

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Elvis Džaferović

**Etično ravnanje v sodobni upravi – pregled zakonodajnih ukrepov za
znižanje stopnje korupcije v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Elvis Džaferović

Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

**Etično ravnanje v sodobni upravi – pregled zakonodajnih ukrepov za
znižanje stopnje korupcije v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Etično ravnanje v sodobni upravi – pregled zakonodajnih ukrepov za znižanje stopnje korupcije v Sloveniji

V zadnjem obdobju smo priča krizi vrednot po vsem svetu. Tradicionalne vrednote so zamenjane z željo po finančni in družbeni uspešnosti za vsako ceno, kar lahko hitro vodi v korupcijo. Na udaru je predvsem javna uprava, kot glavna podaljšana roka države v odnosu s prebivalstvom. V Sloveniji so se na področju korupcije bistveni premiki zgodili šele v 21. stoletju, ko so vlade v Republiki Sloveniji deklarativno pokazale interes za ureditev do tedaj neurejenih področij, a so bile v precejšnji meri v te ukrepe prisiljene s strani mednarodne skupnosti. Mediji vedno več prostora namenjajo korupciji, vodilni politiki so na udaru zaradi korupcijskih afer, v javnosti se ustvarja vtis, da stopnja korupcije v Sloveniji skokovito narašča ter da se pravna država še komajda drži nad vodo. Komisija za preprečevanje korupcije je prevzela vlogo glavnega preganjalca korupcije in se nahaja pred zahtevno nalogo, o kateri se iz medijev dobi vtis, da sta z državo na nasprotnih bregovih.

Ključne besede: vrednote, javna uprava, država, korupcija, Komisija za preprečevanje korupcije.

Ethical behavior in modern management – review of legislative measures to reduce the level of corruption in Slovenia

In recent years we have witnessed a crisis of values around the world. Traditional values are replaced with the desire for financial and social success at any cost, which can easily lead to corruption. Public administration is particularly under pressure, as the biggest state's tool in relation to its population. In Slovenia, a major shift on the field of corruption occurred only in 21. century, when the governments of the Republic of Slovenia showed declarative interest in arrangement till then not arranged areas, but have been largely forced into this action by the international community. Media are devoting more and more space for corruption matters, leading politicians are under attack because of corruption scandals and the public is under the impression that the level of corruption in Slovenia is increasing rapidly and that the rule of law is barely keeping its head above water. Commission for the prevention of corruption has taken over the role of the principal persecutor of corruption and is in front of a demanding task, on which you get a picture from the media that they are on the opposite sites with the state.

Key words: values, public administration, state, corruption, Commission for the prevention of corruption.

KAZALO

1 UVOD	5
2 METODOLOŠKI OKVIR	6
2.1 Opredelitev raziskovalnega problema	6
2.2 Cilji	6
2.3 Hipoteza	6
2.4. Metodologija	6
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA	7
3.1 Etika	7
3.2 Upravljanje in uprava	7
3.3 Javna uprava	8
3.4 Javni uslužbenci	9
3.5 Kodeks etike	9
3.6 Korupcija	10
4 KRONOLOŠKI PREGLED ZAKONODAJNIH UKREPOV	12
4.1 Oddelek za korupcijo	12
4.2 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	12
4.3 Urad za preprečevanje korupcije	14
4.4 Zakon o preprečevanju korupcije in Komisija za preprečevanje korupcije	15
4.5 Resolucija o preprečevanju korupcije v RS	16
4.6 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije	16
4.7 Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti	19
5 EMPIRIČNI DEL	21
5.1 Raziskave javnega mnenja	21
5.2 Indeks percepcije korupcije v Republiki Sloveniji	22
5.3 Kriminalitetna statistika	22
5.4 Poročilo Komisije za preprečevanja korupcije	23
6 ZAKLJUČEK	27
7 LITERATURA	28

KAZALO GRAFOV

Graf 5.1: Ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS	20
---	----

1 UVOD

Ob vseprisotni krizi vrednot, ki je v zadnjih nekaj letih zajela svet, je etično ravnanje kot takšno, še toliko bolj zaželeno in pod lupo. Preprečevanje korupcije je visoko na agendi tako političnih strank kot medijev ter posledično javnosti. Etično ravnanje prinaša politikom pomembne točke na volitvah, tako kot jim jih neetično odvzema.

Javna uprava, kot največji predstavnik države, opravlja največji del njenih nalog; in to prav tistih nalog, pri katerih imajo ljudje direktno največ opravka z državo in njeno oblastjo, je posledično pomemben del slike, ki si jo državljan ustvari o stanju korupcije v državi (Šmidovnik, 1998).

Republika Slovenija je šele v 21. stoletju, delno pod pritiskom mednarodne skupnosti, začela z aktivnejšo politiko na področju preprečevanja korupcije v javni upravi in tudi širše (Haček in Bačlija 2007, 91).

V tem stoletju so v Sloveniji luč ugledali Oddelek za korupcijo; Kodeks ravnanja javnih uslužbencev; Urad za preprečevanje korupcije, ki ga je kasneje nadomestila Komisija za preprečevanje korupcije v sklopu Zakona o preprečevanju korupcije; Resolucija o preprečevanju korupcije; Zakon o preprečevanju korupcije je kmalu nadomestil in nadgradil Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije; in kot zadnji Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Dobovšek 2005; Haček in Bačlija 2007; Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Veliko število sprejetih zakonodajnih ukrepov samo po sebi ne zagotavlja, da je njihovo sprejetje pripomoglo k zmanjšanju stopnje korupcije, zato se bom posvetil pregledu teh ukrepov, ki oblikujejo in bodo tudi v prihodnosti najbolj oblikovala stanje (ne) etičnega ravnanja v javni upravi, saj naj bi Slovenija, po nekaterih ocenah zaradi različnih oblik korupcije v javnem in zasebnem sektorju izgubljala na leto med 1,5 – 2 odstotka njenega bruto domačega proizvoda (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

2. METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Opredelitev raziskovalnega problema

V svoji diplomski nalogi se bom osredotočil na področje sprejetih ukrepov za preprečevanje in omejevanje korupcije v Sloveniji v 21. stoletju, saj prej na tem področju ni bilo prisotnih veliko zakonodajnih aktivnosti. V teoretičnih izhodiščih bom skušal razjasniti okvire raziskovalnega področja in temeljne pojme, s katerimi se bomo v veliki meri srečevali skozi celotno delo, kot so etika, javna uprava, korupcija, kodeks, integriteta. Nadalje se bom kronološko lotil opisovanja sprejetih zakonodajnih ukrepov na področju korupcije v Republiki Sloveniji v zadnjem stoletju. Zanimalo me bo, zakaj so bili določeni ukrepi sprejeti, kakšne spremembe so uveljavljali in poskusil bom predvidevati kakšne posledice bodo prinesli. V empiričnem delu bom z obdelavo statističnih podatkov, ki so na voljo predvsem na spletni strani Komisije za preprečevanje korupcije in Društva Integriteta, skušal razjasniti stanje korupcije v javni upravi.

2.2 Cilji

V nalogi bom skušal ugotoviti ali so sprejeti ukrepi na področju zaježitve korupcije dejansko imeli pozitiven vpliv na njeno stanje.

2.3 Hipoteza

V svojem diplomskem delu sem si zastavil naslednjo hipotezo, ki jo bom na koncu na podlagi raziskave in analize poskušal sprejeti ali zavreči:

H1: Sprejeti ukrepi Republike Slovenije na področju zmanjševanja korupcije v javni upravi Republike Slovenije ne pripomorejo k nižanju stopnje korupcije.

Hipotezo bom v teoretičnem delu povezal s temeljnimi pojmi diplomskega dela, nato predstavil ukrepe, ki vplivajo na trenutno stanje ter jo v empiričnem poglavju preizkusil in preverjal njeno pravilnost. V zaključku jo bom potrdil ali zavrnil.

2.4. Metodologija

Metode, ki sem jih za namene svoje diplomske naloge opravil, so analiza primarnih in sekundarnih virov, pri čemer je moje pisanje temeljijo na deskriptivni metodi, ki sem jo uporabil v večinskem delu svoje naloge. Določene podatke sem poleg vsebinske analize primarnih in sekundarnih virov pridobil tudi z analizo internetnih virov in analizo statističnih podatkov.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 Etika

Splošno pojmovanje etike poda Sruk (1999, 138) in trdi naslednje: »Etika je filozofska disciplina ali panoga, ki se ukvarja s tematiko človeškega hotenja in ravnanja z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega«. Natančneje etiko opredeli Boštic (2000, 16), ko pravi »da etika vključuje način ravnanja oziroma obnašanja človeka do sočloveka, ustvarja primerne medsebojne odnose v družbi ter ustvarja in plemeniti konvencije ravnanj v družbi«.

Če govorimo o zakonski opredelitvi etičnega vedenja, je primerna opredelitev Brejca (2004, 74), ki pravi, da »Etiko opredeljujemo kot seznam načel, pogosto opredeljenih v obliki kodeksov, ki učinkujejo kot vodilo ravnanja – kaj se šteje v določenem okolju za pravilno in kaj za napačno obnašanje in ravnanje«.

Pomembno je ob tem izpostaviti, da etika ne pomeni le način vedenja posameznika, ampak kako njegovo vedenje vpliva na okolico. Da si vsak posameznik ne razlaga po lastni presoji kaj je zanj primerno vedenje v določenem okolju obstajajo zato zakonski akti, v katerih so opredeljena načela etičnega vedenja. Potrebno je pri tem upoštevati, da je etika kateregakoli področja pogojena z obstoječo kulturo družbe kot celote in posamezne organizacije (Kovač 2002).

3.2 Upravljanje in uprava

«Upravljanje kot družbeni pojav je odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje pa je hkrati izvrševanje odločitve drugih. Tu gre za proces v obratni smeri. Vsakdo, ki upravlja, izvršuje splošnejše odločitve tistega, ki ga je pooblastil za odločanje. Ta proces se konča pri tistem, ki ima do upravljanja izvirne pravice. Upravljanja zato ne moremo postaviti kot antiteze izvrševanju. Upravljanje je izvrševanje odločitev nadrejenega. Splošnejše odločitve izvršujemo tako, da odločamo o konkretnem» (Haček 2004).

Pojem »uprava«, ki ima ožji pomen od upravljanja, lahko opredelimo na dva načina – kot proces oziroma dejavnost in kot strukturo oziroma organizacijo. Ob pogledu na celoten proces upravljanja v organizaciji bi lahko upravo označili kot tisti del tega procesa, ki poteka na instrumentalni ravni. Uprava je torej del upravljanja v organizaciji, in sicer tisti del, v katerem se odločitve o ciljnih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne

pomeni odločanja o ciljih, temveč izvrševanje teh ciljev – vendar ne neposrednega operativnega izvrševanja odločitev temveč sprejemanja novih odločitev. Uprava torej vedno pomeni odločanje, le da gre za konkretnije odločitve, izhajajoče iz splošnejših odločitev, odločitev o ciljih organizacije. Ko torej opredelimo upravo kot dejavnost, je dokaj preprosto opredeliti upravo še organizacijsko – uprava so tisti subjekti (posamezniki, organi, organizacijske enote, ipd.), ki izvajajo to dejavnost – ki torej upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih določitev o njenih ciljih (Virant 1998).

Uprava je dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Če nekdo želi organizirati neko dejavnost, se mora ukvarjati tudi s problemi uprave (Rakočević 1994).

3.3 Javna uprava

Javna uprava je v sodobnem svetu največji predstavnik države, ki opravlja največji del njenih nalog; in to prav tistih nalog, pri katerih imajo ljudje največ opravkov z državo in njeno oblastjo. Javna uprava zajema – v svojem organizacijskem pomenu – vso aparaturo državnih in paradržavnih organov, organizacij in služb (razen sodnih), ki izvršujejo zakone in predpise, izvajajo oblast ter opravljajo javne službe in druge dejavnosti javnega pomena za državo in v imenu države – na državni in lokalni t.j. občinski ravni. Financira se iz državnega (občinskega) proračuna in iz drugih javnih sredstev. Zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja poseben sistem delovnih razmerij in ureditve plač, tako imenovani uslužbenški sistem (Šmidovnik 1998).

Javna uprava je del procesa javnega upravljanja, ki poteka na izvršilni ravni (izvršuje sprejete politične odločitve parlamenta, vlade, občinskega sveta in župana) (Virant 2009, 19). Organizacije in organi, ki opravljajo javne zadeve ali izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah so javna uprava (Brejc 2004, 14). Javna uprava je del državne uprave, oblikuje in izvršuje javne politike, vpleta se v del problemov, ki zadevajo človeško obnašanje in javni interes, proizvaja javne dobrine in storitve ter deluje v skladu z zakonom in ga tudi izvršuje (Stillman 2005, 4).

Javno upravo delimo na:

- državno upravo
- lokalno samoupravo

- nosilce javnih pooblastil (zavod za pokojnino in invalidsko zavarovanje ...) (Brejc 2004, 14; Haček in Bačlija 2007, 25; Virant 2009, 19).

3.4 Javni uslužbenci

Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi imenujemo javni uslužbenci. S tem izrazom se običajno označuje osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ne pa tudi osebe, ki opravljajo v teh organih politične funkcije (Virant 1998). Po Dobovšku (2002, 46) je pa javni uslužbenec tisti, ki predstavlja državne institucije v interakciji z ljudmi, ki si na podlagi kakovosti te interakcije ustvarijo sliko o državi in njenih institucijah.

Javni uslužbenci, ki opravljajo javne naloge in javni uslužbenci, ki opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela (ki zahtevajo poznavanje javnih nalog) so uradniki. Javni uslužbenci, ki opravljajo druga spremljajoča dela pa so strokovno-tehnični javni uslužbenci (Brejc 2004, 34). Funkcionarji v državnih organih ali organih lokalnih skupnosti pa niso javni uslužbenci (Brejc 2004, 35).

Virant (1998, 188) primerja delo javnih uslužbencev z delom zaposlenih v zasebnem sektorju: »Delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo, v kateri dela, temveč ima širši vpliv, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti.«

3.5 Kodeks etike

»V novolatinsčini beseda codex (podobno kot v starolatinsčini samostalnik caudex), pomeni panj, h kateremu nekoga pripeljejo zaradi nagrade in/ali kazni, hkrati pa pomeni tudi knjigo, sestavljeno iz povešenih deščic, na katerih so zapisani vzorci vzornega vedenja« (Jelovac 1997).

Kodeks etike je oblikovan tako, da predvideva ali preprečuje določene posebne tipe vedenja, kot so konflikt v interesih, ravnanje, podkupovanje in neprimerna dejanja (Gilman 2005, 16). Cendon (v Demmke in Bossaert 2004, 99) kodeks vedenja vidi kot »pozitivni ukrep, ki

oblikuje etična načela, standarde in vodnike za dnevno delovanje in stimulira nagrade za dobro vedenje«. Kodeks vedenja je na več načinov direkten odgovor dinamičnemu in spreminjajočemu se okolju javne uprave.

Kodeks vedenja se lahko predstavlja kot podaljšek izjave vrednot, ki preoblikuje vrednote v prakso. Čeprav se medsebojno ne izključujeta in se ju lahko uporablja hkrati, etični kodeks navadno vključuje bistvene vrednote, zaradi česar ni potrebe po ločeni izjavi vrednot. Ta orodja je mogoče uporabiti na več ravneh: hkrati je lahko v veljavi splošen etični kodeks, kodeks etike za posamezna področja in kodeks etike za posamezno agencijo (Dobovšek in Minič v Dobovšek 2005, 17-18).

3.6 Korupcija

Komisija za preprečevanje korupcije je v svojem poročilu iz leta 2010 izpostavila, da prepričanje iz preteklih let, da je »vse« korupcija in se je v isti koš metalo vprašanje kaznivih dejanj, prekrškov, nasprotja interesov, lobiranja, itd., ne opravlja več svoje naloge ozaveščanja in se je dandanes sprevrgla v svoje nasprotje, ker že onemogoča razumen dialog na tem področju. V luči omenjenega je zato potrebno postaviti jasno ločnico med različnimi vrstami korupcije:

- Administrativna korupcija: administrativna ali birokratska korupcija (nekateri ji pravijo tudi »cestna« korupcija) se izraža v klasičnih oblikah dajanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih ali nedovoljenih daril s strani javnih uslužbencev »nižjega ranga« pri nudenju ali izvajanju javnih storitev (običajno gre za »vsakodnevno« manjšo korupcijo v interakcijah med prebivalstvom in javnim sektorjem na področju policije, šolstva, zdravstva, v inšpekcijskih postopkih, pri pridobivanju različnih upravnih dovoljenj, itd.).
- Korupcija belih ovratnikov: obsega politično korupcijo, nedovoljeno lobiranje, zlorabe pooblastil za osebno korist s strani managerjev korporacij, funkcionarjev in uradnikov na visokih položajih (na državnem in lokalnem nivoju) ter visoke nedovoljene koristi. Ključen element korupcije belih ovratnikov je vpletenost pomembnih nosilcev javnih funkcij (ali moči vodilnih posameznikov v gospodarstvu) v povezavi s kapitalskimi interesi ter pogosto z ozadji organiziranega gospodarskega in javno-finančnega kriminala. V kazensko-pravnem smislu se visoka korupcija kaže skozi kazniva dejanja podkupovanja v javnem in zasebnem sektorju, nedovoljenega posredovanja, zlorabe

pooblastil in različnih kršitev predpisov s področja financiranja političnih strank, lobiranja in podobno.

- Sistemska, organizacijska oziroma institucionalna korupcija je vsako doseganje ali ustvarjanje normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pogojev oziroma okoliščin zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi uradnim in drugim fizičnim ali pravnim osebam v škodo javnih sredstev; vsaka druga oblika izkoriščanja normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pristojnosti, pomanjkljivosti, nekonsistentnosti ali neusklajenosti, vključno z neupoštevanjem ali neodzivanjem na uradne ugotovitve in pozive pristojnih nadzorstvenih organov in vsako ponavljajoče ali trajajoče opuščanje uporabe nadzorstvenih in samoregulativnih postopkov ter ukrepov zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi zase ali za druge osebe v škodo javnih sredstev ali javnega interesa (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

4 KRONOLOŠKI PREGLED ZAKONODAJNIH UKREPOV

4.1 Oddelek za korupcijo

Oddelek za korupcijo je bil ustanovljen 1. aprila 2000, kot eden izmed petih enot Sektorja za organizirano kriminaliteto, ki s skupaj s še šestimi sektorji spada v okvir Uprave kriminalistične policije. Oddelek je pristojen za načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje dejavnosti na naslednjih področjih: korupcija v državnih organih in javnih organizacijah, korupcija v zvezi z: državnimi pogodbami, investicijami, subvencijami in koncesijami, nezakonitim posredovanjem in drugimi korupcijskimi dejanji. Osnovno preiskovalno delo se opravlja na regionalni ravni. Vsaka regionalna policijska uprava vključuje urad kriminalistične policije, v okviru katerega skupina za organiziran kriminal preiskuje korupcijska kazniva dejanja. Za določena kazniva dejanja, kamor sodijo tudi korupcijska kazniva dejanja, lahko policija v skladu z Zakonom o policiji, sprejetim leta 1998, izvaja številna pooblastila kot sta prikrito delovanje in opazovanje, spremembe Zakona dovoljujejo še izvajanje nadzora telekomunikacij in pisem, nadzor in snemanje pogovorov, nadzor in prikrit vstop v bivališča in dostop do računalniških sistemov. Za uporabo teh pooblastil je potrebna odobritev preiskovalnega sodnika na zahtevo državnega tožilca. Policija lahko s pooblastilom državnega tožilca izvaja tudi fiktiven nakup in sprejemanje ali dajanje podkupnine ali daril. Vsaka vloga za uporabo posebnih preiskovalnih tehnik mora biti posredovana na Upravo kriminalistične policije. Če preiskava, ki poteka na regionalni ravni, zahteva uporabo takšnih tehnik, je potrebno s primerom seznaniti Upravo kriminalistične policije, ki bo od tega trenutka naprej vključena v preiskavo takšnega primera (Dobovšek in Minič v Dobovšek 2005, 18-19).

4.2 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

18. januarja 2001 je Vlada Republike Slovenije sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev po priporočilu Sveta Evrope. Ministrom in vladnim službam je naložila, da ga upoštevajo pri postopkih zaposlovanja, pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje in se zavezala, da ga bo smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje (Haček in Bačlija 2007, 91). Kodeks velja za vse javne uslužbence in je

tako kriterij ravnanja in obnašanja, zmanjšuje negotovost v ravnanju ter predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja (Brezovšek 2004, 30).

Od trenutka, ko javni uslužbenec potrdi, da je bil seznanjen s kodeksom, le-ta postane sestavni del načel izvrševanja javnih nalog. Njegov namen je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Da lahko javni uslužbenec ravna v skladu s kodeksom, mora biti z njim dobro seznanjen. V primeru dileme, kako ravnati v etičnem smislu, pa je pomembno, da se javni uslužbenec obrne na nadrejenega. Določbe kodeksa predstavljajo del pogojev za zaposlitev javnega uslužbenca, njegova kršitev pa ima za posledico uvedbo disciplinskega postopka zoper domnevnega kršitelja (Ministrstvo za javno upravo 2010).

Kodeks kot temeljno načelo opredeljuje opravljanje javnih nalog izključno na podlagi in v mejah ustave, zakonov in drugih predpisov. Pomembnost načela zakonitosti je povezana tudi z naravo in vsebino dela javne uprave (Ministrstvo za finance 2003, 6). Kodeks naj bi narekoval, kako naj javni uslužbenec v upravi ravna, da bi bilo njegovo delovanje etično (Haček in Bačlija 2007, 85). Kodeks lahko v nekaterih primerih zmanjša negotovost posameznikov glede etično spornih odločitev (Berlogar 2000, 63).

Kodeks zahtuje smernice delovanja javnih uslužbencev in vsebuje naslednje elemente:

- uporaba kodeksa (uporablja se za vse javne uslužbence)
- namen kodeksa je opredeljevanje načel opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci
- načela ravnanja opredeljujejo delovanje javnega uslužbenca (politično nevtralnno in nepristransko delovanje javnega uslužbenca; spoštljiv odnos do državljanov)
- poštenost javnega uslužbenca
- odgovornost nadrejenega (s svojim vedenjem in ravnanjem mora nadrejeni dajati zgled sposobnosti in poštenosti)
- spoštovanje kodeksa (javni uslužbenec mora ravnati v skladu s kodeksom, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami) (Kodeks predpisov ravnanja javnih uslužbencev Ur. l. RS 8/2001; Haček in Bačlija 2007, 92-93).

4.3 Urad za preprečevanje korupcije

»13. julija 2001 je Vlada Republike Slovenije s sklepom ustanovila Urad za preprečevanje korupcije, ter mu določila delovno področje in organizacijo. Na podlagi tega sklepa se je urad ustanovil in organiziral kot samostojna strokovna služba vlade Republike Slovenije za preprečevanje in analiziranje korupcije, pripravo in uresničevanje protikorupcijske strategije in usklajevanje aktivnosti drugih pristojnih organov na tem področju« (Dobovšek in Minič v Dobovšek 2005, 20).

Priporočilo za ustanovitev urada, je 15. decembra 2000, prišlo s strani skupine držav proti korupciji pri Svetu Evrope – GRECO, ki so izpostavile problem, da v Sloveniji ni bil ustanovljen noben organ, ki bi se ukvarjal samo s korupcijo ali organ, ki bi koordiniral protikorupcijske aktivnosti. Zato je GRECO naši državi priporočil, da ustanovi poseben organ ali mehanizem za koordinacijo vseh institucij, organov in sektorjev, ki se ukvarjajo s preprečevanjem in odkrivanjem korupcije. Naloga organa pa je bila tudi organiziranje sistematičnega zbiranja in analiziranja statističnih in drugih dostopnih podatkov, da bi bolje razumeli vplive korupcije na delovanje naše države in izboljšati načine, s katerimi korupcijo obravnavajo pristojni organi ((Dobovšek in Minič v Dobovšek 2005, 20).

V sklepu o ustanovitvi Urada je vlada pustila vtis poglobljene in resne obravnave problema korupcije, saj je Uradu vsaj na abstraktnem nivoju dala vsa ustrezna napotila za delo. Kljub temu Urad ni dobil nikakršnih konkretnih, specialnih pooblastil na podlagi katerih bi lahko recimo zahteval vpogled v listine, opravljal razgovore s strankami in drugimi osebami, sodeloval s policijo, tožilstvom, opravil inšpekcijski pregled in podobno. Urad za preprečevanje korupcije je bil v vladni hierarhiji postavljen sorazmerno visoko, saj je samostojna strokovna služba vlade, katere direktor je za svoje delo odgovoren neposredno predsedniku vlade, vendar je že Penko (2002, 18) izražal pomislek, da takšen način delovanja ne bo prinesel željenih rezultatov, ker obstaja verjetnost, da odgovorni v državnih organih uradu ne bodo posredovali potrebnih podatkov in informacij, če bodo za to obstajali določeni razlogi in interesi, kar pomeni, da bodo odvisni od kooperativnosti državnih organov (Dobovšek in Minič v Dobovšek, 21).

Možnosti korupcije so tako v postopku sprejemanja zakonov kot tudi v sodnih postopkih, zato bi kakršnakoli intervencija Urada v konkretnem primeru na teh dveh področjih, pomenila nedopustno vmešavanje izvršilne veje oblasti v katero izmed drugih vej oblasti. Tako lahko Urad na podlagi sklepa vlade kot tak nemoteno deluje le ne strokovnem, znanstvenem,

akademske nivoju, lahko pripravlja predloge, usklajuje strokovne dejavnosti pri pripravi zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, kar pomeni, da lahko prevzame iniciativo pri pripravi krovnege zakona s tega področja (Penko 2002, 19).

4.4 Zakon o preprečevanju korupcije in Komisija za preprečevanje korupcije

19. decembra 2003 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o preprečevanju korupcije, ki je za opravljanje v zakonu opredeljenih nalog, kot samostojni državni organ ustanovil Komisijo za preprečevanje korupcije. Z ustanovitvijo Komisije je prenehal veljati sklep o ustanovitvi Urada za preprečevanje korupcije, ki pa je opravljal naloge vse do dne, ko prične z delom Komisija. Sestavljajo jo predsednik, namestnik predsednika in trije člani, ki jih imenuje Državni zbor Republike Slovenije. Komisija odloča kot kolegijski organ, državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil pa morajo Komisiji na njeno zahtevo predložiti vse podatke, ki so potrebni za opravljanje njenih nalog in ji omogočiti vpogled v ustrezno dokumentacijo (Dobovšek in Minič v Dobovšek 2005, 22).

Glede na zakonodajo je mogoče naloge Komisije razdeliti na tri področja: nadzor nad premoženjem in preprečevanje konflikta interesov, uvajanje integritete, uresničevanje Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Dobovšek in Mastnak v Dobovšek 2005, 125).

Na področju nadzora nad premoženjem in preprečevanju konflikta interesov prevladujejo naslednje naloge Komisije:

- zbiranje prijav o premoženjskem stanju slovenskih funkcionarjev;
- zagotavljanje uresničevanja pravil o nezdržljivosti osnovne funkcije z drugimi funkcijami in dejavnosti;
- zagotavljanje uresničevanja določb o prepovedih oziroma o omejitvah pri sprejemanju daril;
- uresničevanje določil o omejitvah pri poslovanju, po katerem bo pripravljen seznam pravnih oseb, ki ne smejo poslovati z državo oziroma lahko to počnejo samo z dovoljenjem komisije (Dobovšek in Mastnak v Dobovšek 2005, 125).

4.5 Resolucija o preprečevanju korupcije v RS

16. junija 2004 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki teži k realnim, postopnim in premišljenim ciljem za odpravo korupcije, njeni osnovni cilji pa so usmerjeni v preventivo. Resolucija predpostavlja, da se bodo ukrepi na področju preprečevanja korupcije izvajali v skladu s spoštovanjem človekovih pravic in svoboščin, da bo ob izvrševanju ukrepov prisotna politična volja oziroma podpora, da se bodo ukrepi izvajali stanju v državi primerno, da se bo ustrezno analiziralo stanje v državi, da bo prišlo do sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Predvideva najprej preventivo in šele nato represijo, ukrepi naj bi se izvajali postopno, izvajanje resolucije naj bi bilo odprto in transparentno, nadzor natančno opredeljen, uspehi bi moralo biti merljivi. Predvideva tudi trajnost pri izvrševanju ukrepov preprečevanja korupcije. Osnovni namen resolucije je oblikovanje ustrezne protikorupcijske kulture na osebni in na splošni družbeni ravni (Dobovšek in Minič v Dobovšek 2005, 52-53).

Akcijski načrt o uresničevanju Resolucije o preprečevanju korupcije je dokument, ki ga je sprejela komisija 2.2.2005 in ga dopolnila 17.8.2009. V njem je določila aktivnosti, ki jih je potrebno izvesti, da se doseže namen Resolucije o preprečevanju korupcije. V ta namen je komisija za vse večje sisteme državne strukture določila ukrepe, ki jih je potrebno izvesti, določila institucije, ki naj bi ukrepe izvedle, in glede na zasledovane cilje ugotovila tveganja, ki bi lahko ogrozila dosego ciljev. Akcijski načrt je nekakšen načrt integritete namenjen celotni državi. Zajema tako politični sistem, pravosodje in državno upravo, kot gospodarstvo, nevladni sektor, medije in splošno javnost. Zavezanci za izvajanje ukrepov morajo komisiji vsako leto do konca februarja poslati poročilo o izvajanju ukrepov. Na podlagi poročil komisija ugotavlja, kateri ukrepi so izvedeni in katere je še potrebno izvesti, in na podlagi teh podatkov spremeni oziroma dopolni akcijski načrt. Pri spreminjanju pa seveda upošteva tudi podatke o tveganjih, ki jih zazna skozi svoje aktivnosti (Komisija za preprečevanje korupcije).

4.6 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

5. junija 2010 je stopil v veljavo Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 45/2010). Zakon prinaša vrsto novosti in med drugim v 17. členu določa sodelovanje Komisije za preprečevanje korupcije z neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije (Društvo Integriteta 2010).

Glede na stari Zakon o preprečevanju korupcije je ZIntPK:

- dopolnil/ razširil krog zavezancev za poročanje o premoženjskem stanju
- na novo uredil zaščito prijaviteljev korupcije
- določil pogoje in nadzor lobiranja, predvsem s poudarkom nadzora nad javnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci (lobiranci), ko pri sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov stopajo v stik z lobisti
- določil obveznosti vključevanja protikorupcijske klavzule v pogodbe nosilcev javnih pooblastil in uvaja institut ničnosti pogodbe, sklenjene s koruptivnimi nameni
- ureja začasno prepoved poslovanja oseb, ki jim je prenehala javna funkcija, z državnim organom, kjer so to funkcijo opravljali
- že obstoječe ukrepe za preprečevanje korupcije pa natančneje opredeljuje in posodablja (Društvo integriteta 2010).

Precej sprememb je tudi v določbah, ki se nanašajo na Komisijo za preprečevanje korupcije:

- manjše število članov Komisije in način njihovega imenovanja
- komisiji nalaga nove naloge
- podeljuje tudi pristojnosti prekrškovnega organa (Društvo Integriteta 2010).

Pomemben del Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije je že omenjen Načrt integritete, ki je metoda oziroma orodje, katerega namen in cilj je:

- krepitev delovanja pravne države
- krepitev integritete in transparentnosti
- preprečevanje in odpravljanje korupcije in nasprotja interesov (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Pri načrtu integritete gre za dokumentiran proces identificiranja tveganj, katerih spregled lahko povzroči, da bi:

- bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji ali etičnimi kodeksi
- nastale okoliščine, v katerih bi zasebni interes uradne osebe vplival ali ustvarjal videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog
- prišlo do kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju

- se ob tem kršitelji in/ali pobudniki takih kršitev okoristili, zlorabili javna sredstva in podobno (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Z načrtom integritete se določi ukrepe, s katerimi se pravočasno odpravi in preprečuje nastanek novih tveganj – s tem pa se ohranja in povečuje integriteta institucij javnega sektorja. Integriteta se mora odražati v vseh aktivnostih, postopkih in organizacijskih pogojih, tako v notranjem kot v zunanjem okolju institucije. Načrt integritete temelji na ugotavljanju tveganj koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj, ki se lahko pojavijo na naslednjih področjih oziroma virih tveganj:

- Organizacijski pogoji: predpisi in politike v smislu dobrega upravljanja, odločanja in usmerjanja, da lahko neka organizacijska oblika sploh obstaja, deluje in uresničuje zadane cilje.
- Ljudje/zaposleni: izvajalci politik in procesov, ki predstavljajo operativno raven organizacije – uresničevanje zadanih ciljev.
- Procesi: predvideno delovanje pod vnaprej določenimi pogoji in standardi, urejenimi s predpisi in politikami (organizacijski pogoji), ki z največjo možno mero predvidljivosti (gotovosti) in uspešnosti uresničuje zadane cilje (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Kar na nacionalnem nivoju predstavlja Akcijski načrt o uresničevanju Resolucije o preprečevanju korupcije v RS, na nivoju posamezne institucije javnega sektorja predstavlja načrt integritete. Posamezniki in institucije bi se naj s svojo aktivno vlogo pri njegovi izdelavi, skozi razvoj in uporabo naučili prepoznavati oziroma identificirati okoliščine, ki lahko sicer privedejo do korupcijskih tveganj. S tem znanjem bi naj dosegli višjo raven integritete in transparentnosti ter zavedanja o odgovornosti posameznikov in organizacij. Načrt bi naj bil tudi potreben, ker nimamo orodja, ki bi načrtno in sistematično povežalo poslanstvo, cilje, strategijo, kodekse in že izdelane registre tveganj ter jih usmerilo k skupnem cilju – krepitvi integritete zaposlenih in prek njih h krepitvi integritete institucije. Hkrati bi naj posamezniki in institucije same v vlogi ocenjevalca proučili, kaj počnejo, zakaj in kako dobro to počnejo ter ali bi vse počeli enako kot doslej, če bi imeli možnost začeti znova. Načrt skuša doseči, da bi vsak zaposleni prepoznal svojo vlogo pri krepitvi svoje integritete in integritete institucije, s tem pa tudi integritete države. Hkrati bi se naj v njem manifestirala težnja k idealu, da bo minimalni standard delovanja javnega sektorja predstavljal definicija integritete po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije. Uresničevanje načrta bi naj tudi

ponotranjili postopek identifikacije in obvladovanja korupcijskih tveganj do te mere, da samega načrta integritete kot orodja za doseg omenjenega cilja ne bi več potrebovali (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Zavezanci za načrte integritete so vse institucije javnega sektorja- državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi. V primeru, da Komisija za preprečevanje korupcije ugotovi, da je izvajanje dejavnosti posamezne institucije v javnem interesu in da je razpolaganje z javnim premoženjem izrazito izpostavljeno tveganjem za korupcijo ali drugim oblikam protipravnega ravnanja, lahko izda sklep, s katerim javnemu subjektu, ki ni zajet med navedenimi zavezanci, odredi, da v sodelovanju z njo izdelava, uresničuje in dopolnjuje načrt integritete. Za izdelavo načrta integritete se lahko na lastne stroške odločijo tudi druge organizacije, ki želijo okrepiti integriteto in transparentnost svojega delovanja (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Pri izdelavi načrtov integritete je naloga komisije za preprečevanje korupcije, da v okviru svojih nalog in pristojnosti:

- pripravlja strokovne podlage in programe usposabljanja za krepitev integritete
- usposablja osebe, ki so odgovorne za načrte integritete
- s predstavniki oseb javnega prava ali njihovih združenj pripravi vzorce načrtov integritete
- svetuje pri krepitvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Komisija je zavezancem v pomoč pri izdelavi načrta integritete na svoji spletni strani objavila Smernice za izdelavo načrta integritete in Enoten vzorec načrta integritete. Vsebina načrta integritete mora biti prilagojena naravi institucije, njeni dejavnosti, pristojnostim, zunanjemu in notranjemu okolju ter poslanstvu in ciljem (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

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

Uradniški svet je v letu 2009 imenoval posebno delovno skupino, ki je pripravila izhodišča oz. osnutek Kodeksa, na 12. dopisni seji Uradniškega sveta pa je bil sprejet sklep, da je predmetni osnutek pripravljen do te mere, da je po oceni članov Uradniškega sveta zrel za usklajevanje s sindikati in združenji. Osnutek Kodeksa je bil poslan v presojo in predloge za izboljšave vsem reprezentativnim sindikatom in strokovnim združenjem javnih uslužbencev v

državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, pa tudi Komisiji za preprečevanje korupcije. Podane pripombe so bile preučene in usklajevane tudi na dveh posvetih pomladi 2011. Osnovna izhodišča Uradniškega sveta pri pripravi osnutka naj bi temeljila na primerjalni analizi obstoječih kodeksov pri nas in v tujini. Glavna usmeritev pri pripravi Kodeksa je bila njegova utemeljitev na vrednotah javnih uslužbencev in javne uprave. Sprejet Kodeks izhaja iz tradicije in vrednot delovanja javne uprave, ki mora delovati zakonito in v javno dobro. Kodeks ne predstavlja seznama pravil (norm), ampak je oblikovan kot skupek vodil, osnovnih smernic in minimalnih standardov, ki naj bi jih javni uslužbenci upoštevali pri svojem delu. Temelji na vzajemnem spoštovanju javnih uslužbencev, tako do sodelavcev, kot tudi do notranjih oz. zunanjih strank. Namen Kodeksa je, da se javnim uslužbencem predstavijo vodila delovanja, ki jih je možno razumeti v najširšem smislu ob predpostavki spoštovanja zakonskih načel ter splošnih pisanih ali nepisanih etičnih standardov. Kodeks vsebuje splošno veljavna načela etičnega ravnanja javnih uslužbencev, ki so jim v pomoč in oporo v vseh aktivnostih njihovega delovanja. Po ZJU kršitev Kodeksa pomeni tudi lažjo disciplinsko kršitev (Ministrstvo za javno upravo 2011).

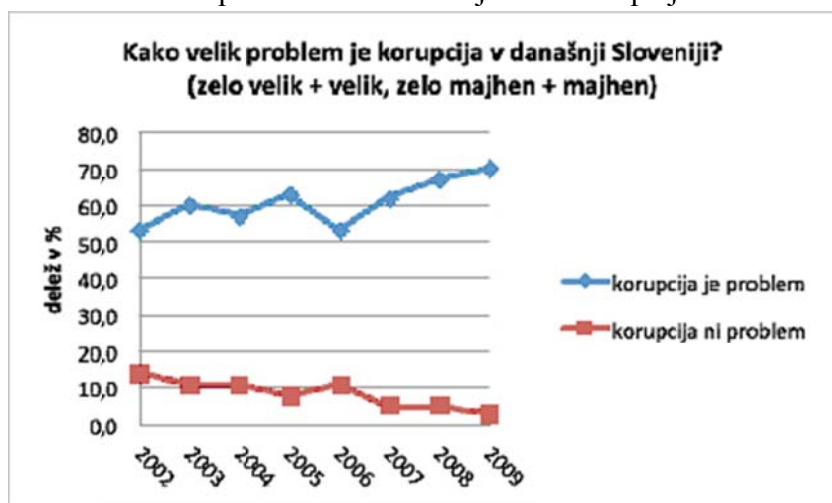
Stališče Uradniškega sveta glede veljavnega splošnega Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001), ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije: »Menimo, da Kodeks, ki ga je Uradniški svet dolžan sprejel v sodelovanju z reprezentativni sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti v skladu s tretjim odstavkom 174. člena ZJU, ni v neposrednem razmerju z omenjenim Kodeksom Vlade RS, poleg tega pa niti Uradniški svet niti navedeni sindikati oz. strokovna združenja ne morejo poseči v akt, ki ga je izdal drug organ. Sprejet Kodeks prav tako ne razveljavlja ali kako drugače posega v druge, že obstoječe kodekse (npr. v Policiji), saj je splošnega značaja po vsebini, po dometu pa krovne narave, saj gre za Kodeks etike javnih uslužbencev, zaposlenih v celotni državni upravi in upravah lokalnih skupnosti, ki ni sprejet od zgoraj navzdol, temveč prek zastopnikov samih javnih uslužbencev« (Ministrstvo za javno upravo 2011).

5 EMPIRIČNI DEL

5.1 Raziskave javnega mnenja

Iz spodnjega grafa je razvidno, da delež prebivalstva RS, ki ocenjuje, da predstavlja korupcija v RS zelo velik ali velik problem vse od leta 2006 vztrajno narašča, leta 2009, ko je bilo zadnje merjenje, se je s to oceno strinjalo kar 70 odstotkov anketirancev, da je korupcija zelo majhen ali majhen problem, pa so se strinjali le 3 odstotki. Opazno je tudi, da je delež prebivalstva, ki meni, da je korupcija v RS zelo velik ali velik problem, zmeraj presegal 50 odstotkov.

Graf 5.1: Ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS



Vir: Center za raziskave javnega mnenja (2009).

Trend potrjujejo tudi raziskave Slovenskega javnega mnenja. Tako je na vprašanje o razširjenosti korupcije v javnih službah leta 2003 45 odstotkov anketirancev odgovorilo, da to počne večina ali skoraj vsi, 41 odstotkov jih je trdilo, da je v korupcijo vpletenih kar nekaj ljudi, da pa to počne noben ali jih to počne le nekaj, pa 10%. Leta 2009 je delež anketirancev, ki ocenjujejo, da to počne večina ali skoraj vsi, zrasel na 48 odstotkov, da je v korupcijo vpletenih kar nekaj javnih uslužbencev 42 odstotkov, da v korupcijo ni vpleten nihče ali skoraj nihče pa jih je menilo 9 odstotkov (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

5.2 Indeks percepcije korupcije v Republiki Sloveniji

Ko je govora o razširjenosti korupcije se pogosto opiramo na rezultate raziskave Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index – CPI), ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI). Gre za mednarodno najbolj prepoznavno in tudi verodostojno svetovno primerljivo analizo. Vseeno je potrebno biti previden, saj omenjeni indeks ni prilagojen zaznavi sistemskih koruptivnih tveganj in ima nekaj metodoloških pomanjkljivosti, čeprav nedvomno še vedno velja za verodostojno primerjalno mednarodno lestvico. Težava indeksa percepcije korupcije je namreč v tem, da je kompoziten oziroma sestavljen indeks. Indeks seštevata rezultate različnih raziskav korupcije, pri tem pa ne loči med »cestno« in sistemsko korupcijo. Indeks percepcije korupcije je torej kazalec, ki ne meri realnosti korupcije v razvitih družbah, kamor se prišteva tudi Slovenija, ali pa jo meri le deloma. RS se je v raziskavi Indeks percepcije korupcije uvrščala sorazmerno dobro, ali celo zelo dobro. V letu 1999, ko je bila raziskava izvedena prvič, je na lestvici od 0 do 10 (ocena deset pomeni, da korupcije v določeni državi praktično ni zaslediti) dosegla rezultat 6,0 in se uvrstila na 25. mesto. V letu 2001 je dosegla do sedaj najnižji rezultat 5,2 in se uvrstila na 34. mesto. Podatki raziskave CPI kažejo, da se je raven korupcije v RS od leta 2003 pa do leta 2008 vztrajno zmanjševala – leta 2003 je RS dosegla rezultat 5,9 (29. mesto) in leta 2008 6,7 (26. mesto), doslej najboljši, lahko bi rekli celo zelo dober rezultat. V letu 2009 je dosegla rezultat 6,6 in v letu 2010, pri zadnjem merjenju, 6,4. Ne glede na to, da rezultat RS v zadnjih dveh merjenjih pada, še zmeraj velja, da je takšen rezultat zadovoljiv v svetovnem merilu, medtem, ko se med državami Evropske Unije nahajamo nekoliko pod povprečjem (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

5.3 Kriminalitetna statistika

V izrazitem nasprotju z mnenjem razširjenosti oziroma problemu korupcije v RS, so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije. Slednja so namreč zanemarljiva. Če bi se osredotočili zgolj na te podatke, je korupcija v kazensko-pravnem smislu dejansko neobstoječ problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji in še posebej, če upoštevamo, da sta v letu 2010 bile izvršene samo dve obsodilne sodbe. Določen razkorak obstaja sicer tudi v drugih evropskih državah – namreč prepričanje javnosti o večji razširjenosti korupcije, kot jo izkazujejo uradne statistike. Vendar je ta razkorak v večini evropskih držav manjši in da je obsodb za korupcijska dejanja v državah, ki se na lestvici TI

uvrščajo višje in veljajo za države z malo korupcije, več kot v Sloveniji (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

5.4 Poročilo Komisije za preprečevanja korupcije

V slovenski javnosti in stroki je pogosto spregledan podatek, da Slovenija sodi med šest najslabše uvrščenih držav, po mnenju prebivalstva o problemu korupcije. Del teh rezultatov je gotovo moč pripisati tudi splošnemu stanju družbe, politike, krize in spremljajočega vsesplošnega upadanja zaupanja ljudi v politične, demokratične in pravne institucije. Ne glede na to, pa je trend brez najmanjšega dvoma zaskrbljujoč. Poleg tega je tudi protisloven in sicer z vidika vsaj treh značilnosti in procesov. Prvič, je v izrazitem nasprotju z TI. Drugič, protisloven je z vidika rastoče kupne moči prebivalstva, ki je težko verjetna, če je družba prežeta s korupcijo, v kar je prepričano prebivalstvo. In tretjič, obstaja izrazit razkorak med oceno prebivalstva o razširjenosti korupcije v Republiki Sloveniji in med dejansko statistiko kazenskega pregona v primeru korupcijskih kaznivih dejanj. Slednja je – v luči celotne kriminalitetne statistike povsem zanemarljiva (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Po oceni Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2011 je Slovenija država z relativno nizko stopnjo administrativne korupcije, če jo primerjamo z drugimi (post) tranzicijskimi državami v širši Evropi; to velja celo v primerjavi z nekaterimi starimi članicami EU (npr. Italija, Grčija).

Glede korupcije belih ovratnikov določeni pokazatelji kažejo, da je Slovenija v boljšem položaju kot druge (post)tranzicijske države in primerljiva z nekaterimi starimi članicami EU. Ta oblika korupcije je v tesni povezavi s primeri gospodarskega in javno-finančnega kriminala, s katerim se Slovenija sooča zadnja leta (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Pretekla in trenutna gospodarsko-finančna kriza je v Sloveniji razkrila dolgoletni razvoj sistemske / institucionalne korupcije. V nasprotju z državami z enako nizko ali nižjo stopnjo administrativne korupcije, je v Sloveniji, zaradi vrste razlogov v veliki meri pogojenih s procesom tranzicije in izrazito šibkimi nadzornimi institucijami ter (zadnja leta) nizko stopnjo zaupanja v institucije pravne države, največji problem sistemska korupcija, za katero obstajajo močni indikatorji (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Med ključne dejavnike tveganja za sistemsko korupcijo mednarodne institucije, teorija in praksa uvrščajo naslednje dejavnike:

- obstoj gospodarskih monopolov, kartelov in omejena konkurenca;
- veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti;
- politično obremenjeni procesi ekonomske liberalizacije in privatizacije;
- majhna verjetnost odkritja in razkritja (šibkost in pomanjkanje prioritet nadzornih institucij ter organov prikrivanja in pregona);
- dolgotrajni sodni postopki;
- institucionalna in politična negotovost (povezana s krizo, volitvami in nizkim zaupanjem v institucije pravne države in političnega sistema);
- neizdelan ali prenормiran sistem javnega naročanja s šibkim dejanskim nadzorom;
- nedodelan sistem notranjih revizij glede smotrnosti (ne samo skladnosti s predpisi) porabe javnega denarja;
- šibkost nadzornih organov v gospodarstvu in nezadostna korporativna kultura na področju skladnosti poslovanja;
- politizacija ali netransparentna privatizacija medijskega prostora;
- neučinkovit in netransparenten sistem financiranja podjetništva s strani finančnih institucij;
- vpliv lobijev na zakonodajni proces
- netransparentnost javnih institucij oziroma nezadosten sistem dostopa do informacij (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

V Sloveniji so v večji ali manjši obliki – z izjemo zadnjega – podani vsi zgoraj naštetih elementi. Opozoriti velja na specifično Slovenijo, kjer drugače od drugih (post)tranzicijskih držav in večine članic EU, obstajajo indici, da sistemsko korupcija krepi administrativno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov in ne obratno. V Sloveniji na primer razlog za administrativno korupcijo ni revščina ali izrazito nizke plače javnih uslužbencev. Je pa sistemsko korupcija nevarna za nadaljnjo blokado razvoja in krepitev socialne in dohodkovne, posledično pa tudi pravne, in vse večje premoženjske neenakosti prebivalcev Slovenije. Prav tako v Sloveniji nismo priča izrazito šibki pravni državi, ki bi sama po sebi omogočala razrast sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov, ampak je trend obrnjen: sistemsko korupcija onemogoča optimalen razvoj pravne države. Ta ocena upošteva, da je v ozadju izstopajočih kazalnikov administrativne korupcije, ki jih zaznava komisija, dejansko politična

oziroma sistemska korupcija. Kot primere je mogoče navesti področje priprave nekaterih predpisov s področja gospodarstva in finančnih instrumentov, problem prostorske ureditve, poslovanje na področju gradbeništva in sprememb namembnosti zemljišč ali financiranje managerskih prevzemov s strani finančnih ustanov v večinski državni lasti. Veliko vlogo pri tem odigrajo – sicer legitimne – mrežne povezave na kapitalski, politični in interesni osnovi, ki so v Sloveniji zaradi njene majhnosti poseben problem. Če povzamemo bistvo v tem poglavju predstavljenih podatkov, je možna ocena, da se v RS srečujemo s pomembnim upadanjem zaupanja med vsemi družbenimi, političnimi ter gospodarskimi akterji, kar destabilizira celoten družbeni, pravni, politični in gospodarski ustroj republike. Sestavni del upadanja zaupanja v razmerju do političnih in gospodarskih akterjev predstavlja občutenje prebivalstva, da je v državi vse več korupcije. Zaznave komisije pri njenem delu ter podatki mednarodnih ustanov kažejo, da ugotovitev o razširjanju korupcije v RS v njeni sistemske obliki drži in je skrajno zaskrbljujoč. Podatki kažejo na to, da poslovno okolje v RS ni transparentno, v njem vztraja preveč privilegiranih akterjev, katerih financiranje poteka v skladu z mehanizmi, ki niso tržni, pač pa so utemeljeni na interesnih povezavah. Pri tem morda ne kaže prezreti, da so vse pogostejši indikatorji, da se je ta vzorec zdaj spustil do ravni višjega in ponekod tudi srednjega managementa v administraciji, kjer je očitno delovanje mrež, ustanavljanje lastnih podjetij, preko katerih javni uslužbenci za dokaj visoke zneske nudijo odplačne storitve, ki bi jih sicer pod enakimi pogoji morali zagotavljati vsaki zainteresirani pravni ali fizični osebi. V to skupino spada tudi nesankcioniran, čeprav pogosto očiten konflikt interesov med javnim in zasebnim oziroma izrabljanje službenega položaja v zasebne interese- tovrstno prepletanje javnega in zasebnega je mogoče zaznati predvsem na različnih nivojih – od lokalnega, povezanega z gradbeništvom, spremembami namembnosti zemljišč, pa do različnih odplačnih svetovanj in predavanj javnih uslužbencev in funkcionarjev; čeprav so s stališča »nevarnosti« različna, jim je skupna nizka stopnja integritete delovanja javnega sektorja in nezmožnost nadzornih mehanizmov preprečiti ali odkriti tovrstne pojave (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Pri krepitvi drugih nadzornih organov, ki so za omejevanje korupcije enako pomembni, bistvenega napredka ni bilo. Celo nasprotno: med negativne primere je mogoče šteti ponavljajoče se zaplete pri vzpostavljanju ustreznega samostojnega institucionalnega okvirja delovanja Urada za varstvo konkurence; nezadostne in deloma nedomišljene spremembe predpisov na področju javnega naročanja in zapleti pri interpretaciji predpisov s področja delovanja Agencije za trg vrednostnih papirjev. Enako velja za delovanje večine – ne pa vseh

– inšpekcijskih služb, ki se tudi skozi zaznave in prijave komisiji pojavljajo kot pomemben element administrativne korupcije, vendar na njihovem področju – z vidika obvladovanja korupcijskih tveganj in boljše systemske organiziranosti – ni prišlo do kvalitativnih sprememb (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

Izrazito pomanjkljivo je še vedno področje financiranja političnih strank, ki pomeni izrazito tveganje za systemsko korupcijo in korupcijo belih ovratnikov. V postopku je sicer sprejem novele zakona, vendar ni jasno, kdaj in v kakšni obliki bo sprejeta. Predvsem pa bo njeno izvajanje v veliki meri odvisno od tega, ali bo nadzornemu organu – Računskemu sodišču – država zagotovila dejanske kapacitete za izvajanje nadzornih pristojnosti, ki naj bi mu jih novela prinesla (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

6 ZAKLJUČEK

Kot je že bilo zapisano, je zaradi vrste metodoloških in realnih omejitev težko podati celovito in zelo natančno oceno stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji. Po oceni javnega mnenja stopnja korupcije narašča, mednarodno uveljavljeni indeks percepcije korupcije prikazuje, da stopnja korupcije rahlo upada, vendar vsebuje omejeno izračunavanje precej metodoloških in realnih omejitev, saj ne upošteva sistemske korupcije, ki je v Sloveniji izrazito prisotna ter narašča, tako po izračunih Komisije za preprečevanje korupcije kot raziskavah mednarodnih institucij. Hkrati pa imamo v Sloveniji stanje, ko je korupcija kot kriminalno dejanje, statistično zanemarljiva z dvema obsodilnima sodbama v letu 2010. Posledično hipoteze, ne morem niti potrditi niti zavreči.

Ob koncu je na mestu ugotovitev, da je korupcija v Sloveniji večji problem, kot smo si pripravljani priznati. Drži, da korupcija zaseda vse več prostora v javnem, političnem in strokovnem diskurzu, vendar te razprave pogosto niso konstruktivne. Zavzemanje za omejevanje korupcije pa je pogosto zgolj deklaratorne narave ali pa je omejeno na »prepire« o učinkovitosti ali neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja. Tudi v strateških in razvojnih dokumentih, ki so v zadnjem obdobju predstavljeni javnosti, vprašanja povezana s korupcijo, vladavino prava in delovanjem nadzornih, pravosodnih in represivnih institucij ostajajo »statična« kategorija. Kot razvojni cilji Slovenije se izpostavljajo področja gospodarstva, kvalitete bivanja, socialne varnosti, tehnologije, znanosti, svobode in ekologije. Komisija za preprečevanje korupcije z vso resnostjo opozarja, da bodo vsi ti projekti težko izvedljivi, če si država ne prizna, da za razvoj potrebuje delujoč imunski sistem v obliki močne pravne države, delujočih nadzornih institucij ter več odgovornosti in integritete javnega sektorja (Komisija za preprečevanje korupcije 2011).

7 LITERATURA

1. Berlogar, Janko. 2000. *Managerska etika ali Svetost preživetja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Boštich, Alojz. 2000. *Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Mondena.
3. Brejc, Miha. 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
4. Brezovšek, Marjan. 2004. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 11–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. 2010. *Raziskava Stališča o korupciji 2009*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/154 (14. april 2012).
6. Demmke, Christoph in Danielle Bossaert. 2004. *Survey for the 42nd Meeting of the Directors-general of the Public Service of the European Union Member States: Ethics in the Public Services of the European Union Member States*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000190.pdf> (14. april 2012).
7. Dobovšek, Bojan. 2002. *Vloga nevladnih organizacij v odpravljanju korupcije – primer Transparency International*. Ljubljana: VPVŠ.
8. Dobovšek, Bojan in Denis Minič. 2005. Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 9–61. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
9. Dobovšek, Bojan in Matija Mastnak. 2005. Korupcijsko prevzemanje države. V *Korupcija in politika*, ur. Bojan Dobovšek, 79–136. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
10. Društvo Integriteta. 2010. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Dostopno prek: <http://www.integriteta.si/o-korupciji/zakonodaja/zakon-o-integriteti-in-preprecevanju-korupcije> (15. april 2012).

11. Haček, Miro. 2004. *Dihotomija uprava – politika: odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi – doktorska disertacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta z družbene vede.
13. Gilman, Stuart C. 2005. *Ethics Codes and Codes of Counduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lesssons*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf> (14. april 2012).
14. Jelovac, Dejan. 1997. *Poslovna etika*. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze.
15. Lawton, Alan. 2004. *Developing and Implementing Codes of Ethics*. Dostopno prek: <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z7/1648-2603-2006-nr7-94.pdf> (14. april 2012).
16. Komisija za preprečevanje korupcije. 2011. *Redno letno poročilo: Ocena stanja korupcije v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.rs.si/download/t_datoteke/965 (14. april 2012).
17. Kovač, Polona. 2002. Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 143–280. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Mathisen, Harald W. 2003. *Fighting the bug within – Anti-corruption measures of the Utstein development agencies*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017451.pdf> (14. april 2012).
19. Ministrstvo za finance. 2003. *Priročnik za interno uporabo: Integriteta zaposlenih v davčni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za finance, davčna uprava Republike Slovenije.
20. Ministrstvo za javno upravo. 2010. *Prijazna in učinkovita javna uprava – za javne uslužbence*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/PType/98/ (14. april 2012).
21. Penko, Boštjan. 2002. *Moč in nemoč Urada Vlade RS za preprečevanje korupcije*. Otočec: Združenje seniorjev Slovenije z agencijo za management.
22. Sruk, Vlado. 1999. *Leksikon morale in etike*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
23. Stillman J., Richard II. 2005. *Public administration: Concepts and Cases*. Boston, New York; Houghton Mifflin Company.
24. Rakočevič, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije.

25. Šmidovnik, Janez. 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Podjetje in delo* (6–7): 1070–1080.
26. Transparency International, 2010. *Corruption Perception Index 2010*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results (13. april 2012).
27. Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
28. --- 2009. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
29. Whitton, Howard. 2001. *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*. *Transparency International*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf> (14. april 2012).