

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Maja Dimc**

**KORUPCIJA IN NEFORMALNE MREŽE V SLOVENIJI**

**MAGISTRSKO DELO**

**Mentor: prof. dr. Bogomil Ferfila  
So-mentor: doc. dr. Bojan Dobovšek**

**Ljubljana, 2007**

## **POVZETEK**

Neformalne mreže se danes pojavljajo na vseh področjih družbenega življenja, »mreženje« ali »networking« pa predstavlja povsem običajen način delovanja v poslovnem svetu. Neformalno delovanje ima nedvomno številne pozitivne aspekte, vendar ne smemo pozabiti, da lahko delovanje v okviru neformalnih mrež in posledična izmenjava uslug hitro preraste okvire legalnega, saj je meja med legalnim in koruptivnim včasih težko določiti. Korupcijska kazniva dejanja ne bi smela biti videna zgolj v okviru podkupovanja, temveč bi morala vključevati tudi vsa tista dejanja preko katerih posameznik pridobi neupravičene koristi ali prednosti. Razumevanje vpliva takšnega načina delovanja na družbo kot celoto je ključnega pomena za uspešno preprečevanje in odpravljanje korupcije, pri čemer igrajo pomembno vlogo družbeni odnosi in družbene norme, ki predstavljajo pomemben dejavnik družbenega nadzorstva. V Sloveniji je bila pod vodstvom Norveškega inštituta za urbane in regionalne raziskave v Oslu (NIBR) izvedena raziskava, katere glavni cilj je bila identifikacija in proučevanje pojava neformalnih mrež v Vzhodni Evropi. Rezultati raziskave so pokazali, da se širša slovenska javnost zaveda obstoja in delovanja neformalnih mrež v Sloveniji, ter obsoja nelegalni vidik njihovega delovanja. Ob tem je potrebno poudariti, da na podlagi pridobljenih rezultatov ne bi mogli zaključiti, da obstoj in delovanje neformalnih mrež ključno vpliva na stopnjo korupcije v družbi, saj se moramo zavedati tudi pozitivnih aspektov njihovega delovanja. Bolj problematično je dejstvo, da širša slovenska javnost percipira uporabo zvez in kontaktov kot povsem običajno sredstvo za hitrejše doseganje ciljev, kar lahko kaže na ukoreninjenost takšnega delovanja tako v kulturo, kot tudi družbo kot celoto. Vprašanje etike in morale v družbi je pomemben faktor pri preprečevanju korupcije, kajti v družbi, kjer etika in morala predstavljata edino mogoče in pravilno delovanje, korupcija preprosto ne bi mogla obstajati. Vzgoja in izobraževanje bi lahko, preko uspešnega vgrajevanja pojmov etike in morale v odgovorno delovanje posameznika, ključno vplivala na preprečevanje in odpravljanje korupcije, kajti posameznik z močnim čutom za etiko in moralo se bo takšnemu delovanju izogibal in ga tudi obsojal. Vzgoja in izobraževanje, s ciljem oblikovanja moralno in etično osveščene družbe, je sicer dolgotrajen, vendar za uspešno preprečevanje korupcije nikakor zanemarljiv proces.

**KLJUČNE BESEDE:** neformalne mreže, zveze, podkupovanje, korupcija, usluge, lobiranje

## **ABSTRACT**

Informal networks appear in all areas of our social life, while networking represents a common way of operation in the business world. Informal activities undoubtedly have numerous positive aspects; however, we must not forget that operating in the framework of informal networks, and the consequential exchange of favours, can quickly surpass that which is legal, since the border between legal and corruptive actions is oftentimes difficult to establish. Corruptive action should not merely be seen as bribery, but should include all actions which result in unjustified advantages and privileges of a particular individual. The understanding of the influence of such action, and its effect on the society as a whole, is crucial for successful prevention and suppression of corruption where social relations and social norms, which represent an important factor of social control, play an important role. A research with the main goal of identification and investigation of informal networks in the Eastern Europe was performed in Slovenia under the leadership of the Norwegian Institute of Urban and Regional Research in Oslo (NIBR). The results of the research displayed that the wider slovenian public is not only aware of the existence and operation of informal networks in Slovenia, but also condemns the illegal aspect of their activities. At this point, it is important to emphasize that, on the basis of the acquired results, we cannot conclude that the mere existence and operation of informal networks crucially influences the level of corruption in a particular society, since we also have to be aware of the positive aspects of their activities. More problematic is the fact that the wider slovenian public perceives the use of contacts as a common tool for achieving faster results, which can point to a great level of intertwinement of such activities with the culture, as well as society as a whole. The question of ethics and morality in a certain society is an important factor for prevention of corruption, due to the fact that in a society where ethics and morality represent the only possible and proper action, corruption simply could not exist. Therefore, education could play a crucial role in the prevention and suppression of corruption by successfully implementing the ideas of ethics and morality within the responsible actions of each individual, since an individual with a strong sense of ethics and morality will not only avoid corruptive actions, but also condemn them. The education and development of a society with a high level of ethics and morality may be a longterm process, but it is definitely not one to be ignored.

**KEYWORDS:** informal networks, contacts, bribery, corruption, favours, lobbying

# KAZALO

<b>1. Uvod</b> .....	<b>6</b>
1.1. Izhodišča in omejitve.....	8
1.2. Raziskovalne hipoteze .....	9
1.3. Namen naloge.....	9
1.4. Uporabljene metode .....	11
1.5. Opredelitev osnovnih pojmov .....	12
<b>2. Korupcija</b> .....	<b>14</b>
2.1. Definicije korupcije.....	15
2.2. Teorije o korupciji.....	17
2.3. Nivoji korupcije.....	20
2.4. Pojavne oblike korupcije .....	22
<b>3. Neformalne mreže</b> .....	<b>25</b>
3.1. Definicije neformalnih mrež .....	26
3.2. Strukture neformalnih mrež.....	28
3.3. Elite .....	30
3.4. Uveljavljanje interesov in lobiranje .....	32
3.4.1. Definicija lobiranja.....	34
3.4.2. Definicija interesnih skupin.....	36
3.4.3. Normativna ureditev lobiranja.....	39
<b>4. Preprečevanje in odpravljanje korupcije</b> .....	<b>42</b>
4.1. Preprečevanje korupcije .....	43
4.2. Odkrivanje korupcije.....	46
4.3. Protikorupcijska strategija.....	48
4.4. Odkrivanje in preprečevanje korupcije v Sloveniji.....	51
4.5. Mednarodno sodelovanje na področju korupcije .....	59

<b>5. Neformalne mreže in korupcija v Sloveniji .....</b>	<b>64</b>
5.1. Študija neformalnih mrež v Sloveniji.....	65
5.2. Raziskave na področju korupcije .....	67
5.2.1. Korupcijska klima v srednje in vzhodnoevropskih državah .....	67
5.2.2. Korupcijska klima v Evropi .....	69
5.2.3. Stališča o korupciji 2006 v Sloveniji.....	72
<b>6. Raziskovalni projekt o korupciji in neformalnih mrežah .....</b>	<b>76</b>
6.1. Opredelitev raziskovalnega projekta .....	76
6.2. Izvedba raziskave .....	77
6.3. Analiza rezultatov.....	79
6.3.1. Mnenja anketirancev o zakonodaji.....	79
6.3.2. Mnenja anketirancev o zvezah in njihovi uporabi.....	83
6.3.3. Mnenja anketirancev o neformalnih mrežah in njihovi uporabi .....	87
6.3.4. Osebne izkušnje anketirancev z zvezami in neformalnimi mrežami .....	96
6.3.5. Mnenja anketirancev glede lastne uporabe zvez in poznanstev .....	102
6.3.6. Mnenja anketirancev, ki delujejo na področju EU ali na področju boja proti korupciji .....	104
6.3.7. Mnenja anketirancev glede nadzorovanja delovanja neformalnih mrež .....	105
<b>7. Zaključek.....</b>	<b>109</b>
<b>8. Viri .....</b>	<b>116</b>

# KORUPCIJA IN NEFORMALNE MREŽE V SLOVENIJI

## 1. Uvod

Pojav korupcije je vedno obstajal, toda v zadnjem desetletju je postal transparentnejši in lahko bi rekli tudi zanimivejši, saj se v medijih vse pogosteje omenja in izpostavlja. Spreminjajoči se globalni procesi, mednarodno sodelovanje, razpadanje socialističnih sistemov in uvajanje sodobnih demokracij, so le nekateri od pojavov, ki ustvarjajo nove razvojne trende, katerim se je potrebno prilagoditi. Kriminal in s tem povezana korupcija pa seveda sledi in se prilagaja omenjenim novim razmeram. Proces, kot na primer razpad socialističnih držav, so sicer idealni za razvoj in širjenje pojava korupcije, toda ob tem je pomembno poudariti, da korupcija ni le posledica določenih sistemov, kot se pogosto zmotno omenja, temveč se pojavlja v vseh družbah, ne glede na to kako demokratičen je njihov sistem. Posledično se vedno bolj poudarja pomen obravnavanja in omejevanja negativnih učinkov pojava korupcije; po vsem svetu se sprejemajo zakoni na omenjeno temo, ter se oblikujejo strokovne agencije in organi, ki se posvečajo zgolj omenjeni tematiki.

Korupcija se pojavlja kot podkupovanje, nepotizem, poznanstva, zveze in privilegij v vseh sferah družbenega in političnega življenja. Pojav korupcije nima zgolj negativnega vpliva na vsa področja družbenega in političnega življenja, temveč lahko resno škodi delovanju institucij v družbi, kjer se korupcija razširi. Povezava korupcije z delovanjem neformalnih mrež je še toliko bolj nevarna, saj se takšen način delovanja lahko hitro vplete v samo kulturo države, zaradi česar je korupcijo še toliko težje izkoreniniti.

Glede na vlogo, ki jo udeleženci korupcije igrajo pri kriminalni dejavnosti, jih lahko razdelimo na tri veje, in sicer na javno vejo, privatno vejo in politično vejo, le-te pa lahko nadalje razdelimo na notranje in mednarodne dejavnosti. Udeleženci korupcije so lahko državni uslužbenci na vseh stopnjah, posamezniki iz korporacij ali pa člani organiziranih kriminalnih skupin (Dobovšek, 2001:334).

Probleme pri odkrivanju in preprečevanju korupcije dodatno otežuje dejstvo, da osebe, ki sodelujejo pri korupcijskih kaznivih dejanjih, takšnih dejanj običajno niso pripravljene prijaviti ali sodelovati z organi odkrivanja in pregona, saj se ne čutijo kot žrtve v kazensko-pravnem pomenu besede. Toda to ne pomeni, da pri takšnih dejanjih žrtev resnično ni, saj korupcijska dejanja negativno vplivajo na demokratično delovanje, torej je žrtev kar sama država, ki ne izgublja samo v materialnem smislu, temveč izgublja tudi svojo kredibilnost.

Že uveljavljene mednarodne konvencije o korupciji igrajo ključno vlogo oziroma so eno izmed pomembnih vodil pri oblikovanju strategije in zakonov za omejevanje in boj proti korupciji, zato so v nalogi obravnavane določene mednarodne konvencije na področju korupcije kot so:

- Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (OECD),
- Kazenskopravna in civilnopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji,
- Konvencija Organizacije združenih narodov proti korupciji.

Za učinkovito zmanjševanje stopnje korupcije je potrebna kombinacija ukrepov kot so jasna opredelitev uradnih pristojnosti, povečanje možnosti za aretacije, zvišanje kazni, povečanje transparentnosti, kot tudi povečanje preventivnih ukrepov in osveščanje javnosti, s čimer bi dosegli, da bi se ljudje sami uprli zahtevam po podkupninah. Za uspešno zatiranje in preprečevanje korupcije je torej potrebno v institucionalne protikorupcijske mehanizme vključiti tudi civilno družbo in zasebni sektor (Pope v Dobovšek, 2000:55).

Neformalne mreže so, tako kot korupcija, prisotne povsod po svetu. Oblikujejo se na najrazličnejše načine, med drugim preko združevanja na fakultetah, delovanja v določeni industrijski panogi ali politični skupini. Pripadniki določene mreže so med seboj povezani, se podpirajo in drug drugemu pomagajo pri uresničevanju načrtov in doseganju zastavljenih ciljev. Pogosto se v takšne neformalne mreže združujejo ljudje na pomembnih položajih v družbi, ki preko medsebojnega sodelovanja drug drugega ohranjajo na položajih. Ne glede na to pa ne smemo pozabiti na pozitivne aspekte združevanja v takšne neformalne mreže, kot je na primer pretok informacij in znanj in s tem boljši rezultati na določenih področjih. Delovanje neformalnih mrež postane problematično kadar pomeni kakršnokoli doseganje prednosti, saj le-to že lahko meji na korupcijo. Seveda se ob tem pojavi vprašanje kdaj je

sodelovanje in delovanje v neformalnih mrežah pozitivno in v kateri točki se takšno delovanje sprevrže v korupcijo in s tem povezana kazniva dejanja.

Povezovanje korupcije z delovanjem neformalnih mrež je sicer zelo aktualna tematika, toda na tem področju zaenkrat še ni veliko literature in le redke raziskave se dotikajo povezave med obema pojavoma, zato sem se odločila sodelovati v raziskovalnem projektu o korupciji in neformalnih mrežah, ter izsledke raziskave predstaviti v magistrski nalogi. Omenjeni raziskovalni projekt se izvaja v štirih državah, in sicer v Bolgariji, Češki republiki, Romuniji in Sloveniji pod vodstvom Norveškega inštituta za urbane in regionalne raziskave (NIBR)<sup>1</sup> v Oslu. Glavni cilj projekta je identifikacija in proučevanje pojava neformalnih mrež v Vzhodni Evropi, ki olajšujejo nastajanje in širjenje korupcije, ter zmanjšujejo učinke protikorupcijske reforme. Magistrska naloga se osredotoča na rezultate raziskave opravljene v Sloveniji.

## **1.1. Izhodišča in omejitve**

Prvi del magistrske naloge je teoretičen in razlaga osnovne pojme. Pri poskusu definiranja osnovnih pojmov naletimo na težave, kajti kljub temu, da obstaja vrsta različnih definicij pojava korupcije in neformalnih mrež, je omenjena pojava težko opredeliti. V teoretičnem delu sta zato natančneje predstavljena in definirana omenjena pojma, ter drugi pojmi, ki se nanju navezujejo (npr. lobiranje, interesne skupine). Omejila sem se na proučevanje pojava korupcije v povezavi z neformalnimi mrežami v Sloveniji. Enaka omejitev je aplicirana v empiričnem delu, saj sem se osredotočila le na del raziskave, ki je bil izveden v Sloveniji. Poleg tega je potrebno opozoriti na določene omejitve pri raziskavi, kot je bila na primer nepripravljenost za sodelovanje ali odgovarjanje na določena vprašanja.

---

<sup>1</sup> Norveški inštitut za urbane in regionalne raziskave (NIBR). "Analiza korupcije na področju javnih naročil, financiranja strank, lobiranja in sodstva v Češki republiki, Sloveniji, Bolgariji in Romuniji" v obdobju 2003-2005.



## 1.2. Raziskovalne hipoteze

V raziskavi smo se osredotočili na percepcijo korupcije in neformalnih mrež v širši slovenski javnosti, dotaknili smo se zavedanja obstoja in delovanja neformalnih mrež, ter mnenja o ukrepih za omejevanje korupcije v povezavi z neformalnimi mrežami.

**Hipoteza 1:** Širša slovenska javnost se zaveda pojava korupcije in ga obsoja v povezavi z obstojem in delovanjem neformalnih mrež. V Sloveniji obstajajo neformalne mreže, ki za svoje delovanje uporabljajo korupcijo v najširšem smislu.

**Hipoteza 2:** Uporaba zvez in kontaktov se v širši slovenski javnosti percipira kot povsem običajno sredstvo za hitrejše doseganje ciljev.

## 1.3. Namen naloge

Namen naloge je pridobiti vpogled v problematiko pojava korupcije v povezavi z obstojem in delovanjem neformalnih mrež, analizirati pojmovanje korupcije in neformalnih mrež v Sloveniji, ter predlagati ukrepe za omejevanje korupcije v povezavi z delovanjem neformalnih mrež.

Cilji magistrske naloge so naslednji:

- definicija osnovnih pojmov korupcije, neformalnih mrež, zvez in poznanstev, elit in lobiranja, ter predstavitev glavnih teorij na omenjenih področjih;
- predstaviti glavne ukrepe in delovanja na področju omejevanja korupcije;
- na podlagi opravljene raziskave predstaviti percepcijo pojmov korupcije in neformalnih mrež v Sloveniji, ter povezave med različnimi sektorji;
- oblikovanje priporočil za omejevanje korupcije in negativnega delovanja neformalnih mrež.

V uvodnem delu magistrske naloge je predstavljen pojav korupcije v povezavi z neformalnimi mrežami, ter relevantnost obravnavanja omenjene tematike. Izpostavljena je problematika

pojavnost kot so neformalne mreže, zveze in poznanstva, lobiranje in elite, pomembnost zavesti širše javnosti glede delovanja neformalnih mrež, ter možni ukrepi in priporočila za omejevanje korupcije. Postavljene so glavne hipoteze in cilji magistrske naloge.

Naloga se nadaljuje z opredelitvijo pojma korupcije, in sicer so predstavljene temeljne definicije omenjenega pojma, pri čemer je posebna pozornost usmerjena na težave pri obravnavanju pojma korupcije na katere naletimo že pri sami definiciji. Na podlagi teorij o korupciji je omenjeni pojav razmejen na mikro, srednji in makro nivo, pri čemer je izpostavljena nevarnost, ki jo za sodobno družbo predstavlja pojav korupcije na vsakem od omenjenih nivojev.

Sledi opredelitev pojma neformalnih mrež, kar vključuje tako definicijo omenjenega pojava, kot tudi vpogled v strukturo in delovanje neformalnih mrež. V povezavi z neformalnimi mrežami sta predstavljena tudi pojma lobiranje in interesne skupine, ter normativna ureditev omenjenega pojma.

Naloga se nato osredotoči na vprašanje preprečevanja in odpravljanja korupcije, in sicer so predstavljeni možni ukrepi in pristopi za zmanjševanje in preprečevanje pojava korupcije, definicija in delo z indici, zakonske opredelitve korupcije v Sloveniji, ter mednarodni predpisi na področju korupcije.

Empirični del naloge se začne s predstavitvijo raziskovalnega projekta pojava korupcije v povezavi z obstojem in delovanjem neformalnih mrež v Sloveniji. Glavni cilj omenjenega projekta je identifikacija in proučevanje pojava neformalnih mrež v vzhodni Evropi, ki olajšujejo nastajanje in širjenje korupcije, ter zmanjšujejo učinke protikorupcijske reforme. Prikazan je potek in izvedba omenjenega projekta, uporabljene metode, ter izsledki analize pridobljenih informacij za Slovenijo. Poleg tega so prikazani tudi statistični podatki o stopnji korupcije v Sloveniji.

V zaključku so predstavljena sklepna razmišljanja o obravnavani tematiki in postavljenih hipotezah. Obravnavani so preventivni ukrepi sodobnih družb za omejevanje in odpravljanje korupcije, pri čemer je poudarek na nujnosti obravnavanja problema korupcije in neformalnih mrež tudi v prihodnje.

## 1.4. Uporabljene metode

Za predstavitev osnovnih pojmov, glavnih ukrepov in delovanja na področju omejevanja korupcije, ter za analizo percepcije pojmov korupcije in neformalnih mrež sem uporabila naslednje metode:

1. Pred začetkom pisanja sem uporabila *metodo zbiranja in proučevanja virov*, kateri so navadeni v zadnjem poglavju naloge. Poskušala sem pridobiti čim več knjig tako domačih, kot tudi tujih avtorjev, ki se ukvarjajo s proučevanjem problematike korupcije in problematike neformalnih mrež posamično ali pa v povezavi, ter avtorjev, ki so se posvetili proučevanju možnosti za uspešno in učinkovito odpravljanje korupcije. Uporabila sem tako nacionalno zakonodajo, Resolucijo o preprečevanju korupcije v RS, kakor tudi mednarodne konvencije na področju korupcije. Prav tako sem uporabila članke iz zbornikov in strokovnih revij ter elektronske vire (internet).
2. Pri zbrani literaturi sem uporabila *metodo abstrakcije*, čeprav se dejansko nisem srečevala s pomanjkanjem relevantne literature na posameznem področju, vendar pa problematika korupcije v veliki meri običajno ni obravnavana v povezavi z delovanjem neformalnih mrež, temveč na bolj splošen način.
3. S pomočjo *primerjalne metode in analize vsebine opisnih virov* sem v okviru magistrske naloge poskušala vzpostaviti kritičen odnos pri selekciji virov in ustrezno interpretirati vsebino.
4. *Zgodovinsko metodo* sem uporabila za prikaz tako razvoja definicij in teorij korupcije, kakor tudi za predstavitev segmenta sprememb na področju preprečevanja, zatiranja in odpravljanja korupcije vse do danes.
5. Pri pisanju naloge sem uporabila *metodo kompilacije*, s katero sem predstavila prepričanja, mnenja in ugotovitve domačih in tujih znanstvenikov na tem področju. Rezultat uporabe metode kompilacije je izoblikovanje lastnega spoznanja na področju korupcije in neformalnih mrež.

## 1.5. Opredelitev osnovnih pojmov

V vsakdanjem življenju se kot definicija za besedo korupcija običajno pojavi pojem podkupovanje, vendar pa je njen pomen mnogo širši. Pojem *korupcija* namreč vključuje tako poklanjanje večjih ali manjših daril, podkupovanje v takšni ali drugačni obliki in protizakonito vedenje, kot tudi nepoštenost in izprijenost osebe, ki korupcijo izvaja, njeno moralno pokvarjenost v medosebnih menjavah, izsiljevanje, poneverbe in nepotizem. Za natančno razumevanje pojma korupcije je potrebno definirati vsako od njenih sestavin. Kot že omenjeno je termin podkupovanje prva asociacija ob besedi korupcija. Podkupovanje delimo na več različnih tipov, in sicer na:

- *pravo podkupovanje* – v tem primeru je podkupnina namenjena dejanju, ki presega pristojnosti in odgovornosti storilca, kot na primer izvršitev dejanja, ki ga uradna oseba ne bi smela opraviti ali pa tudi opustitev dejanja, ki bi ga uradna oseba morala opraviti;
- *nepravo podkupovanje* – v tem primeru je podkupnina namenjena sicer dovoljenemu in legitimnemu dejanju, ki bi ga uradna oseba tudi sicer morala opraviti, dajalec podkupnine torej plača nekaj, kar bi moral prejeti tudi brez plačila;
- *vnapijše podkupovanje* – v tem primeru je podkupnina obljubljena ali dana pred samo izvršitvijo koristi ali ugodnosti. Časovni razmak med dejansko izvršitvijo koristi ali ugodnosti in dajanjem oziroma sprejemanjem podkupnine ne more vplivati na dejstvo, da gre za kaznivo dejanje;
- *naknadno ali poznejše podkupovanje* – v tem primeru pride do podkupnine šele po sklenitvi posla, opravljeni storitvi ali uradnem dejanju. Takšno vrsto podkupovanja Slovenski kazenski zakonik inkriminira le v skupini kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost in uradna pooblastila, ter na področju gospodarskega poslovanja, in sicer zgolj kot pasivni tip podkupovanja;
- *pasivno in aktivno podkupovanje* - v primeru pasivnega podkupovanja prejemnik zahteva ali sprejme podkupnino zaradi uresnitve cilja, ki ga želi doseči dajalec. V primeru aktivnega podkupovanja pa dajalec podkupnine deluje aktivno, in sicer stremi po doseženem cilju za kar ponudi podkupnino (Ferlinc, 2001:608).

Pri podkupovanju ne gre zgolj za materialno podkupovanje, temveč vedno bolj pogosto za izvajanje uslug, dajanje prednosti in pomoči, pri čemer trčimo ob pojem zvez in s tem povezanima pojmom neformalne mreže in lobiranje.

*Zvezo ali kontakt* bi lahko definirali kot odnos ali poznanstvo, ki običajno omogoča določene koristi. Ker smo ljudje družabna bitja in se, če je le mogoče, združujemo v skupine, so *neformalne mreže* dejansko nekakšna nadgradnja zvez in poznanstev, saj gre za skupine ljudi, v okviru katerih se povezujejo posamezniki, ki so običajno na položajih, z namenom, da si olajšajo pridobivanje koristi in prednosti. Razlika med zvezo in neformalno mrežo je v tem, da je zveza individualna, torej bo pomagala posamično, medtem ko neformalna mreža predstavlja krog ljudi, ki bodo pomagali drug drugemu. Zveza je nedvomno lahko del neformalne skupine, saj se pojma med seboj ne izključujeta (Grodland, NIBR). Termin neformalna mreža ima v vsakdanjem pogovoru negativen prizvok, saj vsakdo najprej pomisli na dajanje uslug, neupravičene prednosti ali ugodnosti, nepotizem (izkoriščanje prijateljskih ali družinskih zvez pri napredovanju ali zaposlovanju). Ob tem je potrebno poudariti dejstvo, da imajo neformalne mreže tudi pozitivne aspekte, kot je na primer pretok in izmenjava znanja in s tem hitrejše doseganje rezultatov (Grodland, 1998).

Ko govorimo o skupinah, je potrebno omeniti tudi termin *interesna skupina*, ki označuje družbeno skupino, ki posredno ali neposredno deluje na državne organe oziroma deluje v političnem procesu. Osnovni motiv združevanja v interesne skupine je v selektivnem oblikovanju interesov in povezovanju nosilcev teh interesov, na podlagi katerih se njihova dejavnost potem usmeri k uresničevanju teh interesov. Interesne skupine in združenja za uveljavljanje svojih interesov v procesih odločanja v družbi uporabljajo različne načine in poti, kajti njihov fundamentalni cilj je vplivati na posameznike in institucije, ki so ključni za oblikovanje in sprejemanje odločitve, ki jih zadeva. Delovanje interesnih skupin je običajno skrito pred očmi javnosti, zato ga je težko zaznati ali opazovati. Takšno delovanje interesnih skupin v političnem procesu opredeljujemo kot *lobiranje* (Žagar, 1995:56,57). Lobiranje torej predstavlja osnovno dejavnost interesnih skupin, ter pomeni uporabo različnih metod in tehnik vplivanja na tiste, ki so na odločitvenih položajih.

Kot že omenjeno, združevanje v takšne ali drugačne mreže ali interesne skupine kaj hitro lahko popelje posameznika preko tanke linije med legalnim delovanjem in korupcijo.

## 2. Korupcija

Termin korupcija je zelo širokega pomena in slovar slovenskega knjižnega jezika ga definira kot »izprijenost, pokvarjenost, navadno zaradi dajanja ali sprejemanja nagrad« oziroma kot »dajanje ali sprejemanje nagrad zaradi hitrejšega, ugodnejšega, navadno nezakonitega reševanja uradnih zadev« (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1996).

Izraz korupcija izhaja iz latinske besede corruptio, kar pomeni pokvarjenost, podkupljivost, zavajanje. O korupciji govorimo v primeru, ko se v družbi pojavi pokvarjenost ljudi, ko so primeri podkupovanja pogosti, ko se pojavijo številne korupcijske afere, katerih akterji ostanejo nekaznovani (Žerjav, 2003:207). Ob tem je pomembno poudariti, da pri korupciji ne pride vedno do dejanskega podkupovanja oz. dajanja podkupnin, temveč gre pogosto za delovanje preko zvez in s tem povezano izmenjavo uslug.

Korupcija je star družbeni pojav, ki se je skozi zgodovino zavlekel v vse pore družbenega življenja v posameznih obdobjih in določenih družbenih okoljih. Za vsako družbo je še zlasti škodljivo, če se korupcija pojavi kot del kolektivno organizirane kriminalitete ali skupinske odklonskosti. Kot že omenjeno, se koruptivno delovanje lahko odvija na aktiven ali pasiven način, lahko je pravo ali nepravo, ali pa vnaprejšnje ali naknadno. Poglavitno pa je, da pri koruptivnih dejanjih nastopata dve kategoriji subjektov, in sicer tisti, ki dajejo, in tisti, ki prejemajo (Ferlinc, 1986).

Pogledi na problem korupcije se nedvomno močno razlikujejo, te razlike pa so odvisne od standardov v javni upravi, od vloge, ki jo igra morala, od profesionalnosti nadzora, primernosti javnega razumevanja in navsezadnje tudi od sistema nagrajevanja dela (Pope v Dobovšek, 2000:49).

Ko govorimo o korupciji, nas poleg same definicije pojma nedvomno zanimajo tudi razlogi za takšna kriminalna dejanja in ko se sprašujemo o vzrokih, med drugim naletimo tudi na pojme, kot so družbeni odnosi in družbene norme. Družbeni odnosi in družba kot celota igrajo pomembno vlogo pri oblikovanju posameznika, ter s tem pri nastanku verjetnosti za kriminalna dejanja. Družbene norme so določena pravila, ki jih morajo posamezniki

spoštovati in ravnati v skladu z njimi, lahko bi rekli, da gre za socialno sprejemljivo in tudi pričakovano vedenje v družbi oz. gre za »specifikacije primernih in neprimernih oblik vedenja«. Norme so pomemben dejavnik družbenega nadzorstva in imajo precejšnjo motivacijsko moč, saj jim sledijo pozitivni ali negativni ukrepi. Določene norme ljudje sprejemajo kot samoumevne, najbolj pa upoštevajo aktualne norme časa, v katerem živijo. Nemogoče bi bilo odkriti vse kršitve norm, zato v družbi vladata zakon in red, ker je v vsakem posamezniku tudi delček policista. Ko govorimo o vplivu družbenih norm in socializacije na možen razvoj kriminalnih dejanj, se je pomembno dotakniti pojma kulture, kajti le-ta daje družbi pomen, ter na nek način določa način življenja, ter prevladujočo miselnost. Meško pravi, da nekatere kulture dejansko povzročajo kriminaliteto, in sicer naj bi jo pospeševali »boj za uspeh, status, individualnost, neobčutljivost, tekmovalnost, brezobzirnost oz. izkoriščanje, dinamika kulture in protislovne vrednote, brezosebnost družbe in protislovja glede pripadnosti in morale« (Meško, 2006:147-154).

Vedno večje zavedanje vpliva korupcije na delovanje in učinkovitost sodobne demokratične države se odraža v vedno večji intenzivnosti delovanja proti korupciji v obliki posebnih predpisov in ukrepov. Ob tem je potrebno poudariti previdnost pri uporabi takšnih predpisov in ukrepov za doseganje večje učinkovitosti odpravljanja korupcije, kajti človekove pravice nikoli ne smejo biti kakorkoli omejevale ali celo kršene. Takšni predpisi in ukrepi namreč posegajo na področje, kjer se stikajo pooblastila in človekove pravice. Preprečevanje in omejevanje korupcije nikakor ne sme delovati v nasprotju z načeli pravne države.

Pri odkrivanju korupcije igrajo veliko vlogo mediji (raziskovalno novinarstvo), posamezniki, ki jih vodijo njihova etična prepričanja in organi pregona (policija, tožilstvo).

## **2.1. Definicije korupcije**

Pojem korupcije je zelo širok in težko je določiti mejo, ko določeno dejanje postane koruptivno, zato je natančna definicija korupcije ključnega pomena ne samo kot akademska tema, temveč bi pripomogla tudi k uspešnemu omejevanju korupcije.

Etimološko beseda korupcija izhaja iz latinskega glagola *corrumpere*, ki pomeni pokvariti, poškodovati, izpriditi, ter tudi zapeljati, podkupiti (Kranjc, 2000:286).

Po Zakonu o preprečevanju korupcije je korupcija definirana kot »vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega« (Zakon o preprečevanju korupcije, 2003).

V dokumentu OECD (1991) je navedeno, da gre za korupcijo v tistih primerih, ko se »dopušča vpliv neustreznih interesov za uporabo javnih sredstev in moči«. Korupcija je opredeljena kot nelegalna in nemoralna dejavnost, ki se nanaša na neupravičen prenos javnih sredstev v zasebni sektor, kar je sicer zelo široka opredelitev, toda če korupcijo opredelimo kot »ponujanje denarja ali drugih materialnih dobrin javnim uslužbencem za njihove privilegirane storitve« (Porta, v Rus 2001:129) je ta opredelitev preozka, saj problema ne zajema v celoti. Ko govorimo o korupciji imamo v mislih tiste dejavnosti oseb, ki prekoračijo svoja pooblastila oz. prekršijo svoje dolžnosti v okviru svojih dejavnosti tako, da pridobijo protipravno korist. »Pri tem imamo v mislih koruptivnost oseb, ne glede na to, kje so zaposleni, v javnem ali privatnem sektorju, v državnih institucijah ali gospodarstvu« (Dobovšek, 1997:57).

Globalni program proti korupciji (GPAC) Organizacije združenih narodov (OZN) korupcijo definira zgolj kot »zlorabo moči za pridobitev zasebne koristi«, kar vključuje tako javni, kakor tudi zasebni sektor (The Global Programme against Corruption, 2004:13).

Korupcija predstavlja politični, socialni, kot tudi kulturni problem družbe, ter neposredno negativno vpliva na stabilnost države. Poleg tega korupcija omogoča in podpira delovanje in razvoj organiziranega kriminala. Ko govorimo o korupciji, imamo v mislih delovanje posameznikov, ki v okviru svoje dejavnosti prekršijo svoje dolžnosti tako, da s tem pridobijo protipravno korist (Dobovšek, 1997:57).

Ob tem je potrebno poudariti, da je korupcija običajno prikrita dejavnost in zato ne obstajajo »nepriustranski«, empirično preverljivi podatki o dejanski stopnji korupcije v katerikoli državi, torej ne obstaja neka zanesljiva metoda za primerjavo dejanskih stopenj korupcije v določeni državi v različnih časovnih obdobjih, ali pa med različnimi državami. Za merjenje stopnje korupcije se zato uporabljajo nekateri neposredni dejavniki, kot na primer percepcija lokalnega prebivalstva ali percepcija zunanjega opazovalca glede širitve in intenzivnosti



korupcije. Svetovni indeks korupcije, ki ga pripravi »Economist Intelligence Unit« v Londonu omogoča primerjavo med državami (Bebler, 2000:34).

Probleme pri odkrivanju in preprečevanju korupcije otežuje dejstvo, da osebe, ki sodelujejo pri korupcijskih kaznivih dejanjih, običajno niso pripravljene dejanja prijaviti ali sodelovati z organi odkrivanja in pregona, saj se ne čutijo kot žrtve v kazensko-pravnem pomenu besede. Poleg tega pa dejstvo, da korupcija ne pomeni zgolj nelegalno doseganje zastavljenih ciljev z uporabo materialnih dobrin, temveč tudi z izmenjavo uslug in storitev, kar je področje delovanja neformalnih mrež, zvez in poznanstev, dodatno otežuje odkrivanje in preprečevanje korupcije.

## 2.2. Teorije o korupciji

V okviru klasičnega pojmovanja je korupcija opredeljena kot odraz “krvavenja” moralnih vrednot družbe (Aristotel, Machiavelli). Z razvojem moderne družbe se korupciji, poleg moralne škodljivosti, pripisuje tudi negativni vpliv na učinkovitost države.

Korupcija predstavlja tako politični, sociološki, kot tudi zakonodajni problem. Zagovorniki ničelne tolerance (Zero tollerance theory) vse bolj znižujejo prag tolerance do korupcije in vse manjši prekrški se v družbi kažejo kot nedopustni in koruptivni.<sup>2</sup> Poudarja se preventivna dejavnost, kajti odpravljanje že “umeščene” korupcije je drago in manj učinkovito. Stopnjo korupcije v družbi lahko razberemo iz statističnih podatkov, viktimoloških raziskav, objav v medijih. Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da ni enotne definicije, ki bi pomagala zajemati podatke, ter da ljudje problem korupcije dojemajo na različne načine (Pečar, 1995).

V začetku dvajsetega stoletja je E. Durkheim oblikoval sociološki pogled na korupcijo in kriminaliteto s *konceptom anomije*. Anomija povzroča razpad skupnih vrednot, ter s tem razpad socialne kohezije, pride do odsotnosti aspiracij, saj posameznik trpi zaradi zahtev in pričakovanj družbe. Posledično oslabijo norme in vrednostni sistemi. Spremeni se položaj posameznikov, saj eni obogatijo medtem ko drugi osiromašijo. S tem se drastično zmanjša pripravljenost sprejemanja skupnih moralnih in pravnih norm. Takšno stanje lahko povzročijo

---

<sup>2</sup> Majhnost prekrška pri tem ni pomembna, že povabilo na pijačo ali kosilo je v skladu z ničelno toleranco lahko oblika korupcije.

nenadne vseobsežne socialne spremembe, lahko pa tudi traja dalj časa in postane stalnica družbe. Ob postopni stabilizaciji ekonomskega položaja se posredno zmanjšajo možnosti za korupcijsko dejavnost (Šelih, 2000).

Kasneje se je razvila *teorija racionalne izbire*, ki temelji na Beckerjevi (1963) razlagi ekonomskega vidika kaznivega dejanja. Posameznik izvrši kaznivo dejanje v primeru, da je pričakovana korist večja od koristi, ki bi jo dosegel z drugimi dejavnostmi. Savona (1995) je omenjeno teorijo racionalne izbire uporabil za razlago korupcijskih dejanj. V skladu s teorijo racionalne izbire bi lahko opredelili naslednje ekonomske razloge za uporabo korupcijskih dejanj: revščina, predvsem pa pohlep in izraba oblasti pri čemer so revni žrtve korupcije; neustrezen nadzor institucij zaradi česar se korupcija »splaća«; prevelika količina zakonov in predvsem njihova neizvedljivost; preveč diskrecijskih pravic pri odločanju, ter velik obseg državnega gospodarstva (Dobovšek, 2004:8).

Nadaljevanje teorije racionalne izbire je *teorija priložnosti*, ki pravi, da večje število priložnosti povečuje izvrševanje kaznivih dejanj. Cilj te teorije je predvsem zmanjšati število priložnosti za kazniva dejanja. Ob tem kritiki poudarjajo, da se kriminaliteta v tem primeru zgolj premesti na področja, kjer so tveganja manjša. S protikorupcijskimi ukrepi lahko država poveča tveganje za koruptivna dejanja in s tem zmanjša njihovo število v družbi (Dobovšek, 2004:8).

Na obseg korupcije lahko vplivajo velikost državne birokracije, jasnost zakonodaje, ter stopnja udeležbe ljudi pri odločanju v javnih zadevah. Temu je potrebno dodati še oceno priložnosti in tveganj v zvezi z izvršitvijo koruptivnih dejanj, pri čemer je potrebno upoštevati še kulturne dejavnike<sup>3</sup>, socialno ekonomske dejavnike<sup>4</sup>, ter pomen avtoritete<sup>5</sup>.

V povezavi s korupcijo se pogosto pojavljata tudi tradicija in kultura določene družbe, kajti v nekaterih državah je korupcija že zgodovinsko prisotna in je tako postala del normalnega delovanja družbe. Ravno v takšnih primerih je pomembno omeniti *socializacijsko teorijo oz.*

---

<sup>3</sup> Pri kulturnih dejavnikih gre za stališča in vrednote določene skupine, pri čemer je pomembno spoštovanje prava, družinske vrednote, itd. Če v družbi obstaja toleranca do pojava korupcije, potem je verjetnost, da bo družba koruptivna, toliko večja.

<sup>4</sup> Pri socialno ekonomskih dejavnikih je potrebno poudariti pomen prepletanja države z gospodarstvom, ter vstopanje političnih strank v gospodarstvo.

<sup>5</sup> Avtoriteta igra pomembno vlogo pri korupcijskih kaznivih dejanjih, ki so povezana z organizirano kriminaliteto zaradi stroge hierarhične strukture.

*teorijo učenja*, ki pravi, da naj bi do učenja kriminalnega vedenja prišlo v procesu socializacije skozi katerega se posameznik uvaja v življenje v družbi. Posameznik se bo odločil za kriminalna dejanja, če mu bodo le-ta predstavljena kot najugodnejša ali najlažja rešitev. Seveda pa je, kot pri vsakem učenju, pomembno nadgrajevanje s praktičnimi izkušnjami utrjevanja vedenja (Meško, 2006:148).

V okviru preprečevanje kriminalitete oz. korupcije je pomembno omeniti tudi *teorijo družbenega nadzorstva*, ki poudarja vlogo primarnih skupin (družina, šola, vrstniki), katere naj bi pomembno vplivale na zmanjšanje ali omejevanje verjetnosti kriminalnih dejanj, kajti posameznik od teh primarnih skupin, s katerimi je v neposrednem stiku in je nanje čustveno navezan, črpa vedenjske vzorce. Zagovorniki te teorije namreč menijo, da je nagnjenost posameznikov h kriminalnim dejanjem primerljiva, nanjo pa pomembno vplivajo nadzorni mehanizmi primarnih skupin. Pomembno je poudariti, da v današnjem času te primarne skupine izgubljajo svoj vpliv (Meško, 2006:147-148).

Nadzorstvene teorije predvidevajo, da je kriminalno vedenje posledica šibkih vezi med družbo in posameznikom. V okvir takšnih teorij spadajo tudi Sykes-ove in Matza-ove tehnike nevtralizacije, pri čemer gre za poskuse storilcev kaznivih dejanj, da bi takšna dejanja opravičili. Po njunem mnenju ima morala nadzorstveno moč, saj sta ugotovila, da mora posameznik, preden prestopi meje dovoljenega, to moč na nek način nevtralizirati in svoje vedenje opravičiti.

Opisani teoretični pristopi nam omogočijo razlage pojava korupcije, njegovo definiranje in predstavljajo osnovo za kreiranje kriminalitetne politike. Za nadaljnjo razpravo in pojmovanje korupcije je potrebno pojasniti tako nivoje, kot tudi pojavne oblike korupcije, s katerimi bomo lahko postavili meje med posameznimi pojavi korupcije in poskušali povezati korupcijo z neformalnimi mrežami.

### 2.3. Nivoji korupcije

Primerljivo z mnogimi drugimi pojavi se korupcija pojavlja na treh nivojih, in sicer na mikro, srednjem in makro nivoju.

*Mikro korupcija* vključuje manjša birokratska izsiljevanja ali podkupovanja, darila za olajšanje oz. pospeševanje uradnih postopkov, ki že tako spadajo med dolžnosti vpletenih uslužbencev. Za to stopnjo je značilno visoko število vpletenih ljudi, saj je takšna korupcija postala del vsakdanjega življenja in so ljudje do nje zelo tolerantni. Moralno vprašljiv vidik podkupovanja ljudje opravičujejo z nizkimi plačami in obremenjenostjo uradnikov, ter z razlogi, da se je vljudno na nek način zahvaliti za vložen trud. Višina protipravno pridobljenih sredstev na tem nivoju ne presega povprečne mesečne plače uslužbenca (Jandosova, 2000:122-123).

*Srednja korupcija* se nanaša na javne uslužbence srednjega nivoja, ter je najbolj razširjena na lokalnem nivoju, kjer lokalna politika z njeno pomočjo dosega rešitve, ki so v pristojnosti srednjega nivoja javnih uslužbencev (predvsem gre za izrabljanje nejasne in spreminjajoče se zakonodaje). Javnost tega nivoja korupcije ne tolerira, saj je takšno delovanje percipirano kot v nasprotju z etiko in moralo. Višina protipravno pridobljenih sredstev lahko dosega nekajkratno povprečno mesečno plačo posameznega uslužbenca (Jandosova, 2000:122-123).

*Makro korupcija* je povezana z javnimi naročili, sklepanjem večjih pogodb (npr. gradnja infrastrukture, telekomunikacije, zdravstveni materiali), ter ostalimi večjimi investicijami. Medtem ko se o drugih dveh nivojih korupcije v javnosti veliko razpravlja in ju vlade poskušajo izničiti, je ta nivo še vedno neke vrste tabu, čeprav so posledice velikanske. V tem primeru se korupcija odvija v najvišjih družbenih in političnih krogih s pomočjo zlorab funkcij in položajev, politične moči, ter s pomočjo zlorabe družbenega statusa. Običajno takšna oblika korupcije ostane skrita, v primeru razkritja pa ostajajo glavni akterji, običajno predstavniki elit, neodkriti. Višina protipravno pridobljenih sredstev na tem nivoju je lahko višja od življenjskega zaslužka uslužbenca (Jandosova, 2000:122-123).

Tabela 2.1: Nivoji korupcije

Nivo	Mikro	Srednji	Makro
Akterji	Državljeni nasproti najnižjim javnim uslužbencem v institucijah kot so: zdravstvo, šolstvo, policija, upravne službe ...	Mali in srednji poslovneži nasproti srednjemu nivoju vladnih uslužbencev, lokalnim avtoritetam in funkcionarjem ...	Najvišji menedžerji nacionalnih in internacionalnih podjetij, nasproti najvišjim državnim uslužbencem, politikom, državnim komisijam, nadzornim telesom ...
Pomen in oblike	Znesek denarja primerljiv do višine plače nižjega državnega uslužbenca, darila za individualne usluge ali olajšave ...	Količina denarja variira v rangih od nekaj sto do tisoče dolarjev, lahko tudi provizija od pogodb, poslovnih namigov, nezakonitih licenc itd.	Delež v pogodbi, delnice korporacij, elitne štipendije za otroke uslužbencev, dajanje delovnih mest, partnerstva, dostop do vladnih strok, itd.
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 tujih 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 uslužbenca ...	Prejšnji ukrepi in uskladitev predpisov, revizija sistemov, uvajanje transparentnosti in odgovornosti ...	Prejšnji ukrepi in razkritje povezav med gospodarstvom, politiko in upravo, preglednost nad sredstvi, preglednost nad odločitvami, prijavljanje premoženjskega stanja

Vir: Jandosova v Dobovšek, 2000:48.

Analize državnih protikorupcijskih ukrepov prikazujejo, da makro korupcija pogosto ni zajeta v protikorupcijski zakonodaji. Zelo težko je namreč dokazati, kako je bila neka odločitev sprejeta (na podlagi zapletenih odločitev o ponujenih vlogah ali poslovnih planov ali pa na podlagi privatnih interesov). Za boj proti takšni makro korupciji Jandosova predlaga naslednje ukrepe: standardizacija procesov odločanja, transparenten proces ponujanja, jasna in preverljiva pravila, sprejem odločitev na podlagi standardov tistih z najboljšo ponudbo, široko predstavljene in javnosti dostopne pogodbene možnosti, protikorupcijska zakonodaja v vseh segmentih družb (Dobovšek, 2000:48).

Pri razpravi o takšnem najvišjem nivoju korupcije naletimo tudi na pojem *state capture* ali prevzem države, ki se nanaša na vplivanje posameznikov, skupin ali družb (privatnega ali javnega sektorja) na formulacijo zakonov, predpisov ali drugih politik vlade s pomočjo nezakonitih provizij namenjenih državnim funkcionarjem z namenom pridobivanja določene koristi (Philip, 2001:4).

## **2.4. Pojavne oblike korupcije**

Pri obravnavanju pojma korupcije je pomembno obravnavati njene pojavne oblike. Korupcijo lahko delimo na: notranjo in zunanjo; individualno in institucionalno; materialno, politično in psihično. *Zunanja ali eksterna korupcija*, ki običajno vključuje plačevanje storitev ali opustitev uradnih dejanj, ter dajanje daril z določenim namenom, je najpogostejša. Pri *notranji korupciji* gre za dejanja, s katerimi posameznik s podkupovanjem dosega koristi od nadrejenih ali podrejenih. *Individualna korupcija* pomeni posamezno podkupovanje, v tem primeru sta v podkupovanje vpleteni le dve osebi, pri čemer krivdo nosita obe stranki, zato je zbiranje dokazov o takšnih dejanjih praktično nemogoče. Takšna vrsta korupcije je najbolj razširjena. *Institucionalna korupcija* prinaša razpad družbenih vrednot, pri čemer pojav spremljajo podobni procesi v oblasti in politiki.

Glede na vlogo udeležencev v koruptivnem dejanju lahko korupcijo ločimo na javni sektor, privatni sektor in politični sektor, ter poleg tega še na pojav korupcije v notranjem ali mednarodnem sektorju. V skladu s to delitvijo so akterji korupcije lahko državni uslužbenci na vseh nivojih, privatne osebe iz korporacijskih družb, politiki in tudi člani organiziranih kriminalnih skupin. Zaradi pomembnosti in preglednosti te delitve za nadaljnje raziskovanje pojava, si podrobneje oglejmo delitev korupcije kot jo navaja Van Duyne (1996).

Tabela 2.2: Kategorizacije korupcije glede na sektorje

<b>SEKTOR OKOLJE</b>	<i>Javni</i>	<i>Zasebni</i>	<i>Politika</i>
<i>Javno</i>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<i>Zasebno</i>		<b>X</b>	<b>X</b>
<i>Politika</i>			<b>X</b>

Vir: Van Duyne 1996

Tabela nam prikazuje kategorizacijo korupcije glede na delovno okolje, v katerem se pojavlja posamezen sektor. Iz tabele je razvidno, da korupcija poteka znotraj javnega okolja v javnem sektorju, med javnim in zasebnim sektorjem, med javnim sektorjem in politiko, v zasebnem okolju predvsem med zasebniki, med zasebnim sektorjem in politiko ter znotraj politike v političnem okolju. Ob tem pa moramo upoštevati tudi mednarodno razsežnost korupcije, torej lahko v posameznih oblikah nastopajo tako notranji kot tudi mednarodni akterji.

Korupcija med javnimi uslužbenci v javnem sektorju je težko prepoznavna, saj ne gre za podkupovanje z modrimi kuvertami, temveč za razne oblike uslug in prednosti. Takšna oblika korupcije je pogosto opredeljena kot bolezen, ki se širi z vrha navzdol, kajti višje kot je državni uslužbenec na hierarhični lestvici, večja so njegova pooblastila za odločanje, pri čemer se povečuje njegova ranljivost za korupcijo.

Korupcija med javnimi uslužbenci in zasebniki je najbolj razširjena in najbolj prepoznavna. V tem primeru gre za usluge zasebnikom za katere le-ti ponudijo določeno plačilo, kjer gre običajno za manjše oblike korupcije, ki sčasoma vodijo v hujše oblike. Če postanejo del koruptivnega procesa tudi tisti, ki so zadolženi za nadzor in delovanje državne uprave, potem pride do moralne vprašljivosti delovanja celotnega sistema. Korupcija se zakorenini v celoten sistem, kar se odraža v vseh odnosih institucij do državljanov.

Korupcija med javnimi uslužbenci in politiki se odvija predvsem v obliki uslug. Kot že omenjeno, je takšne oblike korupcije težko zajeti v obstoječe definicije korupcije, predvsem pa jih je težko dokazovati, saj imata običajno korist obe stranki.

V zasebnem okolju se korupcija pojavlja v obliki zlorab gospodarskih pogodb in kršitev poslovnih običajev za pridobitev gospodarskih koristi. Najbolj razširjene oblike so posredovanja pri pogodbah, preferiranja na javnih razpisih, itd.

Korupcija med zasebniki in politiko je razširjena po celem svetu. Najpogostejše oblike takšne korupcije so podkupovanja v korist strank, sprejemanje zakonskih določb, posredovanje pri velikih poslih ipd. (Levi, 1996).

Takšna razdelitev pojava korupcije po sektorjih nam pokaže predvsem njeno razširjenost v družbi, ter ob tem opozori na nevarnost, da bi se pojav razširil na celotno družbo. Stopnjo razširjenosti korupcije v določeni družbi lahko določimo na podlagi ocen koruptivnosti družbe in posledično določimo ukrepe, s katerimi bi preprečili nadaljnjo širitev. Kot že omenjeno, se korupcija v družbi pojavlja na treh nivojih, in sicer na mikro, srednjem, ter na makro nivoju. Takšna delitev nam omogoča, da lahko, po pregledu razširjenosti korupcije v družbi, ocenimo na katerem nivoju in v kakšni obliki se korupcija pojavlja, ter v skladu s tem sprejmemo strategijo odpravljanja in preprečevanja korupcije.

Definicija pojava korupcije je nedvomno ključnega pomena za oblikovanje primerne strategije za odpravljanje in preprečevanje korupcije, toda kljub številnim definicijam vprašanje določanja meje, ko določeno dejanje postane koruptivno, ostaja neodgovorjeno. Ne smemo namreč pozabiti, da korupcijska dejanja ne bi smela biti videna zgolj v okviru podkupovanja, temveč bi morala vključevati tudi vsa tista dejanja preko katerih posameznik pridobi neupravičene koristi ali prednosti (npr. izmenjava uslug). Pomembnost razumevanja negativnega vpliva takšnega delovanja je ključnega pomena za uspešno preprečevanje in odpravljanje korupcije, pri čemer igrajo pomembno vlogo družbeni odnosi in družbene norme, ki predstavljajo pomemben dejavnik družbenega nadzorstva.



### 3. Neformalne mreže

Neformalno mrežo sestavlja skupina ljudi, ki jo na takšen ali drugačen način povezujejo podobni interesi. Običajno imajo ljudje z enako ali podobno izobrazbo ali ljudje, ki so delali v isti stroki, podobne interese in zato ostanejo med seboj povezani, da podpirajo te interese in drug drugega, kadarkoli je to potrebno. Zelo znan primer neformalne mreže je »old boys network« ali »mreža starih prijateljev« v Veliki Britaniji, katere člani so obiskovali privilegirane šole in so sedaj na visokih položajih tako v poslovni kot tudi v politični sferi. V Sloveniji se izraz »old boys network« uporablja predvsem za mrežo veljakov, katerih poslovna in politična moč se je prenesla še iz prejšnjega sistema. V Koreji so značilne tako imenovane »univerzitetne mreže«, katerih člani so študirali na isti univerzi, ter se zato čutijo obvezane pomagati drugim, ki so prav tako študirali na tej univerzi. Pomoč vključuje različne usluge kot je pomoč pri promoviranju poslov, zaposlovanju, itd. Takšno mrežo ljudi, ki ostanejo tesno povezani in pomagajo drug drugemu kadarkoli je to potrebno so v Rusiji sestavljali ljudje, ki so bili na visokih položajih v Komsomolu (Dobovšek, Minič, 2005:39-40).

Ko govorimo o neformalnih mrežah neizogibno trčimo ob pojem elite, kajti neformalne mreže običajno sestavljajo pripadniki takšne ali drugačne elite, ob tem pa ne smemo pozabiti na pojma interesnih skupin in lobiranja.

Kljub temu, da se bom osredotočila predvsem na negativne aspekte neformalnih mrež in njihovo povezavo s korupcijo, je potrebno poudariti dejstvo, da združevanje v neformalne mreže vsebuje tudi pozitivne aspekte, kot je na primer pretok in izmenjava znanj in informacij, primer bi bile neformalne mreže na določenih strokovnih področjih (ekonomija, politologija, sociologija, itd.). Ne smemo pa pozabiti, da je meja med pozitivnim in negativnim delovanjem neformalnih mrež zelo nedoločena in takšno pozitivno delovanje kaj hitro preraste v delovanje, ki že lahko meji na korupcijo.

### 3.1. Definicije neformalnih mrež

Warner govori o družbenih »konfiguracijah« pri čemer pravi, da družbeno organizacijo določene skupnosti sestavlja mreža odnosov preko katerih ljudje komunicirajo drug z drugim. Takšna družbena konfiguracija, ki sestavlja moderno skupnost, je po Warnerjevem mnenju sestavljena iz različnih podskupin, kot na primer družina, cerkev, šolski razred. Poleg teh podskupin obstajajo tudi druge podskupine, katere imenuje »klika« in jo definira kot neformalno združenje ljudi, med katerimi obstaja določena stopnja skupinskega občutja in zaupnosti, ter znotraj katere so bila vzpostavljena določena pravila obnašanja. Warnerjeva klika je torej skupina ljudi, ki niso v sorodstvu, med katerimi vlada določena stopnja zaupnosti in katerih število se lahko giblje med 2 do 30 ali več ljudi. Vsak posameznik je lahko hkrati v večih »klikah«. Ob tem se pojavlja vprašanje, v kolikšni meri te klike oziroma neformalne mreže, oblikujejo in vplivajo na vedenje in razmišljanje posameznikov. V svoji raziskavi je Warner ugotovil, da položaj v takšni »kliku« močno vpliva na položaj posameznika v družbi (Scott, 1991:20-21).

Medtem ko neformalno mrežo lahko grobo definiramo kot »neformalni krog ljudi, ki so zmožni in pripravljeni pomagati drug drugemu« gre v primeru kontakta zgolj za »osebo, ki je pripravljena in zmožna pomagati« (Grodeland, 2005:4). Člani neformalne mreže si prizadevajo za njen obstoj, saj jim takšno članstvo prinaša koristi. Hkrati pa to predstavlja določene dolžnosti in oblige do ostalih članov mreže (npr. vračanje uslug), katere morajo spoštovati, če želijo v določeni mreži ostati. V primeru kontakta je situacija podobna, le da posamezni kontakti med seboj niso povezani. Posamezniki torej uporabljajo kontakte za pridobitev določenih prednosti ali koristi (npr. pridobitev zaposlitve, pospešitev postopkov), hkrati pa tudi tukaj obstaja vzajemen odnos med posameznikom in kontaktom oziroma neka oblika oblige do kontakta.

*Tabela 3.1: Primerjava neformalnih mrež in kontaktov*

<b>Neformalne mreže</b>	<b>Kontakti</b>
Neformalni krog ljudi, ki so zmožni in pripravljeni pomagati drug drugemu.	Oseba, ki je zmožna in pripravljena pomagati.
Posamezniki imajo korist od medsebojnih interakcij.	Posameznik in kontakt imata korist od njune interakcije.
Člani neformalne mreže se trudijo za obstoj te mreže.	Posameznik se trudi, da bi ohranil svoje kontakte.

Če posameznik ne spoštuje nenapisanih pravil o vzajemnosti delovanja mreže je izključen.	Če posameznik ne vrne usluge svojemu kontaktu, bo ta kontakt po vsej verjetnosti izgubil.
Posamezniki imajo občutek dolžnosti do drugih članov.	Posameznik ima občutek dolžnosti do kontakta.

(Grodeland, 2005).

Kot vidimo gre za zelo podobna pojava, le da je neformalna mreža obsežnejša. Ob tem je potrebno poudariti, da se omenjena pojava medsebojno ne izključujeta, temveč je kontakt lahko hkrati član določene neformalne mreže ali pa imajo člani določene neformalne mreže kontakte izven mreže, ki ji pripadajo. Seveda so določeni kontakti lahko zelo vplivni, toda prednost neformalnih mrež je ravno sinergijski učinek vseh članov, zaradi česar so nedvomno bolj vplivne kot zgolj posamezen kontakt (Grodeland, 2005:4).

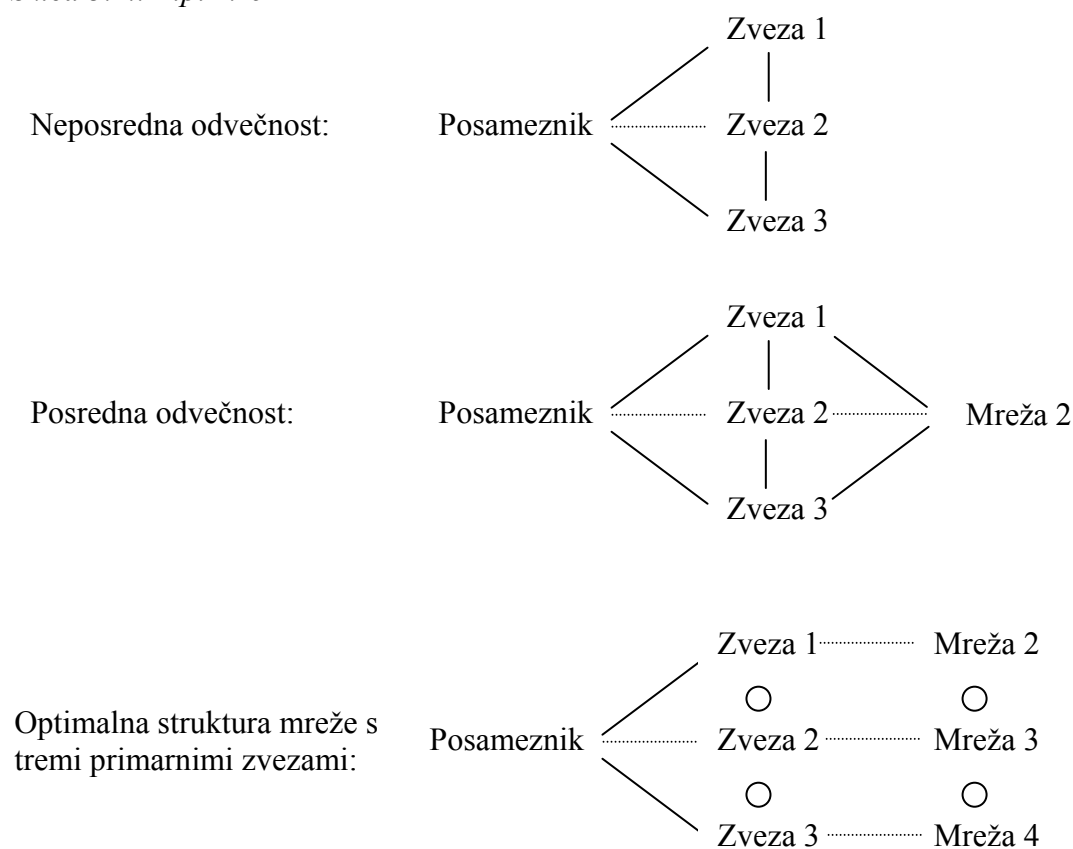
Weissman neformalne mreže definira kot socialne mreže posameznikov in/ali skupin brez določene formalne strukture. Ob tem opozarja, da so takšne mreže pogosto institucionalizirane preko ustaljenih socialnih praks in norm, vendar ne obstaja neka formalna struktura takšne mreže. Takšne strukture med seboj povezujejo socialni odnosi kot na primer sorodstvo ali prijateljstvo, ter skupni interesi članov mreže. Nedvomno obstajajo številne oblike in velikosti neformalnih mrež, od formalnih mrež pa jih loči predvsem dejstvo, da nimajo neke formalne in zapisane strukture. Ob tem avtor poudarja, da neformalnih mrež ne smemo popolnoma ločevati od formalnih mrež ali organizacij, kajti neformalne mreže lahko obstajajo znotraj določenih formalnih struktur, kot na primer mednarodne in regionalne organizacije. Neformalne mreže igrajo pomembno vlogo tako v ekonomski, kot tudi politični sferi, kjer so neformalne povezave, zveze in poznanstva ključnega pomena (Weissmann, 2005).

Za neformalne mreže je značilno, da lahko omogočijo velike prednosti svojim članom, kajti njihovo delovanje temelji na izmenjavi informacij in uslug (člani si delijo nasvete, podpirajo drug drugega pri doseganju ciljev, širijo mrežo, itd.). Bistvo neformalnih mrež je v tem, da delujejo v ozadju, so skrite. Mrežo lahko sestavljajo posamezniki iz skupne fakultete, posla, interesa, ki se družijo tudi v svojem prostem času (npr. športno udejstvovanje kot je golf, tenis) (Wierzgac C. M. v Škrbec J., 2006:21).

### 3.2. Strukture neformalnih mrež

»Network position« ali »položaj v mreži« je osnovni termin, katerega se je potrebno dotakniti, ko govorimo o strukturah mrež. Kot termin delno že sam pove, gre za položaj posameznika znotraj mrež, ter za vire, katere lahko ta posameznik, zaradi svojega položaja v mreži, uporabi. Ko govorimo o kvaliteti položaja v mreži, je potrebno poudariti, da samo število osebnih zvez ni odločujoč dejavnik, saj ohranjanje številnih zvez zahteva kar nekaj truda in časa, kar pa se izplača samo, če vsaka zveza predstavlja določene prednosti. Na primer, v mreži, kjer se vse zveze posameznika med seboj poznajo, bi bilo popolnoma dovolj, če bi imeli le eno zvezo, preko katere bi pridobili vse ugodnosti, ki jih ponuja celotna mreža. Torej so ostale zveze odvečne, to je tako imenovana neposredna odvečnost. Sicer je mogoče, da so vse omenjene zveze pomembne za posameznika zaradi zvez z drugo ali širšo mrežo, vendar pa bi bilo tudi v tem primeru dovolj, če bi posameznik imel zgolj eno zvezo. Ponovno so ostale zveze odvečne. V tem primeru gre za tako imenovano posredno obliko odvečnosti. Obe obliki odvečnosti sta grafično prikazani na skici 3.1 (Dobovšek, Minič, 2005:40).

Skica 3.1.: Tipi mrež



- ..... povezava (linija po kateri tečejo tokovi virov)
- strukturalna luknja

*Vir: William L. Miller v Dobovšek, Minič, 2005:41.*

V okolju, kjer prevladuje visoka stopnja nestabilnosti in nizka stopnja zaupanja, so odvečne zveze lahko prav tako pomembne. Burt pravi, da mora posameznik v situaciji, kjer je zaupanje večje, primarno ustvariti zveze z osebami, ki se med seboj ne poznajo in imajo dostop do tistih mrež, do katerih posameznik drugače nima nobene povezave. Ta pojav Burt imenuje strukturalne luknje med zvezami. Torej, vsaka zveza posamezniku ponuja dostop do določenih prednosti, vendar pa lahko posameznik te prednosti ohrani le preko določene zveze, kajti zveze v tem primeru med seboj niso povezane, ločujejo jih že omenjene strukturalne luknje. Strukturalne luknje omogočajo, da posameznik postane edina povezava med svojimi zvezami, ter tako lahko nadzira pretok informacij znotraj svoje mreže. To pa je odvisno od tega, če imajo zveze povezave z istimi mrežami in če obstajajo tokovi informacij med člani takšnih mrež. Pomembno je torej, da so primarne zveze posameznika ločene s (primarnimi) strukturalnimi luknjami, ter tudi, da so mreže primarnih zvez ločene druga od druge s (sekundarnimi) strukturalnimi luknjami. Položaj posameznika v mreži ni odvisen samo od strukturalnih lukenj med njegovimi zvezami, prav tako je pomembno, da sam posameznik ni izoliran s strukturalnimi luknjami s strani njegove mreže. Burt pravi, da so strukturalno avtonomni tisti posamezniki, katerih ne obdaja prav nobena strukturalna luknja, medtem ko so njihove zveze med seboj ločene s strukturalnimi luknjami. Posameznik, ki je popolnoma strukturalno avtonomen dominira svojo mrežo (Dobovšek, Minič, 2005:40-42).

Pomembno je poudariti tudi dejstvo, da je za optimizacijo posameznikovega položaja v mreži poleg optimalne strukture posameznikovih zvez ali tako imenovanih primarnih zvez, izrednega pomena tudi struktura mreže teh primarnih zvez, saj preko svojih primarnih zvez posameznik pridobi dostop do njihovih mrež. Torej, boljši kot je položaj primarne zveze posameznika v mreži, boljši je položaj samega posameznika; ali z drugimi besedami, posameznik izboljša svoj položaj v mreži z uporabo ne-odvečnih zvez z osebami, ki imajo dober položaj v mreži. S tega vidika se kriterij za odvečnost nanaša na posamezno zvezo, kriterij položaja v mreži pa vključuje ugodnosti za posameznika, ki izvirajo iz celotne mreže (Dobovšek, Minič, 2005:41).

Ko govorimo o posameznikih, ki so popolnoma ali vsaj čimbolj strukturalno avtonomni, trčimo ob posameznike oziroma profesionalce, ki delujejo na področju lobiranja in običajno spadajo med tako imenovano elito.

### 3.3. Elite

Struktura sodobne družbe sili običajne ljudi, da izvršujejo načrte, ki niso njihovi; spremembe pritiskajo na običajne množice od vsepovsod, tako, da se jim dozdeva, da je njihovo bivanje brez smisla in popolnoma brez odločevalne moči. Toda niso vsi ljudje takšni, nekateri so, kot je rekel Jacob Burckhardt »vse, kar mi nismo«. Elita oblasti je sestavljena iz ljudi, katerim njihov položaj v družbi omogoča, da se vzdignejo nad povprečno okolje običajnih ljudi; ti ljudje so namreč na položajih, na katerih nastajajo odločitve z daljnosežnimi posledicami (Mills C.W., 1965:5-6).

Žubrinić elito definira kot skupino izbranih ljudi, ki na podlagi svojih kvalitiet zavzemajo najvišje oziroma vrhunske položaje v družbi in tako vladajo preostali večini družbe (Žubrinić D., 1975:15). Ko govorimo o eliti avtomatično pomislimo na nekaj boljšega, vrhunskega ali celo nedosegljivega. V literaturi pa obstaja več definicij pojma elite.

H. D. Laswell je tako elite razdelil na politično elito, ki je sestavljena iz predstavnikov oblasti in družbenih formacij, ki so blizu oblasti, ter ostale elite, ki so s samim vladanjem povezane v manjši meri, vendar pa so v družbi vseeno vplivne. Podobno je Pareto elite razdelil na vladajočo in nevladajočo elito, pri čemer vladajoča elita obsega posameznike, ki posredno ali neposredno igrajo pomembno vlogo v državi, nevladajoča elita pa obsega vse ostale. Te ostale elite, ki se pojavljajo v družbi, a niso vladajoče, lahko označimo kot funkcionalne, in sicer gre večinoma za skupine poklicev, ki imajo iz kateregakoli razloga visok položaj v družbi (Bottomore, 1967:14-19).

Za vladajočo elito je značilno, da za razliko od ostalih družbenih skupin, nosi posebno družbeno moč oziroma oblast. Tako se v družbah pojavlja osnovna delitev na tiste, ki vladajo in tiste, ki so vladani, torej množica, ljudstvo, ne-elita (Etzioni-Halevy, 1993:19). Lahko bi rekli, da je prednost vladajoče elite v tem, da monopolizira moč in s tem politično odločanje (Bottomore, 1967:19).

Etzioni-Halevy definira elite kot »manjšine ljudi, ki so posebno vlivne v oblikovanju različnih družbenih struktur in sfer dejavnosti« (Etzioni-Halevy, 1985:15). Torej bi lahko rekli, da elite sestavljajo posamezniki, ki imajo velik oziroma nadpovprečen vpliv na določenih področjih družbenega življenja, kot na primer kultura, politika ali šport.

Veliki splošni leksikon (1998) elito definira kot zbir najpomembnejših ali najspособnejših na podlagi določenih značilnosti. Elito v družbi sestavljajo tiste osebe, ki imajo precejšnjo moč na določenih področjih (npr. politika, kultura, ekonomija), ter tako posledično vpliv na družbene vrednote in norme. Ob tem je potrebno poudariti, da je elita dejansko odsev družbenih vrednot in družbenih oblik, zato v različnih družbenih ureditvah veljajo različna merila, ki določajo kdo sodi v elito. V sodobni družbi uvrstitev med elito omogočajo na prvem mestu sposobnosti vplivanja na množice, ter tehnološko-organizacijska znanja in sposobnosti (Javornik v Čotar, 2002).

Elita je videna kot nekakšen notranji krog »višjih razredov«, ter tvori bolj ali manj strnjeno družbeno in psihološko skupino, katero od ostalih, ki niso elita, loči kvalitativna razlika. Ta krog višjih razredov, oziroma elite, si torej lahko predstavljamo kot skupine, katerih člani se med seboj poznajo, saj se srečujejo tako v poslovnem kot tudi v privatnem življenju, ter posledično upoštevajo drug drugega pri svojih odločitvah in se medsebojno podpirajo. Ti višji krogi so »včlanjeni v celo vrsto prepletajočih se družčin oziroma ozko povezanih klik. Tisti, ki živijo enako se medsebojno privlačijo, vendar postane to njim in drugim jasno šele ko v skupni obrambi spoznajo, kaj jih veže, ter zapro vrste nasproti vsem obstrancem« (Mills C.W., 1965:12-13).

Ko govorimo o elitah in njihovem povezovanju v neformalne mreže, naletimo tudi na pojem *prostozidarstva* kot neke skrivnostne organizacije, ki kroji in vpliva na družbena dogajanja.

Izraz »freemason« se je prvotno uporabljal za tiste zidarje, ki so se od ostalih ločili po svoji usposobljenosti in svobodi. Sodobna opredelitev prostozidarstva se osredotoča na izpopolnjevanje in oplemenitenje človeškega srca in duha, ob tem pa ključno vlogo igra pripadnost pravi loži (Dobovšek, Sečnik, 2005:173-176).

Danes obstaja kar nekaj mednarodnih prostozidarskih organizacij in zvez, kot na primer Mednarodni prostozidarski informacijski biro (International Bureau of Masonic Information)

ali pa AMI (Association Maçonnique Internationale). Po mnenju Neneziča prostoziidarske organizacije štejejo več kot osem milijonov članov, ki naj bi bili infiltrirani v vse ustanove in organizacije modernega sveta, tudi takšne kot sta Svetovna banka ali Mednarodni denarni sklad. Namen takšne infiltracije naj bi bilo skrito nadzorovanje političnih, gospodarskih in ostalih področij sodobnega sveta. Po njegovem mnenju je prostoziidarsko delovanje usmerjeno k temu, da se vsakemu članu zagotovi čim višji položaj v skladu z interesi organizacije in sposobnostmi člana, kar posledično zagotovi delovanje člana v skladu z zahtevami lože. Tako je prostoziidarstvo dejansko neke vrste »kadrovska zasnovana klasna organizacija z jasno politično platformo meščansko elitistične usmeritve (Nenezič, 1987:50-60).

Poleg takšnih dejanskih prostoziidarskih organizacij obstajajo tudi tako imenovane paraprostoziidarske organizacije, katerih prikrito oziroma deloma skrivno delovanje in članstvo vplivnih ljudi oziroma pripadnikov elit nekako spominja na prostoziidarstvo. Ob tem je potrebno poudariti, da določene takšne organizacije strogo zanikajo kakršnokoli povezavo s prostoziidarstvom. Nedvomno pa paraprostoziidarske organizacije kot je Rotary klub ali Bilderberg vplivajo na politična in družbena dogajanja v svetu. Perčič celo pravi, da je po mnenju časnikarjev, Bilderberška konferenca temelj, na podlagi katerega se oblikuje svetovna politika (Dobovšek, Sečnik, 2005:195).

Kot vidimo, obstajajo velike podobnosti med pojmi neformalnih mrež, elit in prostoziidarstva, le da gre pri slednjem za rahlo večjo stopnjo skrite formalnosti. Prostoziidarstvo je torej neka elitna, delno formalna mreža, ki si prizadeva za uresničenje svojih ciljev, pri čemer se poslužuje tako zakonitih kot tudi nezakonitih poti.

Ne glede na to, da so elite med seboj tako ali drugače močno povezane (neformalne mreže, prostoziidarstvo) in se medsebojno podpirajo kadarkoli je to potrebno, pa običajne množice poskušajo uveljavljati svoje interese preko povezovanja v interesne skupine in z uporabo lobiranja.

### **3.4. Uveljavljanje interesov in lobiranje**

Razvoj demokratičnih vrednot in dozorevanje političnega sistema je omogočilo svobodno sodelovanje ljudstva v političnih procesih in v procesih odločanja. Posledično, ljudstvo lahko



vpliva na politične elite, da le-te sprejmejo določene odločitve v skladu z interesi in prepričanji ljudstva. Takšne oblike političnega sodelovanja se kažejo tako na individualni, kot tudi na kolektivni ravni. V prvem primeru gre predvsem za izkoriščanje volilne pravice, v drugem pa za povezovanje v razne interesne skupine, ki naslavlja svoje zahteve na politično oblast v upanju, da bodo uresničene.

Družba je preplavljena z najrazličnejšimi interesi, ki stremijo po uveljavitvi, zato je za posameznika ključnega pomena, da se povezuje v takšne ali drugače družbene tvorbe oz. skupine, ter tako lažje uveljavlja svoje interese. Kadar določena neformalna mreža, interesna skupina ali združenje poskuša uveljaviti svoje interese tako, da poskuša vplivati na tiste institucije in posameznike, ki igrajo ključno vlogo pri oblikovanju in sprejemanju določene odločitve, še zlasti kadar je takšno delovanje zakulisno in skrito pred očmi javnosti, tedaj govorimo o lobiranju (Žagar, 1995: 56,57).

Ravno zaradi svojega »zakulisnega« značaja je lobiranje pogosto percipirano kot korupcija. Toda čeprav je meja med lobiranjem in koruptivnim delovanjem nedvomno zabrisana in težko določljiva, pa dejstvo, da lobiranje pogosto enačimo s korupcijo, dejansko izkrivlja resnično podobo in prispevke lobiranja. Uporaba lobističnih metod mora biti v skladu s splošnimi interesi in pričakovanji družbe. Korupcija je tista, ki omogoča uveljavljanje tudi nekaterih posebnih in ozkih interesov, ki prevladajo nad skupnimi interesi, in sicer samo pod pogojem, da obstaja na drugi strani nek korupcijski interes in ustrezna volja. Kljub vsemu pa lobiranja ne smemo avtomatično povezovati s korupcijo in s tem namenom je bila leta 1994 ustanovljena Sekcija za lobiranje, katere temeljni namen je širši javnosti pokazati, da lobiranje ni nelegalno in ni povezano z neetičnim ravnanjem (internetni vir, [http://www.sigov.si/dsvet/dejavnosti/govori/Lobiranje\\_Praga-240604.htm](http://www.sigov.si/dsvet/dejavnosti/govori/Lobiranje_Praga-240604.htm)).

Za razumevanje pojma lobiranje je potrebno opredeliti osnovne pojme:

- *interesna (organizirana ali neorganizirana) skupina* je družbena skupina, ki posredno ali neposredno poskuša vplivati na državne organe oziroma deluje v političnem procesu;
- *skupina pritiska* je interesna skupina, ki za uresničenje svojih zahtev uporablja grožnjo sankcije;

- *lobi* je specializiran interes, ki deluje v imenu interesov nekoga drugega in ki se poklicno ukvarja z vplivanjem na odločitve državnih organov, in sicer predvsem na zakonodajo (Bibič, 1981: 196).

Sodobna družba se lobiranju enostavno ne more izogniti. Z razvojem in širjenjem interesnih skupin je lobiranje postalo »eden izmed stebrov politike ali vsaj upoštevanja vreden dejavnik« (Lukšič, 1995).

### **3.4.1. Definicija lobiranja**

Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeli lobi kot »neformalno skupino ljudi, ki si prizadeva uveljaviti svoje politične interese« (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1996).

Beseda lobi izhaja iz latinske besede lobia ali lobium, ki pomeni preddverje. Ta beseda je dobila politični pomen v Angliji sredi 17 stoletja, ko so v tamkajšnjem parlamentu odredili posebno sobo, kjer so poslanci sprejemali državljane, ki so jih poskušali prepričati, da bi podprli njihove interese. V angleščini beseda »lobby« pomeni prednjo sobo ali čakalnico, kuloar v zgradbi parlamenta oziroma skupščine, ter tudi spletkarjenje, vplivanje na poslance ali razpravljanje v preddverju skupščine (Angleško-slovenski slovar, 1996). V teh prostorih delujejo lobisti, ki skušajo prepričati člane parlamenta (poslance), člane vlade in državne uradnike (administracijo), naj podprejo njihove specifične interese in sprejmejo določeno odločitev.

Lobi je opredeljen kot neformalna skupina ljudi, ki si prizadeva uveljaviti določene politične interese. Lobisti so lahko člani interesne skupine ali združenja, najpogosteje pa govorimo o posameznikih ali profesionalnih organizacijah, ki jih interesne skupine in združenja najamejo, da zastopajo in uveljavljajo njihove specifične interese v procesu političnega odločanja (Žagar, 1995:58).

Lobi je torej specializiran subjekt, ki deluje v imenu interesov nekoga drugega in ki se poklicno ukvarja z vplivanjem na odločitve državnih organov, zlasti na področju zakonodaje. Ravno tu je glavna razlika med lobiji in drugimi tipi združenj, kot so interesne skupine ali pa skupine pritiska, katerih delovanje ne vključuje zgolj političnega vplivanja, temveč tudi druge

dejavnosti, medtem ko je vplivanje na politične odločitve zgolj določen aspekt njihove dejavnosti (Bibič, 1981:195).

Lobiranje lahko definiramo kot vplivanje na zakonodajalce, in sicer tako na posameznike, kot tudi na zakonodajno telo kot celoto, v korist lastnih interesov (Fink Hafner, 1994).

Milbrath opredeljuje lobiranje kot »organizirano komuniciranje s centri odločanja v vladi s ciljem vplivati na njihove odločitve«. Milbrath ocenjuje, da lobisti primarno delujejo na področju zakonodaje, rezultate njihovega dela pa je težko oceniti, kajti njihova dejavnost je tesno prepletena z dejavnostjo sooblikovalcev politik (Ferfila, 1995).

Pod terminom lobiranje se torej skriva najširši spekter vseh aktivnosti, katerih končni cilj je vplivati na javne subjekte v procesih političnega odločanja. Lobista tako lahko na kar najbolj splošen način opredelimo kot osebo, ki kontaktira s člani oblasti z namenom vplivanja na sprejemanje odločitev. Če poenostavimo, lobiranje dejansko pomeni neko posredno sodelovanje v procesu vladanja (internetni vir, <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-15-07/>).

»Lobiranje je predvsem komuniciranje s vplivnimi javnostmi«. Osnovni namen lobiranja je vplivanje na stališča in odločitve tistih, ki odločajo s pomočjo usmerjenega komuniciranja. Dejansko govorimo o prepričevalnem komuniciranju, pri katerem je osnovno vodilo ustrezno argumentiranje izbranega stališča. Božidar Novak lobiranje kratko definira kot metodo legalnega političnega pritiska na zakonodajalce pri čemer gre za usmerjeno komuniciranje z vplivnimi javnostmi kot so vladni organi in uradniki, parlament in člani parlamenta, ter politične stranke (Novak B., 2006:25-36).

Pri lobiranju pride do nekakšne menjave, kjer si lobisti in tisti, na katerih je bilo lobiranje izvedeno (lobirani), izmenjajo dobrine (podpora, informacije, itd.) pri čemer pa lahko kaj hitro pride do nezaželene uporabe nezakonitih metod lobiranja.

Lobiranje torej predstavlja osnovno dejavnost interesnih skupin oziroma organiziranih interesov in pomeni uporabo najrazličnejših metod in tehnik vplivanja na tiste, ki odločajo.

### 3.4.2. Definicija interesnih skupin

Interesi so gibalno človeške družbe pa naj bo njihov namen nekaj ščititi ali pa nekaj zahtevati. Posameznik v večini primerov težko uveljavlja svoj specifični interes, zato se posamezniki med seboj povezujejo v interesne skupine, ki se nadalje povezujejo na podlagi skupnih ciljev (Mihelin Ritlop T. v Novak B., 2006:41).

Pri obravnavi interesnih skupin naletimo na težave že pri sami definiciji pojma, kajti ne glede na to, da se termin interesna skupina v praksi pogosto uporablja, ostaja odprto vprašanje definiranja omenjenega pojma in razločevanja od drugih ključnih pojmov (Bibič, 1995).

James Madison je bil eden prvih, ki je pisal o interesnih skupinah. Govoril je o tako imenovanih »frakcijah«, ki jih »podžigajo nekateri splošni impulzi strasti in interesov, v nasprotju s pravicami državljanov ali trajnimi in povezanimi interesi skupnosti« (Brezovšek, 1995) oz. o frakcijah kot skupinah ljudi, združenih na podlagi skupnih interesov, ki nasprotujejo interesom skupnosti (Dobovšek, 1992). Po Madisonu interesne skupine sicer predstavljajo nekakšno grožnjo stalnim in skupnim interesom skupnosti, vendar pa hkrati tudi »nujno zlo«, kateremu se družba ne more izogniti.

Ob tem pa je že Madison videl pomembnost čim večjega števila interesnih skupin in s tem zastopanost čim večjega števila interesov v družbi. Ali kot pravi Fink Hafnerjeva, če se pojavu interesnih skupin ni mogoče izogniti, potem naj bi bile takšne skupine čim bolj številne, saj tako same omejujejo svoje učinke na erozijo obče volje tako, da nadzorujejo druga drugo, ter posledično omogočajo oblikovanje takšne politike, ki deluje za dobro vseh (Fink Hafner, 1994).

Značilnost moderne družbe je nedvomno prisotnost najštevilnejših različnih interesov in v tej množici interesov posameznik poskuša uveljaviti lastne interese, za kar pa nujno potrebuje pomoč; zato se poveže s posamezniki, ki imajo enake ali pa vsaj podobne interese in tako oblikuje skupino. Glavna značilnost takšnih skupin je dejstvo, da ima prav vsaka od teh skupin nek interes, ki dejansko tudi definira njeno delovanje (Olson, 1994).

Krech in Crutchfield definirata takšno skupino predvsem z vidika interakcij pripadnikov skupine, in sicer jo opredelita kot »skupino dveh ali več oseb, ki imajo nek eksplicitni

medosebni psihološki odnos«, torej pripadniki iste skupine s svojimi lastnostmi in svojim vedenjem vplivajo drug na drugega. Na podoben način skupino opredeljuje Zvonarevič, ki pravi, da gre za strukturo posameznikov, med katerimi obstaja določena interakcija. Vedenje in aktivnosti vsakega posameznika pa se spreminjajo ravno zaradi prisotnosti ostalih pripadnikov skupine. Po drugi strani Cattell definira skupino kot nekakšen »agregat«, oziroma zbirališče »organizmov, v katerem je obstoj vseh izkoriščen predvsem za zadovoljevanje potreb vsakega od teh pripadnikov« (Zvonarevič, 1981).

Neko skupino lahko definiramo kot interesno skupino šele takrat, ko, na podlagi skupnih stališč, začne postavljati določene zahteve nasproti drugim skupinam v družbi, da bi tako vzpostavila, ohranjala ali pospeševala oblike obnašanja, ki so implicirane v skupnih stališčih (Bibič, 1981). Interesna skupina je torej skupina, ki ima skupna stališča, ter postavlja določene zahteve nasproti drugim skupinam v družbi. Če (in kadar) postavlja kakršnokoli zahtevo skozi katerokoli institucijo države ali nasproti njej, pa takšna skupina postane politična interesna skupina (po Trumanu v Bibič, 1981).

»Interesi kot gibalno človeške družbe« spodbujajo nastajanje interesnih skupin, prav različnost teh interesov in prizadevanje za njihovo uresničitev pa sta vzroka za »politično aktivnost ljudi, za njihovo sodelovanje in organiziranje« (Žagar, 1995).

S povezovanjem v skupine posamezniki nedvomno lažje uresničujejo svoje interese oz. skupne interese skupine, pri tem pa pomembno vlogo igra ekonomska in socialna moč takšne skupine, kajti vsaka od mnogih interesnih skupin si prizadeva doseči položaj, s katerim bo najlažje dosegala svoje cilje. Ob tem ne smemo pozabiti, da število interesnih skupin v sodobni demokratični družbi bliskovito narašča, saj se posamezniki vedno bolj zavedajo lastnih interesov. Takšne interesne skupine se »hitreje menjajo, nastajajo in izginevajo glede na zastavljene cilje« (Dobovšek, 1992).

V sodobni družbi se vedno znova pojavljajo nove interesne skupine, ki želijo vplivati na politične spremembe. Ena izmed značilnosti interesnih skupin je ravno dejstvo, da se pojavijo takrat, ko se v družbi pojavi nekakšno neravnovesje oziroma problem in posledično se interesne skupine oblikujejo, da bi to ravnovesje odpravile. V primeru, da je prizadeto veliko število posameznikov, delovanje interesnih skupin postane še posebno vidno in lahko se zgodi, da se takšna interesna skupina razvije v politično skupino (Richardson, 1993).

Poleg opozicijskih strank interesne skupine lahko igrajo pomembno vlogo v politiki in opozarjajo na napake koalicije, ter hkrati silijo koalicijo k reševanju težav in uresničevanju predvolilnih obljub. Kot pravi Dobovšek, se med opozicijske stranke sicer običajno res vključuje zgolj parlamentarne stranke, vendar pa bi morali po Dahlu med opozicijo šteti tudi takšne interesne skupine, ki aktivno delujejo na političnem področju (Dobovšek, 1992).

Glede na njihove specifične značilnosti Jean Blondel interesne skupine deli na naslednje tipe:

- običajne skupine (etnične skupnosti, itd.),
- institucionalne skupine (verske skupnosti, vojska, itd.),
- zaščitne skupine (sindikati, profesionalna združenja, itd.),
- promocijske skupine (ekološke skupine, trgovinska združenja, itd.)

(Mihelin Ritlop T. v Novak B., 2006:41).

Interesne skupine in njihovo delovanje so bile v preteklosti nezaželjene prav v vseh političnih sistemih, tako socialističnih, kot tudi liberalnih. Ravno »liberalizem je bil konstruiran kot dobrina, ki je poudarjala svobodo posameznika in je imel visoko etično jedro. Interesne skupine in lobiranje v liberalnih demokracijah niso bili sprejemljivi, ker že s samim obstojem kritizirajo idejo vladavine ljudstva preko volitev« (Lukšič, 1995). Interesna združenja so se najbolj svobodno lahko razvijala v ZDA, medtem ko so bile mnoge evropske države<sup>6</sup> (npr. Anglija<sup>7</sup>, Francija<sup>8</sup>) negativno nastrojene proti njihovemu delovanju, kajti poudarek na posamezniku je bil tako močan, da so bili vmesni dejavniki med državo in posameznikom videni kot škodljivi (Lukšič, 1995). Evropske države so postopoma sprejele idejo združevanja kot nujnost demokratičnega sistema in priznale »svobodo zdrževanja in peticije« kot eno temeljnih pravic (Lukšič, 1994). Danes pa se evropske države posvečajo interesnim skupinam oz. interesnemu združevanju bolj kot kdajkoli prej.

Ko danes govorimo o pomislekih oziroma negativni nastrojenosti do delovanja interesnih skupin, je potrebno poudariti, da je takšna negativna nastrojenost primarno usmerjena proti dejavnostim skupin pritiska ali proti lobiranju, kajti kot že omenjeno, se lobiranje najpogosteje enači s korupcijo. Lobisti namreč skušajo vplivati na procese odločanja z uporabo najrazličnejših metod za doseg interesov svojih strank; težava pa je v tem, da takšno

---

<sup>6</sup> Nemčija je bila ena izmed redkih evropskih držav, ki ni sprejela zakona o prepovedi združevanja (Lukšič, 1994).

<sup>7</sup> General Combination Act je leta 1799 prepovedal vse stanovske in poklicne zveze.

<sup>8</sup> Le Chapelierov zakon je leta 1791 prepovedal vse oblike vmesnih teles med državo in posameznikom.

delovanje kaj hitro meji na korupcijo in ker je meja med korupcijo in lobiranjem nejasna in težko določljiva, je problematika še toliko bolj pomembna.

Kljub možnosti koruptivnega delovanja interesnih skupin je »skupaj s političnimi strankami moč interesnih skupin oziroma organiziranih interesov ena najizrazitejših lastnosti liberalnih demokracij. Interesne skupine so obravnavane kot dopolnilo k procesu odločanja, ki zagotavlja določeno ravnotežje sistema, delujoč na stranke, javnost in na vladno raven« (Brezovšek, 1995). Razvoj interesnih združenj je odvisen od političnega sistema, k temu pa pripomore demokratizacija sodobne družbe, ki vpliva tako na kvalitativno, kot tudi na kvantitativno rast, ter diferenciacijo interesnih združenj.

Interesne skupine predstavljajo pomembno vez med družbo in državo in so eden izmed najpomembnejših stebrov sodobne demokratične družbe. Za uveljavljanje svojih interesov takšne interesne skupine uporabljajo najrazličnejše načine in poti, pri čemer običajno poskušajo vplivati na tiste posameznike ali ustanove, ki so ključne za sprejemanje določene odločitve. Delovanje interesnih skupin je torej tesno povezano z lobiranjem, ki dandanes predstavlja neizogiben del politike.

### **3.4.3. Normativna ureditev lobiranja**

Kljub že omenjeni razširjenosti pojava lobiranja ga večina ustavnih in pravnih sistemov ne omejuje oziroma ne opredeljuje podrobneje. Na tem področju prihaja v zadnjem času do določenih sprememb, in sicer do poskusov pravnega urejanja lobiranja, ki določa le nekatere splošne pogoje, in sicer se usmerja predvsem na lobiste kot posameznike, ter zgolj na neposredne metode lobiranja. Pravo prepoveduje in poskuša preprečiti le določene ekscese, ki bi lahko ogrozili ustavno predvideno delovanje političnega sistema in njegovih institucij (Žagar, 1995).

Demokratični sistem lahko določi meje lobiranja, pravila dopustnega obnašanja in negativne sankcije za neprimerno oziroma nezaželeno delovanje, vendar pa lobiranja v celoti ne more prepovedati (Fink Hafner, 1995).

Regulacijo lobiranja lahko delimo na štiri načine:

- pisna pravila oziroma kodeks lobiranja. V ZDA morajo lobisti pri lobiranju kongresa spoštovati kodeks lobiranja, prav tako pa morajo upoštevati tudi pogoje in procedure, ki so predpisane za lobiranje znotraj agencij zvezne vlade. Podobni pogoji veljajo za lobiranje agencij zvezne vlade v Kanadi;
- ustavna oziroma zakonska ureditev (ZDA);
- predpisana registracija interesnih skupin oziroma njihovih predstavnikov pri parlamentu/njihovih delovnih telesih (Nemčija, ZDA, Kanada). Registracija lobistov (posameznikov, združenj in zasebnih podjetij) je obvezna v ZDA in Kanadi. V ZDA mora registrirani lobist vsako četrletje kongresu oddati natančno pisno poročilo o svoji dejavnosti. V Nemčiji registracijska procedura obstaja na zvezni ravni. Odprta je za združenja s federalnimi predstavništvami, ki se lahko registrirajo pri Bundestagu, pri zvezni vladi ali pa pri obeh institucijah. Register je objavljen letno in z registracijo interesne skupine pridobijo dostop do stavb osrednjih političnih institucij, ter lahko sodelujejo pri pripravi zvezne zakonodaje. Poleg omenjene formalne procedure obstajajo še manj formalne, ki tudi omogočajo sodelovanje interesnih skupin pri pripravi zvezne in regionalne zakonodaje;
- obvezno pisno deklariranje poslancev ob uradnem prevzemu vloge po volitvah glede tega, s katerimi interesnimi skupinami nameravajo tesneje sodelovati oziroma jih zastopati kot govorci (Fink Hafner, 1995).

V veliki večini držav, vključno s Slovenijo, področje normativne ureditve lobiranja ni urejeno na celovit način, temveč zgolj po delih in večinoma v okviru drugih predpisov. Problem je v sami kompleksnosti in prepletenosti področja lobiranja z drugimi področji, zato je potrebno poudariti, da normativna ureditev lahko zajame le tisti del, ki ga je mogoče pravno urediti, medtem ko je določen del mogoče zajeti zgolj v okviru etike in morale (kodeksi poklicne etike, itd.).

V Sloveniji je bil Zakon o lobiranju predlagan v letu 1999, vendar je zakonodajni postopek v zvezi z omenjenim zakonom zastal. Leta 2002 je bil omenjeni zakon ponovno predložen v Državni zbor, vendar do sedaj še ni bil sprejet. Z ureditvijo procesov lobiranja ter določanja pravic in dolžnosti lobistov naj bi zakon o lobiranju legaliziral tiste vplive civilne družbe na splošne državne odločitve, ki potekajo mimo političnih strank. Poleg tega, da bi omenjeni



zakon preprečeval »zakulisno« delovanje v javnih zadevah, bi hkrati tudi na nek način ščitil funkcionarje v zakonodajnih in izvršilnih organih pred nezakonitimi pritiski. Predlog zakona o lobiranju je v splošnih določbah opredelil lobiranje, lobiste, lobirane, način delovanja lobistov, ter nadzor nad njihovim delom. Poleg tega je predvideval vpis lobistov v register (vodil naj bi ga generalni sekretar državnega zbora), določal postopek in pravila registracije, letno pisno poročanje registriranih lobistov o opravljenem delu komisiji za nadzor, ter tudi samo delo omenjene komisije. Predlog zakona je določal pravila ravnanja lobistov pri njihovem delovanju, izpostavljal prepovedi in sankcije za neprimerno delovanje, ter predvideval možnost ustanovitve združenja lobistov (<http://www.dz-rs.si>).

Pravne norme običajno vsebujejo določila glede naslednjih elementov lobiranja:

- opredelitev subjekta, pri čemer so kot subjekti lobiranja uporabljeni različni pojmi,
- opredelitev in prepoved določenih načinov oziroma oblik lobiranja, in sicer gre za vsakršno lobiranje, ki se poslužuje korupcijskih dejanj za doseganje željenega cilja (npr. podkupovanje, izmenjavanje uslug),
- opredelitev registracije, kar ureja področja licenciranja, poročanja, transparentnosti, ter med drugim opredeljuje kakšne informacije se od lobistov zahteva,
- opredelitev dostopnosti političnih institucij za lobiste, kar med drugim ureja navzočnost lobistov v različnih parlamentarnih prostorih, deklaracije pripadnosti lobistov (Fink Hafner, 1995).

Mnenja o stopnji regulacije lobiranja se močno razlikujejo, ob tem pa je najpomembnejše, da takšno ali drugačno normativno urejanje lobiranja upošteva vse človekove pravice in svoboščine.

V današnji družbi se neformalne mreže pojavljajo na vseh področjih in tako imenovano »mreženje« ali »networking« je povsem običajen pojav v poslovnem svetu. Takšno neformalno delovanje ima nedvomno številne pozitivne aspekte, vendar pa ne smemo pozabiti, da delovanje v okviru neformalnih mrež in posledična izmenjava uslug lahko hitro preraste okvire legalnega. Tesno povezano z delovanjem neformalnih mrež je uveljavljanje interesov in lobiranje, pri čemer gre za poskus uveljavitve interesov v procesu političnega odločanja. Razumevanje vpliva omenjenih pojavov in javne razprave posledic lahko ključno vpliva na uspešno preprečevanje in odpravljanje korupcije.

## 4. Preprečevanje in odpravljanje korupcije

V vsakodnevem izrazoslovju se pojma etika in morala uporabljata izmenično in sta praktično poistovetena, njun pomen pa je viden kot tehtanje med dobrim in zlom, ter posledično izbiro pravil obnašanja in delovanja v medčloveških odnosih. Morala je resnično nek »splet vrednostno naravnane in določenega človekovega ravnanja, skupek nenapisanih pravil, po katerih se ravna skupnost, in človekovo notranje vodilo glede odločanja v življenjskih situacijah« (Švajncer, 1995). Etika je filozofska disciplina oz. panoga, ki se ukvarja s preučevanjem medčloveških odnosov, torej gre za preučevanje, razčlenjevanje in vrednotenje obstoječih družbenih razmerij. Etika je dejansko filozofska disciplina oz. panoga, medtem ko je morala bolj oblika dejavnosti. Vprašanje morale se zavedno ali nezavedno postavlja na vsakem koraku našega življenja, neprestano se odločamo o naših dejanjih in se pri tem ravnamo po določenih pravilih, naše razumevanje dobrega in zla pa avtomatično prenašamo na raven celotne družbe. Etika preučuje ravno to moralno delovanje oz. obnašanje, torej sta obravnavana pojma morale in etike v medsebojnem odnosu, in sicer v smislu, da je morala dejansko predmet etike, ki moralo preučuje, ter jo tudi utemeljuje (Hribar, 1991).

Pomemben faktor pri preprečevanju korupcije je vprašanje etike in morale v družbi kot celoti, kajti v družbi, kjer etika in morala predstavljata edino mogoče in pravilno delovanje, korupcija preprosto ne bi mogla obstajati, saj bi jo takšno razmišljanje in delovanje že v kali onemogočilo. Ob tem trčimo ob vprašanje vzgoje, ali kot pravi Tine Hribar v svoji knjigi *Uvod v etiko*, »kako iz človeka narediti človeka«. Vzgoja se običajno pojavlja paralelno z izobraževanjem in že Sokrat je to povezavo utemeljeval s trditvijo, da naj bi »vednost postala temelj človečnosti človeka, pot, ki vodi do tega, da bi človek postal človek, pa je rado-vednost, ljubezen do vedenja« (Hribar, 1991:11). Vzgoja in izobraževanje bi lahko, preko uspešnega vgrajevanja pojmov etike in morale v odgovorno delovanje posameznika, ključno vplivala na preprečevanje in tudi odpravljanje korupcije, kajti posameznik z močnim čutom za etiko in moralo se bo takšnemu delovanju izogibal in ga tudi obtoževal. Problem se pojavi v družbi, kjer je korupcijsko delovanje tako razširjeno, da je videno kot popolnoma naravno in posameznik ne vidi druge opcije kakor da se posluži takšnega ravnanja. Ob tem ne smemo pozabiti, da korupcija vključuje tako podkupovanje, kot tudi pokroviteljstvo, nepotizem,

poznanstva, zveze in privilegij. Vzgoja in izobraževanje moralno in etično osveščene družbe je dolgotrajen, vendar pa za uspešno preprečevanje korupcije nikakor zanemarljiv proces.

Kljub temu, da je vprašanje korupcije tesno povezano z vprašanjem etike, ta moralni vidik ne igra bistvene vloge, ko govorimo o korupciji na mikro nivoju. Težko se je namreč boriti proti korupciji v sistemu, ki korupcijo dejansko spodbuja s tem, ko ne vzpostavlja pravil delovanja. V primeru, da sprejeta zakonodaja ne vzpostavlja primernih stimulacij za javne uslužbence, potem se bodo nedvomno pokazale težnje po dodatni »stimulaciji« v obliki podkupnin, daril, itd. Torej je ključnega pomena vzpostaviti takšen ekonomski sistem, ki spodbuja ekonomično, pravično in transparentno vlado. Prav tako je ključnega pomena oblikovanje jasnih standardov in pravil delovanja javnih uslužbencev, ter transparentnosti delovanja in sprejemanja odločitev, kar velja tudi za preprečevanje makro korupcije (Jandosova, 2000:123-124).

Korupcija je kompleksen pojav, ki ga spodbujajo številni dejavniki in posledično mora učinkovito preprečevanje in odpravljanje korupcije potekati na večih ravneh. Torej tako na področju represivnega, kot tudi preventivnega delovanja na vseh družbenih ravneh.

#### **4.1. Preprečevanje korupcije**

SSKJ opredeljuje kriminaliteto kot »skupek vseh izvršenih kaznivih dejanj na nekem območju« (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1996), kar vključuje tudi vse koruptivne aktivnosti in posledično lahko zaključimo, da lahko metode in postopke preprečevanja kriminalitete kot celote vsaj do neke mere uporabimo za preprečevanje korupcije. Kot pravita Dobovšek in Grodeland je preventivno delovanje v zadnjem čase usmerjevalna ideja sodobne kriminalitetne politike, ki si prizadeva, da bi čimbolj preprečevala škodljive posledice koruptivnih dejanj (Dobovšek, Grodeland, 2005:17).

Van Dijk in De Waard (1991) trdita: »Preprečevanje kriminalitete je skupek vseh zasebnih pobud in dejavnosti države, razen izvrševanja kazenske zakonodaje, z namenom zmanjšati škodo povzročeno z dejanji, ki jih država določa kot kazniva« (Meško, 2002:57).

Kriminalitetna prevencija je torej načrtna dejavnost, katere namen je odstranjevati in zmanjševati priložnosti za kazniva dejanja. Gre za delovanje pred posledicami in za

odpravljanje takšnih situacij, ki bi lahko povzročile možnosti za nastanek in razvoj kriminalitete. Preprečevanje kriminalitete delimo na primarno, sekundarno in terciarno preprečevanje. Primarna preprečevanje se osredotoča na ukrepe za izogibanje vzrokov in okoliščin za nastanek in razvoj kriminalitete. Sekundarna preprečevanje se ukvarja z ukrepi za zgodnje odkrivanje potencialnih storilcev in situacij, ki lahko privedejo do kriminalnih dejanj. Terciarna preprečevanje se posveča osebam, ki so kazniva dejanja že storile (Meško v Dobovšek, Kordež, 2005:289).

Cilj preventivne dejavnosti je spreminjanje človekovega vedenja, zato je potrebno identificirati vzroke kriminalitete, ter doseči konsenz glede ukrepov preprečevanja kriminalitete, kar pa nikakor ni lahka naloga. K. Pease (1994) opozarja na nevarnost iskanja nekaterih univerzalnih tehnik pri čemer bi lahko prišlo do omejevanja preprečevanja kriminalitete zgolj na ozke definicije kaznivih dejanj. Najbolj znana klasifikacija preprečevanja kriminalitete je razlikovanje med situacijskimi in socialnimi strategijami, pri čemer so situacijske strategije usmerjene v zmanjševanje možnosti za pojav kriminalitete, socialne strategije pa se osredotočajo na spreminjanje družbenega okolja in posledično motivacije storilcev. Takšna preprečevanje deluje na večjih področjih in uporablja multiagencijski pristop (Meško, 2002:57-58). Po mnenju Meška, ravno te strategije, torej situacijski ukrepi kot je zmanjševanje možnosti, ter osveščanje ljudi in različne nadzorstvene dejavnosti, sodijo med najpogostejše ukrepe za preprečevanje kriminalitete oz. korupcije (Meško, 2005:74).

Meško določa naslednje kazenske in administrativne ukrepe, ki omogočajo zmanjševanje korupcije: opredelitev dovoljenega in nedovoljenega v okviru kazenskih norm, poenotenje definicij korupcije, opredelitev nalog državnih institucij, ki se morajo spopasti s korupcijo, preventivni ukrepi, uskladitev kazenskih, civilnih in administrativnih postopkov za boj proti mednarodni korupciji, vloga politike, medijev in javnosti v boju proti korupciji (Meško, 2005:73-74).

Preventiva je še toliko bolj pomembna pri najvišji obliki korupcije, ki ji pravimo »state capture« oz. prevzem države, saj je takšen nivo korupcije zaradi njene narave izredno težko odkrivati in dokazovati. Glavna mehanizma preprečevanja pojava prevzema države sta transparentnost in tekmovalnost. Transparentnost pomeni takšno okolje, v katerem so informacije odprte in dostopne celotni javnosti, kjer je financiranje in delovanje političnih strank povsem transparentno, kjer se nadzoruje nasprotovanje interesov in z njimi povezane

provizije in kjer čimveč državljanov sodeluje pri procesu odločanja. Tekmovalnost pa označuje takšno okolje, v katerem se preprečujejo monopoli, ter se hkrati spodbuja konkurenčnost in tržno gospodarstvo (Dobovšek, Mastnak, 2000:43).

Uspešno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje korupcije pomeni doseganje odklonilnega odnosa do korupcije v celotni družbi, ter s tem povečevanje etičnega ravnanja na vseh ravneh. Za doseganje takšnega cilja je poleg osveščanja javnosti nujno zagotavljanje transparentnega delovanja vseh državnih organov, kar bi povrnilo zaupanje ljudi v samo delovanje države. Poleg tega je potrebno ljudi seznanjati z njihovimi pravicami in dolžnostmi, spodbujati raziskovalno novinarstvo, delovanje nevladnih organizacij, itd. Na občutljivih področjih je potrebno točno določiti pravila oziroma prakse delovanja, kar pomeni tudi usposabljanje zaposlenih na takšnih področjih, s čimer bi zagotovili razumevanje odgovornosti in profesionalnosti takšnih uslužbencev, ter etičnost njihovega ravnanja. Za doseganje le-tega je potrebno razviti pozitivne motivacijske procese, uveljaviti rotacijo na izpostavljenih delovnih mestih, omejevati nepotrebna diskrecijska pooblastila, postaviti pravila za nadzor najvišjih delovnih mest, ter vzpostaviti ustrezna pravila o financiranju političnih strank (Pečar, 1995).

Najpomembnejši ukrepi za uspešno odpravljanje korupcije, ki izhajajo iz mednarodnih priporočil, so naslednji: krepitev pravnega okvira, nadzor nad financami, profesionalizacija dela, odgovornost nosilcev, vzpostavitev mehanizma transparentnosti, decentralizacija odločanja in upravljanja, deregulacija in omejevanje diskrecijskih pristojnosti, krepitev zunanjskega in notranjskega nadzora, javnost dela.

Na področju preprečitve korupcije je najpomembnejša ozaveščenost državljanov, da lahko vplivajo na bolj demokratično politično življenje in od vodilnih zahtevajo odgovorno opravljanje dela. Pomembni dejavniki zmanjševanja korupcije z vidika preprečitve so poštenost in odgovornost vodstva države, ministrstev, uradov in političnih strank, odprava občutka nemoči pri državljanih glede korupcije, ter odprava prepričanja, da korupcija nima neposredne žrtve/oškodovanca (Meško, 2005:77).

## 4.2. Odkrivanje korupcije

Odkrivanje korupcije predstavlja zelo zahtevno nalogo, saj gre običajno za doseganje prednosti ali koristi z vseh strani, pri čemer velja kar najvišja stopnja diskretnosti. Ravno zaradi tega vsestranskega doseganja prednosti ali koristi se nihče od udeležениh ne počuti kot žrtev in posledično tudi ni nikakršnega interesa po prijavi kaznivega dejanja, saj je inkriminirano dejanje obeh oziroma vseh udeležencev (dajalca in prejemnika podkupnine), kar otežuje pregon in odpravljanje pojava korupcije. V tem primeru klasični mehanizmi odkrivanja kaznivih dejanj niso učinkoviti, zato se vedno bolj poudarja pomen indicev<sup>9</sup>, ki kažejo na korupcijo.

Pojem indic je na različnih področjih različno opredeljen, in sicer v dokaznem pravu primarno pomeni t.i. posredne dokaze, medtem ko je na področju kriminalistike opredeljen kot razlog za sum kaznivega dejanja oz. sumljive okoliščine, kar pomeni, da v tem primeru indic usmerja nadaljnji pregon, toda v samem postopku dokazovanja kaznivega dejanja na sodišču se indici ne uporabijo oz. se uporabijo le kot posredni dokazi, pri katerih šele z logičnim sklepanjem in argumentacijo pridemo do pravno relevantnih dejstev (Maver, 1997:163-165). Takšni posredni dokazi imajo veliko manjši pomen od neposrednih dokazov, saj obstaja veliko večja verjetnost napak in nepravilnih sklepanj, toda indici so kljub vsemu pomembni za usmerjanje dela kriminalistov in za izobraževanje javnosti na področju prepoznavanja korupcije.

Poleg različnih definicij indica obstajajo tudi različne vrste indicev. Ciceron in Kvintilian sta indice delila na predhodne oz. antecedentia (indici, ki se pojavijo pred kaznivim dejanjem), sočasne oz. coniuncta (indici, ki se pojavijo v času izvedbe kaznivega dejanja) in naknadne oz. sequentia (indici, ki se pojavijo po izvedbi kaznivega dejanja). S procesnega vidika bi indice lahko delili še na tiste, ki so pridobljeni na procesno dopusten način, torej s preiskovalnimi dejanji (hišna preiskava, rekonstrukcija, prikrite preiskave, ogled kraja dejanja, itd.), ter tiste indice, ki so pridobljeni z operativnimi dejanji in imajo zato zgolj spoznavni oz. orientacijski pomen (npr. opazovanje, neformalni razgovor, poligraf). Na podlagi pridobljenih indicev je za potrditev kaznivega dejanja potrebno zbrati dejanske dokaze (Maver, 1997:167-170).

---

<sup>9</sup> Indic – sum vzbujajoče znamenje (več o pojmu v nadaljevanju).

Metode dela z indici pripomorejo k usmerjanju nadaljnega preiskovalnega dela in k zbiranju in iskanju neposrednih dokazov, katerih obstoj je pomemben za dokazovanje na sodišču.

Glede na dosedanje izkušnje pri odpravljanju korupcije sta se v svetu pojavila dva modela, intervencijski in evolutivni. **Intervencijski model** temelji na centralizirani vladni politiki pri čemer se policiji odvzame centralno vlogo pri odkrivanju in odpravljanju korupcije, ter jo prevzame poseben urad, ki deluje pod nadzorom vlade. Takšen model je značilen za države z visoko stopnjo korupcije in se je sprva uveljavil v Hong Kongu, kjer so izvajali veliko kampanjo za zniževanje tolerance državljanov do korupcije, katere željen rezultat je ta, da korupcija za državljane postane nesprejemljiva do takšne mere, da se ji ne samo izogibajo, temveč jo tudi pričnejo prijavljati<sup>10</sup>. **Evolutivni model** temelji na krepitvi delovanja institucij, pri čemer je poudarek na povečanju učinkov upravnega, gospodarskega, trgovinskega, davčnega, civilnega in drugega prava, ter pravnih sankcij, ki poleg kazenskega prava pripomorejo k ureditvi razmer v družbi. Poudarjena je zlasti vloga notranjega in zunanega nadzora, ter oblikovanje protikorupcijske strategije. Ta model je značilen za zahodnoevropske države, Heidenheimer (1994) pa ga priporoča tudi za postsocialistične države, saj je mnenja, da so se v teh državah ohranile določene vrednote, na katerih je moč zgraditi sodobno družbo. Večina postsocialističnih držav se je odpravljanja korupcije lotila z naslednjimi ukrepi: krepitev zakonodaje, omejevanje delovanja oseb z javnimi pooblastili, nadzor premoženja, nadzor javnih naročil, ustanavljanje neodvisnih teles za boj proti korupciji, krepitev delovanja nevladnih organizacij, spremembe poslovnih navad in morale (Dobovšek, 2002).

Eden izmed bistvenih faktorjev pri odkrivanju, preprečevanju in odpravljanju korupcije predstavlja nacionalna protikorupcijska strategija, ki naj bi zajemala tako prepoznavanje korupcije, kot tudi načrtovanje nadaljnjih aktivnosti, zakonske spremembe, ter mobilizacijo vseh družbenih akterjev. Glavna priporočila za odpravljanje korupcije so naslednja: povečanje učinkovitosti delovanja oblasti, zagotavljanje transparentnosti delovanja, izboljššan nadzor javnih financ, krepitev pravnega okvira, ter krepitev civilne družbe.

Strateški pristop k odpravljanju korupcije mora torej definirati vlogo države pri odpravljanju korupcije, pridobiti podporo politike, izboljšati učinkovitost institucij, kar vključuje njihovo modernizacijo, transparentnost in decentralizacijo, reformirati javne finance, pri čemer je glavni poudarek ponovno na preglednosti, transparentnosti in racionalni porabi sredstev,

---

<sup>10</sup> V Singapurju so se osredotočili na reformo državne uprave, ki so jo skrčili, dohodke pa povečali.

zagotoviti neodvisnost pravosodne veje oblasti, zagotoviti sodelovanje institucij tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni, krepiti civilno družbo, pri čemer je poudarek na izobraževanju in osveščanju državljanov, ter doseči kulturne spremembe s poudarkom na zviševanju spoštovanja zakonodaje in etičnosti ravnanja. Le takšen celovit strateški pristop lahko zastavi primerno podlago za uspešno preprečevanje in odpravljanje korupcije.

### **4.3. Protikorupcijska strategija**

Temeljni dokument za odpravljanje korupcije v vsaki sodobni družbi je protikorupcijska strategija, ki sloni na oblikovanju in izvajanju protikorupcijske zakonodaje, odpravljanju motivacij in vzrokov za korupcijo, ter tudi izobraževanju družbe o negativnih učinkih korupcije. Kreiranje protikorupcijske strategije mora temeljiti na transparentnosti institucij, ter na medinstitucionalnem in mednarodnem sodelovanju (Meško, 2005:73).

Za urejeno sodobno družbo je značilno dolgoročno načrtovanje aktivnosti na različnih področjih. Enako velja za področje preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja kriminalitete, kjer so se poleg strategij za odpravljanje kriminalitete kot celote pričele pojavljati tudi strategije, usmerjene na specifična kriminalitetna področja, med drugim tudi področje korupcije. Mednarodni pravni akti sicer še ne določajo obveznega sprejema nacionalnih protikorupcijskih strategij, vendar pa se takšna prepričanja pojavljajo v mednarodni literaturi organizacij kot so Transparency International, Svetovna banka in OECD. V teh dokumentih ni določena struktura in obseg nacionalnih protikorupcijskih strategij, kdo naj jih sprejme in način zagotovitve njenega uresničevanja, vendar pa Kos na podlagi detaljne analize izlušči naslednja osnovna področja, katera bi takšne strategije po pričakovanjih mednarodnih strokovnjakov morale upoštevati: politična volja, ocena izhodiščne situacije, ustrezno razmerje med preventivo in represijo, ustrezna obravnava javnega in zasebnega sektorja, obvezna vključitev civilne družbe, osveščenost splošne javnosti, ter ukrepi za zagotovitev uresničevanja strategij (Kos, 2002:53-56).



Dobovšek je mnenja, da bi moral strateški pristop odpravljanja korupcije zajemati naslednje elemente:

- *definiranje vloge države pri odpravljanju korupcije* – s kreiranjem politike lahko država odločilno vpliva na razvoj korupcije v družbi, zato se je potrebno posvetiti odpravljanju diskrecijskih pravic pri odločanju, povečanju transparentnosti postopkov, krepitvi notranjega in zunanjega nadzora, zagotavljanju dostopa javnosti do informacij, zagotavljanju pritožbenih postopkov in urejanju odgovornosti za svoja dejanja;
- *izboljšanje učinkovitosti institucij* – kar pomeni profesionalizacijo in modernizacijo državnih institucij in s tem zagotavljanje kvalitetnih, strokovnih, standardiziranih in tudi hitrejših postopkov. Pri tem ključno vlogo igra izbor kadrov, njihovo usposabljanje in izobraževanje, ter nenazadnje tudi motivacija in ustrezna stimulacija. Poseben poudarek je potrebno posvetiti spoštovanju etičnih kodeksov, ter se izogibati koncentraciji odgovornosti zgolj na eno osebo. Z večjim upravnim nadzorom in vzpostavitvijo mehanizmov transparentnosti je potrebno doseči medinstitucionalno sodelovanje, ter sodelovanje med institucijami in družbo;
- *reforma javnih financ* – ki bi uvedla odgovornost za upravljanje s sredstvi, izgradila celovit sistem nadzora s čimer bi se posledično povečalo tveganje razkritja nepravilnosti. S takšno reformo javnih financ bi bila dosežena večja finančna disciplina, preglednost vseh finančnih tokov in racionalna poraba. Ključnega pomena je, da država postane vzor tako pri plačevanju, kakor tudi pri smotrni porabi sredstev;
- *pravna učinkovitost* – ob tem je potrebno poudariti neodvisnost pravosodne veje oblasti, jasne kriterije za selekcijo in napredovanje kadrov, ter oblikovanje sodobne materialne in procesne zakonodaje. Postopki morajo biti pregledni, ekonomični in pravični do vseh. Ob tem je potrebno poudariti moralno delo tožilcev, odvetnikov in vseh vpletenih;

- *institucionalno sodelovanje na nacionalni in mednarodni ravni* – kot že omenjeno je korupcija kompleksen pojav in za uspešno preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje je potrebno zagotoviti sodelovanje tako na nacionalni, kakor tudi na mednarodni ravni;
- *krepitev civilne družbe* – kar pomeni vzpostavitev takšne civilne družbe, ki bo preko nevladnih institucij vplivala na odgovornost nosilcev javnih pooblastil. Ključnega pomena je vzpostavitev neodvisnih medijev, izobraževanje in osveščanje državljanov (s posebnim poudarkom na mladih), ter delovanje nevladnih institucij;
- *spodbuditev politike* – kot že omenjeno je za uspešno implementacijo protikorupcijske strategije nujno potrebna podpora politike oz. primerna politična volja, zato morajo politiki kot prvi nastopiti proti korupciji in s podporo kreiranju strateške politike začeti z odpravljanjem korupcije;
- *kulturne spremembe* – pri oblikovanju protikorupcijske strategije je potrebno upoštevati vedenjske obrazce in stališča družbe. Sama strategija teži k vzpostavitvi protikorupcijske naravnosti v kulturi kot celoti, zato je potrebno oblikovati visoke standarde spoštovanja sprejetih zakonov in predpisov, utrditi zavest o javnem interesu in ozavestiti državljanke o vlogi države. Največjo vlogo na tem področju igrajo mediji, izobraževalni sistem in civilna družba

(Dobovšek, 2002:49-52).

Kot že omenjeno je korupcija kompleksen pojav, na katerega vplivajo številni dejavniki in posledično mora uspešno odpravljanje korupcije potekati na več ravneh. Protikorupcijska strategija mora temeljiti na transparentnosti institucij, ter na medinstitucionalnem in mednarodnem sodelovanju. Problematike korupcije se je potrebno lotevati večstransko, ter težiti tako k modernizaciji institucij, krepitvi njihovega delovanja, kakor tudi učinkovitemu nadzoru in sankcioniraju. Ob tem bi poudarila pomembnost ravnovesja med prevencijo in represijo, kajti pri problematiki korupcije ravno preventivne dejavnosti obetajo največje dolgoročne uspehe. Za uspešno uresničevanje protikorupcijske strategije je potrebno določiti ukrepe, ki bodo to zagotavljali in v ta namen je potrebno izdelati akcijski plan odpravljanja korupcije, ki bi podrobno opredelil naloge družbe kot celote na področju preprečevanja in odpravljanja korupcije.

#### 4.4. Odkrivanje in preprečevanje korupcije v Sloveniji

Problematika korupcije je v zadnjem desetletju postala neprimerno bolj transparentna in s tem tudi bolj splošno razpravljana. Svetovni dogodki, kot na primer razpad in posledična tranzicija socialističnih držav, ne samo omogočajo, temveč tudi spodbujajo razvoj korupcije. Ob tem je pomembno poudariti, da je korupcija postala problem celotnega sveta, pojavlja se povsod po svetu in trditev, da je korupcija posledica zgolj določenih sistemov, je napačna. Države, kjer se je demokracija šele vzpostavila in kjer se je tržno gospodarstvo šele pričelo razvijati, so najbolj ranljive, zaradi česar ravno tranzicijske države pritegnejo največ pozornosti. Med njimi je tudi Slovenija, zato pojav korupcije zahteva podrobnejšo obravnavo.

Pomembna posledica pridobitve neodvisnosti Slovenije je sprememba lastninskih odnosov. Tranzicija in spremembe na poti v tržno gospodarstvo so v veliki meri vplivale na razvoj oziroma širitev korupcije, saj so v tem času posamezniki, in tudi celotna družba, stremeli predvsem za čim večjimi in lahko pridobljivimi dobički, kar je potisnilo etične, moralne in druge vrednote na stranski tir. Enega izmed razlogov za nastalo situacijo lahko odkrijemo v državni upravi, in sicer v nepopolni strategiji za boj proti korupciji v državnih organih. Pojem korupcije v najširšem smislu uradno ni definiran v kazenskih predpisih Republike Slovenije. Kazniva dejanja s področja korupcije so v Kazenskem zakoniku Republike Slovenije obravnavana v naslednjih sedmih členih, ki zadevajo kazniva dejanja korupcije v povezavi z uradnimi dolžnostmi in javnimi pooblastili: sprejemanje podkupnine (267. člen), dajanje podkupnine (268. člen), neupravičeno sprejemanje daril (247. člen), neupravičeno dajanje daril (248. člen), nezakonito posredovanje (269. člen), kršitev proste odločitve volivcev (162. člen), ter sprejemanje podkupnine pri volitvah (168. člen). V praksi pa obstajajo popolnoma drugačne dimenzije korupcije, katere kazenska zakonodaja, zaradi težav pri dokazovanju prestopkov povezanih s korupcijo, obravnava kot prestopke drugačne oblike. Nekateri značilni prestopki navedeni v Kazenskem zakoniku Republike Slovenije, ki se na takšen ali drugačen način pojavljajo v povezavi s postopki povezanimi s korupcijo so: zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic (261. člen), ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige ali spisa (165. člen), ter izdaja uradne tajnosti (266. člen). Obstajajo tudi drugi predpisi, ki urejajo področje korupcije, kot na primer »protikorupcijska klavzula« v Zakonu o javnih naročilih, ki naj bi preprečevala pojav korupcije pri javnih razpisih (Dobovšek, Minič, 2005:17-25).

Statistično gledano korupcija v Sloveniji ne predstavlja perečega problema, vendar pa ne smemo pozabiti, da statistični podatki predstavljajo le vrh ledene gore, saj večina dejanj ostane neodkritih. Dejstvo, da velik del korupcijskih kaznivih dejanj ni prijavljenih, je potrdila v Sloveniji izvedena mednarodna raziskava o viktimizaciji (International Crime Victimization Survey – ICVS), ki je pokazala, da je Slovenija v primerjavi z razvitim zahodom sicer v slabšem položaju, vendar pa je med boljšimi v primerjavi s tranzicijskimi državami in državami srednje in vzhodne Evrope.

Število kaznivih dejanj korupcije je zelo nizko. Proces privatizacije je s seboj prinesel precej nepravilnosti, vendar pa se to ni odrazilo v povečanem številu odkritih kaznivih dejanj korupcije, kar je najverjetneje posledica pomanjkanja prakse in zelo liberalne gospodarske zakonodaje. Po strukturi prevladujejo korupcijska dejanja, kjer so vpletene uradne osebe, pri čemer gre predvsem za kazniva dejanja sprejemanja ali jemanja podkupnine s strani uradne osebe (čl. 267 KZ) in kazniva dejanja podkupovanje uradnih oseb (čl. 268 KZ), medtem ko primerov kaznivih dejanj nezakonitega posredovanja (čl. 269 KZ), glede na statistike, ni veliko. Večina koruptivnih dejanj spada med tako imenovano nezatno oz. malenkostno korupcijo (podkupovanje državnih uradnikov na najnižjem nivoju, npr. prometni policisti, policisti na mejah, carinski uradniki). Letno je zabeleženih samo nekaj primerov podkupovanja državnih uradnikov na višjih nivojih (do sedaj je bil najvišji nivo državnega sekretarja), najbolj izpostavljeni pa sta področji javnih naročil (predvsem gradbeništvo) in zdravstva. Potrebno je ponovno omeniti, da operativni podatki ne predstavljajo razloga za kakršnokoli skrb, saj na podlagi le-teh ni mogoče sklepati, da je problem korupcije v Sloveniji velik (Dobovšek, Minič, 2005:17-25).

Urad za makroekonomske odnose analize in razvoj Republike Slovenije je izpostavil indikatorje, ki naj bi bili najbolj povezani s splošno stopnjo korupcije, in sicer: siva ekonomija, izogibanje davkom, zagotovljena zaupnost finančnih transakcij, preglednost finančnih institucij in zaupanje javnosti menedžerjem. Pri tem se je pokazalo, da je relativno visoka stopnja zaznavnosti korupcije v Sloveniji v močni povezavi z nizko stopnjo zaupanja javnosti menedžerjem, nizko stopnjo zagotovljene zaupnosti finančnih transakcij in nizko preglednostjo finančnih institucij. Ti podatki so sicer skrb zbujujoči, vendar pa so realni pokazatelj, na katerih področjih bi bilo potrebno najprej več storiti (Jager, 2000:1018).

Raziskave v Sloveniji kažejo, da po mnenju 52% anketirancev korupcija predstavlja velik problem, kljub temu, da so le redki anketiranci dejansko imeli kakršnekoli izkušnje s korupcijo. Njihova mnenja so se oblikovala na osnovi poročanja medijev (Center za raziskovanje javnega mnenja, 2002).

Razlogi za pojav in širjenje korupcije v Sloveniji ležijo predvsem v razgradnji vrednot v novo razvitih in razvijajočih se demokracijah, pomanjkanju notranjega nadzora, neenakosti pred zakonom, nemoralnosti posameznikov v javnem življenju, nesposobnosti nadrejenih, itd. Takšno vedenje posledično lahko privede k splošnemu nezaupanju do državnih institucij, ter ustvari nespoštljive odnose državljanov do zakona. Uspeh lahko zagotovimo le z osredotočenjem na nadzorovanje in upravljanje korupcije in ne zgolj na boju proti korupciji.<sup>11</sup>

Odkrivanje korupcije je zahtevna naloga že zaradi same narave pojava korupcije, kajti običajno je vpleteno omejeno število ljudi, med katerimi velja kar najvišja stopnja diskretnosti, poleg tega se vsi vpleteni na nek način okoristijo. Kot že omenjeno, se praviloma nihče izmed udeležencev ne počuti kot žrtev in posledično ni nekega interesa po prijavi kaznivega dejanja. Ravno zaradi težavnosti odkrivanja korupcije je toliko bolj pomembno učinkovito delovanje na področju preprečevanja korupcije, čemur se institucije, ki delujejo proti korupciji tudi vedno bolj posvečajo.

Korupcija je vedno bolj pereča tem tako v svetu, kakor tudi v Sloveniji, zato se v zadnjih letih vedno bolj poudarja oblikovanje institucij, ki se intenzivno posvečajo tej problematiki.

S sklepom, dne 13.07.2001, je Vlada Republike Slovenije ustanovila **Urad za preprečevanje korupcije** kot samostojno strokovno službo Vlade Republike Slovenije posvečeno preprečevanju in analiziranju korupcije, pripravi in uresničevanju protikorupcijske strategije in usklajevanju aktivnosti drugih pristojnih organov na tem področju.

---

<sup>11</sup> Nekaj vprašanj povezanih s korupcijo:

Ali je korupcija nelegalna ali pa preprosto nemoralna?

Kdo bi lahko poročal o primerih korupcije in kaj bi se jim zgodilo?

Kaj se bo zgodilo s koruptivnimi osebami?

Kdo bi se lahko spopadel s korupcijo? (policija, tožilci, posebni uradi, javnost...)

Kakšna je vloga medijev?

Iniciacija za ustanovitev urada izhaja predvsem iz priporočila skupine držav proti korupciji pri Svetu Evrope – GRECO z dne 15.12.2000, kjer je bilo, med drugim, kot problematično izpostavljeno dejstvo, da Slovenija ni imela oziroma ni ustanovila takšnega organa, ki bi se posvečal zgolj področju korupcije, niti določenega organa, ki bi vsaj koordiniral različne protikorupcijske aktivnosti. GRECO je Sloveniji priporočil, da naj ustanovi poseben organ, ki se bo posvečal koordinaciji vseh institucij, organov in sektorjev, ki se ukvarjajo z odkrivanjem in preprečevanjem korupcije. Naloga organa je, poleg že omenjenega, organiziranje sistematičnega zbiranja in analiziranja statističnih in drugih dostopnih podatkov, da bi bolje razumeli vplive korupcije na delovanje naše države in izboljšali načine, s katerimi korupcijo obravnavajo pristojni organi.

Mednarodne primerjave in zgodovinske izkušnje kažejo na to, da se organi, specializirani za boj proti korupciji, ustanavljajo predvsem ob prelomnih trenutkih, postrevolucionarnih stanjih, stanjih neposredno po volitvah oziroma ob prevzemu oblasti s strani določene politične opcije. Osnovna razloga za ustanovitev takšnega urada sta vsaj dva:

- počistiti s prejšnjo skorumpirano oblastno strukturo in
- dokazati, da bo nova oblast bolj poštena.

Na žalost pa se je v večini primerov izkazalo, da je bil opravljen le prvi del naloge, kasneje pa se je zgodba zaradi parcialnega pristopa, zlasti pa zaradi pomanjkanja resnične politične volje, povsem spremenila in se je namen sprevrgel v svoje nasprotje, saj je v večini primerov takšen organ obstajal zgolj iz razloga, da je vladajoči politiki predstavljal krinko.

V sklepu o ustanovitvi Urada za preprečevanje korupcije se je Vlada poglobljeno in resno lotila obravnavanja problematike korupcije in tako ustanovljenemu Uradu, vsaj na abstraktnem nivoju, priskrbelo vse ustrezne napotke in navodila za delo. Urad kljub temu ni dobil nikakršnih konkretnih, specialnih pooblastil, na podlagi katerih bi lahko, na primer, zahteval vpogled v listine, opravljal razgovore s strankami in drugimi osebami, sodeloval s policijo, tožilstvom, opravil inšpekcijski pregled ali podobno. V vladni hierarhiji je Urad za preprečevanje korupcije postavljen sorazmerno visoko, saj je samostojna strokovna služba Vlade, katere direktor je za svoje delo odgovoren neposredno predsedniku vlade, vendar pa takšen način delovanja urada ne more zagotoviti željenih učinkov oziroma rezultatov, kajti lahko se zgodi, da odgovorni v državnih organih uradu ne bodo posredovali potrebnih podatkov in informacij, če bodo za to obstajali določeni razlogi in interesi. Tako bodo že v

okviru izvršilne oblasti delovanje in rezultati urada za preprečevanje korupcije, v smislu spremljanja in analiziranja konkretnih podatkov o stanju korupcije in spremljanja uresničevanja predpisov s področja preprečevanja in odpravljanja korupcije, odvisni od kooperativnosti drugih državnih organov (Penko, 2002:18).

Dejstvo je, da so možnosti za nastanek korupcije povsod, kar seveda vključuje tako postopek sprejemanja zakonov, kot tudi sodne postopke. Kakršnakoli intervencija Urada za preprečevanje korupcije na teh dveh področjih, ki ne bi bila zgolj popolnoma splošna in abstraktna, ampak bi se nanašala na konkreten pojav oziroma problem bi kaj hitro lahko pomenila nedopustno vmešavanje izvršilne veje oblasti v katero izmed drugih dveh vej oblasti. Urad za preprečevanje korupcije lahko na podlagi sklepa vlade nemoteno deluje le na strokovnem, znanstvenem, akademskem nivoju, lahko pripravlja predloge, usklajuje strokovne dejavnosti pri pripravi zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, kar pomeni, da lahko prevzame iniciativo pri pripravi krovnega zakona s tega področja (Penko, 2002:19).

Kot posledica delovanja Urada je decembra 2003 Državni zbor Republike Slovenije sprejel prvi slovenski protikorupcijski zakon, Zakon o preprečevanju korupcije. Ustanovljena je bila **Komisija za preprečevanje korupcije**<sup>12</sup>, ki je oktobra 2004 začela s svojim delovanjem. Z ustanovitvijo Komisije je prenehal veljati sklep o ustanovitvi Urada za preprečevanje korupcije, Republika Slovenija pa je dobila preventivni organ, katerega primarna naloga je odpravljanje vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo in spodbujajo nastanek korupcije.

Komisijo sestavljajo predsednica ali predsednik, namestnica ali namestnik predsednika in tri članice ali 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.

Ustanovitev komisije je bil potreben in pomemben korak na poti preprečevanja korupcije, saj naj bi komisija delovala povsem nepristransko in strokovno, izven nadzora vseh treh vej oblasti. Očitkov in vprašanj o nepristranskosti Urada za preprečevanje korupcije je bilo

---

<sup>12</sup> 19.06.2007 je bil vložen v parlamentarno proceduro Predlog Zakona o integriteti v javnem sektorju s katerim bo prvič v Sloveniji uvedena prepoved izkoriščanja bivše funkcije za ustvarjanje ali pospeševanje poslovnih stikov, lobiranje, poleg tega predlog zakona predvideva večje pristojnosti Komisije ([http://24ur.com/bin/article.php?article\\_id=3100426](http://24ur.com/bin/article.php?article_id=3100426) dne 21.06.2007).

preveč, da bi se lahko vzpostavilo neko večje zaupanje do takšnega Urada, ki ga je ustanovila in financirala Vlada. Ustanovitev samostojne in neodvisne Komisije za preprečevanje korupcije naj bi takšno nezaupanje in posledične dileme preprečila. Na odgovor o dejanski uspešnosti in učinkovitosti takšne Komisije pa bo potrebno še malo počakati, saj so glavni rezultati njenega delovanja pričakovani predvsem na dolgoročnem nivoju.

Državni zbor je 10. februarja 2006 sprejel Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo<sup>13</sup>, ki so ga vložili poslanci Slovenske Nacionalne Stranke, njegove rešitve pa je podprla vladna koalicija. Zakon, ki se je začel uporabljati maja, ukinja samostojno komisijo za preprečevanje korupcije, ter del njenih pristojnosti prenaša na posebno **parlamentarno komisijo**. Omenjeni Zakon tudi določa, da predsedniško mesto pripada opoziciji, ki ima v komisiji tudi večinski delež.

Kot že omenjeno parlamentarna komisija prevzema le del pristojnosti, premoženjsko stanje funkcionarjev sodne veje oblasti bo namreč nadzoroval sodni svet. Podatki o premoženjskem stanju funkcionarjev in njihovih dohodkih bodo javno dostopni, člani občinskih in mestnih svetov pa bodo izvzeti iz obveznosti posredovanja podatkov o premoženjskem stanju.

Komisijo sestavlja 7 članov, ki jih imenujeta tako državni zbor kot tudi državni svet izmed predstavnikov različnih političnih strank. Komisija je odgovorna za nadzorovanje izvajanja Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki se nanaša na člane in sekretarja parlamenta Republike Slovenije, predsednika Republike Slovenije, predsednika vlade, ministre in državne sekretarje, vodje in namestnike vodij vladnih služb in neodvisnih organov znotraj ministrstev, varuha človekovih pravic in njegovega namestnika, generalnega direktorja in namestnika generalnega direktorja Agencije Republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo. Osebe, ki jih zadeva ta zakon, so dolžne obvestiti komisijo o svojem premoženjskem stanju in finančnih interesih, ter o finančnem položaju svojih najožjih sorodnikov na začetku nastopa opravljanja javne funkcije, nato pa vsaki dve leti, ter ob koncu opravljanja javne funkcije. Zakon prepoveduje sprejemanje ugodnosti, ki je nezdržljiva z opravljanjem javne funkcije. Če komisija ugotovi, da je funkcionar/ka prejel/a darila ali

---

<sup>13</sup> “Minister za javno upravo Gregor Virant je potrdil navedbe, da osnutek novele zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo predvideva prenos pristojnosti komisije za preprečevanje korupcije na računsko sodišče, ki bi delovalo v nespremenjeni sestavi. Ob tem je zatrdil, da na ministrstvu predlagajo, naj tako imenovana Kosova komisija delo opravlja do izteka svojega mandata oktobra 2010 “ ([http://24ur.com/bin/article.php?article\\_id=3101197](http://24ur.com/bin/article.php?article_id=3101197) dne 04.07.2007).



ugodnosti, ki so vplivale na opravljanje javnih funkcij, ali pa da je njegovo/njeno bogastvo nenadoma naraslo, bo poročala organom ali instituciji, kjer ta oseba opravlja svojo funkcijo, ali ki je odgovorna za imenovanje te osebe. Odločitev o tem, ali se bo ukrepalo proti tej osebi, je v rokah organa ali institucije, kjer ta oseba opravlja svojo funkcijo.

Kljub ustanovitvi omenjene parlamentarne komisije in poskusom ukinitve Komisije za preprečevanje korupcije pa na podlagi odločitve ustavnega sodišča<sup>14</sup> Komisija še danes deluje, kakor tudi parlamentarna komisija.

Poleg služb osredotočenih zgolj na problematiko korupcije, igrajo ključno vlogo tudi organi, kot je policija, državno tožilstvo, sodišča, delovanje revizijske komisije po Zakonu o javnih naročilih, Urada za preprečevanje pranja denarja, Računskega sodišča in Davčne uprave Republike Slovenije.

Ključni del učinkovitega odpravljanja pojava korupcije, poleg uspešnega odkrivanja, predstavlja tudi preprečevanje korupcije na vseh ravneh, čemur se v veliki meri posveča **Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji**<sup>15</sup> (v nadaljnjem besedilu: Resolucija), ki predstavlja nacionalno protikorupcijsko strategijo. Osnovni namen Resolucije je oblikovanje visoke stopnje protikorupcijske kulture, kar bi dosegli z realizacijo naslednjih neposrednih in splošnih ciljev: oblikovanje in uresničevanje ustreznih etičnih standardov, dolgoročna in trajna odprava pogojev in okoliščin za nastanek in razvoj korupcije, vzpostavitev primerne pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije, dosledna uveljavitev odgovornosti za nezakonita dejanja, vzpostavitev sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih ravnanj, uvajanje mednarodno uveljavljenih standardov na področju korupcije (Resolucija, 2004:5).

Resolucija poudarja, da se je problematike korupcije potrebno lotiti v prvi vrsti s preventivo; represija naj bi bila predvsem korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njihovih posledic. Preventivno in represivno delovanje mora biti medsebojno

---

<sup>14</sup> Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo med drugim odločilo, da je zakonska ureditev, po kateri komisija, sestavljena le iz poslancev Državnega zbora, z namenom preprečevanja korupcije opravlja nadzor nad premoženjskim stanjem in spoštovanjem nezdružljivosti pri opravljanju javne funkcije z drugimi funkcijami v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave ([http://www.us-rs.si/index.php?sv\\_path=2959,4507](http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=2959,4507), dne 03.08.2007).

<sup>15</sup> Resolucijo o preprečevanju korupcije v RS je Državni zbor sprejel 16. junija 2004.

uskajeno, kar naj bi bilo mogoče doseči brez formalnega ločevanja teh področij. Na področju politike Resolucija poudarja pomen razvoja demokracije, krepitev načel pravne države, razvoj civilne družbe, ter dosledno uveljavljanje načela delitve oblasti. Področje državne uprave je »tisto, kjer država dobi ali izgubi vojno s korupcijo«, zato je delovanje na tem področju potrebno čim natančneje določiti in omejiti. Resolucija ob tem izpostavlja natančno določene diskrecijske pravice, podrobne opise nalog in pooblastil javnih uslužbencev, ter učinkovito uveljavljanje etičnih kodeksov. Preprečevanje korupcije pa ne bo uspešno brez sodelovanja gospodarstva, saj sta javni sektor in gospodarstvo neločljivo povezana v vsaki državi. Zasebnega sektorja država ne more prisiliti v določeno ravnanje, oziroma je to mogoče zgolj s prisilnimi predpisi, zaradi česar je ključnega pomena, da se gospodarski sektor sam zave nevarnosti korupcije in začne prostovoljno ravnati na določen način. S svojimi aktivnostmi lahko država spodbudi dejavnosti civilne družbe, najprej z ustrezno zakonodajo, nato pa s pomočjo pri organiziranju različnih oblik njenega delovanja, prepuščanjem določenega dela svojih aktivnosti nejavnemu sektorju in tudi z delnim financiranjem takšnih dejavnosti. Osnovni predpogoj so jasna pravna pravila o vseh možnih odnosih med državnimi organi in civilno družbo, pri čemer Resolucija izpostavlja pomen medijev in splošne javnosti (Resolucija, 2004:8-24).

Resolucija poudarja pomen mednarodnega sodelovanja in se dotakne pomembnejših konvencij na tem področju, o katerih bom govorila v nadaljevanju.

Za uspešno preprečevanje in odpravljanje korupcije mora sprejemu Resolucije slediti načrtno uresničevanje le-te. Resolucija zato nalaga Komisiji za preprečevanje korupcije, da sprejme Akcijski načrt uresničevanja Resolucije, v katerem se določijo izhodišča za področne potikorupcijske programe, konkretni cilji posameznih predvidenih ukrepov, nosilci izvedbe, metode uresničevanja, dejavniki tveganja in kriteriji uspešnosti (Resolucija, 2004:25).

Komisija za preprečevanje korupcije je **Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije** sprejela 2. februarja 2005 in po določitvi kontaktnih oseb v pristojnih organih z njimi začela dogovore o realizaciji (<http://www.kpk-rs.si/index.php?id=29> dne 30.01.2007).

Ocenjevati delo organov, ki se ukvarjajo s preiskovanjem in preprečevanjem korupcije v Sloveniji ni tako preprosto, saj je zaradi prikritosti dejanj težko oceniti delež odkritih in

preiskanih dejanj povezanih s korupcijo. Delo policije in tožilstva bi lahko iz več razlogov pozitivno ocenjevali, saj se poleg vedno boljšega sodelovanja ustanavljajo tudi skupine, ki se ukvarjajo s preiskovanjem organizirane kriminalitete, kamor spadajo tudi kazniva dejanja s področja korupcije. Po ustanovitvi skupine tožilcev za posebne naloge, se je v veliki meri izboljšalo tudi medsebojno sodelovanje med policijo in tožilstvom, saj se v več primerih tožilci neposredno vključujejo v vodenje preiskav hujših kaznivih dejanj, ter tako pripomorejo k bolj učinkovitim preiskavam. Za izboljšanje kvalitete dela bo moralo biti delo institucij bolj usklajeno, Slovenija pa se bo morala v boju zoper tovrstno kriminaliteto tudi mednarodno povezovati.

#### **4.5. Mednarodno sodelovanje na področju korupcije**

Ideja o preprečevanju in zatiranju korupcije s konvencijami, kot obveznimi mednarodnimi pravnimi akti, je stara šele nekaj let. Začetne konvencije s tega področja so bile dokaj skromne, tako pri inkriminaciji prepovedanih ravnanj kot tudi pri navajanju oseb, na katere se nanašajo.

Ščasoma so konvencije postale bolj obširne in vseobsegajoče, večina njihove vsebine pa je že implementirana v slovenski zakonodaji, zlasti v Kazenskem zakoniku in v Obligacijskem zakoniku.

V svetu so se najprej sprejemale regionalne konvencije o korupciji (zlasti v Evropi), katerim se v zadnjem času pridružujejo vedno bolj globalni obvezni pravni akti, med katerimi velja na prvem mestu omeniti prvo tovrstno konvencijo Organizacije združenih narodov, ki je Republika Slovenija še ni podpisala oziroma ratificirala.

Že uveljavljene mednarodne konvencije o korupciji igrajo ključno vlogo oziroma so eno izmed pomembnih vodil pri oblikovanju strategije in zakonov za omejevanje in boj proti korupciji, zato je pomembno, da se dotaknemo pomembnih mednarodnih konvencij na področju korupcije.

## *Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju*<sup>16</sup>

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) je bila ustanovljena leta 1961 in šteje 30 držav članic. Maja 2007 so OECD države povabile Čile, Estonijo, Izrael, Rusijo in Slovenijo k odprtim pogovorom glede članstva v organizaciji in ponudile tesnejše sodelovanje z možnostjo kasnejšega članstva še Braziliji, Kitajski, Indiji, Indoneziji in Južni Afriki. S svojim delovanjem na področju preprečevanja korupcije je OECD začela že leta 1979, ko je sprejela Pravila obnašanja za multinacionalna podjetja (Code of Conduct for Multinational Undertakings).

Leta 1997 je OECD sprejela Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, katero je ratificiralo 30 držav članic OECD in 7 ne-članic<sup>17</sup>. Konvencija je začela veljati februarja 1999 in zadeva inkriminacijo aktivnega podkupovanja tujih javnih uslužbencev, odgovornost pravnih oseb, ter inkriminacijo pranja denarja. V skladu s Konvencijo so vse države odgovorne za boj proti podkupovanju pri mednarodnih poslovnih transakcijah, zato morajo sprejeti učinkovite ukrepe za preprečevanje, zatiranje in odpravljanje podkupovanja javnih uslužbencev v povezavi z mednarodnimi poslovnimi transakcijami, predvsem pa hitro kriminalizacijo takšnih dejanj v skladu s pravnimi principi posamezne države.

V okviru Konvencije naj bi se izvajalo nadzorovanje implementacije Konvencije oz. skladnosti s principi Konvencije v posameznih državah podpisnicah, s čimer je OECD pričela aprila 1999. Za izvajanje omenjenega nadzora je odgovorna delovna skupina OECD o podkupovanju s pomočjo evalvacije držav, ki so konvencijo ratificirale, in sicer gre za evalvacijo skladnosti nacionalne zakonodaje z zahtevami konvencije (ta del evalvacije je bil opravljen v vseh državah članicah), ter evalvacijo če se zakoni izvajajo v duhu implementacije konvencije (do sedaj je bilo ocenjenih 14 držav).

---

<sup>16</sup> Povzeto z [www.oecd.org](http://www.oecd.org), dne 27.06.2007.

<sup>17</sup> Države članice OECD so: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Češka, Danska, Francija, Finska, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Japonska, Koreja, Luksemburg, Mehika, Nova Zelandija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Anglija, ZDA; ne-članice, ki so prav tako ratificirale konvencijo: Argentina, Brazilija, Bolgarija, Čile, Estonija, Slovenija, Južna Afrika.

### *Konvenciji Sveta Evrope o korupciji*<sup>18</sup>

Na 19. konferenci evropskih ministrov za pravosodje, ki je v organizaciji te mednarodne organizacije potekala na Malti leta 1994 je bilo poudarjeno, da korupcija predstavlja pomembno grožnjo tako demokraciji, kot tudi načelom pravne države in človekovim pravicam; posledično se je Svet Evrope osredotočil na določanje ukrepov in aktivnosti, ki bi pomagale pri preprečevanju in odpravljanju korupcije. Vzpostavljena je bila tako imenovana Multidisciplinary group on Corruption GMC, katere osnovne naloge so vključevale pripravo mednarodnega Akcijskega programa proti korupciji in pripravo mednarodnih ukrepov za preprečevanje in odpravljanje korupcije. Leta 1997 je bila sprejeta ena izmed pomembnejših resolucij Sveta Evrope, in sicer Resolucija 20-tih vodilnih principov v boju zoper korupcijo«, ki je opredelila področja, kjer je nujno ukrepanje države pri oblikovanju strategije boja proti korupciji (Kos, 2000:1082).

Odbor ministrov Sveta Evrope je v letu 1999 sprejel dve mednarodni pogodbi proti korupciji, in sicer Kazenskopravno konvencijo o korupciji in Civilnopravno konvencijo o korupciji, kasneje pa še Dodatni protokol h Kazenskopravni konvenciji o korupciji, ki naj bi omogočil razširjeno izvajanje Akcijskega programa proti korupciji iz leta 1997. Poleg tega je bil leta 2000 sprejet še Vzorčni kodeks obnašanja za javne uslužbence. Za zagotavljanje pravilnega izvajanja teh konvencij v državah pogodbenicah je bil vzpostavljen nadzorni mehanizem GRECO (Skupina držav za boj proti korupciji), ki deluje po načelih medsebojnega ocenjevanja in pritiska vrstnikov, ter za evalvacije uporablja “20 vodilnih principov v boju zoper korupcijo”. Aktivnosti Greca so usmerjene k izboljšanju razmer v boju proti korupciji v njegovih članicah, in sicer na takšen način, da izvaja ocenjevalne postopke o njihovih zakonodajah, institucionalni ureditvi boja zoper korupcijo in praktičnih dosežkih na tem področju (Kos, 2000:1085).

Evropska komisija in Svet Evrope sta za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu v državah v tranziciji pripravila skupno pobudo, imenovano projekt Hobotnica (Octopus), katerega namen je predvsem utrditi zakonodajo, ustanove in prakso vseh držav vključenih v ta projekt.

---

<sup>18</sup> Povzeto z [http://www.idese.nuk.si/body\\_pravno\\_sodelovanje.html](http://www.idese.nuk.si/body_pravno_sodelovanje.html), [www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/](http://www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/), [www.greco.coe.int/Default.htm](http://www.greco.coe.int/Default.htm)

### *Protikorupcijska konvencija Združenih narodov<sup>19</sup>*

Protikorupcijska konvencija OZN je bila sprejeta oktobra 2003 in je postala veljavna decembra 2005. Na pogajanjih o osnutku te konvencije, ki so potekala dve leti, so sodelovale delegacije iz 130 držav članic ZN. Konvencija pokriva področja podkupovanja, nezakonitega bogatenja, poneverb, javnih naročil in poslov, nenamenske porabe, pranja denarja, zaščite prič, zamrznitev sredstev in sodelovanja med državami, ter izpostavlja potrebo po globalnem proti-korupcijskem orodju.

Konvencija poziva države članice k spremembam nacionalnih zakonodaj in podaljšanju zastaralnih rokov za kazniva dejanja korupcije. Posebno značilnost omenjene konvencije predstavlja ukrep o povračilu premoženja oz. člen, ki države, na ozemlju katerih se nahaja nakradeno premoženje, zavezuje, da to premoženje vrnejo v države lastnice. Konvencija med drugim od držav zahteva ustanovitev samostojnega organa, ki bo skrbel za njeno uresničevanje (internetni vir: <http://www.mladina.si/dnevnik/91427/>).

V skladu s 63. členom Konvencije je za podporo pri sodelovanju članic in nadzorovanje implementacije omenjene Konvencije odgovorna konferenca članov konvencije, glavni poudarek pa je na samo-ocenjevanju uspešnosti implementacije.

Glavna prednost Protikorupcijske konvencije Združenih narodov je dejstvo, da gre za mednarodni sporazum glede pomena preprečevanja in odpravljanja korupcije, ki postavlja določene skupne standarde. Prvič se je izpostavilo vprašanje povračila premoženja na globalni ravni, poleg tega je konvencija naredila korak naprej v smeri preventivnih ukrepov tako na javnem kot tudi na privatnem sektorju. Konvencija se posveča vprašanju odgovornosti pravnih oseb, kot tudi vprašanju zaščite prič in žrtev korupcije. Nedvomno pa vsebuje tudi določene pomanjkljivosti, kot na primer dejstvo, da ni vzpostavljenega konkretnega mehanizma za nadzorovanje implementacije.

Uspešno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje korupcije pomeni doseganje odklonilnega odnosa do korupcije v celotni družbi, ter s tem povečevanje etičnega ravnanja na vseh ravneh, kar je mogoče doseči le s primerno kombinacijo preventivnega in represivnega delovanja na

---

<sup>19</sup> Povzeto z [www.unodc.org/unodc/en/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)

vseh družbenih ravneh, pri čemer bi se primarno posvečalo preventivi, represija pa bi se uporabljala predvsem kot korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njihovih posledic. Preprečevanje korupcije ne more biti uspešno brez sodelovanja gospodarstva, saj sta javni sektor in gospodarstvo neločljivo povezana v vsaki državi. Ob tem je potrebno poudariti pomen transparentnega delovanja vseh institucij, pri čemer osnovni predpogoj predstavljajo jasna pravna pravila o vseh možnih odnosih med državnimi organi in civilno družbo.

## 5. Neformalne mreže in korupcija v Sloveniji

V Sloveniji obstaja kar nekaj neformalnih mrež in nekatere imajo zelo močan vpliv tako na politiko kot tudi na gospodarstvo in lahko bi rekli, da je javni sektor pod močnim političnim vplivom. Ekonomija ne raste, investicij je premalo, za doseganje uspeha pa je potrebno poznati prave ljudi. Kljub temu, da je zakonodaja zadostna, se zakoni dejansko ne izvajajo (ravno zaradi premočnega vpliva neformalnih mrež). Tudi na področju gospodarstva so neformalne mreže zelo vplivne, saj so za napredek in razvoj potrebna poznanstva. Neformalne mreže iz drugih držav se pojavljajo na področju investicij v velika podjetja, v večjih primerih so bile prisotne tudi povezave s politiki. V preteklosti je bila stopnja korupcije nižja in lobiranje ni obstajalo, zato je potrebno delati predvsem na področju zavesti ljudi in se tako boriti proti korupciji (Dobovšek, Grodeland, 2005).

Problematika neformalnih mrež in z njimi povezane korupcije v Sloveniji šele postaja aktualna, zaradi česar tudi nimamo izoblikovanih nacionalnih strategij za boj proti negativnemu delovanju neformalnih mrež. Posebne zakonodaje o neformalnih mrežah ni, sicer bi jih bilo mogoče nekoliko omejevati preko kazenskega prava, vendar je pridobivanje dokazov praktično nemogoče.

Neformalne mreže v Sloveniji nedvomno obstajajo, nekatere so se prenesle še iz nekdanjega sistema, medtem ko so druge popolnoma nove. Večinoma bi lahko rekli, da so posledica majhnosti naše države, kajti ko se nekdo zavihti na določen položaj v družbi, ga večinoma obkrožajo ljudje, ki so na enakem nivoju, njihovo število pa je precej omejeno, kar pomeni, da se med seboj poznajo, se podpirajo, torej delajo in prejemajo usluge. Sam obstoj neformalnih mrež ni problematičen, saj ne smemo pozabiti na njihove pozitivne posledice, kot je izmenjava znanj in izkušenj, ter posledično pospeševanje razvoja in inovacij. Problematičen je tisti spekter delovanja neformalnih mrež, ki že meji na korupcijo, torej takrat, ko člani takšnih neformalnih mrež ne upoštevajo pravil in zakonodaje in delujejo zgolj v korist samim sebi ali pa v korist svojih kolegov. Tukaj gre za tako imenovano kreativno prilagodljivost pri čemer so neformalne mreže uporabljene za namene »formalnih« dejavnosti; takšna prilagodljivost služi predvsem privatnim koristim posameznikov in običajno ne služi večini. Znano pa je



dejstvo, da neformalna komunikacija določa formalno delovanje (Dobovšek, Grodeland, 2005).

V Sloveniji je politična situacija kritična ravno zaradi mrež, ki so bile vzpostavljene v preteklosti. V javnem sektorju je prisoten močan političen vpliv. Neformalne mreže so zelo močne zlasti na področju gospodarstva, kjer je za uspešno delovanje potrebno poznati prave ljudi. Zaradi majhnosti slovenskega trga se vplivi tujih neformalnih mrež le redko pojavljajo, in sicer zgolj na področju investicij v velika podjetja. Kljub temu, da je sama zakonodaja dobra, je zelo malo dejanske implementacije v vsakdanjem življenju. Kazni so ne samo prenizke, temveč se tudi ne izvajajo dosledno.

## **5.1. Študija neformalnih mrež v Sloveniji**

Rezultati študije v Sloveniji<sup>20</sup> kažejo, da je raven politične kulture oziroma raven demokracije še vedno precej nizka, ter da interesi političnih strank ne odražajo dejanskih potreb slovenske družbe. Lahko bi zaključili, da je politični položaj v Sloveniji šibak ravno zaradi vpliva neformalnih mrež, ki so nastale v preteklih letih, saj je njihov vpliv v političnem sektorju precej močan. Sama zakonodaja je sicer zadostna, vendar pa je problem v tem, da se zakoni v vsakdanjem življenju ne spoštujejo oziroma zakoni za določene ne veljajo. Poleg tega so kazni na splošne prenizke in tudi te se v praksi ne izvajajo oziroma se ne izvajajo enako za vse državljanke.

Na področju gospodarstva je potrebno omeniti, da vlaganja v gospodarstvo niso zadostna, gospodarska rast pa je zanemarljiva. Za uspeh je potrebno poznati prave ljudi na položajih. Nekatere gospodarske veje sicer dobro uspevajo, vendar pa druge industrijske panoge v določenih regijah, kot je na primer mariborska regija, drsijo v krizo ali pa le še životarijo; hkrati pa narašča nezaposlenost. Področje gospodarstva je že samo po sebi zelo prepleteno, saj podjetja drug drugemu dejansko zagotavljajo obstoj, pri čemer se vpletejo neformalne mreže. Tukaj gre predvsem za nacionalne neformalne mreže, medtem ko so vplivi neformalnih mrež drugih držav precej redkejši in jih lahko opazimo samo na področju vlaganj v velika podjetja.

---

<sup>20</sup> Povzeto po Dobovšek, Grodeland, 2005.

Povezave med politično sfero in gospodarstvom so opazne pri pomembnejših, večjih primerih. Ta povezava je precej očitna pri financiranju volitev.

Tudi na področju sodstva je mogoče opaziti vedno večji politični pritisk, kar je postalo očitno ob poskusu, da bi se sodnikom odvzela pravica trajnega mandata. Kljub temu, da so se zakoni sprejemali v naglici in večinoma brez sodelovanja stroke, pa so sami zakoni dobro zastavljeni in tako mreže nimajo velikega vpliva na sodnike. Seveda pa mreže stremijo po močnejšem vplivu na sodno vejo, tako da se utegne ta položaj v prihodnosti spremeniti in poslabšati.

Zaskrbljujoče je dejstvo, da je vpliv neformalnih mrež velik na vseh podočjih, tako na področju gospodarstva, politike, državnih institucij, medijev, itd. Ravno zaradi majhnosti Slovenije so vsa področja med seboj tesno prepletena, kar posledično spodbuja in pospešuje oblikovanje in rast neformalnih mrež. Takšen daj-dam pristop je prisoten na vseh področjih, od oblikovanja zakonov, do zaposlovanja, financiranja poslov, financiranja volitev, itd. Naša majhnost pa nas obvaruje vsaj pred vplivi tujih neformalnih mrež, saj naš trg zanje ni zanimiv. Nekaj vpliva tujih neformalnih mrež je opaznega samo v podjetjih, ki sodelujejo s tujimi družbami, kot na primer Krka ali Lek.

Na področju zaposlovanja bi lahko rekli, da je trenutno praktično nemogoče dobiti delo brez pomoči zvez ali neformalnih mrež. Poleg tega se kaže tudi pritisk takšnih zvez in neformalnih mrež na delo zaposlenih. Na tem področju je pomembno vlaganje v osveščanje ter doslednejše upoštevanje zakonodaje.

Na splošno gledano bi lahko rekli, da je v primerjavi s stanjem v prejšnjem sistemu sedaj stanje boljše, saj obstaja več političnih strank, več neodvisnih medijev, ki nadzirajo drug drugega. Stopnja korupcija je v veliki meri nespremenjena, vendar pa je sedaj vsaj veliko bolj vidna, kar nedvomno vodi k zmanjševanju stopnje korupcije. Poostritev in doslednejše izpolnjevanje zakonodaje je sicer nujno potrebno, vendar ne bo rešilo nastale situacije. Potrebno bi bilo ponovno vzpostaviti zaupanje prebivalstva v institucije, kar lahko dosežemo le z doslednejšim delovanjem institucij in povečanjem njihove profesionalnosti.

## 5.2. Raziskave na področju korupcije

Vprašanje korupcije je v zadnjih letih vedno bolj aktualno in posledično so bile izvedene številne raziskave tega področja, med katerimi so tudi: mednarodna raziskava »Korupcijska klima v srednje- in vzhodnoevropskih državah«, mednarodna raziskava »Korupcijska klima v Evropi«, ter raziskava »Stališča o korupciji v Sloveniji 2006«, katere so v nadaljevanju podrobneje predstavljene.

### 5.2.1. Korupcijska klima v srednje in vzhodnoevropskih državah

Mednarodna raziskava *Korupcijska klima v srednje in vzhodnoevropskih državah*<sup>21</sup> (ponovitev raziskave iz leta 2001) je bila izvedena konec leta 2003 in v začetku leta 2004. Pri raziskavi je sodelovalo 14 držav<sup>22</sup>, anketiranih je bilo 14.000 oseb starejših od 15 let; v vsaki državi približno 1000.

Raziskava je pokazala, da večina anketirancev sodelujočih držav meni, da podkupnine in korupcija niso normalen del življenja; vendar pa več kot tretjina anketirancev v tej regiji priznava, da so sami dali podkupnino vsaj enkrat ali dvakrat. Več kot polovica anketirancev (57%) je mnenja, da podkupnine niso potrebne in da bi z nekoliko potrpežljivosti lahko delali in živeli brez njih. Toda pri primerjavi rezultatov z rezultati raziskave iz leta 2001 ugotovimo, da se je situacija nekoliko poslabšala, saj je vedno več ljudi prepričanih, da se v vsakdanjem življenju korupciji ne morejo izogniti.

Med sodelujočimi državami naj bi bila korupcija najbolj razširjena na Slovaškem, kjer je dve petini anketirancev prepričanih, da so podkupnine del njihovega življenja. Podobno razmišljajo tudi v Romuniji, Litvi, na Madžarskem in Češkem, medtem ko se sodelujoči v Avstriji, Estoniji in Sloveniji čutijo najmanj obvezani k dajanju podkupnin. Zgolj 12% sodelujočih v Sloveniji je izrazilo prepričanje, da brez korupcije ni mogoče preživeti; tako mislečih je več med samo-zaposlenimi, gospodinjami in nezaposlenimi.

---

<sup>21</sup> Raziskava je bila izvedena kot mednarodni projekt v okviru raziskovalne mreže GfK. Koordiniralo jo je podjetje GfK Praga, v Sloveniji pa jo je izvedla tržnoraziskovalna hiša Gral-Iteo. Povzeto iz spletne povezave [http://www.gfk.si/4\\_1\\_rezultati\\_korupcija2004\\_pr.php](http://www.gfk.si/4_1_rezultati_korupcija2004_pr.php) dne 24.01.2007

<sup>22</sup> Avstrija, Bolgarija, Hrvaška, Češka, Estonija (prvič), Madžarska, Litva (prvič), Poljska, Romunija, Rusija, Srbija in Črna Gora (prvič), Slovaška, Slovenija in Ukrajina

Večina sodelujočih (60%) je odgovorila, da nikoli ne daje podkupnin, medtem ko je več kot tretjina (36%) anketirancev takšno dejanje priznala. Približno petina vprašanih je povedala, da so njihove izkušnje z dajanjem podkupnin redke. Rezultati kažejo, da pripravljenost za dajanje podkupnin raste z višino zaključene izobrazbe anketirancev. Osebe, ki dajejo podkupnine so večinoma univerzitetno izobražene; medtem ko osebe z osnovno šolo dajejo podkupnine »samo« v 23% primerov. Med tistimi, ki dajejo podkupnine pogosteje, so tudi anketiranci z nadpovprečnimi dohodki, ter predstavniki srednje generacije (stari 30-44 let). Kljub temu je raziskava pokazala, da ljudje v zadnjih letih vedno bolj zavračajo sodelovanje pri koruptivnih dejanjih, in sicer podkupnine zavračajo predvsem prebivalci Slovenije (85%), Hrvaške, Poljske, Avstrije in Bolgarije.

Po mnenju 22% anketirancev je korupcija najbolj razširjena v zdravstvu, sledita mu področji javne uprave in pravosodja, kar so enaki rezultati kot pri raziskavi leta 2001<sup>23</sup>. Vprašani so izrazili zelo kritično stališče do korupcije v javni upravi. Večina (79%) anketirancev je mnenja, da živijo v državi, kjer je veliko korupcije, toda hkrati imajo občutek, da njihova vlada ne želi ukrepati. Zanimivo je dejstvo, da je večina sodelujočih pokazala odklonilen odnos do podkupovanja, vendar kljub temu v vseh državah<sup>24</sup>, razen v Avstriji, menijo, da živijo v državi z veliko korupcije. To stališče se iz leta v leto očitno krepi. "Občutek korupcije je verjetno povezan s stopnjo sprememb v državi, ter z negotovostjo in strahovi, ki jih te spremembe prinašajo," je komentiral rezultate direktor Gral Iteo-ja Rudi Tavčar.

Kljub temu, da je večina anketirancev mnenja, da živijo v državi z veliko korupcije in ob tem ne zaupajo svoji vladi glede reševanja tega problema, kar 83% vprašanih meni, da se mora proti korupciji boriti država in ne ljudje<sup>25</sup>. Raziskava je pokazala, da se odnos vprašanih do boja proti korupciji v zadnjih letih ni bistveno spremenil. Antikorupcijski ukrepi s strani državljanov so relativno omejeni, saj bi zgolj 15% anketirancev obvestilo policijo, če bi bili priča podkupovanju<sup>26</sup>. Največji odpor proti korupciji je bil zabeležen v Sloveniji, Avstriji in na Hrvaškem, medtem ko so v tem smislu najmanj pogumni prebivalci Ukrajine.

---

<sup>23</sup> V Sloveniji kar 30% vprašanih meni, da je največ korupcije v zdravstvu. Takšnega mnenja so v večji meri starejši, upokojnenci in nezaposleni. Mlajši, študentje in aktivni del populacije pa so v večji meri mnenja, da je več korupcije v pravosodju in javni upravi.

<sup>24</sup> 88% v Sloveniji

<sup>25</sup> 95% v Sloveniji

<sup>26</sup> 22% v Sloveniji

Splošno gledano lahko zaključimo, da je pripravljenost soočenja s korupcijo v večini srednje in vzhodnoevropskih držav precej slabotna, kar seveda ne omogoča kritičnega izboljšanja situacije.

»Ti rezultati potrjujejo tako naše rezultate kot tudi rezultate tujih raziskav, veseli pa podatek, da večina ne bi podkupovala. Splošno, a napačno prepričanje ljudi, da lahko le država kaj stori, je pomembna usmeritev novi protikorupcijski komisiji, ki si prizadeva za enotno fronto. Država je lahko generator, motivator boja, ključno pa je sodelovanje civilne družbe, zasebnega sektorja in splošne javnosti, torej sprememba mentalitete, ki je lahko desetletja dolg proces« (Kos, [http://www.gfk.si/4\\_2\\_lclank.php?cid=974](http://www.gfk.si/4_2_lclank.php?cid=974) dne 25.01.2007).

### **5.2.2. Korupcijska klima v Evropi**

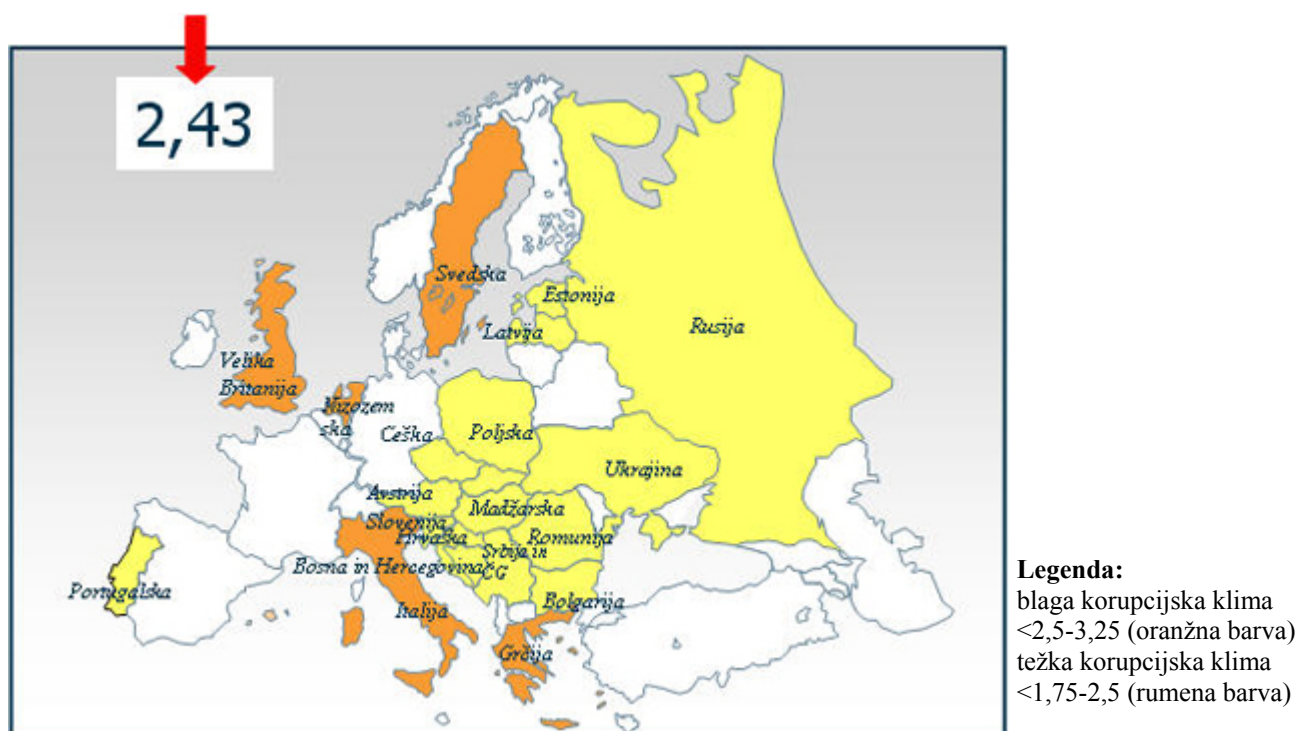
Mednarodna raziskava »*Korupcijska klima v Evropi*«<sup>27</sup> je bila izvedena leta 2006, ter je vključevala 21 držav, in sicer tako zahodno-evropske države kot tudi države iz srednje in vzhodne Evrope, med katerimi je bila tudi Slovenija.

Raziskava je pokazala, da znaša indeks korupcijske klime (CCI - corruption climate index) v celotni regiji 2,43 (na lestvici od 1 do 4, pri čemer 1 pomeni najmočnejšo in 4 najšibkejšo korupcijsko klimo). Najšibkejša korupcijska klima je na Švedskem (2,68), medtem ko je najmočnejša v Rusiji (2,27). V Sloveniji je indeks korupcijske klime 2,32, kar jo uvršča v skupino držav s koruptivno klimo, v kateri so še Rusija, Bolgarija, Ukrajina in Slovaška.

---

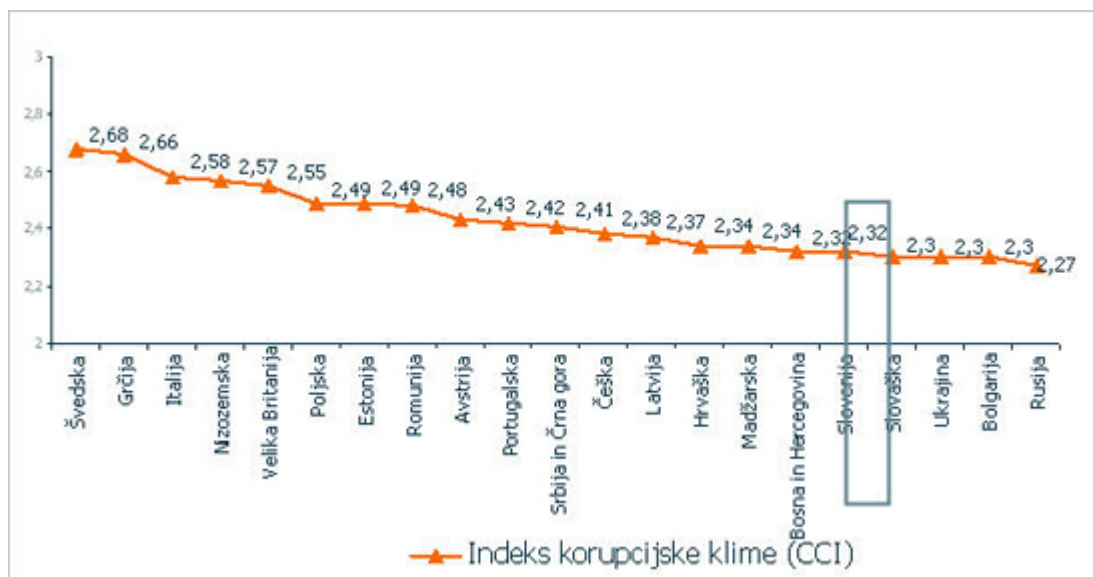
<sup>27</sup> Kontinuirana raziskava, ki jo je izvedlo tržno-raziskovalno podjetje GfK Praga, v Sloveniji je raziskavo opravilo podjetje GfK Gral-Iteo. <http://www.gfk.si/lnovice.php?NID=1680> dne 24.01.2007

Slika 5.1: Korupcijska klima v Evropi



Vir: GfK Group

Slika 5.2: Indeksi korupcijske klime (CCI) po državah



Vir: GfK Group

Kljub razmeroma slabi sliki splošne korupcijske klime pa zgolj 18 % državljanov Evrope korupcijo percipira kot nekaj samoumevnega oziroma kot običajen del vsakdanjega življenja. V Sloveniji je takšnega mnenja še nekoliko manj prebivalcev od evropskega povprečja, in sicer 11 %.

Približno 60 % vprašanih v celotni regiji je izrazilo prepričanje, da podkupnine niso nujne in da tisti, ki je nekoliko potrpežljiv lahko shaja brez njih ali pa bili so celo prepričani, da so podkupnine popolnoma nepotrebne. Po mnenju slabe tretjine vprašanih (30 %) podkupnine nimajo nobenega smisla, saj je vse mogoče doseči po zakoniti poti. Več kot dve tretjini (71 %) anketiranih državljanov evropskih držav kategorično zavrača koruptivna dejanja in so zatrdili, da nikoli ne dajejo podkupnin. V Sloveniji je ta odstotek še višji, saj je kar 89 % anketiranih zatrdilo, da nikoli ne dajejo podkupnin. Ob tem je zanimivo, da delež tistih, ki včasih dajo ali so dali podkupnino, narašča z ravno dosežene izobrazbe. Skoraj tretjina (30 %) tistih, ki imajo doseženo univerzitetno izobrazbo je pripravljenih dati podkupnino, medtem ko je na takšno dejanje pripravljenih le 16 % tistih, ki imajo osnovnošolsko izobrazbo.

Anketirani državljani evropskih držav ocenjujejo, da je korupcija najbolj problematična na področju vlade in zdravstva (14%), čemur sledita gospodarstvo/podjetništvo in sodstvo (10%), na tretjem mestu so državna oblast, politične stranke in policija (9 %). V Sloveniji je največ anketirancev prepričanih, da je korupcija najbolj problematična na področju političnih strank (14 %), čemur sledi področje zdravstva (13 %).

Ob tem je zanimivo dejstvo, da bi v povprečju zgolj 26 % vseh anketiranih Evropejcev obvestilo policijo, če bi bili priča situaciji, ko bi zasebno podjetje ali oseba podkupovala državnega uslužbenca. Največja verjetnost, da bi anketiranci obvestili policijo, če bi bili priča koruptivnim dejanjem, je v Veliki Britaniji (50 %), na Švedskem (45 %), v Grčiji (44 %) in na Nizozemskem (44 %), najmanj pa v Ukrajini (9 %), Rusiji (11 %), Bolgariji (16 %) in na Madžarskem (17 %). V Sloveniji bi o primeru korupcije policijo obvestilo 27 % anketirancev, torej približno enak delež kot je povprečje vseh raziskovanih držav.

Čeprav je večina anketiranih državljanov evropskih držav (70 %) mnenja, da živijo v korumpiranih družbah (v Sloveniji 62 %), so anketiranci izrazili prepričanje, da se morata proti podkupninam in korupciji boriti država in vlada, ter ne običajni ljudje (84 %). Takšno prepričanje je najbolj prevladujoče med anketiranci Bosne in Hercegovine, Hrvaške, Slovenije in Latvije. Kar 93 % anketiranih državljanov Slovenije je namreč prepričanih, da je boj proti korupciji naloga države.

### 5.2.3. Stališča o korupciji 2006 v Sloveniji

Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij Inštituta za družbene vede FDV je v oktobru leta 2006 po naročilu Komisije za preprečevanje korupcije Republike Slovenije izvedel telefonski intervju s pomočjo standardiziranega vprašalnika »Stališča o korupciji«.

Presoja o razširjenosti korupcije v javnih službah anketiranci v največji meri opirajo na poročanje medijev in v manjši meri na osebne izkušnje s korupcijo. Odgovori na izhodiščno vprašanje »Ali ste imeli vi ali vaši bližnji v zadnjem letu kakršnokoli izkušnjo s korupcijo?«, govorijo o razmeroma nizki razširjenosti korupcije v Sloveniji, saj že peto leto zapored približno 95% vprašanih ni imelo izkušnje s korupcijo v zadnjem letu.

Na vprašanje o sprejemanju podkupnine v javnih službah se je kot prevladujoče izkazalo prepričanje o razmeroma veliki razširjenosti korupcije v javnih službah, kajti kar 41% anketirancev ocenjuje, da podkupnino v javnih službah sprejema »precej javnih uslužbencev«. 38% anketirancev je izrazilo mnenje, da podkupnino sprejema »le nekaj javnih uslužbencev«, 9% anketirancev je mnenja, da to počnejo skoraj vsi javni uslužbenci, zgolj 2,3% anketirancev pa meni, da javni uslužbenci ne sprejemajo podkupnin. Ob tem je zanimivo dejstvo, da se ocene o razširjenosti korupcije v javnih službah niso spremenile v petletnem obdobju meritev, nespremenjena je ostala tudi sociodemografska struktura anketirancev. Prepričanje o razširjenosti korupcije prevladuje med anketiranci s poklicno izobrazbo, zaposlenimi v gospodarstvu, kmeti, študenti, brezposelnimi in mlajšimi anketiranci. Vpliv medijev na oblikovanje stališč o razširjenosti korupcije v javnih službah je največji med mlajšimi in anketiranci z nižjimi stopnjami izobrazbe, razmeroma visok pa je tudi med anketiranci v najvišji starostni skupini. Osebno izkušnjo, kot podlago za oblikovanje prepričanja o razširjenosti korupcije, so izrazili anketiranci s slabšim finančnim položajem, anketiranci s poklicno izobrazbo ter v tokratni meritvi tudi anketiranci z višjo izobrazbo, samozaposleni in moški.

Na vprašanje težavnosti problema korupcije v Sloveniji več kot polovica vprašanih ocenjuje, da je korupcija v Sloveniji velik oz. zelo velik problem, tretjina anketirancev meni, da je problem srednje velik in le manjši del ocenjevalcev meni, da korupcija v Sloveniji ni problematična.



Odgovori na vprašanje o ravnanju posameznikov kažejo na nizko načelno pripravljenost posameznikov, da bi sodelovali v korupciji, saj je 36% anketiranih izrazilo prepričanje, da je najboljša pasivna drža oz. počakati, da se stvari uredijo, 15% anketirancev je mnenja, da naj posameznik za doseg cilja uporabi zveze oz. ponudi napitnino, 4% anketirancev je prepričanih, da naj posameznik nameravano doseže brez ustreznih dovoljenj, 14% anketiranih ne vidi rešitve za težavo. Kar 21% anketirancev bi o problemu obvestilo predstojnika urada/predsednika komisije za preprečevanje korupcije, kar pokaže, da se je segment takšnih aktivnih anketirancev povečal kar za 7 odstotnih točk oz. 50% v primerjavi z letom 2002.

Na vprašanje ocene verjetnosti korupcije na izbranih področjih je tako kot v predhodnih meritvah tudi tokrat največ anketirancev izrazilo prepričanje, da je največja verjetnost za pojav korupcije v zdravstvu, sledijo odvetniki, policisti, poslanci in inšpektorji. Na dno lestvice glede verjetnosti korupcije se po mnenju anketirancev uvrščajo učitelji, profesorji in davčni uslužbenci. Čeprav so ugotovitve podobne tistim iz prejšnjih meritev, je vendarle prišlo do nekaterih premikov, in sicer se je delež anketirancev, ki ocenjujejo verjetnost korupcije od leta 2002 zmanjšal pri ocenjevanju dela inšpektorjev inšpekcijskih služb (-3,5%), dela zaposlenih na občinskih upravah (-6,5%), dela uradnikov na ministrstvih (-1,2%), ter dela učiteljev (-3,5%). Povečal se je delež anketirancev, ki navajajo verjetnost korupcije pri poslancih (2,1%), davčnih uslužbencih (7,3%), carinikih (5,1%), odvetnikih in notarjih (3,1%), ter zdravnikih (3,2%).

Po mnenju anketirancev sta najverjetnejša vzroka za pojav korupcije v Sloveniji neučinkovit pregon korupcije in prenizke kazni, in sicer je o tem prepričanih 23% anketirancev. 15% anketirancev za slabo stanje na tem področju krivi tudi pomanjkljivo zakonodajo. Med vzroki za korupcijo so po mnenju anketirancev tudi ustaljene navade ljudi (14%) oz. pasivno sprejemanje korupcije (4%).

Za boj proti korupciji so po mnenju anketirancev najbolj zaslužni mediji, ter komisija za preprečevanje korupcije. Na »dno« nabora tistih, ki so pripomogli k boju proti korupciji anketiranci uvrščajo sodišča, vlado, upravne enote, ter odvetniške pisarne.

Na vprašanje o osebnih izkušnjah s korupcijo je največje število anketirancev navedlo področje zdravstva, čemur so sledili (letos prvič) policisti oz. izkušnje s korupcijo pri policijskih postopkih. Sledile so izkušnje s korupcijo pri uveljavljanju pravice do pokojnine

oz. do različnih podpor, nato področje izobraževanja, postopki pri odvetnikih, občinskih uradih, postopki pri odmeri in plačilu davka, na zadnji dve mesti pa so anketiranci uvrstili postopke na sodiščih in inšpekcijah. V tej oceni so združene samoiniciativne aktivnosti jemalca in dajalca uslug, ter vse druge oblike korupcije, ko je anketiranec presodil, da lahko le tako reši težavo, pri čemer je najpogosteje šlo za uporabo vez in poznanstev.

Pomembno vprašanje percepcije korupcije, in mogoče še bolj prizadevanj za zniževanje korupcije, je načelna pripravljenost, da primere korupcije prijavimo. Medletna primerjava meritev kaže, da razlike v načelni pripravljenosti sicer niso velike, vendar pa se majhne spremembe gibajo v smeri nižje tolerance korupcije, ter s tem višje stopnje pripravljenosti aktivnega posega (prijavljanje) proti korupciji. Primer korupcije bi tako prijavilo več kot 55% vprašanih.

Vprašanje komu bi prijavili primere korupcije meri zaupanje in poznavanje institucij, ki naj bi korupcijo preprečevale. Zanimiva je ugotovitev, da se je razmerje prijav primerov korupcije med policijo in komisijo za preprečevanje korupcije od leta 2002 obrnilo<sup>28</sup>, in sicer bi v letu 2006 primer korupcije komisiji prijavilo 38% anketirancev, policiji pa 34%. Hkrati pa se zmanjšuje se pripravljenost, da bi korupcijo naznanjali medijem. Enako velja za državno tožilstvo, sodišča in urad za preprečevanje pranja denarja. Zanimivi so odgovori tistih, ki primera korupcije ne bi prijavili, in sicer 32,2% takšnih anketirancev pravi, da primera ne bi prijavili, ker se bojijo morebitnih negativnih posledic, 24,1% je izrazilo prepričanje, da prijava ne bi imela učinka, ker dejanja ne bi bilo mogoče dokazati, 15,8% je prepričanih, da prijava ne bi sprožila postopkov. 6,6% anketirancev enostavno ni vedelo kje bi bilo treba prijavo podati.

Splošno gledano bi lahko zaključili, da se širša javnost zaveda problematike korupcije in takšna dejanja tudi obsoja, vendar so raziskave pokazale prevladujoče prepričanje, da se mora proti korupciji boriti zgolj država, ne pa tudi njeni državljani. Takšno prepričanje je nedvomno problematično, saj je uspešno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje korupcije mogoče doseči le s sodelovanjem na vseh področjih, kar vključuje aktivno sodelovanje širše javnosti. Ob tem je potrebno izpostaviti, da se je v Sloveniji segment posameznikov, ki bi ob srečanju s korupcijo obvestili primerne organe povečal kar za 50% v primerjavi z letom 2002, kar je nedvomno spodbujajoče.

---

<sup>28</sup> Leta 2002 bi 47% anketirancev zaznani primer korupcije prijavilo policiji, medtem ko bi 22,2% anketirancev primer korupcije prijavilo komisiji za preprečevanje korupcije.

Predstavljene raziskave so se osredotočile predvsem na korupcijskem delovanju v okviru podkupovanja, vendar ne smemo pozabiti, da korupcijska dejanja ne pomenijo zgolj podkupovanja, temveč tudi uporabo zvez, kontakov in neformalnih mrež, zato bom podrobneje predstavila raziskavo Norveškega inštituta za urbane in regionalne raziskave, ki je posvečena izključno problematiki na omenjenemu področju.

## **6. Raziskovalni projekt o korupciji in neformalnih mrežah**

Raziskovalni projekt o korupciji in neformalnih mrežah se izvaja v štirih državah, in sicer v Bolgariji, Češki republiki, Romuniji in Sloveniji, pod vodstvom Norveškega inštituta za urbane in regionalne raziskave (NIBR) v Oslu. Koordinatorica projekta je dr. Ase Berit Grodland, raziskovalka pri NIBR. V Sloveniji je raziskavo vodil doc. dr. Bojan Dobovšek, predstojnik Katedre za Kriminalistiko, Kriminologijo in Kazensko pravo, ter član Komisije za preprečevanje korupcije. Glavni cilj projekta je identifikacija in proučevanje pojava neformalnih mrež v Vzhodni Evropi, ki olajšujejo nastajanje in širjenje korupcije, ter zmanjšujejo učinke protikorupcijske reforme. V nalogi se bom osredotočila na rezultate raziskave opravljene v Sloveniji.

### **6.1. Opredelitev raziskovalnega projekta**

Raziskava bo identificirala in proučevala neformalne mreže na področju političnih strank, gospodarstva, javnih naročil, sodstva, medijev in nevladnih organizacij, ter vpliv takšnih neformalnih mrež na pojav in širjenje korupcije. Poleg tega bodo tako pridobljeni podatki potrebni za politične usmeritve Evropske Unije, Sveta Evrope, ter tudi posameznih držav, glede spodbujanja učinkovitosti protikorupcijskih politik v Vzhodni Evropi in posledično zagotavljanje obstoja demokratičnih vrednot, na katerih sta osnovana Evropska Unija in Svet Evrope. Vsi rezultati raziskave temeljijo na osebnih izkušnjah anketirancev, na medijskih poročilih, na izkušnjah njihovih prijateljev, družinskih članov, kolegov, itd.

Kot sem že omenila, so v raziskavo vključene Bolgarija, Češka republika, Romunija in Slovenija. Češka republika in Slovenija predstavljata državi članici Evropske Unije, saj sta bili v Unijo sprejeti maja 2004. Bolgarija in Romunija pa sta na poti k priključitvi Evropski Uniji, pristopili naj bi leta 2007 ali pa še kasneje. Poleg tega nam takšna izbira držav omogoča primerjavo delovanja in vpliva neformalnih mrež v majhnih državah, kot sta Češka republika in Slovenija, ter v velikih državah, kot sta Bolgarija in Romunija; v državah, ki so precej etnično homogene (Češka republika in Slovenija) in državah, ki imajo velike narodnostne manjšine (Bolgarija z veliko turško manjšino in Romunija s številno madžarsko manjšino);

državah, ki niso sledile sovjetskemu modelu socializma (Slovenija in Romunija) in državah, ki so takšen model prevzele (Češka republika in Bolgarija).

Celoten raziskovalni projekt se izvaja pod vodstvom Norveškega inštituta za urbani in regionalni razvoj (NIBR), ter v sodelovanju z odgovornimi v posamezni državi. Kot že omenjeno se raziskava v Sloveniji izvaja pod vodstvom dr. Bojana Dobovška (Fakulteta za policijsko-varnostne vede v Ljubljani). V Češki republiki se raziskava izvaja pod vodstvom dr. Pavla Frica (Center za družbene in gospodarske strategije, Fakulteta za sociološke znanosti na Karlovi univerzi v Pragi), v Bolgariji pod vodstvom g. Alexandra Stojanova (Raziskovalni center Vitosha, Sofija), ter v Romuniji pod vodstvom dr. Alina Mungiu-Pippidi (Romunsko akademsko združenje/Gallup Romunija). Dr. Alena Ledeneva (ŠEES, Univerzitetni kolegij v Londonu) in dr. Heinka Pleinesa (Raziskovalni center za vzhodno Evropo, Bremen) pa pri projektu sodelujeta kot računalniška strokovnjaka za spletne mreže.

## **6.2. Izvedba raziskave**

V vsaki od sodelujočih držav je bilo med decembrom 2003 in marcem 2004 izvedenih več kot 100 poglobljenih razgovorov, od katerih jih je bilo 90 uporabnih za nadaljnjo analizo. Razgovori so bili strukturirani, vendar hkrati tudi odprti, torej je bilo vprašanja mogoče prilagajati glede na odgovore anketiranca. Anketiranci so bili razdeljeni na naslednjih devet kategorij:

1. izvoljeni predstavniki,
2. predstavniki političnih strank,
3. državni tožilci in sodniki,
4. uradniki za javna naročila,
5. predstavniki nacionalnih podjetij,
6. predstavniki mednarodnih podjetij delujočih v Sloveniji,
7. predstavniki nacionalnih in mednarodnih nevladnih organizacij,
8. predstavniki medijev,
9. predstavniki Evropske Unije, Sveta Evrope, ter državni vladni uradniki, ki delujejo na področju boja proti korupciji.

Približno polovica anketirancev je dejavna na državni ravni, polovica pa na regionalni ravni, kar omogoča primerjavo neformalnih mrež na različnih ravneh.

Razgovori so trajali od 60 do 90 minut, ter so bili izvedeni v domačem jeziku. Kot že omenjeno, so bili razgovori strukturirani, torej so potekali po predhodno pripravljenem navodilu oz. vprašalniku, ki je razgovor omejil na pet glavnih področij. Razgovor se je začel s splošnimi pogledi anketiranca na spoštovanje zakonov in zakonodaje, sledili so splošni pogledi anketiranca glede uporabe zvez, kar se je nadgradilo z vprašanji glede splošnega mnenja o neformalnih mrežah. Sledila je tema osebne izpostavljenosti zvezam in neformalnim mrežam in s tem povezana uporaba zvez in neformalnih mrež, ter na koncu osebno mnenje anketiranca glede povečevanja pozitivnih strani neformalnih mrež in omejevanja negativnih aspektov omenjenih mrež.

Vsi razgovori so bili prevedeni v angleški jezik in nato kodirani v programu za kvalitativno analizo podatkov (QSR NUD\*IST). Osnovno enoto za kodiranje je predstavljal en odgovor anketiranca na vprašanje. Do podvojenega kodiranja je prišlo v primerih, ko je odgovor anketiranca na določeno vprašanje vseboval problematiko, katero je pokrivala več kot ena kodna kategorija. Prav tako je bilo podobno kodiranih več odgovorov istega anketiranca v primeru, da je anketiranec podal odgovor na eno vprašanje v večih odgovorih. Nekateri anketiranci niso bili pripravljeni odgovoriti na vsa vprašanja in v teh primerih posledično ni bilo odgovorov, katere bi lahko kodirali. Posledično skupno število tekstovnih enot v tabelah ne ustreza skupnemu številu anketirancev. Na podlagi zaključenega kodiranja je število tekstovnih enot, kodiranih za vsako kodirno kategorijo, izraženo v odstotkih in prikazano v tabelah. Poleg tega so bile postavljene neodvisne spremenljivke za vsako kategorijo anketirancev, ki so navzkrižno tabulirane z vsako kodo in tako je bilo mogoče primerjati ugotovitve pri vsaki kategoriji anketirancev. Statistične ugotovitve so tako kombinirane z ugotovitvami vsebinske analize.

## 6.3. Analiza rezultatov

### 6.3.1. Mnenja anketirancev o zakonodaji

Na vprašanje *če so mnenja, da prebivalci in prebivalke<sup>29</sup> Slovenije spoštujejo zakonodajo* je približno 75% anketirancev odgovorilo pritrdilno, od tega jih je približno 60% na vprašanje nemudoma pritrdilo, medtem ko jih je približno 15% še dodalo, da prebivalci Slovenije zakone sicer spoštujejo, vendar le do neke mere. Ob tem je bila večkrat izpostavljena problematika nepoznavanja zakonodaje, čemur so nekateri anketiranci pripisovali tako imenovano nenamerno nespoštovanje zakonodaje. V teh primerih prebivalci Slovenije po mnenju anketirancev zakone kršijo ne da bi se tega sploh zavedli, za kar pa krivijo veliko število zakonov in predpisov, ki so velikemu delu prebivalstva nerazumljivi in nepoznani. Po njihovem mnenju gre v takšnih primerih dejansko bolj za spregled določenega zakona, kot pa za namerno kršitev oziroma nespoštovanje.

Medtem ko so že omenjeni anketiranci kot razlog za nenamerno kršenje zakonodaje navajali njeno nepoznavanje, so drugi anketiranci izpostavljali ravno dobro poznavanje zakonodaje kot "prednost" pri iskanju lukenj v zakonodaji in dobičkonosnih stranpoti. Eden od anketirancev je takšno iskanje lukenj celo imenoval "slovenski nacionalni šport" (anketiranec F9). Takšnih anketirancev, ki so na vprašanje odgovorili negativno, torej, da Slovenci zakonodaje ne spoštujejo je bilo približno 23%, pri čemer so poleg že omenjenega iskanja lukenj v zakonodaji oziroma "kreativne uporabe zakonodaje" (anketiranec A4) kot razlog pogosto navajali samo kulturo v državi, pri čemer vrlina ni v spoštovanju zakonov in predpisov, temveč v uspešnem iskanju čimbolj dobičkonosnih stranpoti in bližnjic. Nekateri anketiranci kot razlog za takšno kulturo navajajo preteklost naše države, torej naj bi se takšno delovanje vzpostavilo v času bivše Jugoslavije.

Čeprav je procentualno približno podobna količina anketirancev posameznih skupin na vprašanje pritrdila, je večina anketirancev iz skupine državnih tožilcev in sodnikov izrazila mnenje, da prebivalci Slovenije zakonodaje ne spoštujejo, pri čemer je bilo izpostavljeno področje davkov. Poleg tega so poudarili že omenjeno iskanje lukenj v zakonodaji. Eden od

---

<sup>29</sup> V nadaljevanju bom uporabila moško obliko besede prebivalec, respondent, anketiranec, itd. za oba spola.

anketirancev je takšno nespoštovanje zakonodaje obrazložil s tem, da prebivalci preprosto ne zaupajo institucijam. Zelo podobna stališča so sicer izrazili predstavniki Evropske Unije, Sveta Evrope, ter državni vladni uradniki, ki delujejo na področju boja proti korupciji, kljub temu pa jih je večina izrazila prepričanje, da prebivalci zakonodajo spoštujejo. Anketiranci s področja politike, torej predstavniki političnih strank in izvoljeni predstavniki, so bili mnenja, da prebivalci zakone sicer večinoma spoštujejo, vendar pa določene zakone kršijo, kar je ostalo kot del navad iz prejšnjega sistema, toda primeri takšnih kršitev niso bili navedeni. Predstavniki medijev izpostavljajo predvsem tako imenovano kulturo izogibanja zakonov v prid lastne koristi. Podobno mnenje so izrazili predstavniki nevladnih organizacij, pri čemer so dodali še dejstvo, da prebivalci zakone spoštujejo predvsem zato, ker se bojijo sankcij. Predstavniki nacionalnih in mednarodnih podjetij so v večini izrazili mnenje, da prebivalci zakonodajo spoštujejo, vendar zgolj zato, ker ga pač morajo in zgolj delno, kajti »zakon je zato, da se ga krši« (anketiranec G9).

Večina anketirancev meni, da Slovenci sicer v veliki meri spoštujejo zakonodajo, toda hkrati venomer iščejo bližnjice in stranpoti za doseganje lastnih koristi. Posameznikov, ki jim to uspeva, po mnenju anketirancev družba kot celota ne obsoja, temveč jih občuduje in označuje kot uspešne.

Mnenja anketirancev glede *reakcij prebivalcev Slovenije na »nepošteno« zakonodajo* so sicer deljena, vendar nekaj več anketirancev meni, da bi prebivalci zakon vseeno spoštovali, čeprav bi bili mnenja, da je nepošten. Ob tem je potrebno poudariti, da je velik del anketirancev izrazil prepričanje, da bi omenjeni zakon spoštovali predvsem, če bi se bali sankcij oziroma če bi bile sankcije dovolj velike, da bi preprečile nespoštovanje. V nasprotnem primeru, torej če ne bi bilo primernih sankcij, bi prebivalci po njihovem mnenju takšno zakonodajo spoštovali v manjši meri ali je sploh ne bi spoštovali oziroma bi jo poskušali obiti na takšen ali drugačen način. Več anketirancev je izrazilo prepričanje, da ljudje pri spoštovanju zakonov gledajo predvsem na lastne koristi, torej jih spoštujejo, če imajo od tega korist. Skoraj 10% anketirancev je izrazilo prepričanje, da bi prebivalci Slovenije na takšno »nepošteno« zakonodajo odreagirali s pritožbami, protesti oziroma s sproženjem postopkov za spremembo zakona pri primernih institucijah ali pa bi poskušali doseči izvedbo referendum, s katerim bi takšen zakon primerno prilagodili. Ob tem ne smemo pozabiti na tiste anketirance, ki so izrazili mnenje, da je reakcija posameznika na takšno zakonodajo odvisna zgolj od osebnih prepričanj in moralnega značaja posameznika.



Večina anketirancev, ki delujejo na področju politike, je izrazilo prepričanje, da bi ljudje takšno zakonodajo kljub vsemu spoštovali, poudarjeno je bilo tudi prepričanje, da bi se proti takšni zakonodaji borili z uporabo referendumov. Večina predstavnikov medijev je bila prav tako mnenja, da bi večina prebivalcev takšno zakonodajo vseeno spoštovala, kot razlog je bilo navedeno prepričanje, da ljudje »ne razumejo načela demokracije« (anketiranec C8) oziroma »ne razmišljajo ali je zakon pravičen ali ne« (anketiranec C10). Večina predstavnikov nevladnih organizacij je izrazila prepričanje, da ljudje takšne zakonodaje ne bi spoštovali oziroma bi jo spoštovali v manjši meri, ter bi sprožili postopke za spremembo ali ukinitvev.

Splošno gledano bi lahko rekli, da je večina anketirancev prepričana, da bi prebivalci Slovenije »nepošteno« zakonodajo spoštovali če bi bile za nespoštovanje le-te zagrožene dovolj velike sankcije, kljub temu pa bi se proti takšni zakonodaji borili tako, da bi sprožili primerne postopke za spremembo, kot je na primer referendum.

Na vprašanje *katera od obravnavanih skupin* (politiki, vladni uradniki, ljudje zaposleni v pravosodju, poslovneži, ljudje zaposleni v medijih, ljudje zaposleni v nevladnih organizacijah) po njihovem mnenju *najbolj spoštuje zakonodajo* je približno 36% anketirancev izbralo skupino ljudi zaposlenih v pravosodju z razlago, da zakonodajo najbolje poznajo, torej se zaradi tega tudi najbolje zavedajo posledic nespoštovanja, hkrati pa jih k temu veže njihova moralna dolžnost. Sledi jim skupina vladnih uradnikov, za katero so anketiranci navedli zelo podobne razloge kot za skupino ljudi zaposlenih v pravosodju, poleg tega naj bi vladni uradniki zakonodajo spoštovali tudi zato, ker se bojijo za svoje položaje. Približno 14% anketirancev je med skupinami, ki najbolj spoštujejo zakonodajo, navedla ljudi zaposlene v medijih, sledijo jim poslovneži, politiki in na koncu ljudje, zaposleni v nevladnih organizacijah. Ob tem bi poudarila, da iz našete lestvice ne gre zaključevati, da ljudje zaposleni v nevladnih organizacijah, po mnenju anketirancev, ne spoštujejo zakonodaje, temveč da nekako ne spadajo v problematične skupine, saj te skupine tudi ni med tistimi, ki zakonodajo najmanj spoštujejo oziroma, ki jo spoštujejo predvsem takrat, kadar jim to najbolj ustreza, kar bom obravnavala kasneje.

Pet od devetih obravnavanih skupin je med skupinami, ki najbolj spoštujejo zakonodajo najpogosteje navedlo ljudi zaposlene v pravosodju, v dveh skupinah so najpogosteje navedeni ljudje zaposleni v medijih, ter v dveh skupinah so najpogosteje navedeni vladni uradniki. Izpostavljeno je tudi, da naj bi zakonodajo najbolj spoštovali tisti ljudje, ki imajo večjo

družbeno odgovornost. Politiki so torej izrazili prepričanje, da zakonodajo najbolj spoštujejo ljudje zaposleni v pravosodju, le-ti pa so mnenja, da sami nedvomno najbolj spoštujejo zakonodajo, medtem ko jo po njihovem mnenju najmanj spoštujejo poslovneži, ki naj bi najbolj kršili finančne zakone, sledijo jim ljudje zaposleni v medijih. Predstavniki medijev so izrazili mnenje, da sami najbolj spoštujejo zakonodajo, sledijo jim ljudje zaposleni v pravosodju. Skupina uradnikov za javna naročila je kot skupino ljudi, ki zakonodajo najbolj spoštujejo, izbrala ravno vladne uradnike, najmanj naj bi jo po njihovem mnenju spoštovali poslovneži. Zanimivo je, da so nacionalni poslovneži kot skupino ljudi, ki najbolj spoštujejo zakonodajo, navedli ljudi zaposlene v pravosodju, medtem ko so se mednarodni poslovneži odločili za ljudi zaposlene v medijih.

Mnenja anketirancev na vprašanje *če obravnavane skupine ljudi spoštujejo zakonodajo bolj kot »običajni« ljudje* so bila precej deljena, vendar je večje število anketirancev na vprašanje odgovorilo negativno, torej, da običajni ljudje zakonodajo spoštujejo bolj kot obravnavane skupine. Zanimivo je, da je pogosto izpostavljeno dejstvo, da so ljudje v teh skupinah s samo zakonodajo bolje seznanjeni, kar pomeni, da jo znajo bolje izkoristiti oziroma poiskati luknje, ki jim prinašajo koristi, toda hkrati se tudi zavedajo posledic kršitev, kar po mnenju anketirancev pomeni, da so bolj previdni in po mnenju določenih tudi, da zakonodajo zato bolj spoštujejo. Kot sem že omenila, je veliko število anketirancev prepričanih, da obravnavane skupine zakonodajo spoštujejo bolj kot »običajni ljudje«, zanimivo pa je, da so razlogi precej podobni tistim, ki so jih navajali anketiranci, katerih mnenje je ravno nasprotno, torej večje zavedanje in poznavanje zakonodaje.

Na vprašanje o tem, *katere od obravnavanih skupin spoštujejo zakone le takrat, ko jim to ustreza oziroma jih prilagodijo tako, kot jim to najbolj ustreza* je večina anketirancev izbrala skupino politikov (približno 34%), vendar jim zelo blizu sledijo poslovneži (približno 29%). Najmanj naj bi zakone prirejali lastnim potrebam ljudje, zaposleni v pravosodju in vladni uradniki. Ob tem je potrebno povedati, da so določeni anketiranci menili, da je vprašanje zavajajoče, saj naj bi bila avtomatična izbira na takšno vprašanje politiki kot tisti, ki zakone najbolj prilagajajo lastnim potrebam in ljudje zaposleni v pravosodju kot tisti, ki zakone najmanj prilagajajo lastnim potrebam. Takšna izbira je namreč osnovana zgolj na lastnem prepričanju anketiranca, kar pa je ravno namen raziskave, torej raziskati poglede prebivalcev Slovenije na vprašanja uporabe zvez in neformalnih mrež v povezavi s korupcijo in posledično spoštovanjem zakonodaje. Ponovno je izpostavljeno dejstvo, da spoštovanje

zakonov ni cenjeno kot vrlina, kar je problem družbe kot celote. Zanimiva je mogoče še ugotovitev, da nacionalni poslovneži kot skupino, ki zakone najbolj prilagaja lastnim potrebam navajajo ravno poslovneže, medtem ko so mednarodni poslovneži mnenja, da je skupina, ki največkrat spoštuje zakon zgolj takrat, ko ji to ustreza, skupina ljudi, ki so zaposleni v medijih.

### **6.3.2. Mnenja anketirancev o zvezah in njihovi uporabi**

Na vprašanje *kakšne so značilnosti dobre zveze* je bilo najpogosteje izraženo prepričanje, da dobre zveze predstavljajo takšni posamezniki, ki imajo visok položaj v družbi ter s tem povezan določen vpliv in možnost sprejemanja odločitev, takšnega mnenja je bilo kar 38% anketirancev. Ob tem so nekateri anketiranci izpostavili, da takšni posamezniki, kljub visokemu položaju, očem javnosti niso preveč izpostavljeni. Sledila je nekakšna značajska opredelitev dobre zveze, pri čemer je 31% anketirancev izrazilo prepričanje, da dobre zveze predstavljajo takšni posamezniki, ki imajo veliko poznanstev in prijateljev na različnih položajih v družbi, so zelo komunikativni, iznajdljivi, dinamični, ekstrovertirani in občasno tudi agresivni, saj jim skupek takšnih lastnosti omogoča ali olajšuje poznanstva z ljudmi na čim bolj raznolikih položajih v družbi. Takšni ljudje imajo dostop do informacij, ravno to lastnost pa je kot ključno značilnost dobre zveze izpostavilo 6% anketirancev. Splošno gledano bi lahko rekli, da so anketiranci zvezam pripisovali primarno pozitivne lastnosti in le majhen odstotek anketirancev je pomislil na negativne strani pretirane uporabe zvez in poznanstev in s tem morebitne negativne lastnosti ljudi, ki tako delujejo.

*Zveze lahko nudijo različne stvari* in večina anketirancev je na to vprašanje odgovorila, da »odpirajo vrata« in nudijo določeno prednost pred ostalimi. 17% anketirancev je poudarilo pomembnost informacij, torej po njihovem mnenju zveze nudijo dostop do relevantnih informacij. Temu je sledilo področje zaposlovanja, katerega je izpostavilo 16% anketirancev, torej pomoč pri iskanju zaposlitve, priporočila in tudi pomoč pri napredovanjih. 9% anketirancev je izpostavilo pohitritev procedur, ter omogočanje »preskakovanja« čakalnih vrst (pri čemer sta bili predvsem poudarjeni področji zdravstva in pravosodja). Prav tako 9% anketirancev je odgovorilo, da zveze lahko pomagajo pri pridobivanju poslov, naročil in pogodb (pri čemer je bilo predvsem izpostavljeno področje javnih naročil). Nekateri anketiranci so izrazili prepričanje, da zveze lahko celo pomagajo obiti zakonodajo. Zanimivo

je dejstvo, da se večini anketirancev uporaba zvez zdi popolnoma običajna in opravičljiva, kar kaže na globoko zakoreninjenost tega pojava v naši družbi.

Na vprašanje *kakšne so po njihovem mnenju glavne značilnosti ljudi, ki veliko uporabljajo zveze* so anketiranci takšne ljudi razdelili na dva nivoja, in sicer na tiste, ki so visoko na družbeni lestvici in zveze uporabljajo zgolj zato, da pridobijo še več ugodnosti, ter tiste »običajne ljudi«, ki zveze uporabljajo za preživetje, pri čemer je potrebno opozoriti, da besedo preživetje uporabljajo zelo na splošno, saj so običajno omenili pomoč pri pridobivanju zaposlitve, zdravstvenih storitev, itd. Ponovno so kot glavno značilnost izpostavili predvsem visok položaj, vpliv, ter seveda veliko število poznanstev in povezav, 32% anketirancev je bilo takšnega mnenja. Zanimivo je, da so bila pri značajskem opisu glavnih značilnosti ljudi, ki veliko uporabljajo zveze, mnenja popolnoma deljena, saj je takšnim osebam približno 25% anketirancev dodelilo pozitivne značilnosti (takšne osebe naj bi bile po njihovem mnenju med drugim komunikativne, prodorne, samozavestne, iznajdljive, sposobne, ter ambiciozne), prav tako približno 25% anketirancev pa jim je dodelilo negativne značilnosti (takšne osebe so po njihovem mnenju moralno oporečne, nestrpne, agresivne, arogantne, plitke, nesposobne, manj delavne, itd.). Nekateri anketiranci so izrazili prepričanje, da takšne osebe preprosto nimajo sramu oz. niso sramežljive, kar lahko razumemo tako v pozitivnem, kot v negativnem smislu, zato ti v zgoraj omenjeno delitev niso bili vključeni. Na splošno so po mnenju anketirancev takšni posamezniki bolj usmerjeni v neformalno reševanje zadev, bolj izkušeni, mogoče malo starejši, ter že dalj časa delujejo na poslovnem ali političnem področju, zaradi česar so si pridobili številne zveze in poznanstva. Določeni anketiranci (približno 5%) so poudarili, da takšne osebe nimajo nekih posebnih značilnosti.

Anketiranci so pri opisu posameznika, ki veliko uporablja zveze, pogosto izpostavili dejstvo, da z uporabo zvez posameznik »pade« v nekakšen neskončni krog dajanja in sprejemanja uslug, saj je osebi, ki je nekoč nudila določeno uslugo, prošnjo po uslugi težko zavrniti.

Na vprašanje *kako bi primerjali uporabo zvez v sedanjosti z uporabo zvez v preteklosti* je večina anketirancev izrazila prepričanje, da je uporaba zvez danes bolj razširjena kot je bila v preteklosti, in sicer je bilo takšnega mnenja 40% anketirancev, pri čemer so najbolj izpostavili področje zaposlovanja. 31% anketirancev je bilo prepričanih, da uporaba zvez danes ni bolj razširjena kot v preteklosti, ampak je zgolj postala bolj transparentna in se posledično mogoče le dozdeva, da se je uporaba zvez tako razširila. Prav tako so poudarili, da so razlogi in namen

uporabe zvez danes drugačni kot v preteklosti. 25% anketirancev je bilo prepričanih, da je količina uporabe zvez danes enaka kot je bila v preteklosti. Nekateri anketiranci so poudarili, da je takšno neformalno urejanje zadev v Sloveniji tako običajno zato, ker ljudje ne zaupajo običajnim proceduram ali pa so te procedure prepočasne ali prezapletene.

Kot *področje, na katerem se zveze najpogosteje uporabljajo*, je bilo s približno 33% izpostavljeno predvsem področje gospodarstva, kateremu je s približno 16% sledilo področje politike, nato področji javne uprave in zdravstva (vsak s 13%), ter področje javnih naročil s približno 12%. Ob tem je potrebno poudariti, da je bila kot povezava, kjer se zveze najpogosteje uporabljajo, izpostavljena predvsem povezava gospodarstva in politike. Zanimalo nas je tudi *področje, kjer so po mnenju anketirancev zveze najbolj potrebne*, pri čemer je bilo s 35% ponovno izpostavljeno predvsem področje gospodarstva. Približno 25% anketirancev je bilo prepričanih, da so zveze najbolj potrebne na področju politike. Približno 11% anketirancev se je odločilo, da so zveze najbolj potrebne na področju javne uprave, pri čemer so predvsem izpostavljali pohitritev procedur in ponovno 11% anketirancev je bilo prepričanih, da so zveze najbolj potrebne na področju zdravstva, pri čemer so izpostavljali predvsem krajše čakalne vrste, boljše storitve in tudi dostop do zdravniških storitev, ki je po njihovem mnenju brez zvez pogosto popolnoma nemogoč. Ob tem je potrebno poudariti, da je večina anketirancev izrazila prepričanje, da so zveze nujno potrebne tudi za zaposlovanje na vseh področjih, pri čemer so izpostavili tako pozitivne (boljše poznavanje kandidata) kot negativne lastnosti (privilegij, nepotizem) uporabe zvez na tem področju.

Na vprašanje *če so mnenja, da se zveze uporabljajo v njihovem sektorju*, je večina anketirancev odgovorila pritrdilno (približno 82%), od tega je približno 6% anketirancev poudarilo, da se v njihovem sektorju zveze sicer uporabljajo, vendar ne v negativnem smislu, 9% anketirancev je poudarilo, da se zveze uporabljajo zgolj redko oz. do neke mere. Uporabo zvez v njihovem sektorju je zanikalo 19% anketirancev, in sicer največ na področju nevladnih organizacij.

Anketiranci s področja politike so poudarili, da je na njihovem področju uporaba zvez popolnoma običajen način delovanja, saj pri sprejemanju česarkoli v parlamentu pride do lobiranja, pri čemer se seveda uporabljajo zveze. Takšna uporaba je v politiki torej ne samo običajna, temveč na nek način tudi pričakovana. Na tem področju se zveze uporabljajo predvsem za priporočila in lobiranje glede zakonodaje, predvsem pa, kot že omenjeno, v

povezavi z gospodarstvom. Ob tem je potrebno omeniti, da je takšno lobiranje, ter izmenjava informacij in nasvetov pozitiven način uporabe zvez in poznanstev. Ob tem je izredno težko določiti kdaj takšna pozitivna uporaba postane negativna.

Tako kot anketiranci s področja politike, so tudi anketiranci s področja medijev poudarili pomembnost uporabe zvez pri svojem delu oz. kot je izjavil anketiranec B7 »na uporabo zvez ne gledam v negativnem smislu preprosto zato, ker si ne morem predstavljati dela novinarjev brez določenih zvez«. Večina predstavnikov medijev je ob tem poudarila, da za njih zveza predstavlja vir informacij, do katerih drugi nimajo dostopa, torej takšne zveze uporabljajo za pridobivanje zanimivih informacij ali delčkov zgodbe, kajti v medijih moraš vedno nuditi nekaj zanimivega za vsakogar.

V primerjavi z odgovori predstavnikov ostalih sektorjev je največ predstavnikov nevladnih organizacij zanikalo uporabo zvez znotraj njihovega sektorja. Uporabo zvez so povezali predvsem s financiranjem posameznih projektov, pri čemer so izpostavili problem povezav med nevladnimi organizacijami in vlado, saj jih le-ta v veliki meri financira.

Predstavniki s področja javnih naročil so ravno tako v veliki meri potrdili uporabo zvez v njihovem sektorju, vendar so nekateri le-to omejili predvsem na lokalni nivo. Nekateri anketiranci so poudarili, da res občasno pride do uporabe zvez na tem področju, vendar je sedaj zakonodaja veliko bolj urejena in posledično je takšnih primerov občutno manj kot v preteklosti. Velika večina anketirancev na tem področju je izrazila prepričanje, da se zveze uporabljajo predvsem za pohitritev procedur.

Približno tretjina predstavnikov s področja pravosodja je zanikala uporabo zvez znotraj njihovega sektorja, ostali dve tretjini sta le-to potrdili, vendar jih je večina poudarila, da gre večinoma le za pohitritev določenih procedur, ter da je uporaba zvez za karkoli drugega praktično nemogoča. Poleg pohitritve procedur so omenili še pridobivanje informacij in nasvetov glede odvetnikov ali procedur, pri čemer so izpostavili kompliciranost našega sistema. Edino področje, poleg pohitritve procedur, kjer so dopuščali možnost uporabe zvez, je bilo, tako kot v vseh sektorjih, področje zaposlovanja.

Predstavniki nacionalnih in mednarodnih podjetij so pritrdili, da so zveze nujne za pridobivanje poslov, pri čemer jih je velik del ponovno izpostavil predvsem pridobivanje

relevantnih informacij, kar lahko med drugim omogoča hitrejšo »akcijo« ali boljšo pripravo. Izpostavili so predvsem področje javnih naročil, saj je po njihovem mnenju izredno težko pridobiti javno naročilo brez kakršnihkoli zvez in poznanstev. Ponovno je bilo izpostavljeno področje zaposlovanja, kajti zveze naj bi po mnenju nekaterih predstavljale »pot do zaposlitve«.

Predstavniki Evropske Unije, Sveta Evrope, ter državni vladni uradniki, ki delujejo na področju boja proti korupciji, so na vprašanje o uporabi zvez v njihovem sektorju odgovorili pritrdilno, vendar so ob tem poudarili, da zveze uporabljajo na pozitiven način, kajti prav vsaka uporaba zvez ali neformalnih mrež po njihovem mnenju ni negativna, temveč se le-te lahko uporabljajo tudi na pozitiven način.

Na splošno bi lahko rekli, da je sama percepcija uporabe zvez precej večja kot dejanska uporaba le-teh. Velikokrat ljudje zveze uporabijo iz navade in se niti ne zavedajo, da bi enak rezultat lahko dosegli tudi po običajni poti. Zaznati je mogoče določeno stopnjo nezaupanja v institucije, kar je razvidno iz odgovora »zveze se uporablja povsod, ker lahko stvari urediš hitreje in boljše kot na formalen način« (anketiranec D3).

### **6.3.3. Mnenja anketirancev o neformalnih mrežah in njihovi uporabi**

Velika večina anketirancev, in sicer kar 86% je na vprašanje *ali menite, da v Sloveniji obstajajo neformalne mreže* odgovorilo pritrdilno, in zgolj 2% anketirancev je obstoj neformalnih mrež v Sloveniji zanikalo. Kot glavni argument za obstoj neformalnih mrež so najpogosteje navajali ravno majhnost Slovenije in posledično veliko medsebojno povezanost prebivalstva.

Kot *primer neformalne mreže* so anketiranci najpogosteje navedli univerzitetne mreže oz. mreže, ki se ustvarijo v času šolanja ali študija (20% anketirancev), z 18% so sledile neformalne mreže po področjih dela (ekonomija, pravo, zdravstvo, itd.) oz. neformalne mreže, ki se spletejo v okviru našega profesionalnega življenja, ter z 11% tako imenovana old boys neformalna mreža, katero sestavljajo veljaki prejšnjega sistema. Anketiranci so navajali tudi številne druge, med drugim mreže na področju politike, gospodarstva, mreže na podlagi športnih dejavnosti, generacije, religije, ter mreže kot sta Lions Club ali Rotary club (pri

čemer so nekateri anketiranci poudarili, da glavni namen takšnih mrež ni humanitarna dejavnost, temveč oblikovanje, širjenje in ohranjanje mreže) in mreže, ki se oblikujejo okoli vplivnih ljudi, pri čemer je bil najpogosteje naveden nekdanji predsednik Milan Kučan (Forum 21 oz. kot je izjavil anketiranec F10 »Kučanov klan«), hkrati pa se je ta »Kučanova mreža« pojavljala tudi v okviru tako imenovane »old boys« mreže.

Kot sem že omenila so bile najpogosteje omenjene mreže, ki se ustvarijo v času študija oz. šolanja, ter mreže, ki se stkejo v času profesionalnega udejstvovanja, pri čemer je potrebno poudariti, da sta ti področji pogosto precej tesno povezani, kajti večina ljudi po končanem študiju kasneje na tem področju tudi deluje. Mreže, ki so bile ustvarjene v času študija, se tako nadaljujejo v strokovnem delu in se zgolj širijo oz. povečujejo, ljudje pa si tako ustvarijo neko »podporno bazo«, na katero se po potrebi lahko obrnejo za nasvet, pomoč ali tudi rešitev nekega problema. Anketiranci so najpogosteje izpostavljali področje zdravstva in prava, torej mreži zdravnikov in odvetnikov.

Nekakšno nadaljevanje tako imenovanih univerzitetnih mrež so strokovne mreže ali mreže, ki se oblikujejo skozi naše profesionalno življenje. V povezavi s takšnimi mrežami so anketiranci predvsem poudarjali pomen finančnih prednosti kot posledice pripadnosti takšnim mrežam, ter tudi možnost prikrivanja napak posameznih članov mreže.

»Old boys« mrežo so anketiranci opisovali predvsem kot mrežo ljudi, ki sodelujejo na določenem področju že od časa prejšnjega sistema, in sicer gre v Sloveniji predvsem za znane direktorje ali ljudi na odločilnih položajih tako na področju gospodarstva in politike, ki so med seboj tesno povezani, pogosto pa prihaja tudi do določenega prehajanja s področja politike na področje gospodarstva. Kot že omenjeno je bila v povezavi s tako imenovano »old boys« mrežo pogosto povezana mreža okoli nekdanjega predsednika Milana Kučana, ki je po mnenju velikega števila anketirancev izredno močna. Nekateri anketiranci so takšne mreže, ki se oblikujejo okoli nekaterih vplivnih ljudi (Kučan, Drnovšek, Golobič), celo označili kot izredno nevarne.

Na splošno je precejšnje število anketirancev identificiralo določene povezave med politiko in upravnimi odbori večjih podjetij, po njihovem mnenju se okoli velikih podjetij nedvomno oblikujejo neformalne mreže, ki so sestavljene iz politikov in podjetnikov pri čemer politiki



postajajo člani upravnih odborov velikih podjetij (npr. Igor Bavčar) in vplivni podjetniki pričnejo delovati tudi na področju politike (npr. Zoran Jankovič).

Pri razpravah o neformalnih mrežah so anketiranci pogosto izpostavili problem neformalnih mrež na lokalnem nivoju, in sicer ponovno predvsem v povezavi z gospodarstvom in politiko. Takšne lokalne mreže so po njihovem mnenju povezane z mrežami na državnem nivoju, da si tako zagotovijo svoj obstoj ali uspešno delovanje. Kot primer delovanja lokalnih mrež so anketiranci najpogosteje izpostavljali področje gradbeništva v povezavi z javnimi naročili.

Na vprašanje *kakšne so funkcije takšnih neformalnih mrež v Sloveniji* so anketiranci najpogosteje izpostavili funkcijo združevanja, ustvarjanja povezav, ter posledično občutka varnosti. Člani neformalnih mrež si po mnenju približno 29% anketirancev medsebojno pomagajo, se podpirajo in nedvomno drug drugemu odpirajo vrata. Lahko bi rekli, da gre na nek način za osnovne funkcije neformalnih mrež, toda večina anketirancev, in sicer približno 33% anketirancev, je kot tiste funkcije, ki za njih predstavljajo glavni določevalni faktor neformalnih mrež, izpostavilo dejavnosti, ki članom neformalne mreže zagotovijo določene prednosti ali privilegije, kot na primer pridobivanje poslov, zaposlitev, premoženja, pohitritev procedur in druge raznovrstne usluge. Nadaljnjih 18% anketirancev je kot glavno funkcijo neformalnih mrež poudarilo izmenjavo strokovnih mnenj in pridobivanje informacij, saj po njihovem mnenju relevantne in predvsem pravočasne informacije v današnji družbi pomenijo tisto ključno prednost pred ostalimi oz. tistimi, ki niso člani določene mreže. Nadaljnjih 13% anketirancev je izpostavilo predvsem pomoč pri ohranjanju moči in položaja, ter pomoč pri pridobivanju moči in položaja, kar bi dejansko lahko združili s skupino raznovrstnih uslug in privilegijev, kar bi še dodatno prepričljivo zvišalo raven tistih ključnih funkcij neformalnih mrež, ki njihovim članom omogočajo pomembne privilegije, ter posledično vplivajo tako na socialni kot tudi finančni položaj članov določene neformalne mreže v družbi. Zgolj približno 1% anketirancev je kot glavno funkcijo delovanja neformalnih mrež omenil njihove humanitarne dejavnosti, pri čemer je bil predvsem izpostavljen Rotary club.

Anketiranci so kot *glavne prednosti neformalnih mrež* opredelili zelo podobne pojme kot na vprašanje o glavnih funkcijah takšnih mrež, in sicer so se najpogosteje ponovno pojavljale takšne značilnosti, ki predstavljajo prednosti zgolj za člane določene neformalne mreže, kot med drugim pomoč pri pridobivanju poslov, javnih naročil, dobička, zaposlitve, omogočanje lažjega uspeha, pohitritev procedur, odpiranje vrat na vseh podočjih, in podobno. Takšne in

podobne glavne prednosti neformalnih mrež, ki bi spadale v to skupino raznovrstnih uslug in privilegijev je naštel približno 36% anketirancev.

Zelo pogosto so anketiranci kot glavne prednosti neformalnih mrež omenjali dostop do informacij, pretok in izmenjavo informacij, izmenjavo znanj in nasvetov, in sicer je takšne prednosti naštel približno 28% anketirancev. Takšna izmenjava znanj in izkušenj naj bi po mnenju nekaterih anketirancev omogočala tako večjo učinkovitost, kvalitetnejše odločitve, kot tudi »stimulacijo razvoja določenih področij« (anketiranec D5). V tem primeru, bi lahko rekli, da ne gre za takšne prednosti, ki bi koristile zgolj članom določene mreže, temveč pri takšni izmenjavi znanj in informacij lahko pride do koristi, ki se širijo tudi izven določene mreže.

Na tretje mesto bi lahko ponovno uvrstili takšne prednosti neformalnih mrež, ki primarno koristijo njihovim članom, vendar hkrati ne bi mogli reči, da imajo negativen prizvok, saj gre za prednosti kot so solidarnost, podpora, sodelovanje, pa tudi druženje in socializacije; takšne prednosti je naštel približno 18% anketirancev.

Določeni anketiranci niso izpostavili nekih specifičnih prednosti neformalnih mrež, temveč so izrazili prepričanje, da so prednosti neformalnih mrež dostopne samo tistim, ki so vanje vključeni, medtem ko imajo za vse ostale zgolj negativne posledice. Del anketirancev je prepričan, da neformalne mreže v Sloveniji nimajo nobenih prednosti.

Anketiranci so ob naštevanju prednosti neformalnih mrež pogosto omenjali tudi njihove negativne lastnosti, zanimivo pa je, da je na vprašanje *kakšne so negativne lastnosti oz. slabosti neformalnih mrež v Sloveniji* večina anketirancev podala zelo podobne značilnosti kot so jih naštevali pri prednostih neformalnih mrež, in sicer pridobivanje privilegijev, poslov, neenake možnosti, ter tudi pomoč pri zaposlovanju; tako se je opredelilo približno 40% anketirancev. Takšni rezultati kažejo na to, da se neformalne mreže in njihove prednosti oz. slabosti v veliki meri ocenjuje predvsem z individualnega stališča, torej s stališča osebnih koristi in ne koristi celotne družbe, kar lahko kaže na globoko zakoreninjenost takšnega delovanja v sami kulturi družbe. Seveda niso vsi anketiranci izrazili takšnega mnenja in približno 17% jih je izpostavilo negativne lastnosti neformalnih mrež kot je možnost nelegalnega vpliva, zlorabe legalnih procedur, možnost korupcije, ter s tem povezana neke vrste odvisnost od mreže in pričakovanje vrnitve uslug, ki pripadnike neformalnih mrež po

mnenju anketirancev potegne v nekakšen neskončni krog dajanja in vračanja uslug ali kot je izjavil anketiranec G5, »v primeru neformalnih mrež velja, da zastonj kosila ni«.

Določeni anketiranci so izrazili prepričanje, da neformalne mreže nimajo negativnih učinkov, saj gre predvsem za druženje in izmenjavo mnenj, informacij in strokovnih nasvetov. Takšnega delovanja pa ni moč opredeliti kot negativnega.

Zanimivo se mi je zdelo dejstvo, da je kar nekaj anketirancev kot negativno lastnost pripadnosti neformalnim mrežam izpostavilo negativno publiciteto v medijih, če le-ti odkrijejo tvojo pripadnost določeni neformalni mreži, saj bi to lahko razumeli kot namig na podtalno in netransparentno delovanje neformalnih mrež.

Poleg omenjenih naštetih negativnih lastnosti neformalnih mrež so anketiranci našeli še nekatere druge, kot na primer ustavitve ali upočasnitev procedur, vplivanje na odločanje, manipulacija z informacijami, določeni anketiranci so bili mnenja, da imajo neformalne mreže negativne lastnosti samo v primeru, da jim ne pripadaš, torej ponovno naletimo na individualistični vidik obravnavanja tematike.

Kot že omenjeno, je velika večina anketirancev potrdila prisotnost neformalnih mrež v Sloveniji in rezultat je bil zelo podoben pri odgovorih na vprašanje glede *obstoja neformalnih mrež v času socializma*, na katero je približno 92% anketirancev odgovorilo pritrdilno in zgolj 5% anketirancev je obstoj neformalnih mrež v času socializma zanikalo. Na nadaljnje vprašanje, če so mnenja, da so *mreže sedaj bolj ali manj razširjene kot v preteklosti*, je približno 60% anketirancev izrazilo prepričanje, da so danes neformalne mreže bolj razširjene, in sicer so to v veliki meri pripisovali spremembam v kulturi, načinu življenja in večji povezanosti sveta. Današnje življenje naj bi bilo bolj dinamično, tekmovalno, družba pa bolj sproščena in odprta, kar naj bi se odražalo v večjem številu neformalnih mrež. Večina anketirancev je ob tem poudarjala, da je bila v prejšnjem sistemu zgolj ena glavna dominantna neformalna mreža kateri si moral pripadati če si želel uspeti. Danes takšne neformalne mreže niso več vezane na politični sistem, zato je njihovo število večje, posledično so manjše, bolj raznolike, vendar tudi bolj prodorne in bolj transparentne, zaradi česar je njihova prisotnost tudi bolj zaznana v javnosti. Pri razpravi o razširjenosti neformalnih mrež so anketiranci ponovno poudarjali pomen majhnosti Slovenije, zaradi česar je ta pojav danes še toliko bolj razširjen, kajti Jugoslavija je bila vendarle nekoliko večja.

Približno 24% anketirancev je izrazilo prepričanje, da je razširjenost neformalnih mrež v času socializma in danes primerljiva oz. enaka, pri čemer jih je večina poudarila, da so sedaj mreže drugačne, kajti prej so bile vse nekako osnovane na stranki, sedaj pa so osnovane na mnogih različnih interesih, poleg tega so danes neformalne mreže bolj vidne, medtem ko je bilo njihovo delovanje v preteklosti bolj prikrito.

Nekateri anketiranci so bili mnenja, da je mrež danes manj, »ker je življenjski standard višji in se sedaj uporabljajo zgolj za priporočila« (anketiranec H3). Določeni anketiranci se glede tega vprašanja niso želeli opredeliti oz. so bili mnenja, da »primerjava ni mogoča, ker je sistem drugačen« (anketiranec C2).

Vprašanje o razširjenosti neformalnih mrež smo nadgradili z vprašanjem o *vplivnosti neformalnih mrež v Sloveniji* in po mnenju večine anketirancev (približno 83%) so neformalne mreže danes v Sloveniji vplivne. Precejšnje število anketirancev se na to vprašanje ni želelo opredeliti (približno 11%) in le približno 3% anketirancev je bilo prepričanih, da neformalne mreže danes v Sloveniji niso vplivne, medtem ko je približno 2% anketirancev izrazilo prepričanje, da neformalne mreže v Sloveniji postajajo vedno bolj vplivne. *V primerjavi s preteklostjo* so po mnenju večine anketirancev (približno 35%) neformalne mreže v Sloveniji danes bolj vplivne, pri čemer so kot razlog za povečanje vpliva anketiranci najpogosteje navajali ravno porast v njihovem številu, kar je zanimivo, saj so podoben razlog navajali tudi tisti anketiranci, ki so bili mnenja, da so neformalne mreže danes manj vplivne, vendar so le-ti trdili, da je ta vpliv manjši zato, ker neformalne mreže zaradi povečanega števila do neke mere izvajajo medsebojni nadzor. Kot je razvidno iz rezultatov, ne moremo določiti dejanske vplivnosti neformalnih mrež, saj so anketiranci enake dejavnike (povečanje števila neformalnih mrež v današnji družbi) interpretirali na popolnoma drugačne načine.

Za boljši pregled oz. razumevanje vplivnosti neformalnih mrež smo anketirancem zastavili vprašanje, *v katerem sektorju so po njihovem mnenju neformalne mreže najbolj vplivne*. Najpogosteje sta bili omenjeni področji gospodarstva in politike, in sicer je približno 33% anketirancev navedlo področje gospodarstva, približno 28% anketirancev pa področje politike. Ob tem je potrebno omeniti, da so anketiranci pogosto omenjali povezavo med obema področji kot polje delovanja neformalnih mrež. Sledilo je področje medijev (približno 7%), zdravstva (približno 5%), ter področje javnih naročil (približno 4%).

Predvsem področja gospodarstva, politike, ter tudi javnih naročil se po mnenju velikega števila anketirancev tesno prepletajo, kajti poslovneži potrebujejo informacije glede javnih naročil, politiki pa v končni fazi tudi podporo s strani poslovnežev (predvsem v času volitev). Na splošno bi lahko rekli, da so anketiranci uspeh enačili s pripadnostjo neformalnim mrežam, pri čemer so pogosto omenili, da je potrebno pripadati večim in ne zgolj eni neformalni mreži. Določeni anketiranci so ob tem izpostavili problematiko delovanja neformalnih mrež na področju javnih naročil. Po mnenju določenih anketirancev večjih javnih naročil ni mogoče pridobiti brez posredovanja oz. poznanstev.

Določeni anketiranci so izpostavili delovanje neformalnih mrež v okviru določenih strokovnih področij, in sicer so najpogosteje omenjali neformalno mrežo zdravnikov in odvetnikov, v okviru katere naj bi se pripadajoči strokovnjaki med seboj zelo ščitili, ter tudi prikrivali in opravičevali napake kolegov. Drugi anketiranci so bili mnenja, da je delovanje neformalnih mrež prisotno prav v vseh sektorjih naše družbe, pri čemer so izpostavili predvsem vprašanje zaposlovanja.

Anketirance smo nato vprašali če so po njihovem mnenju *neformalne mreže aktivne v njihovem posameznem sektorju*. Približno 79% anketirancev je odgovorilo pritrdilno, približno 12% anketirancev je delovanje neformalnih mrež v njihovem sektorju zanikalo, 9% anketirancev pa se glede tega vprašanja ni želelo opredeliti.

Predstavniki političnih strank so glede omenjenega vprašanja pogosto poudarili, da so neformalne mreže v njihovem sektorju aktivne, vendar zgolj na področju zakonodaje, torej gre po njihovem mnenju predvsem za lobiranje pri sprejemanju določene zakonodaje. Poleg tega so poudarili, da je današnji svet vedno bolj tekmovalen in posledično se ljudje vedno bolj medsebojno povezujejo, ter si preko takšnih neformalnih mrež pomagajo pri doseganju ciljev. Neformalne mreže se oblikujejo na osnovi določenega interesa, pri čemer je le-to običajno pogojeno z denarjem in močjo. Ponovno je bila poudarjena povezava med gospodarstvom in politiko oz. kot je izjavil anketiranec B8 »povezava med gospodarstvom in politiko je zelo pomembna za oba sektorja«. Omenjeno je bilo tudi oblikovanje neformalnih mrež za določeno obdobje, neformalne mreže se na primer oblikujejo samo v okviru določenega zakonodajnega projekta, vendar je potrebno poudariti, da v tem primeru dejansko govorimo o lobiju oz. lobiranju za določeno zakonodajo.

Predstavniki medijev so potrdili delovanje neformalnih mrež v njihovem sektorju, pri čemer so pogosto izpostavili dejstvo, da novinarji brez povezav svojega dela ne bi mogli učinkovito opravljati, saj za svoje delo potrebujejo relevantne in pravočasne informacije. Določeni predstavniki medijev so priznali, da neformalne mreže poskušajo vplivati na delo novinarjev in preko njih na javno mnenje. Omenili so tudi pričakovanje protiuslug oz. »po lansiranju določene informacije se v zameno pričakuje pritajitev druge informacije« (anketiranec C7).

Predstavniki nevladnih organizacij so poudarili, da neformalne mreže igrajo pomembno vlogo predvsem na področju financiranja projektov, vendar so hkrati tudi poudarili, da je vpliv neformalnih mrež na področju nevladnih organizacij vseeno manjši kot na področjih gospodarstva in politike. Po mnenju določenih predstavnikov nevladnih organizacij neformalne mreže na njihovem področju niso aktivne, saj je ta sektor enostavno prešibak in premalo profitabilen.

Predstavniki področja javnih naročil so potrdili dejavnost neformalnih mrež v tem sektorju pri čemer so izpostavili, da tu neformalne mreže delujejo na najvišjem nivoju, zlasti na področju oblikovanja zakonodaje v okviru sektorja javnih naročil. Predvsem so bile izpostavljene politične neformalne mreže, in sicer naj bi neformalne mreže lobirale pri politikih, le-ti pa imajo možnost vpliva na javna naročila, kjer se po mnenju anketirancev zgodi največ korupcijskih dejanj. Na splošno bi lahko rekli, da je bilo začutiti prepričanje vseh anketirancev, da se velik del korupcije zgodi ravno na področju javnih naročil.

Večina predstavnikov s področja pravosodja je zanikala delovanje neformalnih mrež v njihovem sektorju, in sicer so predvsem izpostavili dejstvo, da do vpliva enostavno ne more priti če se deluje v skladu z zakonodajo. V primeru, ko so potrdili delovanje neformalnih mrež, so ob tem poudarili, da gre predvsem za namen zaposlovanja oz. pomoči pri zaposlovanju ali za pridobivanje informacij. Glede splošnega vpliva neformalnih mrež na področje pravosodja so predstavniki tega sektorja izpostavili, da vpliv nikoli ne neposreden, lahko pa do vpliva pride preko medijev.

Velika večina predstavnikov nacionalnih in mednarodnih podjetij v Sloveniji je potrdila delovanje neformalnih mrež na področju gospodarstva, pri čemer so predvsem izpostavili izmenjavo mnenj, informacij, izkušenj, ter seveda pridobivanje in sklepanje poslov. Neformalne mreže naj bi po njihovem mnenju obstajale tako znotraj podjetja, kot tudi med

podjetji (anketiranec H6: »pripadamo mreži mednarodnih podjetij, kjer izmenjujemo mnenja, izkušnje, informacije, gre za mrežo poslovnežev«), pripadniki takšnih neformalnih mrež pa v njih ostanejo tudi če določeno podjetje zapustijo. Po mnenju anketirancev je uspeh določenega projekta pogosto v veliki meri odvisen od tega kdo stoji za njim in pri tem je bila pogosto omenjena povezava s področjem politike.

Predstavniki Evropske Unije, Sveta Evrope, ter državni vladni uradniki, ki delujejo na področju boja proti korupciji so izrazili prepričanje, da so na njihovem področju aktivne predvsem mreže odvetnikov, mreže odgovornih za področje zakonodaje, ter mreže profesorjev fakultet. Izpostavili so tudi uporabo neformalnih mrež in njihovih povezav za pridobivanje in ohranjanje položaja posameznikov.

Na vprašanje *ali menite, da neformalne mreže olajšujejo korupcijo v Sloveniji*, je približno 79% anketirancev odgovorilo pritrdilno, približno 13% anketirancev je takšen vpliv neformalnih mrež na korupcijo v Sloveniji zanikalo. Anketiranci so pogosto poudarili, da je korupcijsko tudi tisto dejanje, ki kakorkoli povzroča neenake možnosti, čeprav le-te morda niso neposredno povezane z določenimi finančnimi koristmi. Ob tem so hkrati izpostavili dejstvo, da je uporaba takšnih ali drugačnih povezav v naši družbi povsem običajna (»tudi neko priporočilo je lahko korupcija, vendar pa je danes to tako razširjeno« anketiranec B1). Delovanje neformalnih mrež po mnenju določenih anketirancev predstavlja začetek korupcije; neformalne mreže naj bi namreč vplivale na nastanek korupcije, saj »moraš za določeno uslugo tako ali drugače plačati« (anketiranec B3). Za korupcijo sta vedno potrebni dve stranki in neformalne mreže po mnenju anketirancev omogočajo lažji dostop in posledično povečujejo stopnjo korupcije v družbi. Ob tem so predvsem izpostavili problematiko recipročnosti, torej neskončnega kroga dajanja in sprejemanja uslug. Boj proti korupciji naj bi potekal vzporedno z bojem proti delovanju neformalnih mrež, torej če bi zmanjšali delovanje neformalnih mrež bi se po mnenju anketirancev posledično zmanjšala tudi stopnja korupcije.

Nekateri anketiranci so ob tem izpostavili, da neformalne mreže olajšujejo »mehkejše variante korupcije« (anketiranec E5) s čimer so opisovali takšno korupcijo, kjer ni vključeno podkupovanje, temveč gre večinoma za dajanje in sprejemanje uslug.

Anketiranci so izpostavili dejstvo, da neformalne mreže niso avtomatično sinonim za korupcijo, saj gre lahko tudi za popolnoma normalno komunikacijo, izmenjavo mnenj in

informacij v okviru zakonodaje. Neformalne mreže torej olajšujejo oz. spodbujajo korupcijo samo v primerih ko kršijo zakonodajo. Po mnenju določenih anketirancev so neformalne mreže same po sebi glede korupcije nevtralne, torej njihova narava ni koruptivna, le-to naj bi bilo namreč odvisno predvsem od ljudi, ki jih sestavljajo.

Večina anketirancev je izrazila prepričanje, da neformalne mreže ne samo olajšujejo, temveč tudi povzročajo korupcijo v najširšem smislu, saj njihovo delovanje ni transparentno, poleg tega omogočajo prednosti svojim članom in posledično povzročajo neskončen krog dajanja in sprejemanja uslug.

#### **6.3.4. Osebne izkušnje anketirancev z zvezami in neformalnimi mrežami**

Na vprašanje, *ali vas ljudje prosijo za usluge*, je 68% anketirancev odgovorilo pritrdilno, 12% anketirancev je sicer pritrdilo, vendar so dodali, da do tega pride le redko, medtem ko je 20% anketirancev trdilo, da ne prejmejo takšnih prošenj.

Anketiranci so pojasnili, da prihaja do razlik pri prošnjah glede na položaj osebe v družbi, torej imajo tisti na višjih položajih običajno drugačne prošnje. V Sloveniji je dajanje in sprejemanje uslug nekaj povsem običajnega, postalo je tako globoko zakoreninjeno v naši kulturi, da ljudje takšno delovanje razumejo kot samoumevno. Takšno situacijo anketiranci v veliki meri razlagajo kot posledico prejšnjega sistema, v katerem je bilo mogoče določene stvari doseči le preko povezav.

Veliko anketirancev je poudarilo, da se na njih pogosto obračajo ljudje, ki imajo resnične probleme v življenju in če takšne posameznike napotijo na pravi naslov, omogočijo lažjo rešitev težave ali mogoče pohitritev procedure, potem čutijo, da so naredili nekaj pozitivnega.

Anketiranci so opredelili, da *ljudje običajno prosijo za informacije* (približno 27%), temu sledijo prošnje, povezane s procedurami, torej pomoč pri procedurah ali pohitritev procedur, preskakovanje čakalnih vrst (približno 20%), ter prošnje glede povezav z drugimi ljudmi, torej predvsem odpiranje vrat do drugih ljudi (približno 19%). Ponovno so anketiranci pogosto omenjali pomoč pri zaposlitvah, dajanje priporočil, pomoč pri pridobivanju boljšega položaja (približno 16%), pomoč pri pridobivanju poslov (približno 9%), ter prošnje glede sponzorstev



in štipendij. Določeni anketiranci so izpostavili prošnje povezane s spremembo zakonodaje, pri čemer gre seveda za prošnje ljudi na višjih položajih ali pa za prošnje neformalnih mrež.

Predstavniki političnih strank so poudarili, da ljudje pogosto niso informirani glede svojih pravic in posledično prosijo za stvari, do katerih so takoalitako upravičeni. Takšne ljudi je potrebno zgolj usmeriti s pravimi informacijami ali pravim naslovom. Omenili so tudi prošnje in pritiske v povezavi s sprejemanjem ali spreminjanjem zakonodaje.

Medtem ko so na področju politike prošnje povezane predvsem s procedurami, so na področju gospodarstva prošnje povezane predvsem s finančnimi posledicami, torej gre v največji meri za pridobivanje poslov, sponzorstev, ter tudi donacij. Predstavniki s področja gospodarstva so poudarili, da gre predvsem za prošnje z nekim individualnim ciljem.

Predstavniki medijev so izpostavili, da gre v večini primerov za prošnje glede ne-objave določenih informacij; ob tem so dodali, da gre v večini primerov za milejše oblike pritiska kot je prepričevanje in le redko pride do dejanskih groženj. Poleg tega so izpostavili pritiske s strani njihovih oglaševalcev glede objave določenih informacij, le-ti namreč grozijo s prenehanjem oglaševanja, če bi bile objavljene določene informacije. V veliki meri so omenjali tudi pritiske s strani lastnikov medija, pri čemer so predvsem poudarili, da določenih informacij zaradi njihove cenzure ne morejo objaviti. Prihaja tudi do pritiskov oz. »priporočil«  
novinarjem glede tega kaj pišejo in kako pišejo, predvsem kadar gre za osebe na zelo visokih položajih. V primeru, da novinar ne popusti, lahko pride tudi do pritiskov na urednike in posledično močnejšega pritiska na »problematičnega«  
novinarja.

Na vseh področjih se konstantno omenja področje zaposlovanja in izpostavljeno je bilo tudi, da je izredno težko dobiti zaposlitev brez določenih povezav. Določeni anketiranci so celo izpostavili prednosti takšnega zaposlovanja, saj so po njihovem mnenju v takšnih primerih s kandidati bolje seznanjeni in posledično pridobijo boljše kadre. Takšno razmišljanje ponovno kaže na globoko zakoreninjenost delovanja preko povezav v družbi, saj je iskanje zaposlitve preko zvez in povezav postalo povsem običajna procedura. Prav tako je bilo na vseh področjih omenjeno zdravstvo, in sicer predvsem v povezavi s hitrim dostopom do zdravnikov. Tudi v tem primeru se anketiranci potrdili široko uporabo zvez in poznanstev za pridobitev boljše in predvsem hitrejše storitve.

Na vprašanje, *ali se prošnje s strani ljudi, ki jih poznate, razlikujejo od prošenj s strani ljudi, katerih ne poznate*, je večina anketirancev odgovorila, da so prošnje praktično enake oz. med njimi ne obstajajo neke pomembne razlike, vendar so ob tem poudarili, da prošnje običajno prihajajo s strani ljudi, ki jih poznajo.

Na podlagi odgovorov je bilo mogoče zaključiti, da so na višjih nivojih prošnje bolj v stilu lobiranja za določen interes. Prevladovalo je prepričanje, da se korupcije poslužujejo tisti posamezniki, ki nimajo nobenih povezav; torej takšni poskusijo s podkupovanjem, medtem kot ljudje s poznanstvi tega dejansko ne potrebujejo, saj se med znanci usluge izmenjujejo. Anketiranci so izpostavili, da so načini pristopa drugačni glede na to ali posameznika poznajo ali ne, sama prošnja pa se običajno niti ne razlikuje; torej je razlika predvsem v načinu komunikacije.

Velik del predstavnikov s področja političnih strank je poudaril, da čutijo večjo odgovornost do ljudi, katerih ne poznajo, kajti tistim, ki jih poznajo lahko odkrito povedo, da določenih stvari ne morejo narediti, medtem ko so s tistimi, ki jih ne poznajo bolj previdni. Na splošno so anketiranci izrazili prepričanje, da je pogosto težje zavrniti nekoga, ki ga posameznik pozna, zlasti če gre za sorodstveno vezo, ker so le-ti prepričani, da v njihovem primeru resnično lahko naredijo izjemo. Poleg tega ljudje, ki niso znanci običajno prosijo za nekaj kar je v okviru kompetenc posameznika, medtem ko znanci pogosto zahtevajo več, zahtevajo privilegije in izjeme. Anketiranci so poudarili, da zavrnejo posameznika na drugačen način v primeru, da gre za znanca kot če gre za neznano osebo.

Na vprašanje, *kakšni ljudje se obrnejo na njih s prošnjo za uslugo*, je večina anketirancev poudarila, da gre za vse vrste ljudi ne glede na izobrazbo ali družbeni status. Ob tem so poudarili, da se prošnje močno razlikujejo ravno glede na omenjena kriterija, kajti ljudje z nižjo izobrazbo in nižjih družbenim statusom običajno ne poznajo svojih pravic, ter se preprostvo izgubijo v kompliciranih procedurah, zato gre v takšnih primerih predvsem za prošnje, ki so v okviru tega, kar bi jim v vsakem primeru legalno pripadalo oz. tisto, do česar so takoalitako upravičeni. Druga skrajnost so seveda ljudje, ki iščejo zgolj lažjo pot ali preprostejšo in lahko tudi nelegalno križarjenje skozi procedure ali izogibanje zakonodaje.

Večina anketirancev je potrdila, da *se prošnje pomembnih in vplivnih ljudi razlikujejo od prošenj običajnih ljudi*, in sicer so poudarili, da so vplivni ljudje bolj zahtevni, ter običajno

iščejo informacije ali nadaljnje povezave, medtem ko so prošnje običajnih ljudi bolj povezane z njihovimi socialnimi in materialnimi težavami. Kot pravi anketiranec B6 » običajni ljudje v veliki meri prosijo za pohitritev procedur, katere bi lahko izpeljali tudi sami, vendar bi trajalo dalj časa, medtem ko imajo ljudje z višjo izobrazbo in višjim položajem bolj konkretne zahteve, pri čemer nikakor ne gre za neke majhne usluge. Po mnenju večine anketirancev vplivni ljudje ne kontaktirajo neposredno, temveč poskušajo svoje interese doseči preko posrednikov; sami se ne izpostavljajo.

Na vprašanje glede tega, *če posamezniki, ki jih prosijo za usluge poskušajo nanje tudi vplivati* so bila mnenja anketirancev zelo deljena, in sicer jih je približno 53% odgovorilo pritrdilno, medtem ko je ostalih 47% zanimalo kakršnekoli poskuse vplivanja, in večina je poudarila, da gre resnično zgolj za prošnje. Ob tem je potrebno poudariti, da je velik del anketirancev, ki so na vprašanje odgovorili pritrdilno poudaril, da gre v večini primerov za nežne načine poskusov vplivanja, kot je prepričevanje ali manjše pozornosti. Nekateri anketiranci so priznali, da prihaja do vseh vrst poskusov vplivanja, torej od prepričevanja pa do ponujanja vračila uslug, poskusov podkupovanja in v skrajnih primerih tudi do groženj ali kontaktiranja nadrejenih v primeru »neposlušnosti«. Določeni udeleženci so ob tem poudarili, da takšne bolj grobe načine prepričevanja uporabljajo v večji meri vplivni ljudje, ki so »mnenja, da lahko samo ukazujejo« (anketiranec F4). V največji meri so poskuse vplivanja potrdili predstavniki medijev, pri katerih je tudi zaznati največjo stopnjo že omenjenih bolj grobih poskusov prepričevanja.

Kot *prošnje, katerim ugodijo*, so anketiranci najpogosteje navedli prošnje v povezavi z dostopom do informacij in dajanjem nasvetov (približno 28% anketirancev), temu so sledile prošnje povezane s pomočjo pri različnih procedurah, s pohitritvijo procedur ali izogibanjem čakalnim vrstam (približno 24% anketirancev), prošnje povezane z odpiranjem vrat, ter vzpostavljanjem nadaljnjih povezav z drugimi ljudmi (približno 14%). Določeni anketiranci so poudarili, da so pripravljeni izpolniti vse prošnje, ki so v okviru njihovih delovnih obveznosti oziroma so v okviru njihovih legitimnih sposobnosti in kompetenc, medtem ko so drugi anketiranci poudarili, da izpolnijo tiste prošnje, s katerimi se strinjajo, torej so v skladu z njihovimi osebnimi prepričanji, glede česar pa seveda ne moremo biti prepričani, da je vedno tudi v skladu z zakonodajo. Prav tako so bile pogosto izpostavljene prošnje v povezavi z zaposlovanjem, torej pomoč pri iskanju zaposlitve, dajanje priporočil in podobno, pri čemer

so določeni anketiranci izpostavili, da morajo kandidati ustrezati kriterijem za določeno delovno mesto.

Glede *prošenj, katere zavrnejo*, je večina anketirancev izpostavila takšne prošnje, ki niso v okviru njihovih pristojnosti oziroma prošnje za katere že vnaprej vedo, da ne bodo mogli pomagati (približno 29% anketirancev), temu so sledile takšne prošnje, katerih namen je nepošten, torej gre za primere, kjer bi anketiranci morali kršiti »tako legalne, kot tudi osebne principe« (anketiranec A8). Anketiranci so prav tako pogosto poudarili, da zavrnejo takšne prošnje, pri katerih bi zaradi njihove intervencije posameznik imel neko materialno korist, ter takšne prošnje, ki vključujejo kakršnokoli podkupovanje, pri čemer so se anketiranci omejili predvsem na finančni vidik podkupovanja. Nekateri anketiranci so ponovno izpostavili predvsem tiste prošnje, s katerimi se zaradi takšnih ali drugačnih razlogov ne strinjajo. Zanimivo je dejstvo, da so določeni anketiranci izjavili, da zavrnitev določene prošnje dejansko ni odvisna od prošnje same, temveč od njihovega poznanstva z osebo, torej zavrnejo prošnje v primerih, ko osebe ne poznajo.

Na vprašanje, *ali je težje zavrniti prošnje pomembnih in vplivnih ljudi*, so bila mnenja anketirancev izredno deljena, saj je na vprašanje odgovorilo pritrdilno približno 51% anketirancev, približno 49% pa je zanikalo, da bi bilo težje zavrniti prošnje pomembnih in vplivnih ljudi. Anketiranci, ki so na vprašanje odgovorili pritrdilno so izpostavili, da je zavrnitev prošnje takšnih ljudi težja ravno zaradi njihovega vpliva, velik del jih je ob tem poudaril, da je potrebno biti previdnejši in podati več argumentov, saj drugače lahko občutiš posledice. Anketiranec E3 je celo izjavil: »prošnje pomembnih ljudi lahko zavrneš, če imaš pripravljeno novo službo«. Anketiranci so izpostavili tudi recipročnost uslug, kajti vplivni in pomembni ljudje lahko nudijo odločilne proti-usluge. Zanimivo se mi je zdelo dejstvo, da je velik del anketirancev, ki so izrazili prepričanje, da takšnih prošenj ni težje zavrniti, poudaril, da se vplivnih ljudi ne bojijo, kar mogoče kljub njihovemu odgovoru kaže na težavnost zavrnitve takšnih prošenj.

Večina anketirancev (približno 64%) je potrdila, da *so že prejeli prošnje s strani neformalnih mrež*, in sicer se je tako opredelilo največ predstavnikov s področja politike, sledili so predstavniki s področja javnih naročil in gospodarstva. Izkušnje s takšnimi prošnjami s strani neformalnih mrež je zanikala večina predstavnikov s področja pravosodja. Anketiranci so pojasnili, da jih v takšnih primerih običajno kontaktira posameznik, ki predstavlja določeno

neformalno mrežo, in sicer posameznik takšno pripadnost jasno izpostavi, včasih pa je le-to moč slutiti le med vrsticami.

Približno 65% anketirancev je bilo mnenja, da so *prošnje s strani neformalnih mrež drugačne* od prošenj s strani posameznikov, približno 18% anketirancev je bilo mnenja, da takšnih razlik ni, ostali pa odgovora na omenjeno vprašanje niso vedeli, ali ga niso želeli podati. Anketiranci so izrazili prepričanje, da so takšne prošnje s strani neformalnih mrež običajno širše, torej imajo širše interese oziroma probleme, so bolj specifične in bolj definirane, ter seveda manj osebne. V tem primeru gre za drugačno komunikacijo, ki je posledica vplivnosti mreže, in sicer so po mnenju določenih anketirancev takšne prošnje bolj ukazovalne, imajo večjo težo oz. »se jih mora upoštevati, ni druge opcije« (anketiranec G8), pri čemer so izpostavili tudi dejstvo, da mreže lažje nudijo primerne proti-usluge. Določeni anketiranci so bili mnenja, da so takšne prošnje bolj razdrobljene, pri čemer del mreže prosi za določeno uslugo, drugi del pa potem za nekaj dodatnega, medtem ko so prošnje posameznikov vedno v celoti predstavljene. Anketiranci, ki so bili mnenja, da se prošnje bistveno ne razlikujejo so pojasnili, da ni razlike v dejanski prošnji, temveč je razliko moč videti zgolj v intenziteti takšne prošnje. Določeni anketiranci so bili tudi mnenja, da te razlike ni preprosto zaradi dejstva, da vsakdo pripada določeni mreži.

Mnenja anketirancev glede vprašanja »*ali je težje zavrniti prošnje s strani neformalnih mrež*« so bila precej deljena, in sicer je približno 56% anketirancev prepričanih, da takšnih prošenj ni težje zavrniti, pri čemer so večinoma izpostavili dejstvo, da če določena zadeva ni v okviru njihovih kompetenc, potem takšne prošnje tako ali drugače ne morejo uresničiti. Drugi anketiranci so bili mnenja, da je takšne prošnje nedvomno težje zavrniti, pri čemer so ponovno izpostavili predvsem stopnjo vplivnosti določene neformalne mreže v družbi. Določeni anketiranci so ob tem dodali, da je prošnje s strani neformalne mreže težje zavrniti predvsem v primeru članstva v omenjeni neformalni mreži. Ob tem ne smemo pozabiti, da je količina ponujenih proti-uslug s strani mreže veliko večja kot količina proti-uslug, ki jih lahko nudi posameznik, kar nedvomno vpliva na stopnjo zavrnitve takšnih prošenj.

### 6.3.5. Mnenja anketirancev glede lastne uporabe zvez in poznanstev

V primeru, da bi potrebovali pomoč pri reševanju določenega problema so anketiranci najpogosteje dejali, da bi se obrnili na svoje prijatelje in znance, temu je sledila družina, ter tako imenovani »primerni ljudje«, torej tisti posamezniki, ki bi jim določen problem lahko pomagali razrešiti. Majhen del anketirancev je izjavil, da se za pomoč pri reševanju določenega problema obrnejo na strokovnjake na določenem področju, torej poskušajo problem rešiti po formalni poti. Določeni anketiranci so poudarili, da se ne bi obrnili na nikogar, saj svoje probleme rešujejo sami.

Večina anketirancev (približno 59%) je na vprašanje *ali rešujete težave z uporabo zvez* odgovorila pritrdilno, vendar so ob tem v veliki meri poudarjali, da zveze uporabljajo le redko in zgolj takrat, ko je to res nujno. Anketiranci so izpostavili, da zveze uporabijo predvsem takrat, kadar so mnenja, da sistem ne deluje tako kot bi moral, pri čemer so najpogosteje izpostavili področje zdravstva.

Predstavniki s področja politike so v večji meri zagotovili, da ne uporabljajo zvez za reševanje problemov, pri tem so nekateri dodali, da so v javnosti razpoznavni v takšni meri, da so pogosto deležni privilegijev ne da bi le-te zahtevali ali se jih sploh zavedli. Določeni anketiranci so potrdili, da uporabljajo zveze, vendar so ob tem dodali, da zgolj za pridobivanje informacij, saj se za usluge vse prepogosto zahteva proti-usluge, kar je, glede na njihovo vidnost v javnosti, lahko problematično.

Predstavniki s področja pravosodja so zelo previdni ko gre za uporabo zvez, vendar so kljub temu v veliki meri na vprašanje odgovorili pritrdilno, pri čemer so predvsem izpostavili manjše zadeve, kot so nasveti ali morebitna pohitritev procedur.

Predstavniki s področja gospodarstva prav tako pogosto uporabljajo zveze, vendar so določeni anketiranci glede tega vprašanja poudarili, da zveze ne rešujejo težav, temveč »odpirajo vrata«.

Predstavniki s področja medijev so poudarili, da pogosto uporabijo svoje zveze za pridobivanje informacij in »zgodb«, torej v okviru svojega dela, kjer po njihovem mnenju brez določenih zvez in povezav ni mogoče funkcionirati. Podobno mnenje so izrazili

predstavniki s področja nevladnih organizacij, ki so prav tako poudarili, da za svoje delo potrebujejo določene količino zvez in poznanstev. Ob tem so izpostavili, da gre v veliki meri predvsem za nasvete in informacije.

Na splošno bi lahko rekli, da se anketiranci ne čutijo krive glede uporabe zvez in poznanstev če ocenijo, da je zadeva v okviru legalnega in legitimnega. V takšnih primerih celo menijo, da je uporaba zvez nekaj povsem običajnega, ob tem pa se zdi, da pogosto pozabijo na osnovno pravilo demokracije, torej da pravice posameznika segajo le do takšne mere, da ne ovirajo pravic drugega posameznika in lahko bi rekli, da vsakršna uporaba zvez, ki določenemu posamezniku omogoči prednost pred drugimi (četudi gre za zgolj nekaj ur krajše čakanje pri zdravniku) krši to osnovno pravilo.

Anketiranci so se v veliki meri strinjali, da se *čutijo dolžne vrniti prejeto pomoč*, nekateri so celo izjavili, da so takšna pravila igre ali »fair play«, nedvomno pa je takšen občutek obveze odvisen glede na velikost usluge, ki so jo prejeli, kar pomeni, da se anketiranci čutijo bolj obvezani vrniti uslugo, če so prejeli pomoč glede stvari, ki so za njih pomembne. Ob tem so anketiranci poudarili, da gre v vsakem primeru za recipročnost, torej če nekomu naredijo uslugo tudi sami v prihodnosti pričakujejo povrnitev, ter posledično za sprejeto uslugo nudijo primerno proti-uslugo. Drugi anketiranci so poudarili, da ravno zaradi te recipročnosti ne želijo sprejemati uslug in to storijo le če vedo, da usluge ne bo potrebno vračati. Zanimiv se mi je zdel odgovor anketiranca G1, ki je dejal »ali obstaja še kakšna druga možnost«, ki po mojem mnenju precej nazorno opiše dejansko situacijo v naši družbi.

Anketiranci najpogosteje pokažejo hvaležnost ob ponujeni pomoči tako, da uslugo vrnejo oz. nudijo pomoč, če je to potrebno, nekateri se zgolj zahvalijo in povabijo na pijačo, drugi hvaležnost izkažejo z neko drobno pozornostjo ali manjšim darilom, pri čemer so poudarjali, da v takšnih primerih ne gre za korupcijo, temveč zgolj za pozornost do so-človeka.

Večina anketirancev (približno 70%) je izrazila prepričanje, da *so zaradi svojega položaja v prednosti v primerjavi z ostalimi ljudmi*, pri čemer so izpostavili predvsem svojo prepoznavnost v javnosti, veliko število zvez in poznanstev, hitrejši dostop do pomembnih informacij, »preskakovanje« vrst oz. pohitritev procedur, ter dejstvo da so enostavno »bližje vsem vzvodom, ki so pomembni pri odločanju« (anketiranec A6). Določeni anketiranci, ki so

na vprašanje odgovorili negativno, so to pojasnjevali z razlago, da morajo vedno paziti, kajti usluge vedno terjajo določene protiusluge.

### **6.3.6. Mnenja anketirancev, ki delujejo na področju EU ali na področju boja proti korupciji**

Anketirancem, ki delujejo na področju Evropske Unije ali pa na področju boja proti korupciji smo poleg ostalih analiziranih vprašanj postavili dodatna vprašanja, ki so se navezovala na njihovo področje.

Na vprašanje, *kako bi opisali slovensko proti-korupcijsko politiko*, s poudarkom na področju javnih naročil, pravosodja, financiranja političnih strank in lobiranja so anketiranci večinoma dejali, da je takšna politika primarno deklarativne oz. toretične narave, da gre zgolj za »nekakšne vrste slepilo, češ pokažimo EU, da se bojujemo proti korupciji« (anketiranec I6). Anketiranci so poudarili, da dejansko ni nič narejeno, poleg tega ni nekih dejanskih ciljev; ob tem so izpostavili tudi pomanjkanje podpore. Ponovno se je pojavila problematika odkrivanja korupcije, anketiranci so namreč izjavili, da se zavedajo obstoja korupcije, toda dejansko dokazovanje le-tega je po njihovem mnenju problematično. Kot glavno *prednost* proti-korupcijske politike anketiranci navajajo predvsem dejstvo, da takšna politika »sili k transparentnosti«, kot *slabost* pa dejstvo, da imamo sicer veliko teorije, vendar zelo borne dejanske rezultate, saj so po mnenju določenih anketirancev elite enostavno nedotakljive. Anketiranci so tudi izpostavili, da v Sloveniji ni neke skupne ideje o tem kako se boriti proti korupciji. Poleg tega je sama *stopnja predanosti vlade do odpravljanja korupcije* precej vprašljiva, saj so bila mnenja anketirancev zelo deljena, pri čemer so določeni anketiranci, ki so takšno predanost sicer potrdili, poudarili, da gre zgolj za deklarativni in formalni nivo predanosti do odpravljanja korupcije.

*V povezavi z neformalnimi mrežami* so anketiranci izrazili prepričanje, da se slovenska proti-korupcijska politika vprašanju neformalnih mrež ne posveča oz. se mu ne posveča dovolj, pri čemer je bil ponovno izpostavljen zgolj deklarativni nivo, saj so anketiranci prepričani, da do dejanskih akcij ne pride.



Na vprašanje, *kakšne ovire srečujejo pri svojem delu*, so anketiranci primarno izpostavili pomanjkanje avtoritete ali kot je dejal anketiranec I8 »lahko samo opozarjam na to, kaj je narobe, potem sem izoliran od informacij in onemogočijo mi napredovanje«. Poleg tega so med drugim izpostavili premajhno število ljudi in premajhno strokovnost s strani zaposlenih, prenizke kazni, pomanjkanje sodelovanja z drugimi institucijami, ter nejasna pravila. Ponovno je bila izpostavljena problematika same kulture, saj so določeni anketiranci poudarili, da je problem v zgodovini, kajti določena dejanja niso videna kot korupcija, ampak kot običajno delovanje. Ovire so torej v glavnem vsebinske narave in velika večina anketirancev je zanikala, da bi jim pri njihovem delu v povezavi z odkrivanjem korupcije kdajkoli grozili.

Glede *povezave proti-korupcijskih zahtev s strani Evropske Unije in Sveta Evrope s slovensko proti-korupcijsko politiko* je večina anketirancev potrdila odražanje omenjenih zahtev v slovenski proti-korupcijski politiki. Anketiranci so izrazili prepričanje, da sicer poskušajo implementirati zahteve EU, CoE in GRECA, toda »problemi se pojavljajo med tem kaj je napisano in resničnim življenjem« (anketiranec I4). Zakonodaja je sicer dovolj dobro urejena, vendar problem leži v dejanski implementaciji. Na splošno bi lahko rekli, da gre za pomanjkanje integritete in etike na tem področju, saj se po mnenju anketirancev takšnih vrtilin v Sloveniji zaenkrat še ne spoštuje.

Anketiranci so na splošno poudarjali predvsem formalnost *odnosa do preprečevanja in odpravljanja korupcije*, formalno je podpora velika, dejansko pa ljudje na vseh področjih še vedno delujejo »po starem«, torej uporabljajo zveze in poznanstva in pripadajo neformalnim mrežam. Poleg tega so večkrat poudarili problem boja proti korupciji na operativnem nivoju, torej kako dejansko preprečevati in odpravljati korupcijo. Slovenija namreč na zunaj deluje kot lep zaviti paket, dejanska implementacija pa je nekaj drugega. Poudarili so pomen preprečevanja in odpravljanja korupcije ne samo s strani določene agencije, temveč bi morala podpora med drugim prihajati s strani vlade, javnosti, ter nevladnih organizacij.

### **6.3.7. Mnenja anketirancev glede nadzorovanja delovanja neformalnih mrež**

Na vprašanje, *ali ste mnenja, da je neformalne mreže potrebno nadzorovati*, je večina (približno 61%) anketirancev odgovorila pritrdilno, pri čemer so izpostavili predvsem tiste primere, ko njihovo delovanje preseže meje legalnega, torej ko njihovo delovanje prične kršiti

zakonodajo. Poudarili so pomen transparentnosti, torej bi njihovo delovanje moralo biti čimbolj transparentno, poleg tega so bili določeni anketiranci mnenja, da bi morali izpostaviti njihove negativne učinke. Približno 23% anketirancev je prepričanih, da neformalnih mrež ni potrebno nadzorovati, od tega je približno 7% takšnega mnenja zato, ker ocenjujejo, da neformalnih mrež enostavno ni mogoče nadzorovati. Približno 16 % anketirancev na vprašanje ni odgovorilo oz. se niso želeli opredeliti.

Glede vprašanja, *ali je neformalne mreže mogoče nadzorovati*, so bila mnenja anketirancev zelo deljena. Približno 46% jih je izjavilo, da neformalnih mrež ni mogoče nadzorovati, kar so utemeljevali predvsem z njihovo neformalnostjo, kajti neformalne povezave se ustvarjajo na vsakem koraku in jih je zato izredno težko odkrivati kaj šele dokazovati. Določeni anketiranci so ob tem izpostavili vprašanje kdo bi izvajal nadzor nad takšnimi neformalnimi mrežami, saj jih »sestavljajo vplivni ljudje in le-ti nedvomno ne bodo nadzorovali samih sebe, torej neformalnih mrež ni mogoče nadzorovati, ker so najvišja instanca« (anketiranec H1). Izpostavljeno je bilo tudi, da ne gre za nadzor nad mrežami, temveč bi bilo potrebno nadzorovati tiste, ki »delajo usluge« oz. kršitve zakonodaje ali zlorabe položaja v takšni povezavi. Na drugi strani je približno 45% anketirancev prepričanih, da je neformalne mreže mogoče nadzorovati in od tega je približno polovica anketirancev poudarila, da je to zelo težko izvajati zaradi njihove neformalne narave.

Anketiranci so poudarjali pomen transparentnosti na vseh področjih, ter tudi pomen javnih razprav o pojavu, jasnih pravil glede procedur in moralnih standardov v družbi. Nekateri anketiranci so kot rešitev problematike neformalnih mrež predlagali povečanje dostopnosti do informacij in spodbujanje konkurenčnosti, torej »na splošno odprto družbo« (anketiranec G10).

Po mnenju anketirancev bi bile za uspešno spodbujanje *pozitivnih aspektov neformalnih mrež* na prvem mestu (približno 25% anketirancev) pomembne razprave v javnosti, torej informiranje in izobraževanje javnosti glede neformalnih mrež, njihovega delovanja, ter tistih meja ko takšno delovanje lahko preseže meje legalnega. Podoben delež udeležencev je poudaril pomen transparentnosti delovanja neformalnih mrež. Poleg tega so anketiranci poudarili pomen pospeševanja procedur, jasnih pravil in predvsem enakih možnosti<sup>30</sup>. Na

---

<sup>30</sup> »Če bi država delovala tako, da bi vsi imeli enake možnosti, potem neformalne mreže ne bi bile potrebne, na primer pri javnih razpisih bi bilo pomembno kdo je najboljši in ne kdo ima povezavo« (anketiranec B10).

splošno so poudarjali pomen konstruktivne atmosfere, ter ob tem tudi poudarjanje etike in morale v družbi, kjer se zveze ne bi uporabljale. Po mnenju določenih anketirancev je potrebno ljudi primerno izobraževati, da bi se začeli zavedati, da je mogoče zadeve urediti tudi brez zvez in poznanstev, posledično bi se zvišalo zaupanje v delovanje institucij, kar bi ponovno zmanjšalo potrebo po uporabi neformalnih povezav. Lahko bi rekli, da bi bilo potrebno vzpostaviti princip odprte družbe, kjer bi se poudarjale že omenjene vrednote, kot so visoki moralni standardi javnosti, transparentnost delovanja, informiranje javnosti in dostop do informacij. Ob tem je nedvomno potrebno vzpostaviti jasen nadzor in izpostaviti jasne posledice nespoštovanja zakonodaje.

Velika večina anketirancev (približno 73%) je kot sredstvo za *omejevanje negativnih aspektov delovanja neformalnih mrež* izpostavila preventivne metode. Najpogosteje so navajali informiranje javnosti, javno razpravo glede negativnih aspektov, ter izpostavljanje le-tega v medijih in izobraževanje javnosti, torej predvsem proaktivni pristop. Poleg tega so anketiranci poudarjali pomen moralnih vrednot, pri čemer so zlasti izpostavili dejstvo, da bi bilo potrebno popraviti sistem vzgoje in izobraževanja, torej »izobraževanje in vzgoja v duhu poštenosti in morale« (anketiranec F7), ter poudariti prave vrednote, kamor seveda spada tudi spoštovanje zakonodaje, kar je nedvomno lažje, če so jasno določeni okviri delovanja. Poleg tega se je ponovno pojavil pomen transparentnosti delovanja tako neformalnih mrež, kot tudi vseh institucij v družbi. Kot je bilo že večkrat omenjeno se povezave najpogosteje uporabljajo za pohitritev in pomoč pri procedurah, zato so anketiranci izpostavili tudi pomen dobrega delovanja državnih institucij, hitrejše reakcije in manj birokracije.

Po drugi strani je približno 27% anketirancev izrazilo prepričanje, da je omejevanje negativnih aspektov delovanja neformalnih mrež mogoče predvsem z uporabo represivnih metod, kot je intenzivno sankcioniranje, povečanje nadzora, ter primerna zakonodaja.

Večina anketirancev (približno 64%) je prepričanih, da v Sloveniji ni *dovolj politične volje za uspešno omejevanje negativnih aspektov delovanja neformalnih mrež* kar so pojasnjevali s kulturnimi dejavniki ali kot je izjavil anketiranec A7 »...v Sloveniji ni dovolj politične volje zato, ker večina ljudi takoalitako misli, da ne delajo ničesar narobe« oz. »...stvari so vedno tako delovale, ljudje tako delujejo v vsaki državi, sicer bi bilo če bi bilo tega manj, vendar pač tako je...« (anketiranec A9). Zelo pogosto so anketiranci poudarili, da takšne politične volje enostavno ni, ker v okviru neformalnih mrež delujejo elite, med njimi tudi politična elita,

katerih glavni interes je zgolj ohraniti ali izboljšati svoj položaj. Omenjali so tudi pomanjkanje znanja na področju preprečevanja in odpravljanja korupcije, ter pomanjkanje sodelovanja med posameznimi institucijami. Določeni anketiranci so poudarili, da obstaja zgolj neka formalna predanost omenjeni tematiki oz. »virtualna volja osredotočena zgolj na pridobivanje političnih točk« (anketiranec F7), medtem ko dejanskih aktivnosti na tem področju po njihovem mnenju praktično ni. Anketiranci (približno 20%), ki so izrazili prepričanje, da je v Sloveniji dovolj politične volje za uspešno omejevanje negativnih aspektov delovanja neformalnih mrež so ob tem ponovno izpostavili kulturno problematiko pojava, kot na primer »...v Sloveniji je sicer dovolj takšne politične volje, vendar nihče ne ve kako iztrebiti nekaj, kar obstaja že tako dolgo, to namreč živi v ljudeh, zato se morajo najprej spremeniti ravno ljudje...« (anketiranec A8).

Na podlagi navedenih rezultatov lahko zaključimo, da se širša slovenska javnost zaveda obstoja in delovanja neformalnih mrež v Sloveniji. Glede na primarno negativno označevanje lastnosti takšnih mrež s strani anketirancev lahko potrdimo, da širša slovenska javnost obsoja pojav korupcije v povezavi z neformalnimi mrežami. Ob tem je potrebno poudariti, da na podlagi pridobljenih rezultatov ne bi mogli zaključiti, da obstoj in delovanje neformalnih mrež ključno vpliva na stopnjo korupcije v družbi, saj navsezadnje ne smemo pozabiti pozitivnih aspektov njihovega delovanja. Bolj problematično je dejstvo, da širša slovenska javnost percipira uporabo zvez in kontaktov kot povsem običajno sredstvo za hitrejše doseganje ciljev, kar lahko kaže na ukoreninjenost takšnega delovanja tako v kulturo, kot tudi družbo kot celoto. Vprašanje etike in morale v družbi je nedvomno pomemben faktor pri preprečevanju korupcije, kajti v družbi, kjer etika in morala predstavljata edino mogoče in pravilno delovanje, korupcija ne bi mogla obstajati, saj bi jo takšno razmišljanje in delovanje že v kali onemogočilo. Torej bi lahko vzgoja in izobraževanje, preko uspešnega vgrajevanja pojmov etike in morale v odgovorno delovanje posameznika, ključno vplivala na preprečevanje in odpravljanje korupcije, kajti posameznik z močnim čutom za etiko in moralo se bo takšnemu delovanju izogibal in ga tudi obtoževal. Vzgoja in izobraževanje moralno in etično osveščene družbe je dolgotrajen, vendar za uspešno preprečevanje korupcije nikakor zanemarljiv proces.

## 7. Zaključek

Neformalne mreže so že od nekdaj prisotne v vsaki družbi in Slovenija pri tem ni izjema. Sam pojav neformalnih mrež v Sloveniji se v veliki meri pripisuje majhnosti naše države, kajti ko posameznik zavzame določen položaj v družbi, prihaja v stik z ljudmi, ki so na primerljivem nivoju in v primeru naše družbe je število takšnih posameznikov precej omejeno, kar pomeni, da se med seboj poznajo, sodelujejo, delajo in prejemajo usluge.

Za namen naše raziskave smo neformalno mrežo definirali kot skupino ljudi, ki jo povezujejo podobni interesi. Običajno imajo ljudje z enako ali podobno izobrazbo ali ljudje, ki so delali v isti stroki podobne interese in zato ostanejo med seboj povezani, da podpirajo te interese in drug drugega kadarkoli je to potrebno. Pomoč vključuje različne usluge, kot je med drugim tudi pomoč pri promociji poslov, pohitritev procedur ali pomoč pri zaposlovanju, zaradi česar ima beseda neformalna mreža najpogosteje negativen prizvok, saj se jo nemudoma povezuje s privilegiji, nepotizmom, korupcijo. Ob tem ne smemo pozabiti, da imajo neformalne mreže poleg svojega bolj znanega negativnega aspekta, tudi zelo pomemben pozitiven aspekt, na katerega pogosto pozabimo. Takšen pozitiven aspekt združevanja posameznikov v neformalne mreže je izmenjava informacij in znanj.

Današnja družba je preplavljena z najrazličnejšimi interesi in vsak posameznik stremi po uveljavitvi svojih interesov, kar je nedvomno mnogo lažje, če se poveže s podobno mislečimi, ter v obliki določene neformalne mreže, interesne skupine ali združenja poskuša uveljaviti svoje interese tako, da »lobira« oz. poskuša vplivati na tiste institucije in posameznike, ki igrajo ključno vlogo pri oblikovanju in sprejemanju določene odločitve.

Besede neformalna mreža, zveze in poznanstva, ter lobiranje avtomatično izzovejo negativne reakcije in posamezniki nemudoma vidijo zgolj njihove negativne aspekte. Dodaten problem se pojavi pri poskusu razmejitve delovanja omenjenih pojavov na legalno in nelegalno oz. korupcijsko delovanje. Ker je določanje meje med legalnim in korupcijskim delovanjem problematično, je vprašanje etike in morale v družbi kot celoti pomemben faktor pri preprečevanju korupcije, kajti v družbi, kjer etika in morala predstavljata edino mogoče in pravilno delovanje, korupcija ne bi mogla obstajati, saj bi jo takšno razmišljanje in delovanje

že v kali onemogočilo. Vzgoja in izobraževanje bi lahko, preko uspešnega vgrajevanja pojmov etike in morale v odgovorno delovanje posameznika, ključno vplivala na preprečevanje in odpravljanje korupcije, kajti posameznik z močnim čutom za etiko in moralo se bo takšnemu delovanju izogibal in ga tudi obtoževal. Problem se pojavi v družbi, kjer je korupcijsko delovanje tako razširjeno, da je videno kot popolnoma naravno in posameznik ne vidi druge opcije kakor da se takšnega ravnanja posluži.

Poudarila bi, da sam obstoj neformalnih mrež ni problematičen, saj ne smemo pozabiti na njihove pozitivne posledice, kot je izmenjava znanj in izkušenj, ter posledično pospeševanje razvoja in inovacij. Problematičen je tisti spekter delovanja neformalnih mrež, ki meji na korupcijo, torej takrat, ko člani takšnih neformalnih mrež ne upoštevajo pravil in zakonodaje, ter delujejo zgolj v korist samih sebe ali v korist svojih kolegov. Tukaj gre za tako imenovano kreativno prilagodljivost, pri čemer so neformalne mreže uporabljene za namene »formalnih« dejavnosti; takšna prilagodljivost služi predvsem privatnim koristim posameznikov in običajno ne služi večini. Znano pa je dejstvo, da neformalna komunikacija določa formalno delovanje.

Tako kot neformalne mreže, tudi pojav korupcije že od nekdaj obstaja v vsaki družbi in skozi zgodovino se je razširil v vse pore družbenega življenja. Zaradi same širine pojava in predvsem težke določljivosti natančne meje, ko določeno dejanje preseže meje legalnega in postane koruptivno, je vprašanje uspešnega preprečevanja in odpravljanja korupcije izredno kompleksno. Natančna definicija korupcije ni ključnega pomena zgolj v akademskem okviru, temveč bi bistveno pripomogla tudi k uspešnemu omejevanju korupcije.

Korupcijo lahko razdelimo na tri veje glede na vlogo, ki jo udeleženci korupcije igrajo pri kriminalni dejavnosti, in sicer na javno vejo, privatno vejo in politično vejo, le-te lahko nadalje razdelimo na notranje in mednarodne dejavnosti. Poleg tega korupcijo delimo na mikro, srednji in makro nivo, ki se razlikujejo predvsem glede na količino protipravno pridobljenih sredstev. Najbolj znana oblika korupcije je podkupovanje, toda ob tem ne smemo pozabiti, da korupcijo prav tako predstavljajo pojavi kot so nepotizem, zveze in poznanstva, ter privilegiji v vseh sferah družbenega in političnega življenja.

Korupcija negativno vpliva na vsa področja družbenega in političnega življenja, ter škoduje delovanju institucij v družbi. Predvsem je problematično, kadar se določeno korupcijsko

delovanje (uporaba zvez in poznanstev, delovanje neformalnih mrež) vplete v samo kulturo države, saj jo je v takšnem primeru še veliko težje izkoreniniti. S povečanjem stopnje zavedanja vpliva korupcije na delovanje in učinkovitost sodobne demokratične države se je povečala tudi intenziteta delovanja proti korupciji v obliki posebnih predpisov in ukrepov. Pri odkrivanju korupcije igrajo veliko vlogo mediji (raziskovalno novinarstvo), posamezniki, ki jih vodijo njihova etična prepričanja in organi pregona (policija, tožilstvo).

Na podlagi primerjave sedanjega stanja korupcije v Sloveniji s stanjem korupcije v preteklosti, bi težko sklepali ali korupcija upada ali narašča. Potrebno je poudariti dejstvo, da vprašanje korupcije v zadnjih letih zbuja vedno večjo pozornost medijev. Za uspešen boj proti korupciji je potrebno spremeniti kulturo in pridobiti zaupanje državljanov, kar lahko traja tudi več desetletij, kajti v slovenski družbi še vedno vlada prepričanje, da se upoštevanje zakonodaje ne splača. Omenjeno prepričanje temelji predvsem na pogosto nedefiniranih postopkih, zlasti ko gre za bolj sofisticirana kazniva dejanja, na spreminjajoči se zakonodaji, na omejitvah policijskih pristojnosti, ter na problematiki človekovih pravic.

Zaradi pomena razumevanja posledic korupcijskih dejanj v javnosti smo se v raziskavi osredotočili predvsem na razumevanje in videnje pojava korupcije v povezavi z neformalnimi mrežami v širši slovenski javnosti, pri čemer nas je zanimala predvsem stopnja zavedanja obstoja in delovanja neformalnih mrež, ter mnenja o ukrepih za omejevanje korupcije predvsem v povezavi z neformalnimi mrežami.

V uvodu sem postavila naslednji hipotezi:

**Hipoteza 1:** Širša slovenska javnost se zaveda in obsoja pojav korupcije v povezavi z obstojem in delovanjem neformalnih mrež. V Sloveniji obstajajo neformalne mreže, ki za svoje delovanje uporabljajo korupcijo v najširšem smislu.

**Hipoteza 2:** Uporaba zvez in kontaktov se v širši slovenski javnosti percipira kot povsem običajno sredstvo za hitrejše doseganje ciljev.

Kot sem omenila v prejšnjih poglavjih lahko na podlagi izvedenih raziskav obe hipotezi potrdimo, kajti splošno gledano bi lahko zaključili, da se širša javnost zaveda obstoja in delovanja neformalnih mrež v Sloveniji. Poleg tega lahko, glede na prevladujoče negativno

označevanje lastnosti takšnih mrež s strani anketirancev, potrdimo, da širša slovenska javnost obsoja pojav korupcije v povezavi z neformalnimi mrežami. Ne glede na to, na podlagi pridobljenih rezultatov ne bi mogli zaključiti, da obstoj in delovanje neformalnih mrež ključno vpliva na stopnjo korupcije v družbi. Bolj problematično je dejstvo, da je potrjena druga hipoteza, torej širša slovenska javnost percipira uporabo zvez in kontaktov kot povsem običajno sredstvo za hitrejše doseganje ciljev, kar lahko kaže na ukoreninjenost takšnega delovanja tako v kulturo, kot tudi družbo kot celoto.

Na podlagi splošne analize odgovorov anketirancev lahko zaključimo, da neformalne mreže v Sloveniji obstajajo in so vedno obstajale, nekatere so kontinuirano prisotne že iz preteklosti, medtem ko so druge popolnoma nove. Po mnenju večine anketirancev so danes neformalne mreže bolj razširjene, kar so pripisovali predvsem spremembam v načinu življenja, ki naj bi bilo bolj dinamično, tekmovalno, družba pa bolj sproščena in odprta, ter tudi večji medsebojni povezanosti sveta. Neformalne mreže danes niso več vezane na politični sistem, zato je njihovo število večje, posledično so manjše, bolj raznolike, bolj prodorne in bolj transparentne zaradi česar je njihova prisotnost bolj zaznana v javnosti.

Večina anketirancev je izpostavila, da so neformalne mreže, zveze in poznanstva posledica majhnosti naše države in s tem velike medsebojne povezanosti prebivalstva. Najpogosteje so kot primer neformalne mreže navedli univerzitetne mreže, ter neformalne mreže, ki se spletejo v okviru profesionalnega življenja. Ob tem je potrebno poudariti, da sta omenjeni področji v veliki meri povezani, saj običajno svoje strokovno delo nadaljujemo na področju svojega študija, kar pomeni, da se naša univerzitetna neformalna mreža zgolj povečuje. Anketiranci so v tem smislu najpogosteje izpostavljali področje zdravstva in prava, torej mreži zdravnikov in odvetnikov, toda večina anketirancev je izrazila prepričanje, da neformalne mreže obstajajo in delujejo tudi v okviru njihovega sektorja. V povezavi s takšnimi mrežami so anketiranci poudarjali pomen finančnih prednosti kot posledice pripadnosti takšnim mrežam, ter možnost prikrivanja napak posameznih članov mreže. Zanimivo je, da so anketiranci na pozitivne aspekte neformalnih mrež pomislili šele, ko smo jih o tem povprašali in kar precej jih je imelo težave ugotoviti kakšni bi ti aspekti bili, kar kaže na določeno mero obsojanja delovanja neformalnih mrež v celoti, četudi je njihovo delovanje popolnoma legalno. Izjema so bili anketiranci s področja medijev, ki so poudarili, da novinarji brez povezav svojega dela ne bi mogli učinkovito opravljati, saj za svoje delo potrebujejo relevantne in seveda pravočasne informacije.



Kot glavne funkcije delovanja neformalnih mrež je večji del anketirancev izpostavil predvsem tiste dejavnosti, ki članom neformalne mreže zagotovijo določene prednosti ali privilegije, kot na primer pridobivanje poslov, zaposlitve, premoženja, pohitritev procedur in druge raznovrstne usluge. Zanimivo je dejstvo, da je velik del anketirancev omenjene dejavnosti navedel tudi kot glavne prednosti neformalnih mrež, pri čemer so dodali, da so to prednosti zgolj za tiste, ki omenjenim neformalnim mrežam pripadajo. Omenjene prednosti je večina anketirancev naštel tudi med negativnimi lastnostmi neformalnih mrež, kar kaže na dejstvo, da so že anketiranci prednosti in slabosti neformalnih mrež ocenjevali predvsem s stališča osebnih koristi, na podlagi česar bi lahko predvidevali, da je delovanje z uporabo neformalnih mrež, zvez in poznanstev globoko zakoreninjeno v kulturi naše družbe.

Analiza odgovorov je pokazala, da naj bi neformalne mreže v Sloveniji imele precejšen vpliv, pri čemer so bila izpostavljena predvsem področja gospodarstva, politike in javnih naročil, ki se po mnenju velikega števila anketirancev tesno prepletajo; poslovneži namreč potrebujejo informacije glede javnih naročil, politiki pa podporo s strani poslovnežev. Zanimivo je dejstvo, da so anketiranci uspeh na splošno enačili s pripadnostjo neformalnim mrežam, pri čemer so pogosto poudarjali, da je potrebno pripadati večim in ne zgolj eni neformalni mreži. Poleg področja javnih naročil so pogosto omenjali tudi področje zdravstva in področje zaposlovanja na vseh sektorjih, kar so sicer načelno obsojali, vendar se je razmišljanje pogosto končalo z ugotovitvijo, da »tako pač je«.

Raziskava je pokazala, da po mnenju anketirancev neformalne mreže, zveze in poznanstva olajšujejo korupcijo v Sloveniji, seveda če kot korupcijska štejemo vsa tista dejanja, ki na kakršenkoli način, torej ne zgolj v okviru finančnih koristi, povzročajo neenake možnosti. Za korupcijo sta vedno potrebni dve stranki in po mnenju anketirancev ravno povezovanje v neformalne mreže omogoča lažjo komunikacijo in pogosto izmenjavo raznovrstnih uslug, ki lahko kaj hitro prestopijo meje legalnega. V tem smislu so anketiranci izpostavili, da neformalne mreže ne samo olajšujejo, temveč tudi povzročajo korupcijo v najširšem smislu, saj njihovo delovanje ni transparentno, poleg tega omogočajo prednosti svojim članom in posledično povzročajo neskončen krog dajanja in sprejemanja uslug. Raziskava je potrdila, da neformalne mreže niso sinonim za korupcijo, temveč gre lahko tudi za normalno komunikacijo, izmenjavo mnenj in informacij v okviru zakonodaje. Neformalne mreže torej olajšujejo oz. spodbujajo korupcijo samo v primerih, ko kršijo zakonodajo. Ob tem je bilo izpostavljeno dejstvo, da neformalne mreže, v povezavi s korupcijo, same po sebi niso

negativne ali pozitivne, temveč je to odvisno predvsem od ljudi, ki jih sestavljajo, kar ponovno kaže na pomen vzgoje in izobraževanja moralno in etično osveščene družbe.

Vprašanju neformalnih mrež, predvsem v povezavi s korupcijo, se v Sloveniji dejansko ne posveča, kar je pokazala tudi raziskava, pri čemer so anketiranci poudarili primarno deklarativni nivo delovanja na področju preprečevanja korupcije. Formalno je podpora na področju preprečevanja korupcije velika, dejansko pa ljudje na vseh področjih še vedno delujejo »po starem«, kar pomeni, da uporabljajo zveze in poznanstva in delujejo v okviru neformalnih mrež. Ob tem so anketiranci poudarili pomen preprečevanja in odpravljanja korupcije na vseh nivojih in ne samo s strani določene institucije; podpora bi torej morala prihajati s strani vlade, javnosti, ter nevladnih organizacij.

Glede nadzorovanja delovanja neformalnih mrež so anketiranci v veliki meri poudarjali pomen transparentnosti njihovega delovanja, pomen javnih razprav, ter izobraževanja javnosti tako o negativnih, kot tudi o pozitivnih učinkih delovanja neformalnih mrež. Dejanski nadzor delovanja neformalnih mrež je problematičen in praktično nemogoč, zato so transparentnost, izobraževanje in vzgoja javnosti, jasna pravila glede procedur, dobro delovanje državnih institucij, hitrejše reakcije, manj birokracije in visoki moralni standardi v družbi ključnega pomena. Ob tem ne smemo pozabiti pomena represivnih ukrepov, ki predstavljajo jasne posledice ob nespoštovanju zakonodaje.

Na podlagi izvedene raziskave bi lahko zaključila, da se širša slovenska javnost nedvomno zaveda problematike korupcije v povezavi z obstojem in delovanjem neformalnih mrež v najširšem smislu. Neformalne mreže v Sloveniji nedvomno obstajajo in delovanje z uporabo neformalnih mrež, zvez in poznanstev zaradi že omenjene recipročnosti takšnega delovanja lahko hitro preseže meje legalnega in postane korupcijsko. Ob tem je potrebno poudariti, da raziskava ni dokazala, da bi že sam obstoj neformalnih mrež ključno vplival na stopnjo korupcije v družbi, kajti navsezadnje imajo takšne mreže tudi številne pozitivne učinke. Kljub obsojanju nelegalnega delovanja neformalnih mrež, bi na podlagi analize odgovorov raziskave lahko zaključili, da slovenska javnost uporabo zvez in kontaktov, ter neformalnih mrež percipira kot običajno sredstvo za hitrejše in lažje doseganje ciljev. Vse to ima v veliki meri zgodovinsko podlago, saj se takšen način delovanja prenaša še iz prejšnjega sistema.

Za omejevanje korupcije na področju neformalnih mrež, zvez in poznanstev so po mojem mnenju odločilnega pomena preventivni ukrepi. Vloga vzgoje in izobraževanja z namenom oblikovanja moralno in etično osveščene družbe je vsekakor ključna; ob tem se je potrebno zavedati, da tovrstno ukrepanje predstavlja dolgotrajen, vendar pa nikakor zanemarljiv proces. Korupcija je kompleksen pojav, ki ga vzpodbujajo številni dejavniki in posledično mora učinkovito preprečevanje in odpravljanje korupcije potekati tako na področju represivnega, kot tudi preventivnega delovanja na vseh družbenih ravneh.

## 8. Viri

Bebler, A. (2000). Corruption among the security personnel of the central-east European states in transition. Corruption in Central and Eastern Europe at the turn of millenium: A collection of essays. Open Society Institute - Slovenia, Ljubljana.

Bibič A. (1981). Interesi in politika: od kritike politične države k samoupravnemu pluralizmu, Ljubljana, Delavska enotnost.

Bibič, A. (1995). Interesne skupine in politika. Lukšič Igor. Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov / Politološki dnevi. 26. in 27. maj 1995, Portorož, Slovensko politološko društvo.

Bottomore, T. (1967). Elite i društvo. Sedma sila, Beograd.

Brezovšek, M. (1995). Interesne skupine in politični sistem. Lukšič Igor. Interesna združenja in lobiranje: Zbornik referatov 7 politološki dnevi. 26. in 27. maj 1995, Portorož, Slovensko politološko društvo.

Čotar, T. (2002). Parlamentarne elite. Diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Dobovšek, B. (1992). Skupine pritiska. Zbornik znanstveno-strokovnih razprav VPVŠ (1992), 138-145.

Dobovšek, B. (1997). Organiziran kriminal. Ljubljana. Unigraf.

Dobovšek, B. (1999). Korupcija –mednarodni vidik. Varstvoslovje-revija za teorijo in prakso varstvoslovja, 1 (1), 46-52.

Dobovšek, B. (2000). Corruption in Public Sector. Corruption in Central and Eastern Europe at the turn of millenium: A collection of essays. Open Society Institute - Slovenia, Ljubljana.

Dobovšek, B. (2001). Indici Korupcije. Dnevi varstvoslovja, Ljubljana, Visoka policijsko-varnostna šola (2001), 333-341.

Dobovšek, B. (2002). Korupcija v javni upravi. Zbornik referatov, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve; policija, Generalna policijska uprava, Ljubljana.

Dobovšek, B. (ur.) (2004a). Korupcija v gospodarstvu. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije, Ljubljana.

Dobovšek, B. (2004b). Problemi merjenja korupcije. Varstvoslovje 1/2004. Ljubljana, Fakulteta za policijsko-varnostne vede.

Dobovšek, B., Grodeland, A. (2005). Neformalne mreže, korupcija in javna naročila. Teorija in praksa. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Dobovšek, B., Kordež, G. Prevenција v praksi – načrti integritete. Korupcija in politika, Ljubljana, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije (2005), 283-304.

Dobovšek, B., Minič, D. (2005). Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. Korupcija in politika, Ljubljana, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije (2005), 9-60.

Dobovšek, B., Sečnik, K. (2005). Prostožidarstvo in neformalni vpliv. Korupcija in politika, Ljubljana, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije (2005), 173-234.

Dvoršek, A. (2001). Kriminalistična strategija, Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.

Eigen, P. (1996). Boj proti korupciji po svetu. Demokratični časopis »Journal of democracy«. Zvezek 7, št. 1.

Etzioni-Halevy, E. (1993). *Elite Connection*. Polity Press, Cambridge, UK.

Etzioni-Halevy, E. (1985). *The knowledge elite and the failure of prophecy*. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., London.

Ferlinc, A. (1986). Kazensko pravo kot ovira pojavom korupcije, *Pravnik* št. 41.

Ferlinc, A. (2001). Korupcijska kazniva dejanja v kazenskem zakoniku RS, *Pravnik* št. 9 – 10.

Fink Hafner, D. (1994). Lobiji in demokracija. V procesu oblikovanja politik. *Pristop – revija za odnose z javnostmi in komunikacijski management*, (7), 41-44.

Fink Hafner, D. (1995). Normativna regulacija lobijev in lobiranja na nacionalni in na nad nacionalni ravni. Lukšič Igor. *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov / Politološki dnevi*. 26. in 27. maj 1995, Portorož, Slovensko politološko društvo.

Grad, A., et al. (1997). *Veliki angleško-slovenski slovar*. DZS, Ljubljana.

Grodeland, A. (1998). Neumno je dajati in še bolj neumno ne vzeti: poglobljeni razgovori v okviru raziskav v postkomunističnih evropskih in azijskih državah, junij 1998, zvezek 50, 4. izdaja.

Grodeland, A. (2005). *Red Mobs, Yuppies and Lamb Heads: Informal networks and politics in the Czech Republic, Slovenia, Bulgaria and Romania*. VII World Congress of ICCEES. Berlin, 25-30 julij 2005.

Hribar, T. (1991). *Uvod v etiko*. Nova revija, zbirka Paradigme, Ljubljana.

Jager, M. (2000). Raziskanost korupcije v Sloveniji, *Podjetje in delo*, številka 6 – 7.

Jandosova, J. (2000). *Corruption in Central and Eastern Europe at the turn of millenium: A collection of essays*. Open Society Institute - Slovenia, Ljubljana, (2000), 121-129.

Kiltgaard, R. (1997). *Očiščenje in okrepitev državnih služb*, John Wiley and Sons, Ltd.

Korupcija in reforma (1996/97). Dordrecht, Kriminal, zakon in družbene spremembe 25/1996/97/4.

Kos, D. (2002). Protikorupcijske strategije – načela ali zaveze. Korupcija v javni upravi. Zbornik referatov, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve; policija, Generalna policijska uprava, Ljubljana, str. 53-71.

Kos, D. (2000). Delovanje Sveta Evrope in Evropske Unije na področju preprečevanja in obravnavanja korupcije. Podjetje in delo, Ljubljana, 6-7, str. 1077-1088.

Kranjc, J. (2000). Korupcija in pravo. Javna uprava, Ljubljana, 285-308.

Levi, M. (1996). Korupcija politike in politika korupcije. Cambridge, Oxford.

Maver, D. (1997). Kriminalistika. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

McCormak, R. (1998). Mednarodna korupcija kot globalni problem. V: Meško, G. (1998). Delavnica o korupciji v post-totalitarnah državah – Pokazatelji tranzicijskega procesa, okrožnica 'British Society of Criminology', št. 32, december 1998, 2-3.

Meško, G. (2002). Osnove preprečevanja kriminalitete. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.

Meško, G. (2005). Odzivanje na korupcijo – preprečevanje ali zanikanje. Korupcija in politika, Ljubljana, Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije, str. 61-78.

Meško, G. (2006). Kriminologija. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana.

Miller, W.L., Grodeland, A.B., Koshechkina, T.Y. (2001). A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe. Budapest. Central European University Press.

Mills, C.W. (1965). Elita oblasti. Državna založba Slovenije, Ljubljana.

Nenezič, Zoran D. (1987). Masoni u Jugoslaviji (1764 - 1980): pregled istorije slobodnog zidarstva u Jugoslaviji. Narodna knjiga, Beograd.

Novak, B. (ur.) (2006). Lobiranje je vroče: komuniciranje z vplivnimi javnostmi za menedžerje. SPEM, Komunikacijska skupina, Maribor.

Olson, M. (1994). The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups. Harvard University Press, Cambridge, London.

Pagon, M. In Lobnikar, B. (2001). Korupcija v policiji: opredelitev in njeno upravljanje. V: Korupcija kot realnost današnjega časa: strokovni posvet. Gotenica, maj 2001. Ministrstvo za notranje zadeve RS, str 85 – 90.

Penko, B. (2002). Moč in nemoč Urada Vlade RS za preprečevanje korupcije, Združenje seniorjev Slovenije z agencijo za management, Otočec.

Richardson, J.J. (1993). Pressure Groups. Oxford readings in politics and government. Oxford University Press, Oxford.

Rus, V. (2001). Podjetizacija in socializacija države. Teorija in praksa. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Scott, J. (1991). Social Network Analysis, A Handbook. Sage Publications Ltd., London.

Shinkai, H. (1997). Boj proti korupciji v Srednji in Vzhodni Evropi (1997). Rim, UNCRI.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1996, verzija 1.0). Znanstveno raziskovalni center, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša in avtorji. Državna založba Slovenije, elektronska izdaja.

Svet Evrope (1998). Akcijski program proti korupciji.

Škrbec, J. (2006). Neformalne mreže (primer Slovenije). Diplomsko delo, Fakulteta za policijsko varnostne vede, Ljubljana.



The Global Programme against Corruption (2004). Anti-Corruption Toolkit. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.

Tratnik – Volasko, M. (1999). Posledice korupcije, bilten šte. 1.

Zvonarevič, M. (1981). Socijalna psihologija. Zagreb, Školska knjiga.

Žagar, M. (1995). Interesne skupine in lobiranje. Lukšič Igor. Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov / Politološki dnevi. 26. in 27. maj 1995, Portorož, Slovensko politološko društvo.

Žerjav, C. (2003). Priložnost naredi tatu. Ministrstvo za notranje zadeve Reublike Slovenije, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.

Žubrinić D., (1975). Marksizam in teorija elite. Školska knjiha, Zagreb.

## Internetni viri

Korupcijska klima v Evropi, mednarodna raziskava, povzeto z <http://www.gfk.si/Inovice.php?NID=1680>, dne 24.01.2007.

Korupcijska klima v srednje- in vzhodnoevropskih državah, mednarodna raziskava, povzeto z [http://www.gfk.si/4\\_1\\_rezultati\\_korupcija2004\\_pr.php](http://www.gfk.si/4_1_rezultati_korupcija2004_pr.php), dne 24.01.2007.

Kos, D. (2006). [http://www.gfk.si/4\\_2\\_lclank.php?cid=974](http://www.gfk.si/4_2_lclank.php?cid=974), dne 25.01.2007.

Philip, M. (2001). Corruption and State Capture: An Analytical Framework, povzeto z [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/prague\\_corrupt\\_capture.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/prague_corrupt_capture.pdf), dne 09.02.2007.

Slovenija še ni pristopila h konvenciji o boju proti korupciji (2006). Povzeto z <http://www.mladina.si/dnevnik/91427/> dne 03.02.2007.

Weissmann, M. (2005). Informal Networks as a Conflict Preventive Mechanism, povzeto z [http://www.silkroadstudies.org/new/docs/beijing/CPinNEA\\_ch5.pdf](http://www.silkroadstudies.org/new/docs/beijing/CPinNEA_ch5.pdf), dne 09.02.2007.

[http://www.sigov.si/dsvet/dejavnosti/govori/Lobiranje\\_Praga-240604.htm](http://www.sigov.si/dsvet/dejavnosti/govori/Lobiranje_Praga-240604.htm), dne 09.02.2007.

<http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-15-07/>, dne 30.01.2007.

<http://www.kpk-rs.si/index.php?id=29> dne 30.01.2007.

<http://www.mladina.si/dnevnik/91427/>, dne 03.02.2007.

## **Zakonodaja**

Zakon o državnem tožilstvu, Ur.l.RS, št.63, 1994.

Kazenski zakonik, Ur.l.RS, št.63, 1994.

Zakon o kazenskem postopku, Ur.l.RS, št.63, 1994.

Zakon o policiji, Ur.l.RS, št.49, 1998.

Zakon o preprečevanju korupcije, Ur.l.RS, št.2, 2003.

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, Ur.l.RS, št.85, 2004