modernization and Corruption V *Political Corruption: A Handbook*, ur. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston in Victor. T. LeVine, 377–388. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
113. Igličar, Albin. 2004. *Sociologija prava*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
114. Iglič, Hajdeja. 2004. Dejavniki nizke stopnje zaupanja v Sloveniji. *Družboslovne razprave XX* (46/47): 149–175.
115. Janda, Kenneth. 1992. *The Challenge of Democracy: Government in America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
116. Ješovnik, Peter. 2000. *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.
117. Johnston, Michael. 1996. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal* 48 (3): 321–335.

118. Kazenski zakonik Republike Slovenije (Ur. l. RS 63/1994) Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199463&stevilka=2167> (23. oktober 2011).
119. Khan, Mustaq H. 1996. A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries. *IDS Bulletin* 27 (2): 12–21.
120. Kirn, Elizabeta. 2008. *Zaupanje v institucije v državah članicah EU – medčasovna analiza*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
121. Klemenčič, Goran. 2010. Klemenčič: V Sloveniji je realen problem politična korupcija. *Finance*, 16. oktober. Dostopno prek: http://www.finance.si/292216/Klemen_i_V_Sloveniji_je_realen_problem_politi_na_korupcija (2. marec 2011).
122. --- 2011. Klemenčič napoveduje slovenski WikiLeaks: Naša država je ujetnik ekonomskih interesov. *Dnevnik*, 19. januar. Dostopno prek: <http://moj.dnevnik.si/novice/slovenija/1042418362> (3. marec 2011).
123. Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
124. Komisija za preprečevanje korupcije. 2005. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije (za obdobje od 1.10.2004 do 23.5.2005)*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).
125. --- 2006. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2005*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).
126. --- 2007. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2006*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).
127. --- 2008. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2007*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).
128. --- 2009. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2008*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).

- 129.--- 2010. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2009*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).
- 130.--- 2011a. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija> (28. oktober 2010).
- 131.--- 2011b. *Ocena stopnje korupcije!* Dostopno prek: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/06/2011/ocena-stopnje-korupcije> (20. oktober 2011).
- 132.--- 2011c. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2010*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (3. julij 2011).
- 133.Kos, Drago. 2008. CJM: V boju proti korupciji največ prispevajo mediji. *STA*, 28. februar. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1262559> (10. november. 2011).
- 134.--- 2010. Raziskava: Korupcije je vedno več. *Delo*, 12. februar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/99103> (10. november 2011).
- 135.Kranjc, Janez. 2000. Korupcija in pravo. *Javna uprava* 36 (3): 285–308.
- 136.Krašovec, Alenka. 2000. *Moč v političnih strankah: Odnosi med parlamentarnimi in centralnimi deli političnih strank*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
137. Krašovec, Alenka, ur. 2005. *Volitve v Evropski parlament: res drugorazredne volitve?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 138.Krašovec, Alenka. 2007. *Volilne študije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 139.Leys, Colin. 2002. What is the Problem about Corruption? V *Political Corruption: Concepts & Context (Third Edition)*, ur. Arnold J. Heidenheimer in Michael Johnston, 59–73. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- 140.Lipset, Seymour M. 1983. *Political Man: The Social Bases of Politics* (2nd ed.). London: Heinemann.
- 141.Makar, Mojca. 2002. *Korupcija in indeks korupcije v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

142. Makarovič, Matej. 2002. Politična participacija v desetletju demokratizacije V *Demokracija v Sloveniji – prvo desetletje*, ur. Toš, Niko in Ivan Bernik, 65–87. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
143. McCann, James A. in David P. Redlawsk. 2006. As Voters Head to the Polls, Will They Perceive a ‘Culture of Corruption’. *Political Science and Politics* 37 (October): 797–802.
144. Meško, Katja. 2009. *Preventivni vidik ukrepov proti korupciji*. Dostopno prek: <http://www.fvv.uni-mb.si/dv2009/zbornik/clanki/mesko.pdf> (25. junij 2011).
145. Miller, Arthur H. 1974. Political Issues and Trust in Government: 1964–1970. *American Political Science Review* 68 (3): 951–972.
146. Ministrstvo za notranje zadeve. 2011a. *Nacionalni preiskovalni urad*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/nacionalni_preiskovalni_urad/ (22. november. 2011).
147. --- 2011b. *Nastanek NPU*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/nacionalni_preiskovalni_urad/nastanek_npu/ (22. november. 2011).
148. Ministrstvo za pravosodje. 2011. *Minister Zalar o ustanovitvi specializiranih oddelkov sodišč*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/745/7257/ (22. november 2011).
149. Moody-Stuart, George. 1997. *Grand Corruption*. Oxford: WorldView Publishing.
150. Moreell, Ben. 1997. *Power Corrupts*. Dostopno prek: <http://www.fff.org/freedom/0897f.asp> (20. november 2010).
151. Nadler, Judy in Miriam Schulman. 2006. *Favoritism, Cronyism, and Nepotism*. Dostopno prek: http://www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/government_ethics/introduction/cronyism.html (29. oktober 2010).
152. Nicolescu-Waggoner, Cristina. 2011. *Political Corruption and Democratic Legitimacy*. Dostopno prek: <http://ssrn.com/abstract=1766595> (5. marec 2011).

153. Ninamedia. 2009. *Vox populi – Aktualna vprašanja. Januar 2009*. Dostopno prek: <http://www.ninamedia.si/vprasanja.php?mesec=jan09> (20. november 2011).
154. --- 2010. *Vox populi – Aktualna vprašanja. December 2010*. Dostopno prek: <http://www.ninamedia.si/vprasanja.php?mesec=dec10> (20. november 2011).
155. Norris, Pippa. 1999. Institutional Explanation for Political Support V *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, ur. Pippa Norris, 217–235. Cambridge, London: Harvard University Press.
156. --- 2007. Political Activism: New Challenges, New Opportunities V *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, ur. Carles Boix in Susan Stokes, 628–652. Oxford: Oxford University Press.
157. Nye, Joseph S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61 (2): 417–427.
158. Nye, Jr., Joseph S., Phillip D. Zelikov in David C. King, ur. 1997. *Why People Don't Trust the Government*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
159. Nye, Jr., Joseph S. 1997. Introduction: The Decline of Confidence in Government. V *Why People Don't Trust the Government*, ur. Nye, Joseph S., Phillip D. Zelikov in David C. King, 1–19. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
160. OECD. 2010. *Fighting Corruption in the Public Sector*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_34135_1_1_1_1_1,00.html (29. oktober 2010).
161. Offe, Claus, 1999. How Can We Trust Our Fellow Citizens? V *Democracy and Trust*, ur. Mark E. Warren, 42–87. Cambridge UK: Cambridge University Press. Dostopno prek: <http://www.colbud.hu/honesty-trust/offe/pub01.PDF> (25. julij 2011).

162. Pagon, Milan in Branko Lobnikar. 2001. Korupcija v policiji: opredelitev in njeno upravljanje. V *Korupcija kot realnost današnjega časa*, ur. Grega Dešman, 85–90. Gotenica: Ministrstvo za notranje zadeve.
163. Penko, Boštjan. 2003. *Penko o korupciji v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/slovenija/penko-o-korupciji-v-sloveniji.html> (5. marec 2011).
164. Pharr, Susan J. in Robert D. Putnam, ur. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
165. Pharr, Susan J. 2000. Officials Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies. V *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, ur. Susan J. Pharr in Robert D. Putnam, 173–201. Princeton, NJ: Princeton University Press.
166. Pivec, Franci. 1996. Korupcija. *Večer*, 45 (16. november).
167. Pondelek, Urša. 2005. Evropski parlament. *Pravna praksa* (10–11): 49–53.
168. Portal Evropske unije. 2011. *Evropski parlament*. Dostopno prek: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_sl.htm (25. oktober 2011).
169. Republika Slovenija Državni zbor. 2011. *O Državnem zboru*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=60> (17. julij 2011).
170. Republiška volilna komisija. 1992. *Poročilo o izidu volitev predsednika republike*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=64871> (16. julij 2011).
171. --- 2002a. *Končno poročilo o izidu volitev predsednika republike – 1. krog*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/vp2002/> (16. julij 2011).
172. --- 2002b. *Končno poročilo o izidu volitev predsednika republike – 2. krog*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/vp2002/> (16. julij 2011).

173. *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS)*. Ur. l. RS 85/04. Dostopno prek: <http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=200485&stevilka=3792> (5. november 2010).
174. Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
175. --- 2001. *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*. Dostopno prek: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=lepp_papers (5. januar 2011).
176. --- 2001. *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*. Dostopno prek: http://digitalcommons.law.yale.edu/lepp_papers/255 (2. junij 2011).
177. Salas, Denis. 2001. Erozija politične kulture in negotovost sodobnega pravosodja. V *Pravo in politika*, ur. Jelica Šumič Riha, 165–197. Ljubljana: Liberalna akademija.
178. Salzman, Ryan. 2009. *Differentiated Corruption and Regime Legitimacy: Splitting the Variable in the Latin American Context*. Dostopno prek: http://www.ryanwsalzman.com/uploads/Differentiated_Corruption.pdf (3. maj 2011).
179. Schmitter, Philippe C. 2001. *What is There to Legitimize in the European Union...and How Might This be Accomplished?* Dostopno prek: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/011401.html> (3. april 2011).
180. Seligson, Mitchell A. 2002. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *Journal of Politics* 64 (2): 408–433.
181. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Področje lokalne samouprave. 2011. *Lokalna samouprava v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/ (23. julij 2011).
182. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. 2011. *Evropski parlament*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/

- koordinacija_evropskih_zadev/sodelovanje_s_slovenskimi_predstavniki/ (26. oktober 2011).
183. Snellen, I. Th. M., ur. 1985. *Limits of Government: Dutch Experiences*. Amsterdam: Kobra.
184. Sruck, Vladimir. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Obzorja.
185. Stapenhurst, Rick. 2000. *The Media's Role in Curbing Corruption*. World Bank Institute working paper. Dostopno prek: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35924/media.pdf> (27. februar 2011).
186. STA. 2010. *O agenciji*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/oagenciji.php> (5. oktober 2010).
187. --- 2011. *Miro Petek ob desetletnici napada napoveduje izid knjige z ozadji dogajanja*, 27. februar. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?id=1601887> (22. november 2011).
188. Statistični urad Republike Slovenije. 2007. *Lokalne volitve, 1994–2006*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=850 (17. julij 2011).
189. --- 2010. *Lokalne volitve, Slovenija, 2010*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=3622 (17. julij 2011).
190. Suphachalasai, Suphachol. 2005. *Bureaucratic Corruption and Mass Media*. Cambridge: University of Cambridge, Environmental Economy and Policy Research, Discussion Paper Series.
191. Sztompka Piotr, 1999. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
192. Šimac, Neven. 2004. *Protiv Korupcije*. Dostopno prek <http://www.udd.hr/protiv/protivkorup.pdf> (2. november 2010).
193. Šumič Riha, Jelica, ur. 2001. *Pravo in politika*. Ljubljana: Liberalna akademija.
194. Tanzi, Vito. 1998. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. Washington D.C: IMF Working Paper 98/63.

195. The World Bank. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Dostopno prek: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> (27. oktober 2010).
196. --- 2010. *What is the World Bank*. Dostopno prek: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040558~menuPK:34559~pagePK:34542~piPK:36600,00.html> (29. oktober 2010).
197. Toš, Niko. 1999. Razumevanje politike in zaupanje v politike. *Teorija in praksa* 36 (6): 631–672.
198. --- 2004. Beležke o vrednotah: Prispevek k pogovoru o vrednotah in prihodnosti Slovenije na povabilo predsednika Republike Slovenije, 11. novembra 2003. V *Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku Slovenije. II. Pogovor: O vrednotah: Ljubljana, 19. november 2003*, ur. Urad Predsednika Republike, 105–114. Ljubljana: Urad Predsednika Republike.
199. --- 2007. (Ne)zaupanje v institucije: potek demokratične institucionalizacije v Sloveniji (1991–2006). *Teorija in praksa* 44 (3-4): 367–395.
200. Transparency International. 2010a. *About Transparency International: What is Transparency International?* Dostopno prek: http://www.transparency.org/about_us (28. oktober 2010).
201. --- 2010b. *Frequently Asked Questions About Corruption*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr1 (27. oktober 2010).
202. --- 2010c. *Global Corruption Barometer 2010 Report*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results (20. november 2011).
203. --- 2011. *Corruption Perceptions Index*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cp (28. oktober 2010).
204. United Nations Office on Drugs and Crime. 2010. *United Nations Convention against Corruption*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> (29. oktober 2010).

205. Useem, Bert in Michael Useem. 1979. Government, Legitimacy and Political Stability. *Social Forces* 57 (3): 840–852.
206. USLegal. 2011. *Political Corruption Law & Legal Definition*. Dostopno prek: <http://definitions.uslegal.com/p/political-corruption/> (9. januar 2011).
207. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579> (17. julij 2011).
208. *Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije* (UZ80). Ur. l. RS 66/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200066&stevilka=3052> (17. julij 2011).
209. U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2006. *Political Corruption: What is Political Corruption?* Dostopno prek: <http://www.u4.no/themes/political-corruption/> (6. januar 2011).
210. --- 2010. *About U4*. Dostopno prek: <http://www.u4.no/about/main.cfm> (29. oktober 2010).
211. Verbinc, France. 1994. *Slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
212. Warren, Mark E, ur. 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
213. Weber, Max. 1946. *Max Weber: Essays in Sociology. Translated by H.H. Gerth and C.W. Mills*. New York in Oxford: Oxford University Press.
214. --- 1964. *The Theory of Social and Economic Organization/Max Weber; Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons*. London: The Free Press.
215. Wecke, Leon. 1985. Legitimacy as Limiting Factor in Governmental Decision Making: the Case of the Cruise Missiles. V *Limits of Government: Dutch Experiences*, ur. I. Th. M. Snellen, 99–132. Amsterdam: Kobra.
216. YourDictionary. 2010. *Checks and Balances – Legal Definition*. Dostopno prek: <http://law.yourdictionary.com/checks-and-balances> (12. november 2010).

217. *Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1)*. 2011. Ur. l. RS 58/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201158&stevilka=2713> (10. november 2011).
218. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)*. Ur. l. RS 45/10. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226> (5. november 2010).
219. *Zakon o javnih glasilih (ZJG)*. Ur. l. RS 18/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199418&stevilka=728> (3. marec. 2011).
220. *Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo) (ZLV-UPB3)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4693> (22. julij 2011).
221. *Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (22. julij 2011).
222. *Zakon o medijih (uradno prečiščeno besedilo) (ZMed-UPB1)*. Ur. l. RS 110/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006110&stevilka=4666> (3. marec 2011).
223. *Zakon o političnih strankah (uradno prečiščeno besedilo) (ZPolS-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4345> (20. julij 2011).
224. *Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT)*. Ur. l. RS 60/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200760&stevilka=3206> (19. november 2011).
225. *Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor)*. Ur. l. RS 2/04. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20042&stevilka=71> (5. november 2010).
226. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/106. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlimpid=199652> (22. julij 2011).

227. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP-A)*. Ur. l. RS 22/04. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200422&stevilka=920> (26. oktober 2011).
228. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP-B)*. Ur. l. RS 109/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009109&stevilka=4925> (26. oktober 2011).
229. *Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK)*. Ur. l. RS 41/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200741&stevilka=2221> (26. oktober 2011).
230. *Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP)*. Ur. l. RS 96/02. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200296&stevilka=4803> (26. oktober 2011).
231. *Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (uradno prečiščeno besedilo) (ZVPEP-UPB1)*. Ur. l. RS 40/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200440&stevilka=1660> (27. julij 2011).
232. *Zakon o volitvah predsednika republike (ZVPR)*. Ur. l. RS 39/1992. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199239&stevilka=1943> (16. julij 2011).
233. *Zakon o volitvah v Državni zbor (uradno prečiščeno besedilo) (ZVDZ-UPB1)*. Ur. l. RS 109/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76022> (17. julij 2011).

6 PRILOGE

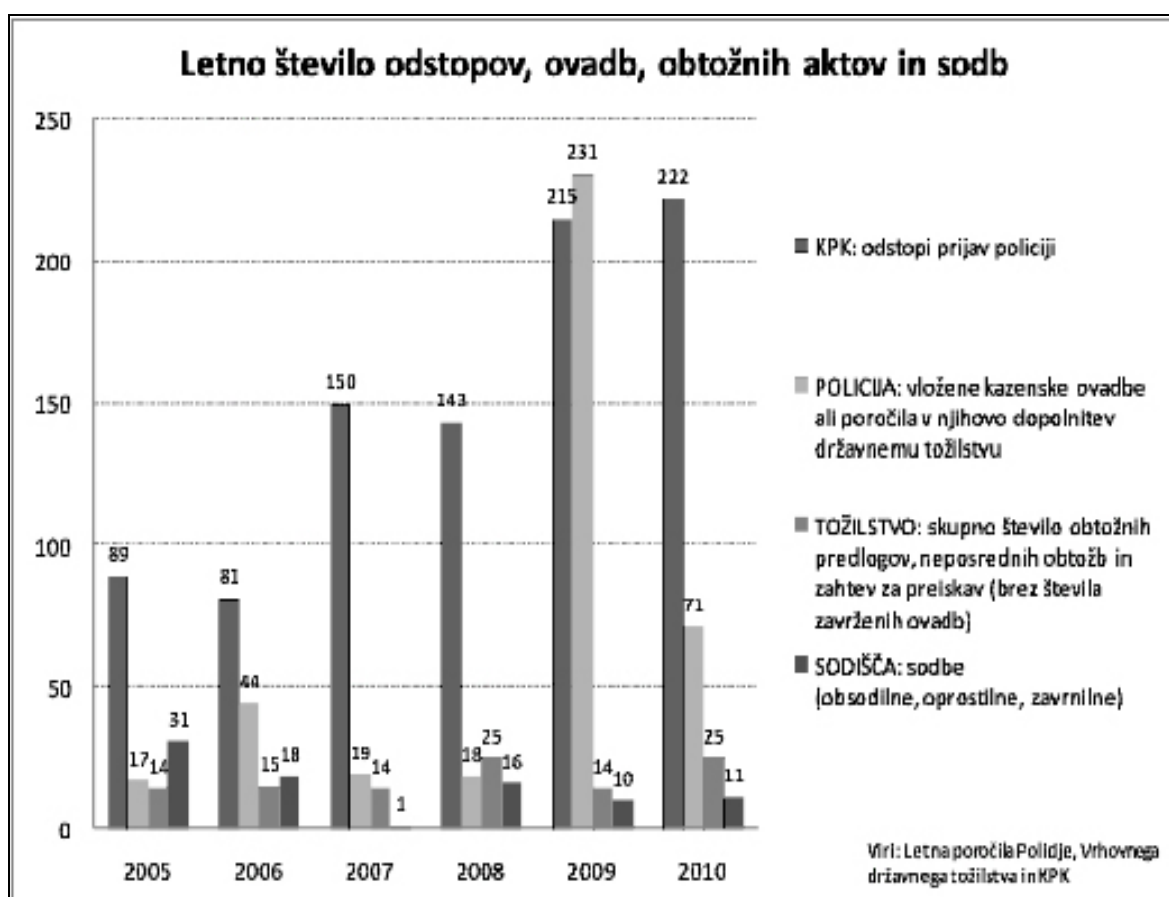
Priloga A: Nivoji korupcije po Jandosovi

Nivo	Mikro	Srednji	Makro
Akterji	Državljeni nasproti najnižjim javnim uslužbencem v institucijah, kot so: zdravstvo, policija, službe... šolstvo, upravne	Mali in srednji poslovneži nasproti srednjemu nivoju javnih uslužbencev, lokalnim avtoritetam in funkcionarjem...	Najvišji menedžerji nacionalnih in internacionalnih podjetij, nasproti najvišjim državnim uslužbencem, politikom, državnim komisarjem, nadzornim telesom...
Pomen in oblike	Znesek denarja primerljiv s plačo nižjega državnega uslužbenca, darila za individualne usluge in olajšave...	Količina denarja variira v rangih od nekaj sto do tisoče dolarjev, lahko tudi provizija od pogodb, poslovnih namigov, nezakonitih licenc...	Delež v pogodbi, delnice korporacij, elitne štipendije za otroke uslužbenca, dajanje delovnih mest, partnerstva, dostop do vladnih strok...
Raziskave o korupciji	Javno mnenje, razpravljanje v skupini o točno določenih temah v različnih tematskih krogih...	Študije po posameznih področjih, okrogle mize, študije primerov, anketiranje poslovnežev, razprave o izboljšavah in sodelovanju institucij, promoviranje kodeksov obnašanja...	Okrogle mize s sodelovanjem strokovnjakov, ocenitve obstoječih procesov s strani neodvisnih strokovnjakov, s predhodno listo sodelujočih, možnost spraševanja vpletenih, sodelovanje z mediji...

Prihodnje delovanje	Skrbna in podrobna izdelava primernega spodbudnega sistema govorjenja in prijavljanja korupcije, izgradnja standardov in kodeksov za javne uslužbenke...	Prejšnji ukrepi in uskladitev predpisov, revizija sistemov, uvajanje transparentnosti in odgovornosti...	Prejšnji ukrepi in razkritje povezav med gospodarstvom politiko in upravo, preglednost na sredstvi, preglednost nad odločitvami, prijavljanje premoženjskega stanja...
----------------------------	--	--	--

Vir: po Jandosovi v Dobovšek in Minič (2005, 7–9).

Priloga B: Pregon korupcije po organih



Vir podatkov: KPK (2011c, 5).

Priloga C: Število primerov domnevne politične korupcije objavljenih v arhivu Dnevnika in arhivu STA v obdobju 2004–2010

N		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Skupaj
Število primerov domnevne politične korupcije	Dnevnik	0	1	3	6	7	7	14	= 38
	STA	5	8	11	22	17	22	25	=110

Vir podatkov: Arhiv Dnevnika; Arhiv STA.

Priloga Č: Število prijav na KPK, obdobje 2004–2010

N	2004 ¹²⁶	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Št. vseh prejetih prijav	165	270	263	595	661	1027	1271
Št. rešenih prijav	84	270	215	327	465	728	855
Št. prejetih prijav, ki se nanašajo na delo funkcionarjev	3	31	21	42	71	93	143
Domnevno korupcijska ravnanja pri delu funkcionarjev	1	24	16	28	25	49	73

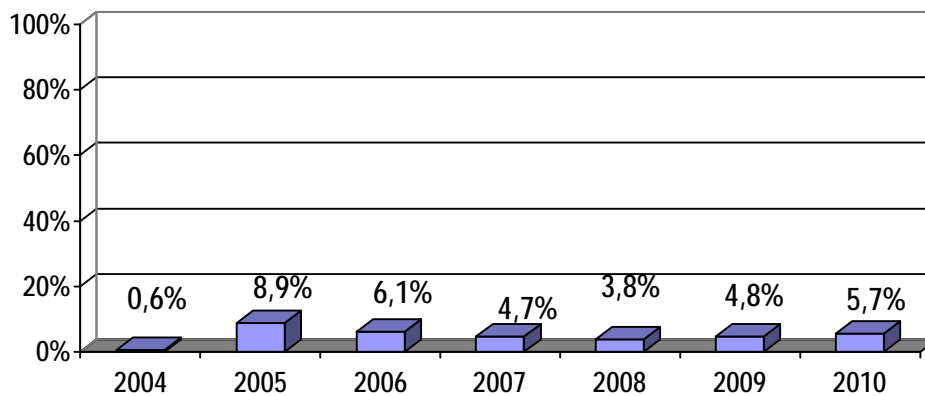
Vir podatkov: KPK (2005, 14; 2006, 19–21; 2007, 32–35; 2008, 26–30; 2009, 21–25; 2010, 39–42; 2011c, 25–27).

¹²⁶ Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2010 (2011c, 26) pa navaja, da je KPK v letu 2004 prejela in obravnavala enako število prijav, in sicer 55.

Priloga D: Podatki o prijavih KPK v obdobju 2004–2010 (v %)

%	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rešene prijave	50,91	100	81,75	54,96	70,35	70,89	67,27
Prijave, ki se nanašajo na delo funkcionarjev	1,82	11,48	7,98	7,06	10,74	9,05	11,25
Domnevna korupcijska ravnanja pri delu funkcionarjev	33,33	77,40	76,19	66,70	35,21	52,69	51,05

Priloga E: Odstotek vseh prejetih prijav na KPK, v obdobju 2004–2010, za katere Komisija ocenjuje, da so korupcijska ravnanja funkcionarjev



Priloga F: Odstotki (ne)zaupanja v temeljne politične institucije, Slovenija, januar 2004 – december 2010

%	Predsednik republike		Predsednik vlade		Vlada		Državni zbor		Politične stranke	
	Zaupaj	Ne zaupa	Zaupaj	Ne zaupa	Zaupaj	Ne zaupa	Zaupaj	Ne zaupa	Zaupaj	Ne zaupa
jan. 04	45	21	39	25	25	29	21	28	10	44
jan. 05	54	13	47	17	31	21	27	20	12	35
sep. 05	60	12	45	22	29	27	28	26	11	40
okt. 05	51	16	36	26	24	31	18	28	7	43
nov. 05	56	13	39	25	27	29	22	30	6	42
dec. 05	53	16	34	32	23	34	20	31	8	43
jan. 06	62	14	36	34	22	34	20	37	8	47
mar. 06	57	16	31	35	19	34	18	34	8	45
jun. 06	50	19	35	31	22	32	17	33	8	45
sep. 06	38	28	34	30	24	31	18	30	10	40
nov. 06	41	23	39	29	26	31	21	26	11	38
mar. 07	46	26	35	37	22	35	20	34	9	45
jun. 07	43	28	32	40	20	38	22	31	8	45
sep. 07	40	31	34	40	23	41	23	32	8	46
dec. 07	42	27	25	45	21	38	20	29	10	40
apr. 08	71,8	4,5	27,9	37,6	21,3	37,9	15,7	30,8	8	42,2
jun. 08	68	10	27	48	18	45	17	42	7	50
dec. 08	55	24	40	25	28	26	26	23	9	43
jun. 09	49	22	33	32	24	38	17	32	7	41
nov. 09	61	19	40	31	24	32	16	32	7	43
jan. 10	46	23	26	39	14	43	14	41	6	50
maj. 10	45	27	23	52	14	52	8	49	4	54
okt. 10	51	22	19	51	12	50	11	44	6	50
dec. 10	38	25	10	67	6	68	4	62	3	64

Vir podatkov: CJMMK (2004; 2005a; 2005b; 2005c; 2005č; 2005d; 2006a; 2006b; 2006c; 2006č; 2006d; 2007a; 2007b; 2007c; 2007č; 2008a; 2008b; 2008c; 2009a; 2009b; ; 2010a; 2010b; 2010c; 2010č).

Priloga G: Splošni podatki o lokalnih volitvah, Slovenija, 1994, 1998, 2002 in 2006

	1994	1998	2002	2006
Število volilnih upravičencev	1.518.954	1.601.099	1.615.666	1.670.358
Število volišč	3.634	3.543	3.578	3.983
Število občin	147	192	193	210
Mestne	11	11	11	11
Druge	136	181	182	199
Volilna udeležba (%)	61,1	57,5	72,1	58,2

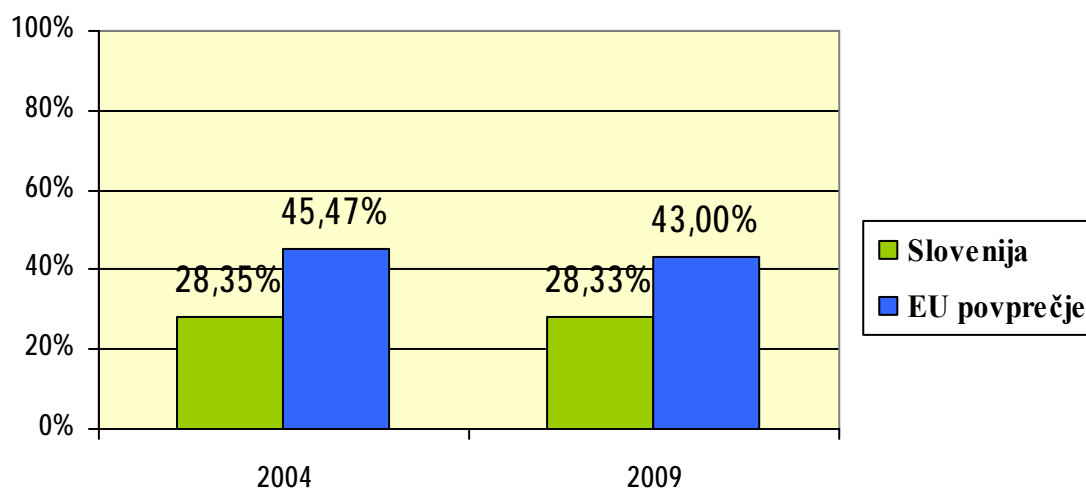
Vir: SURS (2007).

Priloga H: Volišča, volilni upravičenci in volilna udeležba v prvem in drugem krogu županskih volitev, Slovenija, 2010

	Prvi krog	Drugi krog
Število volišč	3.943	1.534
Volilni upravičenci (število)	1.636.209	624.282
Volilni udeleženci (število)	834.175	304.718
Volilna udeležba (%)	50,98	48,81
Oddane glasovnice (število)	833.884	304.680
...veljavne glasovnice (število)	820.246	302.146
...veljavne glasovnice (%)	98,36	99,17
...neveljavne glasovnice (število)	13.638	2.534
...neveljavne glasovnice (%)	1,64	0,83

Vir: SURS (2010).

Priloga I: Udeležba na volitvah v Evropski parlament, Slovenija in EU povprečje, leto 2004 in leto 2009



Vir: podatkov: TNS opinion v sodelovanju z Evropskim parlamentom (EP 2011b).