

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Grega Kordež

**Korupcija pri javnem naročanju in upravljanju z razvojnimi
sredstvi: Slovenija in Kanada**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Grega Kordež

Mentor: red. prof. dr. Bojan Dobovšek

Somentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Korupcija pri javnem naročanju in upravljanju z razvojnimi
sredstvi: Slovenija in Kanada**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

IZJAVA O AVTORSTVU

Korupcija pri javnem naročanju in upravljanju z razvojnimi sredstvi: Slovenija in Kanada

Magistrsko delo prikazuje pomembnost preventive pri odpravljanju korupcije na področju javnega naročanja in upravljanja z razvojnimi sredstvi ter primerja upravljanje s korupcijo v Sloveniji in v Kanadi. Za jasnejšo predstavo problematike najprej opredeli osnovne pojme, korupcijo, javna naročila in preventivo, v nadaljevanju pa etiko, moralo ter integriteto predstavi kot pomembne elemente pri preprečevanju korupcije. Ker so bile dosedanje reakcije na pojave in nevarnost korupcije predvsem represivno naravnane, je v nadaljevanju prikazan pregled preventivnih in drugih ukrepov, ki jih za odpravljanje in zatiranje korupcije predlagajo mednarodne organizacije, Svet Evrope, Greco, Organizacija Združenih narodov, Svetovna Banka, OECD in Transparency International. Poseben poudarek je na preventivnih ukrepih, ki jih vsebuje Konvencija Združenih narodov proti korupciji. Korupcijska kazniva dejanja v javnem sektorju, še posebej pri javnih naročilih, je najtežje odkrivati, ker gre za razmerja med ljudmi z najvišjo stopno diskretnosti. Zaradi kompleksnosti področja delo predstavi možne pojave korupcije pri postopkih javnega naročanja ter indice, ki kažejo na prisotnost korupcije pri javnih naročilih. Vsaka država se sooča s problemom, kako učinkovito odpravljati korupcijo, zato delo v tem okviru predstavi pomembne dejavnosti na področju preprečevanja korupcije. Za boljše razumevanje tematike najprej na kratko predstavi bistvene razlike med preventivo in represijo. V nadaljevanju osrednjo vlogo nameni sistemu upravljanja s korupcijo v Sloveniji in v Kanadi. Tako predstavi naš model odpravljanja korupcije, ki sloni na Komisiji za preprečevanje korupcije, pri čemer se osredotoča na preventivni ukrep – načrt integritete, ki ga izvaja Komisija. Na drugi strani analizira in primerja način upravljanja s korupcijo v Kanadi. Avtor v sklepu ugotavlja možnost prenosa dobre prakse iz Kanade na Slovenijo in poda zaključno misel, da samo delovanje organov, ki se ukvarjajo z odpravljanjem in obvladovanjem pojava korupcije, še zdaleč ni dovolj. Potrebno je vzpostaviti sistem transparentnosti in integritete ter dokazati družbi, da se korupcija ne splača.

Ključne besede: korupcija, preventiva, javno naročanje, Slovenija, Kanada

Corruption in public procurement and management of development funds: Slovenia and Canada

The present master's thesis depicts the importance of preventive policies in eliminating corruption in public procurement and in management of development funds. Furthermore, it compares the anti-corruption policies in Slovenia and Canada. In order to present the problem accurately, the thesis primarily defines the basic terms, corruption, public procurement and preventive policies. Furthermore, it classifies the ethics, the moral and the integrity as crucial elements in preventing corruption. The current reaction against the phenomena of corruption and its dangerous effects involves the use of repressive measures, therefore the present master's thesis introduces an overview of preventive and other measures. In an attempt to tackle with and prevent corruption, these measures are also proposed by different international organisations, the Council of Europe, Greco, the United Nations, the World Bank, OECD and the Transparency International. The thesis focuses on preventive measures implemented by the United Nations Convention against Corruption. It is difficult to detect corruption offences in the public sector, especially in public procurement proceedings, for the people involved usually share the greatest discretion. Due to complexity of the problem, the present master's thesis presents potential phenomena of corruption in public procurement proceedings as well as its evidence. Since all countries face the problem of addressing corruption efficiently the thesis introduces significant measures taken in preventing it. In order to understand the problem, the thesis primarily explains the basic difference between the preventive and repressive measures. Secondly, it presents anti-corruption strategies in Slovenia and Canada. Thus, it introduces the Slovene model of eliminating corruption based on the Commission for the prevention of corruption. It focuses on the preventive measure i.e. the adoption of the integrity and prevention of corruption Act implemented by the Commission. Moreover, the master's thesis analyses and compares the measures taken in Canada. In conclusion, the author points out a possibility of transfer of good practise between Canada and Slovenia. Finally, he states that anti-corruptive measures should not include organisations only. It is crucial to establish a system of transparency and integrity and consequently showing the society corruption does not pay.

Key words: corruption, prevention, public procurement, Slovenia, Canada

KAZALO

1 UVOD.....	7
1.1 PREDMET, NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA.....	8
1.2 HIPOTEZE	10
1.3 METODOLOGIJA PROUČEVANJA.....	11
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	13
2.1 KORUPCIJA.....	13
2.1.1 POJAVNE OBLIKE KORUPCIJE	16
2.2 ETIKA IN MORALA.....	19
2.3 INTEGRITETA	21
2.3 PREVENTIVA.....	23
2.3.1 DELITEV KRIMINALNE PREVENCIJE	25
2.4 JAVNO NAROČILO	26
3 VLOGA MEDNARODNIH INSTITUCIJ NA PODROČJU PREPREČEVANJA KORUPCIJE.....	29
3.1 SVET EVROPE	29
3.2 GRECO – Skupina držav za boj proti korupciji	32
3.3 Organizacija združenih narodov – OZN	35
3.3.1 United Nations Anti-Corruption Toolkit – »Komplet protikorupcijskih orodij«	37
3.3.2 Konvencija Združenih narodov proti korupciji – United Nations Convention against Corruption.....	38
3.4 SVETOVNA BANKA – WORLD BANK.....	43
3.5 ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ.....	44
3.6 TRANSPARENCY INTERNATIONAL.....	45
4 KORUPCIJA IN JAVNA NAROČILA	49
4.1 MOŽNI POJAVI KORUPCIJE PRI POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA.....	50
4.1.1 Postopek pred javnim naročilom	51
4.1.2 Postopek javnega naročila.....	51
4.1.3 Postopek po oddaji javnega naročila	54
4.2 INDIKATORJI PRISOTNOSTI KORUPCIJE PRI JAVNIH NAROČILIH	56
5 KAKO ODPRAVLJAMO KORUPCIJO.....	61
5.1 PREVENCIJA IN KORUPCIJA.....	62
5.2 RAZLIKA MED PREVENTIVO IN REPRESIJO	63
6 SLOVENIJA IN UPRAVLJANJE S KORUPCIJO	64
6.1 RAZVOJNA SREDSTVA V SLOVENIJI	64

6.2 DEJAVNOSTI NA PODROČJU PREPREČEVANJA KORUPCIJE	65
6.3 POLOŽAJ V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	69
6.4 ORGANI ZA BOJ PROTI KORUPCIJI V SLOVENIJI.....	70
6.4.1 Policija	70
6.4.2 Državno tožilstvo	71
6.4.3 Računsko sodišče	71
6.4.4 Urad za preprečevanje pranja denarja.....	72
6.4.5 Državna revizijska komisija po Zakonu o javnem naročanju	73
6.4.6 Informacijski pooblaščenec	73
6.5 PREVENCIJA V SLOVENIJI.....	74
6.5.1 KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE.....	76
6.6 RESOLUCIJA O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	80
6.7 NAČRT INTEGRITETE.....	82
6.7.1 ZAKAJ NAČRT INTEGRITETE?.....	84
6.8 TRENDI V SLOVENIJI	88
7 KANADA IN UPRAVLJANJE S KORUPCIJO	92
7.1 RAZVOJNA SREDSTVA V KANADI.....	92
7.2 POLOŽAJ V KANADI.....	93
7.3 KANADSKA ZAKONODAJA IN POSTOPKI NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL	94
7.3.1 Sporazum Kanade in Združenih držav o vladnih naročilih (CUAGP)	95
7.3.2 Sporazumi o notranji trgovini (AIT)	95
7.3.3 Kazenski zakonik.....	96
7.3.4 Pregled okvira zvezne politike in zagotavljanje integritete	96
7.4 ORGANI ZA BOJ PROTI KORUPCIJI V KANADI.....	97
7.4 SISTEM INTEGRITETE.....	101
7.5 TRENDI V KANADI.....	108
8 SKLEP	110
9 LITERATURA.....	115

1 UVOD

Korupcija je danes problem, ki ga Slovenija, Evropa in ves svet poleg terorizma in organiziranega kriminala upravičeno štejejo za eno izmed največjih nevarnosti. S svojim pojavom škoduje družbi, ogroža vladavino prava, človekovih pravic, stabilnost in demokratičnost države, zavira ekonomski razvoj nerazvitih držav ter zmanjšuje zaupanje civilne družbe v najpomembnejše državne organe. Predvsem zato si je v zadnjih letih problematika korupcije zaslužila večjo pozornost medijev, politike, prav tako pa je postala ena izmed glavnih tem na mednarodnih konferencah, posvetih in seminarjih (Dobovšek in Škrbec 2014).

Korupcija je simptom globoko zakoreninjene, temeljne, ekonomske, politične in institucionalne slabosti sistema in pomanjkanja blaginje v državi. Ta pojav ni prisoten le v revnih državah in državah v razvoju, temveč je postal problem držav vsega sveta. Prav tako ni omejen na določene socialne sloje, saj so ji podvrženi prav vsi družbeni segmenti. Seveda pa je korupcija najnevarnejša pri tistih skupinah, ki imajo največjo družbeno moč in razpolagajo s politično močjo in gospodarskimi sredstvi, s katerimi lahko vplivajo na korumpiranost ne le posameznika, ampak tudi politike, gospodarstva in vseh tistih državnih segmentov, ki imajo vpliv na celotno družbo.

Analize trendov korupcije so pokazale, da je v državah v tranziciji največ primerov korupcije na področju javnih naročil, kjer se stikata državna sfera in gospodarstvo in kjer se obrača največ denarja (Dobovšek 2008, 195). Sloveniji je bilo v starem finančnem obdobju 2007-2013 dodeljenih dobrih 4,2 milijarde EUR sredstev kohezijske politike, v novi finančni perspektivi 2014-2020 pa je na voljo 3,2 milijarde razvojnih sredstev. Poraba EU sredstev je vezana na pripravo projektov in njihovo realizacijo v okviru države oziroma upravičenih nosilcev. Največji delež v Sloveniji izvajajo predvsem občine, prav na njihovem nivoju pa se nam največkrat postavlja vprašanje o transparentnosti postopkov oddaje javnih naročil.

1.1 PREDMET, NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA

Korupcijska dejanja v javnem sektorju, še posebej pri javnih naročilih, je najtežje odkrivati, ker gre za razmerja med ljudmi z najvišjo stopnjo diskretnosti oziroma za dogovor na »štiri oči«. Vsi imajo enake interese, cilj vsakega je pridobitev določene koristi. Zato pri dejanju ni klasičnega oškodovanca, ki bi imel interes takšno dejanje prijaviti (Pagon 2002). Prikritost in težka dokazljivost tovrstnih korupcijskih dejanj narekujeta, da je treba omejevati priložnost za korupcijo, ozaveščati javnost o nevarnosti le-te ter spodbujati takšno zavest državljanov, ki bo korupcijo obsojala, jo zavračala. Rezultat tega bo, da se bo družba sama vedla nekorumpirano (Dobovšek in drugi 2014). Glavno vlogo pri tem ima torej prewencija, ki zajema tudi etiko, moralo in integriteto posameznika. Zaradi boljšega razumevanja bom v začetku magistrske naloge pojasnil in obrazložil osnovne pojme magistrskega dela: korupcijo, javna naročila in preventivo, poleg tega pa bom na kratko prikazal pomen pojmov etika, integriteta in morala, saj predstavljajo osnovo za preventivo korupcije.

Boj proti korupciji ni stvar samo države in njenih skupnosti, ampak predstavlja mednarodni problem, ki za njeno omejevanje in zatiranje potrebuje mednarodno sodelovanje. Korupcija vse bolj zanima vlade, politike, gospodarstvenike in znanstvenike po vsem svetu, posledica česar pa so v zadnjem času številna mednarodna srečanja, posvetovanja, konference ter ustanavljanje komisij in skupin za preučevanje korupcije (Dobovšek, 2005).

Kot pravi Kos (2013) je preprečevanje korupcije zelo pomembno tudi na področju javnih naročil, kar zagovarja s tem, da o tem govori celo edina globalna protikorupcijska konvencija – Konvencija OZN proti korupciji (UNCAC), ki v 9. členu celo posebej izpostavlja to področje. Zato bom v magistrski nalogi predstavil predvsem preventivne ukrepe proti korupciji, ki jih različne mednarodne organizacije, katerih dejavnost je preprečevanje korupcije, navajajo in priporočajo za uspešen boj proti tej družbeni anomaliji. Poudarek bo predvsem na Organizaciji Združenih narodov, ki izstopa med mednarodnimi integracijami na področju prevencije korupcije, in njeni Konvenciji proti korupciji, predstavil pa bom tudi Svet Evrope, Greco, Svetovno banko, OECD in Transparency International.

Za omenjeno temo sem se odločil, ker se trenutno že nekaj let aktivno ukvarjam s črpanjem razvojnih sredstev v Sloveniji, predvsem na področju regij, kjer se denar črpa na podlagi izvedenih javnih naročil. Samo v našem Sektorju za izvajanje EU programov je bilo v finančni perspektivi 2007-2013 počrpanih cca. 650 milijonov EUR, pri tem pa se je največ nepravilnosti ugotovilo ravno na področju javnih naročil. Za analizo Slovenije in Kanade sem se odločil, ker gre za podobna sistema vlaganja razvojnih sredstev na podlagi javnih naročil v prometno, ekonomsko, komunalno in socialno infrastrukturo, prav tako pa obe državi sodelujeta z mednarodnimi organizacijami na področju preprečevanja korupcije, kot sta OECD in Transparency International. Slovenija je na Indeksu zaznave korupcije Transparency International - Corruption Perception Index v letu 2015 na 35. mestu, medtem ko je Kanada v prvi deseterici, in sicer na 9. mestu (Corruption Perception Index 2015). Iz tega razloga želim proučiti oba sistema upravljanja s korupcijo, predstaviti razlike in podobnosti in ugotoviti ali je mogoče prenesti »dobre prakse« iz Kanade v Slovenijo.

Podlaga za pisanje magistrskega dela bo odgovoriti na osnovna vprašanja kaj vje korupcija, kaj je javno naročilo, katere so dejavnosti na področju preprečevanja korupcije, kakšen je položaj na področju preprečevanja in upravljanja s korupcijo v Republiki Sloveniji in Kanadi, katere preventivne ukrepe proti korupciji navajajo in priporočajo za uspešen boj proti tej družbeni anomaliji različne mednarodne organizacije. Predmet raziskovanja bo vloga preventivnega pristopa k odpravljanju korupcije na področju javnih naročil in upravljanja z razvojnimi sredstvi ter analiza sistema upravljanja s tem fenomenom v Sloveniji in v Kanadi.

V današnjem času predstavlja odpravljanje korupcije izziv vsaki sodobni družbi. Na področju obvladovanja pojava korupcije poznamo dva pristopa, ki težita k odpravi tega fenomena. Na eni strani gre za represijo, za kaznovalno politiko, na drugi strani pa se kot protiutež represiji v zadnjih letih čedalje bolj uveljavlja preventiva oziroma prevencija. Prav vsaka država mora priskrbeti osnove za vzpostavljanje integritete in transparentnosti (Dobovšek in Miklavčič 2014). Danes je miselnost, da je mogoče korupcijo omejevati in kontrolirati z represivnimi ukrepi presežena. Preprečevanje korupcije je v zadnjih letih vse bolj pridobivalo na pomenu in ustvarilo zavest, da je prevencija korupcije pomembnejša od samega kaznovanja, torej sankcioniranja storilcev kaznivih dejanj.

Osrednja vloga moje magistrske naloge bo namenjena prevenciji korupcije pri postopkih javnega naročanja in upravljanja z razvojnimi sredstvi ter primerjavi sistema odpravljanja korupcije v Republiki Sloveniji in Kanade. Reševanje najtežjih in najzahtevnejših kaznivih dejanj, med katere sodi tudi korupcija, je samo z retroaktivnim odzivom organov pregona že zdavnaj preseženo. Zato bom za boljše razumevanje tematike najprej na kratko predstavil bistvene razlike med preventivo in represijo. V nadaljevanju bom pozornost namenil temu, kako se s prevencijo ukvarjamo v Sloveniji, pri čemer bom podrobno predstavil naš model preprečevanja korupcije, ki sloni na preventivnem organu Komisiji za preprečevanje korupcije. Osredotočil se bom na preventivni ukrep, ki ga izvaja Komisija za preprečevanje korupcije, in sicer na načrt integritete. V osnovi bom predstavil, kaj načrt integritete je, kaj je njegovo bistvo, zakaj sploh načrt integritete ter kakšna je njegova vloga pri preprečevanju korupcije. Na drugi strani pa bom predstavil sistem upravljanja s korupcijo v Kanadi, njihove ukrepe proti korupciji in njihov sistem integritete.

Magistrska naloga naj bi zagotovila razumevanje pomembnosti preventivnega aspekta pri odpravljanju tveganj za razvoj korupcije pri javnih naročilih in potrebe po vzpostavitvi sistema integritete pri porabi razvojnih sredstev.

Raziskava bo omejena na slovenski in kanadski prostor, pri čemer bo praktična vrednost naloge predvsem v prikazu čedalje večjega pomena preventive pri odpravljanju korupcije na področju javnih naročil in razvojnih sredstvih ter v primerjavi slovenskega in kanadskega sistema upravljanja s korupcijo in z ugotovitvijo o možnostih prenosa dobre prakse iz ene države na drugo. Ugotovitve bodo uporabne za snovalce preventivnih programov, za organe, ki se ukvarjajo z bojem proti korupciji in za širšo družbo, ki se mora zavedati problema korupcije na področju javnih naročil in razvojnih sredstev. Raziskava bo lahko dobro izhodišče za nadaljne analize oz. bolj kompleksne raziskave.

1.2 HIPOTEZE

Dosedanji represivni ukrepi organov kazenskega pregona pri pojavih korupcije niso obrodili sadov. Preventiva je torej pojem, ki je v zadnjem času usmerjevalna ideja

sodobne kriminalitetne politike, ki si trdno prizadeva, da bi čim učinkoviteje preprečevala škodljive posledice koruptivnih dejanj.

Določil sem si dve hipotezi, ki mi bosta služili kot osnova oziroma izhodišče.

H₁: *Slovenija je z ustanovitvijo Komisije za preprečevanje korupcije postavila osnovo k preventivnemu modelu odpravljanja korupcije.*

Menim, da Komisija za preprečevanje korupcije s spodbujanjem integritete in z oblikovanjem in uresničevanjem ustreznih etičnih standardov, s katerimi si prizadeva dolgoročno in trajno odpraviti pogoje in okoliščine za nastanek in razvoj korupcije, postavlja temelj k preventivnemu razvojnemu pristopu na področju odpravljanja korupcije.

H₂: *Kanada daje večji poudarek preventivnim ukrepom pri odpravljanju korupcije kot Slovenija*

1.3 METODOLOGIJA PROUČEVANJA

Magistrska naloga bo zasnovana na metodi deskripcije, ki je postopek opisovanja dejstev, procesov in pojmov.

Glavne uporabljene metode bodo zbiranje, analiza in interpretacija virov kot jih je opredelil Pierce (2008, 80-81), in sicer:

- primarnih virov (strategije, zakoni, predpisi, politike in poročila, ki urejajo obravnavano področje) in
- sekundarnih virov (domača in tuja strokovna literatura, razna objavljena dela na spletu, v časopisih, domačih in tujih strokovnih člankih, drugih relevantnih člankih, zbornikih, tekstih, internetnih virih in ostalih domačih in tujih bazah podatkov) .

Analiza znanstvene in strokovne literature mi bo omogočila opis osnovnih teoretičnih pojmov ter vpogled v osnovne medsebojne relacije proučevanih pojmov. Hipotezi bom preveril na podlagi analize ustrezne slovenske, evropske in kanadske

zakonodaje, analize strokovnih člankov ter opravljenih mednarodnih raziskav na področju korupcije.

Z analizo in interpretacijo primarnih virov bom proučil dokumente in zakonske podlage s področja odkrivanja in odpravljanja korupcije. Analizo in interpretacijo sekundarnih virov bom uporabil pri spoznavanju teoretičnih spoznanj problematike na področju korupcije, preventive, javnih naročil, kot so definicije, oblike in vzroki.

S komparativno metodo bom primerjal značilnosti preventivnega in represivnega pristopa k odpravljanju korupcije, določene preventivnih ukrepe različnih mednarodnih organizacij za boj proti korupciji ter sistema upravljanja korupcije Slovenije in Kanade.

Pri raziskovanju, odkrivanju in sistematični obdelavi ugotovitev bom uporabil strokovno domačo in tujo literaturo ter obstoječo normativno podlago, objavljena dela v knjigah, zbornikih, člankih in prispevkih s področja javnega naročanja, korupcije, kohezijske politike ter predpise, ki urejajo to področje.

V zaključku magistrskega dela pa bom povzel najpomembnejše ugotovitve in oblikoval sklepno misel. Delo bom zaključil s seznamom uporabljene literature in virov.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Naraščanje pojavnih oblik korupcije v družbeni praksi postavlja številna vprašanja o uspešnosti odkrivanja, ki nikjer ne zadovoljuje pričakovanj. Dosedanji sistem klasične državne prisile z organi kazenskega pregona je sicer pomemben pri odkrivanju najbolj odmevnih primerov korupcije, vendar pa to za odpravljanje temeljnih vzrokov in pogojev, ki omogočajo nastanek in razvoj korupcije, še zdaleč ni dovolj. Uporaba samo represivnih ukrepov proti korupciji vodi zgolj k odstranjevanju nekaterih posledic in ne daje zadovoljivih in pričakovanih rezultatov v smislu zastraševanja družbe (Dobovšek in Miklavčič 2014). Zaradi tega je nujno potrebno namenjati več pozornosti preventivnim ukrepom. Kot pravi Meško (2005) imamo dve možnosti: preprečevati ali zanikati pojav korupcije.

2.1 KORUPCIJA

Pri analiziranju korupcije hitro ugotovimo, da gre za splošni fenomen, mogoče celo skupino fenomenov, ki so medsebojno povezani na različne načine. Poskusi definiranja ali klasifikacije korupcije so zasnovani na mnogih različnih pogledih in kriterijih, ki vključujejo: moralne kriterije, opise vedenja vpletenih, zlorabo odnosov, ekonomske, politične in administrativne modele, razlike na osnovi tega, ali korupcija zadeva javni ali zasebni sektor ter ali gre za organizirani kriminal ali bolj za občasno korupcijo (Križ 2005).

Korupcija ima tendenco koncentriranja premoženja; ne povečuje le vrzeli med bogatimi in revnimi, ampak omogoča premožnim, da zavarujejo svojo pozicijo in interese. Vse to pa posledično pripomore k družbeni krizi, ki ustreza kriminalu, socialni in politični nestabilnosti in celo terorizmu. Iz tega izhaja, da ima korupcija več pojavnih oblik: od podkupovanja, goljufije, izsiljevanja, poneverbe do nepotizma. Temu primerno se razlikujejo tudi same definicije (Križ 2005).

Danes poznamo v svetu mnogo definicij pojma korupcije, ki se med seboj bolj ali manj razlikujejo in poskušajo opredeliti ta fenomen.

Beseda korupcija izvira iz latinske besede »corruptio« in prvotno pomeni pokvarjenost, sprijenost, nepoštenost. V slovarju tujk je pojem »korupcija« razložen kot podkupovanje, nepoštenost, pojem »koruptnost« pa kot podkupljivost, pokvarjenost.

Glede na navedeno, korupcija torej ne pomeni samo nezakonito vedenje, marveč tudi nepoštenost in izprijenost osebe, ki jo izvaja, njeno podrejenost nepotizmu (izkoriščanje sorodstvenih vezi pri napredovanju) in klientilizmu (izkoriščanje vez in poznanstev pri napredovanju), pokvarjenosti in moralni perverznosti v medsebojnih odnosih.

Korupcijo lahko razumemo še širše, in sicer kot sinonime za nepoštenost: nagnjenost k lažem, prevaram, zvijačnosti, grabežljivosti in prisvajanju tistega, kar nam ne pripada.

Mednarodna organizacija, ki v zadnjem času vse bolj prevzema aktivno vlogo v boju zoper korupcijo, Svet Evrope, je opredelila korupcijo kot »katero koli dejavnost oseb, ki jim je bila zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij in drugih razmerij te vrste in je usmerjena v pridobivanje kakršnih koli nezasluženih koristi zase in druge« (Council of Europe 1998, 1).

Najbolj »popularna« in enostavna definicija korupcije je definicija Svetovne Banke, ki korupcijo opredeljuje kot zlorabo javnega položaja v zasebne namene. Vendar, izhajajoč iz te definicije, ne smemo zaključiti, da korupcija ne obstaja znotraj dejavnosti zasebnega sektorja. (Tanzi 1998).

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) opredeljuje korupcijo kot »dajanje in obljubljanje nagrad, daril ali drugih koristi javnim uslužbencem in s tem vplivanje na njihove odločitve« (OECD Symposium on Corruption and Good Governance 1996, 1).

Globalni program proti korupciji pri Organizaciji združenih narodov (OZN)-GPAC je preprosto definiral korupcijo kot »zlorabo moči za pridobitev zasebne koristi«, ki

vključuje tako javni kot zasebni sektor (The Global Programme against Corruption 2004, 13).

Združeni Narodi (OZN) korupcijo definirajo kot »obnašanje zasebnih ali javnih uradnikov, ki odstopa od odgovornosti, s tem ko zlorablja svoj položaj, zato, da služijo lastnim, zasebnim ciljem in svoji zasebni korist« (Organizacija Združenih Narodov 1999).

Največja svetovna organizacija za zmanjševanje pojava korupcije in vzpostavljanje transparentnosti ter integritete v državah – Transparency International, korupcijo definira kot »zlorabo zaupane moči za pridobitev lastne koristi«, pri čemer loči med tremi najpogostejšimi oblikami korupcije – veliko, malo in politično korupcijo, odvisno od višine povzročene škode ter sektorja, ki ga kaznivo dejanje prizadane (Transparency International 1993).

Eden izmed vodilnih raziskovalcev na tem področju Dobovšek (2008) je zapisal, da je korupcija vsako vedenje, s katerim se krši moralna načela, vrednote in norme v določeni družbi, v kateri imata pomembno vlogo za razvoj in normalno delovanje prav morala in etika posameznika.

Za razumevanje obravnavane tematike je pomembna opredelitev pojma korupcije, kot jo obravnavata tako Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije kot tudi Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Definirana je na naslednji način (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije 2011):

»Korupcija je vsaka kršitev dolžnostnega ravnanja uradnih oz. odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki ali koristniki takih kršitev, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oz. zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega«. Pomembnost te opredelitve se kaže v neločevanju med javnim in zasebnim sektorjem, pojmovanje dolžnostnega ravnanja pa vsebuje tako ravnanje v skladu z zakonodajo, kot tudi v skladu z etičnimi in moralnimi pravili.

Iz naštetih definicij lahko zaključimo, da lahko značilnosti korupcije povezujemo z zlorabo položaja moči, z neupravičenim pridobivanjem koristi, etično

destruktivnostjo, prikritostjo dejanj in težko dokazljivostjo. Čeprav lastnost prikritosti in izredne težke dokazljivosti ni mogoče zaslediti, je največji problem korupcije ravno njena prikritost in s tem povezana dokazljivost. Pri korupciji težko govorimo o klasični žrtvi, saj koristi obema stranema, zato nihče od udeležencev nima interesa prijaviti dejanja (Dobovšek 2001).

2.1.1 POJAVNE OBLIKE KORUPCIJE

Iz različnih kvalifikacij korupcije lažje dojemamo nekatere že zgoraj omenjene značilnosti posameznih oblik korupcije. Korupcijo lahko delimo na (Dobovšek 2002a, 48):

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

Najpogostejša je zunanja ali eksterna korupcija, pri kateri gre največkrat za plačevanje storitev ali opustitev uradnih dejanj ali pa za dajanje daril z določenim namenom. Notranjo korupcijo opredeljujejo dejanja (podkupovanja), s katerimi posameznik od nadrejenih ali podrejenih dosega nedovoljene koristi (Dobovšek 2002a, 48).

Individualna korupcija pomeni posamezno podkupovanje in diskretnost, saj sta v podkupovanje vpleteni le dve osebi. Značilno za takšna dejanja je, da krivdo nosita obe stranki, zato je zbiranje dokazov o takšnih dejanjih zelo težavno. Takšna vrsta korupcije je tudi najbolj razširjena (Dobovšek 2002a, 48).

Nevarnejša je institucionalizirana (velika korupcija, grand corruption, state capture) korupcija, saj povzroča razpad družbenih vrednot. Pojav spremljajo podobni procesi na ravni oblasti in politike. Takšna korupcija vpliva na javno vzdušje in povzroča strah in negotovost ter prizadene moralo ljudi. Vsaka korupcija ima tudi psihično plat, saj je koruptibilnost lastnost, odvisna od podleganja državnih uslužbencev moči podkupovalca (Dobovšek 2002a, 49).

Materialno podkupovanje je najbolj razširjena oblika korupcije, saj prinaša takojšnjo korist, hkrati pa otežuje odkrivanje. Politično korumpiranje državnih služb, pri katerem gre bolj za »delanje« uslug, je zaradi moči oblasti že zgodovinsko pogojeno, kljub razglašeni depolitizaciji državnih služb. Protiutež politizaciji je profesionalizacija dela, vendar se kljub temu politika nenehno vtika v delo državnih služb (Dobovšek in Minič 2005).

Za korupcijo lahko rečemo, da ni delovnega področja, kjer ne bi obstajala, zato navajam njeno kategorizacijo glede na sektorje, kjer nastaja (Dobovšek 2000, 1070):

- znotraj javnega sektorja: korupcija med javnimi uslužbenci je težko razpoznavna, gre za prikrite primere korupcije, ki navzven niso vidni (različne oblike preferiranja in dajanja uslug);
- med javnim in zasebnim sektorjem: najpreprostejša oblika je vplivanje zasebnika na nelegalno ali predčasno pridobivanje pravic;
- med javnim sektorjem in politiki: na tej ravni se korupcija kaže v obliki vračanja uslug na osebni ravni;
- v zasebnem sektorju: kaže se v obliki zlorab gospodarskih pogodb in kršitev poslovnih navad za pridobitev gospodarskih koristi;
- med zasebnim sektorjem in politiko: najbolj razširjena oblika take korupcije je podkupovanje v korist strank;
- znotraj politike: najbolj razpoznavne oblike take korupcije so razna prikrivanja in zakrivanja napak, nepotizem ipd.

Glede na težo dokazovanja korupcijskih dejanj je treba vedeti, da se korupcija v družbi lahko pojavlja na različnih nivojih. Pomembno je zaznati, na katerem nivoju prihaja do korupcije, saj se temu prilagaja strategija, s katero se skuša korupcijo odpraviti. Korupcija se v družbi pojavlja na treh nivojih (Dobovšek in Minič 2005):

- Korupcija na **mikro nivoju** je povezana z majhnimi darili javnim uslužbencem za dejavnosti, ki bi jih morali opraviti že po svoji dolžnosti. Najpogosteje se pojavlja med uslužbenci, ki se ukvarjajo z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Pri omenjeni korupciji je darilo zgolj osebne narave in zajema predvsem javne uslužbenke nižjih nivojev. Korupcija na mikro nivoju se lahko hitro razširi, saj so ljudje do takšne korupcije zelo tolerantni, zato je postala del vsakdanjika.

– Korupcija na **srednjem nivoju** zajema javne uslužbence na višjem nivoju. Najbolj je razširjena na lokalnem nivoju, kjer lokalna politika z njeno pomočjo dosega rešitve, ki so v pristojnosti srednjega nivoja javnih uslužbencev. Manjši podjetniki ali interesne skupine ponujajo podkupnine, ki dosegajo vrednost do nekaj več deset povprečnih plač, odvisno od tega, koliko oseb je vpletenih. Javnost je nestrpna do takšne oblike korupcije, saj jo šteje za nepošteno in nemoralno.

– Korupcija na **makro nivoju** je povezana s sprejemanjem strateških odločitev in zakonov, vezana je na vladna naročila, sklepanja pogodb za večja dela v državi, na primer ceste, infrastrukturo in ostale večje investicije. Je najnevarnejši del korupcije, ki se odvija v najvišjih družbenih in političnih krogih. Odvija se s pomočjo zlorab funkcij in položajev, politične moči, s pomočjo zlorabe družbenega statusa. Takšne oblike korupcije ostajajo v večini primerov skrite, če pa se jih po naključju odkrije, ostajajo glavni akterji neodkriti. Običajno gre za predstavnike elit, ki s pomočjo koruptivnih dejanj pretakajo ogromne količine denarja.

V Konvenciji Združenih narodov proti korupciji zasledimo delitev korupcije na »**sistemska**« in »**majhna**« oziroma »**drobna**« korupcijo. Prva pomeni korupcijo, ki prevladuje na najvišji ravni nacionalne vlade, ki vodi v široko erozijo zaupanja v vladne organe, zakonodajo in ekonomsko stabilnost. »Majhna« oziroma »drobna« korupcija pa lahko vsebuje izmenjavo manjših denarnih zneskov, manjše usluge, ki lahko pomenijo preskakovanje birokratskih ovir, zaposlitev prijateljev in sorodnikov na nižjih pozicijah. Druga delitev korupcije, ki jo je zaslediti v konvenciji, je delitev na **aktivno** in **pasivno korupcijo**. Lahko ju razložimo na podlagi podkupovanja, in sicer se aktivna korupcija nanaša na ponujanje oziroma plačilo podkupnine, medtem ko se pasivna korupcija nanaša na sprejemanje podkupnine (The Global Programme against Corruption 2004, 13).

Dosedanje reakcije na pojave in nevarnost korupcije so bile izrazito represivno naravnane in so tako odpravljale zgolj posledice, ne pa tudi vzrokov tega socialnopatološkega pojava. Samo represivno odzivanje na korupcijo zagotavlja zgolj odstranjevanje škodnih posledic v posameznih primerih, medtem pa vzroki, povodi in okoliščine, ki pogojujejo nastanek korupcije, ostanejo nedotaknjeni (Resolucija o preprečevanju korupcije 2004). Treba se je torej posvetiti vzrokom in pogojem korupcije ter začeti preprečevati priložnosti za koruptivna dejanja. Najpomembnejše

je, da je v zavesti ljudi, da korupcije ne sprejemajo. Iz tega sledi, da so pomembni element preprečevanja korupcije, etika, morala in integriteta posameznika. Kaj pa pomenijo ti trije pojmi, si oglejmo v nadaljevanju.

2.2 ETIKA IN MORALA

Človek se iz dneva v dan srečuje z različnimi razmerami, ki mu narekujejo, kako naj ravna, se odloča in ukrepa. Postavlja si vprašanje: Kaj moram narediti, da bo prav in dobro ter kaj je moja dolžnost? Posebna presoja in odgovor na to vprašanje sta pomembni predvsem v kompleksnih in usodnih življenjskih situacijah (Stres 1999).

Velikokrat se človek tega ne zaveda, saj ravna rutinsko in brez moralne presoje. Če se pa že zgodi, da pomisli na etično spornost kakega ravnanja, pa na podlagi izkušenj, da drugi v enakih razmerah ravnajo podobno, dilemo hitro potisne v podzavest. Gre za ravnanja od manjših zvijač, nekorektnosti, drobnih laži in nepoštenosti do goljufij, večjih prevar, preslepitev oz. dejanj, ki so nemoralna, etično sporna ali celo kazniva. Vsa ta dejanja so posledica tudi pomanjkanja etike in morale posameznika, zato kaže ta pojma podrobneje opredeliti (Maver 2003.).

Etika je izraz, ki ga je izredno težko definirati. Van der Westhuizen (2003), pravi, da mnogi pisci etiko opredeljujejo kot »vejo filozofije, ki se ukvarja z analizo moralnih principov in moralnega ravnanja«. Strinja se s tem, da mora biti opredelitev etike široka, saj je le tako mogoče obravnavati vedenja, ki jih dojemamo kot nemoralna. Na vprašanje, kaj pomeni »moralnost«, pa van der Westhuizen (2003, 81) odgovarja: »Morala se ukvarja s tistimi praksami in aktivnostmi, ki jih razumemo ali kot pravilne ali pa kot napačne.« Morala se poleg tega ukvarja tudi z vrednotami, ki izhajajo iz obravnavanih praks in aktivnosti, vključuje pa tudi pravila vedenja v določenih razmerah.

»Pojma morala in etika predstavljata moralne vrednote in moralno integriteto človeka kot posameznika in kot subjekta v družbi v odnosu do soljudi in do družbenega reda« (Boštic 2000, 16)

Pagon (v DeGeorge 2000, 159) opredeli etiko kot »teorijo moralnosti, ki poskuša sistematizirati moralne sodbe ter vzpostaviti in zagovarjati moralna načela«, moralo pa kot »skupek načel oz. pravil obnašanj, ki jih sprejemajo člani neke kulture in ki služijo vrednotenju tega, katero vedenje je dobro in katero slabo«.

Kljub temu da se etika in morala lahko opredelita različno, pa ju nekateri avtorji uporabljajo kot sinonima. Moralno ustrezno delovanje poimenujejo kot etično delovanje, kodekse moralnega vedenja kot kodekse etike itd. Tako se v vsakdanjem jeziku izraza etika in morala pogosto zamenjujeta. Res je, da je izvorno pomensko med etiko in moralo ni razlike, saj je pomen isti, le v drugem jeziku, vendar pa med njima obstaja vsebinska razlika. Morala je vsota določenih življenjskih pravil, zapovedi in norm obnašanja, ki jih sprejemajo posamezniki kot del neke družbe ali kulture. Zadeva dobro in slabo znotraj posameznih družbenih struktur in predstavlja konkretne zapovedi, prepovedi in vedenjske norme, ki veljajo v določenem času v določenem okolju. Etika pa je splošno teoretično in racionalno utemeljevanje moralnosti. Gre torej za filozofsko panogo oz. za filozofsko razmišljanje o sami moralnosti, njenih temeljih in smislu. Morala torej bolj poudarja vidik dolžnosti in zapovedi, zato je moralno obvezno, kar je etično dobro (Stres 1999).

Iz tega sledi, da je »etika kot zavest o moralnih vrednotah in moralnem dobrem in morala kot zavest o obveznosti in konkretnih dolžnosti, ki iz tega izhajajo, druga drugo potrebuje in se med seboj dopolnjujeta« (Stres 1999, 11).

Kot sem omenil uvodoma, se človek že v vsakdanjem življenju srečuje s številnimi situacijami, ki od njega zahtevajo, da se odloča, kako bo ravnal in ukrepal v skladu z etičnimi in moralnimi normami. Prav tako pa se podobne zahteve pojavljajo tudi pri opravljanju posameznih poklicev, kjer so razmere še bolj specifične, saj imajo posamezniki še večje etične in moralne obveznosti. Tako se hitro znajdejo v etični dilemi, ko resnično ne vedo, kaj je prav in kaj ne. Včasih se morajo celo odločiti za eno od medsebojno izključujočih se možnih ravnanj, ki pa so vsa moralno pravilna, kar predstavlja po Delattreju (1996) moralno dilemo.

Posameznika zavezujejo vrednote, morala in etika tako pri njegovem zasebnem življenju kot tudi pri njegovem delu. Čeprav je veliko vrednot sprejetih in zapisanih v

ustavi ter drugih aktih, ki urejajo delovanje na posameznih področjih (policija, sodstvo, zdravstvo itd.), je še več takšnih, ki niso nikjer zapisane, ker jih ni mogoče normirati. Zaradi tega so posebej proučevali in izdelali kodekse poklicne etike, katerih namen je v njihovo delo vnesti več humanosti, pravičnosti in strokovnosti (Žaberl 2000).

Za namen magistrskega dela bom pod pojmom etika razumel filozofsko disciplino, ki se ukvarja s tem, kaj je dobro in kaj slabo in obravnava moralna načela in norme ravnanja v določenem poklicu. Pojem morala pa bom razumel kot skupek določenih pravil, zapovedi in norm obnašanja neke družbe ali kulture, s pomočjo katerih vrednotimo človekovo ravnanje kot dobro ali slabo.

Iz opisanega lahko sklenemo, da je eden izmed najpomembnejših elementov za odpravljanje korupcije prav gotovo ustrezna morala in etika ljudi v poklicih, ki so najbolj izpostavljeni pritiskom potencialnih podkupovalcev. Kot poudarja Kos (2001) se tega zavedajo različna poklicna združenja, ki so zadolžena za sestavljanje in uresničevanje različnih kodeksov poklicne etike, še posebej pri izpostavljenih poklicih in funkcijah.

2.3 INTEGRITETA

Integriteta je pojem, ki ga ljudje razumejo zelo različno. V tujini pogosto uporabljana in dobro poznana beseda »integrity« povzroča pri nas kar nekaj zadreg in burnih odzivov, zato jo bom uvodoma poskusil podrobneje opredeliti.

Beseda »integriteta« je latinskega izvora (lat. *Integritas*) in pomeni popolnost, skladnost, neobrnjenost, nedeljivost, stalnost, poštenost, čistočo duše, enotnost. Gre torej za pojem, ki pomeni nasprotno od pokvarjenosti, moralne perverzности, podkupljivosti in korupcije (Pagon in drugi 2003, 147).

Integriteta pomeni tudi način obnašanja oz. delovanja oseb in institucij, ki delujejo pošteno, skladno, vestno, nepristransko, transparentno in kakovostno. Pri tem je pomembno, da jih kot takšne ocenjuje javnost oz. okolica – da dajejo vtis poštenosti,

delovanja v okviru splošno priznanih moralnih standardov in predpisov, skratka, delujejo z visoko stopnjo integritete.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK 2011) opredeljuje integriteto kot »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«.

Kot pravijo Pagon in drugi (2000), posamezniki z integriteto ravnajo etično, zato ker delujejo v skladu s svojimi moralnimi prepričanji, ki jim govorijo, kaj je prav, in ne zaradi zunanjih spodbud ali različnih pritiskov, naj se etično ravnajo. Zategadelj lahko integriteto definiramo tudi kot nagnjenost k upiranju skušnjavi, da bi se zlorabile pravice in pooblastila, ki izhajajo iz določenega položaja oz. krajše, kot odpor do korupcije tako na individualni, organizacijski kot tudi na institucionalni ravni (Haberfeld in drugi 1999, 23).

Osebo z integriteto bi lahko tako opredelili kot osebo, ki se svobodno oz. samostojno vede in ravna v skladu s svojimi moralnimi vrednotami in vrlinami (Vicchio v Pagon 2003, 16). Posameznikove besede in dejanja se morajo torej ujemati.

Različni preučevalci vodenja so prišli do spoznanja, da je integriteta temeljna značilnost uspešnih vodij v poslovnem svetu, medtem ko so v nasprotju z njimi teoretiki medosebnih in skupinskih odnosov definirali integriteto kot ključni dejavnik zaupanja v organizacijah (Becker v Pagon 2003, 16).

Sampford in drugi (2005) integriteto označujejo kot nasprotje korupciji. Transparency International (2009, 24) pa opredeljuje integriteto kot »skladnost vedenja in dejanj z moralnimi in etičnimi standardi, kar ustvarja obrambo pred korupcijo«.

Tako Delattre (v Pagon 2003, 23) opredeli integriteto kot »stalno naravnost, pripravljenost, odločenost in vzpostavljeno navado, da človek ravna prav, četudi ni nikogar, ki bi ga v to primoral, razen njega samega«. Pravi, da je integriteta

»nenadomestljiva osnova dobrega prijateljstva, zakona, starševstva, športnega in državljskega duha ter dobre javne službe«.

Integriteta potemtakem pomeni tako osebnostno lastnost kot tudi družbeni konstrukt, ki predstavlja najboljšo protiutež osebni deviantnosti in neetičnemu ravnanju. Je najbolj zaželena odlika neke organizacije ali posameznika in pomeni, da ti upoštevajo pravila in norme, ki urejajo področje njihovega delovanja.

Iz analiz dosedanjega boja proti korupciji je razvidno, da zaradi majhnega števila odkritih koruptivnih dejanj, zato zanemarljivo majhnega števila kaznovanih oseb, represivno ukrepanje na pojav korupcije ne daje ustreznih in zadovoljivih rezultatov. Zgoraj opredeljeni pojmi integriteta, etika in morala so pomembni dejavniki, ki lahko že sami v osnovi prispevajo k preventivi korupcije, zato jim je v prihodnje potrebno nameniti več pozornosti. Kaj pa pomeni sam pojem preventiva, pa si oglejmo v naslednjem podpoglavju.

2.3 PREVENTIVA

Pri poskusu opredelitve preventive ali kriminalne prevencije naletimo na težavo, saj je pogojena s pojmovnimi in zgodovinskimi ovirami, zaradi česar je ni mogoče enostavno opredeliti. Posledično kriminalna prevencija ostaja vse do danes zelo spolzek teren in prosto plavajoče področje razprav o zakonu in redu v naši družbi. Modeli kriminalne prevencije vsebujejo različna teoretična izhodišča. Največkrat jih pojmujejo kot socialne in situacijske pristope za preprečevanje kriminalitete. Zato je treba kriminalno prevencijo obravnavati zelo pazljivo in v skladu z zgodovinskim in političnim kontekstom (Meško 2005).

Beseda preventiva pomeni nekaj preprečiti ali obvarovati, neko vnaprejšnjo zaščito oziroma ponuja neko preventijsko sredstvo. Preventiva ima pomembno mesto v številnih plasteh družbenega življenja. Na področju kriminala je zelo kompleksen pojav, ki pokriva zelo širok spekter nalog in situacij, kot so na primer: odprava kriminogene socialne strukture, družbena rehabilitacija bivših zapornikov, nasveti potencialnim žrtvam, spodbujanje varnostne zavesti, skupno odgovornost in sodelovanje policije in javnosti (Mikulan 1995, 12).

Dr. Pečar (v Meško 2002, predgovor) pojmuje preprečevanje kriminalitete kot »razumsko in načrtno dejavnost ter hkrati sprejemljivo prizadevanje, katerega namen je zmanjševati in odstranjevati najrazličnejše priložnosti za ustvarjanje škode, nevarnosti, ogroženosti ali posege v pravice drugih in onemogočati storilcem delati kazniva dejanja«. Zato naj bi kriminalno prevencijo dojemali kot delovanje pred posledicami (ante delictum) in kot odpravljanje najrazličnejših predkriminalnih, kriminogenih in viktimogenih situacij. Gre torej za obladovanje in nadzorovanje tistega, kar bo šele pripeljalo do storitve kaznivih dejanj.

Trenutno je najaktualnejša delovna definicija kriminalne prevencije Van Dijkova in De Waardova (v Meško 2005, 65), ki trdita: »Preprečevanje kriminalitete je skupek vseh zasebnih pobud in dejavnosti države, razen izvrševanja kazenske zakonodaje, z namenom zmanjšati škodo, ki jo povzročajo dejanja, ki jih država določi kot kazniva«.

Meško (2005, 66) se sprašuje, ali je ta opredelitev kriminalne prevencije zadovoljiva in ustrezna, saj nedvoumno izključuje izvrševanje kazenske zakonodaje (in s tem tudi kaznovanje) iz pojmovanja preprečevanja kriminalitete, čeprav je izvrševanje kazenske zakonodaje pomemben del sodobnih strategij nadzorovanja kriminalitete.

Pri analizi pojma prevencije kaj hitro ugotovimo, da si avtorji niso enotni, ko gre za samo opredelitev preventive. Le-ta se tako razlikuje od avtorja do avtorja, od študije do študije in od programa do programa. Tako lahko pod preventivo razumemo že samo izvajanje določenih nalog države (strogo represivno delovanje, dosledno izvajanje zakonov, visoke kazni) in s tem ustrahovanje, da ne pride do odklonskega vedenja oziroma dejanja, lahko jo razumemo kot načrtno izvajanje določenega programa z namenom preprečitve kaznivih dejanj (preventivni programi) ali pa kot izvajanje programov, ki omogočajo rehabilitacijo zapornikov.

V svoji magistrski nalogi opredeljujem preventivo kot načrtno dejavnost, katere namen je odstranjevati in zmanjševati najrazličnejše vzroke in priložnosti za ustvarjanje okoliščin in pogojev, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj korupcije, obenem pa deluje na ljudi v smislu zastraševanja ter spodbuja k nični toleranci do samega pojava korupcije v družbi.

Glede na neenotnost že pri sami definiciji pojma prevencije lahko podobne ali še občutnejše razlike pričakujemo tudi pri delitvi in klasifikaciji kriminalne prevencije. Zato bom v nadaljevanju predstavil delitev preventive, ki se v literaturi in praksi najpogosteje omenja in pojavlja.

2.3.1 DELITEV KRIMINALNE PREVENCIJE

Najbolj znana delitev kriminalne prevencije je delitev po Brantinghamu in Faustu (v Meško 2002, 19), ki prevencijo razdelita v tri skupine:

1. Primarna prevencija

Namenjena je ugotavljanju dejavnikov v fizičnem in družbenem okolju, ki ustvarjajo priložnosti ali spodbujajo deviantno dejavnost. Vsebuje torej ukrepe za zmanjševanje možnosti za kriminaliteto brez posebnega usmerjanja na potencialne prestopnike. Gre za ukrepe, usmerjene na določena kazniva dejanja ali kriminalne dogodke. Primarna prevencija si prizadeva preprečevati pojave z vplivanjem na splošne pogoje v okolju, in sicer z :

- načrtovanjem okolja,
- doseganjem ravni varnostnega vedenja populacije,
- zmanjšanjem prikrajšanosti in revščine v soseski (socialna prevencija),
- izobraževanjem ljudi o kriminaliteti.

2. Sekundarna prevencija

Namenjena je zgodnjemu odkrivanju morebitnih storilcev kaznivih dejanj in pravočasnemu ukrepanju pred izpolnitvijo kaznivega dejanja. Usmerjena je k posameznikom, ki so potencialno rizični, da bodo postali prestopniki. Pozornost namenja tudi preddelikventnim vedenjem, kot so prekomerno uživanje alkohola, drog, prav tako pa tudi težko učljivim otrokom, nezaposlenim brezdomcem ipd. Sekundarna prevencija se torej ukvarja z vzgojo in vplivanjem na ljudi, preden storijo kaznivo dejanje. Gre za preprečevanje prestopništva.

3. Terciarna prevencija

Omenjena prevencija je usmerjena na posameznike, ki so že zagrešili kazniva dejanja, njen namen pa je ustaviti nadaljnjo kriminalno aktivnost. Ukrepi, katerih se poslužuje

za doseg tega cilja, so zastraševanje, odvzem prostosti, obsodba, izvrševanje zaporne kazni, rehabilitacija obsojencev. Terciarna prevencija se usmerja na prekinitev kriminalnih karier ali zmanjševanja resnosti kršenja zakonov, na primer z obravnavo znanih storilcev kaznivih dejanj. Tako kot sekundarna prevencija je tudi terciarna usmerjena na obravnavanje prestopnikov.

2.4 JAVNO NAROČILO

Javno naročilo je vsaka pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev ali oddaja gradenj, ki je sklenjena v breme proračunskih sredstev. Tako lahko rečemo, da gre pri javnih naročilih za oskrbo javnega sektorja z blagom, storitvami in gradbenimi deli, pri čemer pa je potrebno vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki ter omogočiti naročniku, da nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti po najnižji ceni. Kot pravi Kranjc (2007) so javna naročila tista pogodbeno razmerja med naročniki in ponudniki, pri katerih naročniki proti plačilu nabavljajo blago, oddajo storitve in gradnje.

Zakon o javnem naročanju opredeljuje in posebej deli javna naročila na naslednja tri področja (Zakon o javnem naročanju (ZJN-2E) 2014):

- *javno naročilo gradenj: je javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. Gradnja je rezultat opisane dejavnosti, ki predstavlja gospodarsko in tehnično funkcionalno celoto;*
- *javno naročilo blaga: je javno naročilo, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga na kredit, z možnostjo odkupa ali brez te možnosti. Javno naročilo, katerega predmet je dobava blaga in vključuje storitev namestitve in inštalacije, ki je vezana na to blago oziroma, da se blago lahko uporablja v skladu z njegovim namenom, se obravnava kot javno naročilo blaga;*
- *javno naročilo storitev: je javno naročilo, katerega predmet je izvajanje ali izvedba ene ali več storitev iz Seznama storitev. Javno naročilo, katerega*

predmet so blago in storitve iz Seznama storitev se obravnava kot »javno naročilo storitev«, če vrednost zadevnih storitev presega vrednost blaga, ki je zajeto v naročilu. Javno naročilo, katerega predmet so storitve iz Seznama storitev in vključujejo dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj, ki so samo dodatek glavnemu predmetu naročila, se obravnava kot javno naročilo storitev.

Za razumevanje javnih naročil je potrebna še opredelitev naročnika. Zakon o javnem naročanju določa kot naročnike:

Organe Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti, javne sklade, javne agencije, javne zavode, javne gospodarske zavode in druge osebe javnega prava (oseba javnega prava je vsaka oseba, ki je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nima industrijskega ali poslovnega značaja, ki je pravna oseba in je v višini več kot 50% financirana iz sredstev organov Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava) (ZJN-2E 2014).

Opredeljeni pojmi korupcija, preventiva, etika, morala, integriteta in javno naročilo predstavljajo osnovo za nadaljnjo razpravo v moji magistrski nalogi. Čeprav sem jih zaradi boljše preglednosti opredelil vsakega posebej, dobijo pravo podobo šele pri medsebojnem povezovanju. Iz napisanega lahko povzamemo, da korupcijo razumemo kot katero koli vedenje, s katerim kršimo moralna načela, vrednote in norme v določeni družbi. Protiutež korupciji predstavlja kriminalna prevencija, ki jo lahko opišemo kot načrtno dejavnost, katere namen je zmanjševati in odstranjevati najrazličnejše priložnosti za ustvarjanje nevarnosti, ogroženosti, posege v pravice drugih ljudi, predvsem pa storilcem onemogočati kazniva dejanja. Gre torej za delovanje pred posledicami, »ante delictum«, in za odpravljanje situacij, ki bi lahko povzročile možnosti za nastanek in razvoj kriminalitete. Čeprav preprečuje kriminalitete delimo na več vrst, je že od nekdaj najbolj znana delitev na primarno, sekundarno in terciarno kriminalno prevencijo. Primarna prevencija se ukvarja z ukrepi za izogibanje vzrokov in okoliščin za razvoj ali pojav kriminalitete, sekundarna prevencija je usmerjena na ukrepe za zgodnje odkrivanje potencialnih storilcev in situacij, ki lahko privedejo do kriminalnih aktivnosti, terciarna prevencija

pa se ukvarja s tistimi osebami, ki so že storile kazniva dejanja. Pri pojmu integriteta gre v bistvu za identičen koncept kot pri korupciji, saj integriteta posameznika zahteva vedenje v skladu s prej navedenimi moralnimi načeli, vrednotami, normami in pravili. S pojmom korupcija lahko torej pojasnimo večino tipov kršitve integritete in neetičnega obnašanja. Tako pri obravnavi korupcije in integritete pa imata osrednjo vlogo tudi morala in etika posameznika. Kot zadnje pa bomo v tem delu kot javna naročila razumeli celostno oskrbo javnega sektorja z blagom, storitvami in gradbenimi deli, s ciljem pridobiti na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi pridobitve več konkurenčnih, najugodnejšega ponudnika.

3 VLOGA MEDNARODNIH INSTITUCIJ NA PODROČJU PREPREČEVANJA KORUPCIJE

Boj proti korupciji ni stvar samo države in njenih skupnosti, ampak predstavlja mednarodni problem, ki za njeno omejevanje in zatiranje potrebuje mednarodno sodelovanje. Korupcija predstavlja mednarodni problem, kar pomeni, da je mednarodno sodelovanje bistvenega pomena v boju zoper njo. Mednarodni korupcija vse bolj zanima vlade, politike, gospodarstvenike in znanstvenike po vsem svetu, posledica česar pa so v zadnjem časi številna mednarodna srečanja, posvetovanja, konference ter ustanavljanje komisij in skupin za preučevanje korupcije (Dobovšek, 2005). Posamezna država lahko rešuje težave korupcije le v sodelovanju z drugimi državami, predvsem pa s pomočjo številnih mednarodnih organizacij, katerih prioriteta je preprečevanje korupcije. Kot pravi Kos (2013) je preprečevanje korupcije zelo pomembno tudi na področju javnih naročil, kar zagovarja s tem, da o tem govori celo edina globalna protikorupcijska konvencija – Konvencija OZN proti korupciji (UNCAC), ki v 9. členu celo posebej izpostavlja to področje. Zato bom v magistrski nalogi predstavil predvsem preventivne ukrepe proti korupciji, ki jih različne mednarodne organizacije, katerih dejavnost je preprečevanje korupcije, navajajo in priporočajo za uspešen boj proti tej družbeni anomaliji. Poudarek bo predvsem na Organizaciji Združenih narodov, ki izstopa med mednarodnimi integracijami na področju prevencije korupcije, in njeni Konvenciji proti korupciji, predstavil pa bom tudi Svet Evrope, Greco, Svetovno banko, OECD in Transparency International.

3.1 SVET EVROPE

Svet Evrope je meddržavna organizacija, katere cilji so varovati človekove pravice, pluralistično demokracijo in pravno državo, spodbujati razvoj evropske kulturne prepoznavnosti in raznolikosti, iskati rešitve za težave, s katerimi se srečuje evropska družba (zapostavljanje manjšin, sovraštvo do tujcev, nestrpnost, varstvo okolja, mamila organizirani kriminal itd.), in nenazadnje tudi pomoč pri uveljavljanju trdne evropske demokracije s podporo političnim, zakonodajnim in ustavnim reformam. Svet Evrope je leta 1949 ustanovilo 10 držav in ima sedež v Strassbourgu. Danes šteje že 47 držav, med katerimi je od leta 1992 tudi Slovenija.

Svet Evrope je s prvimi aktivnostmi v boju zoper korupcijo začel leta 1994 na 19. konferenci ministrov za pravosodje, ki je potekala v Valletti. Ta konferenca je postavila temelje za ustanovitev multidisciplinarne skupine za boj proti korupciji – GMC, ki je pripravila več mednarodnih dokumentov za specifična področja, ki so pomembna za skupno akcijo držav članic Sveta Evrope pri zatiranju korupcije. Temeljni zagon protikorupcijskim prizadevanjem Sveta Evrope je osnovan na akcijskem programu proti korupciji (Programme of action against corruption), ki ga je novembra leta 1996 sprejel Svet pravosodnih ministrov pri Svetu Evrope (Volasko 1999).

Leta 1997 je bila sprejeta še ena izmed pomembnejših resolucij Sveta Evrope, in sicer dokument z naslovom »20 vodilnih principov v boju zoper korupcijo«. Ta načela so naslednja (Council of Europe 1997):

- izvajanje učinkovitih ukrepov za preprečevanje korupcije, uzaveščanje javnosti in podpiranje etičnega obnašanja;
- zagotavljanje splošne kriminalizacije narodne in mednarodne korupcije;
- zagotavljanje avtonomije in neodvisnosti ljudem, ki vodijo preprečevanje, preiskovanje, sojenje in preganjanje korupcije, v skladu z njihovo funkcijo. Zagotoviti, da se nanje neprimerno ne vpliva in da imajo učinkovite metode za zbiranje dokazov, za zaščito ljudi, ki jim pomagajo, ter za zaščito zasebnosti preiskav.
- zagotavljanje primernih ukrepov za zaplembo in odvzem prihodkov korupcije;
- zagotavljanje primernih ukrepov za preprečevanje uporabe pravnikov kot zaščito korupcije;
- omejitev imunitete pred preiskavo, sojenjem in preganjanjem korupcije na nivo, primeren za demokratično družbo;
- podpiranje specializacije ljudi in služb, ki vodijo boj proti korupciji; treba je poskrbeti tudi za primerno treniranje in sredstva, da lahko izvajajo svoje naloge;
- zagotovitev sodelovanja fiskalne zakonodaje in ljudi, ki jo uveljavljajo pri boju proti korupciji na učinkovit in usklajen način, predvsem z odklanjanjem nižanja davkov, tako zakonsko kot v praksi, za podkupnine in druge stroške, povezane s korupcijo;

- zagotovitev, da bodo organizacijski, delovni in vodilni procesi javnih administracij upoštevali potrebo po boju proti korupciji, predvsem z zagotavljanjem transparentnosti, konsistentne s potrebo po učinkovitosti;
- zagotovitev, da se v pravilih o pravicah in dolžnostih javnih uslužbencev upošteva potreba boja proti korupciji in da se navedejo primerni in učinkoviti kazenski postopki ter še natančnejše opisovanje pričakovanega obnašanja javnih uslužbencev, na primer s kodeksom obnašanja;
- zagotavljanje primernih inšpekcij za vse aktivnosti javne administracije in javnega sektorja;
- podpiranje vloge, ki jo imajo inšpekcije pri preprečevanju in odkrivanju korupcije izven javne administracije;
- zagotovitev, da sistem javne odgovornosti in dolžnosti vključuje tudi posledice korupcije javnih uslužbencev;
- uporaba primerno transparentnih postopkov za javne razpise, ki spodbujajo pošteno tekmovalnost in zavirajo korupcijo;
- spodbujanje izvoljenih zastopnikov, da prevzamejo kodekse obnašanja in podpirajo pravila o financiranju političnih strank in volilnih kampanij, ki zavirajo korupcijo;
- zagotavljanje medijem prost pretok informacij o korupciji, podvržen samo omejitvam, ki so nujne v demokratični družbi;
- zagotovitev, da civilni zakon upošteva potrebo po boju proti korupciji, predvsem, da vsebuje učinkovita orožja za tiste, ki jim korupcija krši pravice ali omejuje interese;
- spodbujanje raziskovanja korupcije;
- zagotovitev, da se v vsaki obliki boja proti korupciji upošteva mogoča povezava korupcije z organiziranim kriminalom in pranjem denarja;
- razvoj čim bolj razširjenega mednarodnega sodelovanja na vseh področjih boja proti korupciji.

Iz navedenih vodilnih načel lahko sklenemo, da so principi Sveta Evrope v boju zoper korupcijo usmerjeni predvsem v preventivo, saj poudarjajo večjo potrebo po uzaveščanju javnosti o nevarnosti korupcije, da je treba vzpostaviti mehanizem transparentnosti in začeti oblikovati etične kodekse za javne uslužbence. Poleg tega izpostavijo tudi pomembno vlogo civilne družbe in medijev pri odpravljanju korupcije.

3.2 GRECO – Skupina držav za boj proti korupciji

Leta 1999 je v okviru Sveta Evrope začela delovati nova delovna skupina GRECO – Skupina držav za boj proti korupciji. Naloga Greca je nadzor nad izvajanjem vodilnih principov v boju proti korupciji in vseh drugih pravnih instrumentov Sveta Evrope s tega področja. Aktivnosti Greca so usmerjene k izboljšanju razmer v boju proti korupciji v njegovih članicah, in sicer na takšen način, da izvaja vzajemne ocenjevalne postopke o njihovih zakonodajah, institucionalni ureditvi boja zoper korupcijo in praktičnih dosežkih na tem področju (Kos 2000, 1085).

Sloveniji je prva članica Skupine držav proti korupciji – GRECO, ki je bila ocenjena v prvem ocenjevalnem krogu. Ocenjevalo se je uresničevanje treh vodilnih principov, in sicer tistih, ki govore o organizaciji, nalogah in položaju organov za boj proti korupciji, in tistih, ki se nanašajo na različne vrste imunitet pred pregonom zaradi korupcije (Kos 2000, 1085). Greco je na podlagi raziskave o korupciji v Sloveniji, ki jo je izvedla med strokovnjaki s področja pravosodja, kriminalistike, javne uprave in med vodilnimi na različnih ministrstvih, podal Sloveniji naslednja priporočila (Poročilo Greco o Republiki Sloveniji 2000):

- Ustanovitev posebnega organa za koordinacijo vseh vladnih sektorjev, ki so kakor koli vključeni v preprečevanje in odkrivanje korupcije. Njegov namen naj bi bil priprava in izvajanje protikorupcijske strategije v Sloveniji. Prioritetna naloga organa naj bi bila organiziranje sistematičnega zbiranja in analiziranja statističnih in drugih dostopnih podatkov, iz katerih bi bilo razvidno, da je korupcija v Sloveniji škodljiva. Slovenija je to že upoštevala in ustanovila Urad za preprečevanje korupcije ter kasneje Komisiji za preprečevanje korupcije.
- Postopno je potrebno povečati število kriminalistov v Oddelku za zatiranje korupcije v okviru Sektorja za organiziran kriminal v Generalni policijski upravi.
- Okrepiti je treba vlogo državnega tožilca v predkazenskem postopku in mu dati sredstva, da lahko ne samo teoretično, ampak tudi praktično usmerja preiskave. Ob zadostnih indicijah bi morala policija poročati državnemu tožilstvu, da bi lahko bilo storjeno kaznivo dejanje korupcije. Od tega trenutka dalje pa bi morala policija voditi preiskavo izključno po navodilih in pooblastilih državnega tožilstva.

- Poenostaviti je treba predkazenski postopek z razjasnitvijo ustreznih vlog preiskovalnega sodnika in državnega tožilstva.
- Izbor državnih tožilcev in njihovo napredovanje je treba organizirati na osnovi objektivnih kriterijev, brez političnega vmešavanja.
- Povečati je treba osveščenost sodnih organov glede resnosti kaznivih dejanj korupcije in posebnih težav v zvezi z njihovim odkrivanjem in zbiranjem dokazov.
- Slovenski organi morajo razmisliti o možnosti podaljšanja skrajnega roka, predvidenega v 152. členu ZKP-ja, po katerem mora sodnik po enem mesecu znova izdati dovoljenje za uporabo posebnih preiskovalnih metod. Sedaj je dovoljeno največ pet podaljšanj, kar pomeni, da nadaljnja uporaba tega sredstva po šestih mesecih ni več mogoča.
- Zagotoviti je treba, da informacijam, ki jih ustreznim organom pošilja parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, sledijo učinkovite sankcije proti tistim funkcionarjem, ki so kršili zakon. Omenjena Komisija mora biti obveščena o rezultatih postopka, ki je uveden proti takšnim funkcionarjem.
- O finančnem stanju bi morali redno poročati tudi tožilci in sodniki.
- Poskrbeti je treba za ustrezno usposabljanje o korupciji za člane Komisije za revizijo po zakonu o javnih naročilih, da bodo sposobni oceniti nepravilnosti v kontekstu dokazovanja korupcije.
- Poskrbeti je treba za primerno usposabljanje in smernice za davčne uradnike in inšpektorje, da bodo lahko prispevali k odkrivanju korupcije.
- Pripraviti je treba smernice za poslance Državnega zbora, še posebej za Mandatno-imunitetno komisijo, ki naj vsebujejo kriterije za odločanje o zahtevkih za odvzem imunitete in v nadaljevanju zagotavljajo, da je v primeru sodnikov odločitev glede njihove imunitete brez političnega vpliva ter da temelji na vsebini prošnje, ki jo je poslal državni tožilec.

V Sloveniji je od 2.–7. septembra 2003 potekal drugi krog ocenjevanja, v katerem so bile obravnavane teme: premoženjska korist, pridobljena s korupcijo, javna uprava in korupcija ter pravne osebe in korupcija. Na podlagi odgovor v vprašalniku in informacij, ki so jih člani GET pridobili med obiskom, je bilo izdano poročilo o Republiki Sloveniji, ki ga je Greco sprejel na svojem 16. plenarnem zasedanju v

Strasbourg od 8.–12. decembra 2003. Glavni cilj tega poročila je bilo oceniti učinkovitost ukrepov, ki so jih sprejeli slovenski organi, zato da bi izpolnili zahteve, ki izhajajo iz že omenjenih tem. V sklepnem delu poročila je navedenih naslednjih 10 priporočil, o izvajanju katerih je morala Slovenija oddati poročilo do 30. junija 2005 (Poročilo Greco o Republiki Sloveniji 2003):

- Za spodbujanje praktične uporabe določil o začasnem zasegu premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem:
 1. naj tožilci v celoti izkoristijo določbe o začasnem zasegu že na samem začetku preiskave – tudi v predhodnem postopku, če je to primerno;
 2. za kriminaliste in tožilce naj se organizirajo posebna usposabljanja o uporabi teh določil in
 3. naj se zagotovi podpora v obliki vzorcev dokumentov za začasni zaseg (bančnih pologov, delnic, nepremičnin itd.), ki naj bodo na razpolago policistom, preiskovalnim sodnikom in tožilcem.
- Da se specializirana policijska protikorupcijska enota umesti dovolj blizu vrha Policije z jasnimi in kratkimi linijami pristojnosti in odgovornosti, s čimer bi zagotovili hiter in neposreden stik s tožilstvom.
- Da se tožilstvo takoj obvešča o preiskavah, da bi lahko prevzelo njihovo vodenje in hitro odločilo, ali je treba sprejetičasne ukrepe za odvzem premoženja.
- Da se vzpostavi redna ocenjevanja, tako da se:
 1. zagotovi organiziranost javne uprave (kot jo določa zakonodaja ali vladne uredbe); ne ustvarja možnosti za korupcijo;
 2. ovrednotijo vplivi novega sistema kadrovanja in poklicnega napredovanja na imenovanje in ohranitev visoko usposobljenih strokovnjakov in
 3. zagotovi izvajanje določb zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Rezultati tega ocenjevanja morajo biti objavljeni.
- Da se zaradi konflikta interesov sprejmejo omejitve, ki omogočajo sprejetje dosledno uresničljivih in izvršljivih standardov za vse tiste, ki izvajajo ali so izvajali naloge v imenu države.
- Da naj vsaka obveznost poročanja o premoženjskem stanju vzpostavi tudi učinkovit mehanizem za svojo uveljavitev; naj bodo, na primer, namerne napačne izjave v poročilih kaznive po kazenskem zakoniku; naj bodo podatki, ki jih je treba sporočiti, vključno z vsakim novim standardom preprečevanja konflikta interesov,

povezani z omejitvami, ki izvirajo iz poročevalčeve funkcije, in naj bodo zahtevana poročila podlaga za svetovanje o načinih, kako se izogniti morebitnim nasprotjem interesov.

- Da naj se sprejme osnutek protikorupcijske strategije in naj se takoj začnejo izvajati njene določbe o spodbujanju izobraževanja, usposabljanja in svetovanja v zvezi s kodeksi ravnanja in drugimi standardi javnih služb; GET je tudi priporočil, naj Komisija za preprečevanje korupcije dobi določena pooblastila za preglede – javne, če je primerno – načinov, kako delodajalci zagotavljajo preventivno ravnanje in kako uveljavljajo kodekse.
- Da uslužbenci preiskovalnih in sodnih organov v celoti izkoriščajo določbe Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja in so za izpolnitev svojih znanj deležni posebnih usposabljanj o boljši uporabi teh določb.
- Da se spodbudijo usposabljanja za organe odkrivanja, preiskovanja, pregona in sojenja na področju vodenja poslovnih knjig, revizij, računovodstva in javnih razpisov.
- Da se razmisli o možnosti uvedbe dodatnih upravnih sankcij ali drugih odvračilnih ukrepov zoper pravne osebe.

Priporočila, ki kažejo na preventivo, so predvsem tista, ki pravijo, da je treba zagotoviti organiziranost javne uprave na takšen način, da se ne ustvarja, ampak omejuje priložnosti za korupcijo. Poleg tega priporočila je preventivno usmerjeno tudi priporočilo, ki poudarja, da je treba sprejeti osnutek protikorupcijske strategije in začeti z izvajanjem njenih določb o spodbujanju izobraževanja, usposabljanja in svetovanja v zvezi s kodeksi ravnanja in drugimi standardi javnih služb. To priporočilo pokaže tudi na načrt integritete, saj Greco priporoča, da naj Komisija za preprečevanje korupcije dobi določena pooblastila za preglede, na primer, kako delodajalci zagotavljajo preventivno ravnanje, kako uveljavljajo kodekse itd.

3.3 Organizacija združenih narodov – OZN

V Organizacijo Združenih narodov (OZN) je bila Slovenija sprejeta 22. maja 1992. OZN je bila ustanovljena z Ustanovno listino, ki je bila podpisana 26. junija 1945 v San Franciscu. Iz listine izhaja, da je temeljni namen OZN ohranitev mednarodnega

miru in varnosti. Ozn je sestavljena iz šestih organov, med katerimi je tudi Ekonomski in socialni svet, ki deluje pod okriljem Generalne skupščine in je organ, ki koordinira ekonomsko in socialno dejavnost OZN ter specializiranih agencij in ustanov, znanih pod imenom Družina agencij ZN. Svet daje priporočila in pobude za akcije, povezane s problemi razvoja, svetovne trgovine, industrializacije, naravnih bogastev, človekovih pravic, položaja žensk, otrok, prebivalstva, socialne blaginje, znanosti in tehnologije, preprečevanja zločinov in v zvezi s številnimi drugimi ekonomskimi in socialnimi vprašanji.

Organizacija združenih narodov – OZN je prvič usmerila svoje aktivnosti na področje korupcije v mednarodnih transakcijah leta 1975, ko je sprejela Resolucijo 3514. V nadaljevanju je na to področje poskušala poseči tudi s konvencijo, ki se je nanašala na korupcijo javnih uslužbencev, vendar je bil celoten projekt na koncu opuščen. Kljub temu neuspehu je Generalna skupščina OZN nadaljevala s svojim delom na področju korupcije z organiziranjem številnih mednarodnih konferenc, posvetov in seminarjev (Strologo 1996, 243).

Sprejeti Neapeljski politični deklaraciji leta 1994 je sledil sprejem dveh resolucij o korupciji, katerih izhodišča so kasneje predstavljala temelj vseh nadaljnjih dejavnosti OZN na področju korupcije, in sicer resolucije Združenih narodov zoper korupcijo in podkupovanje v mednarodnih transakcijah (1996) in resolucije Združenih narodov »Akcija zoper korupcijo« (1997) (Volasko 1999).

Organizacija združenih narodov je v okviru Urada za droge in preprečevanje kriminala (ODCCP) skupaj s centrom OZN za mednarodno preprečevanje kriminala (CICP) ter z UNCRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) sprejela Globalni program Združenih narodov proti korupciji, katerega namen je pomagati državam članicam OZN pri odpravljanju korupcije (The Global Programme against Corruption 1999).

V sklopu tega programa je OZN po neuspelem poskusu leta 1997 vendarle pripravila in dokončala izdelavo Konvencije Združenih narodov proti korupciji – United Nations Convention against corruption, konec septembra 2003, v Mehiki. Poleg te konvencije je OZN pripravila drugo izdajo »Kompleta protikorupcijskih orodij«,

imenovanega The United Nations Anti-Corruption Toolkit. Ta dva dokumenta predstavljata danes temelj nadaljnjim aktivnostim OZN pri boju proti korupciji. Podrobneje o njima v naslednjih dveh podglavjih.

3.3.1 United Nations Anti-Corruption Toolkit – »Komplet protikorupcijskih orodij«

»Komplet protikorupcijskih orodij« je osnovan na uspešnih protikorupcijskih ukrepih, ki so jih razvile nekatere sodne oblasti, ter na spoznanjih, do katerih je prišlo na strokovnih sodelovanjih (posveti, konference itd.) o problemu korupcije, ki jih pospešuje Globalni program proti korupciji. Temelj »teh orodij« predstavlja tudi pred kratkim izdelana Konvencija Združenih narodov proti korupciji. »Komplet orodij« zagotavlja vrsto ukrepov, s katerimi lahko ocenimo naravo in obseg korupcije, ukrepe za odvratanje, preprečevanje korupcije in ukrepe za boj proti korupciji. Vključuje tudi ukrepe za združevanje informacij in izkušenj, ki so pomembni pri odpravljanju korupcije. Z vsoto teh ukrepov je mogoče doseči uspešno nacionalno protikorupcijsko strategijo. Narava in učinki korupcije so edinstveni za vsako državo in družbo. Namen »Kompleta orodij« je torej zagotoviti serijo svobodnih možnosti, ki bodo vsaki državi omogočila sestavo najučinkovitejše nacionalne strategije v boju proti korupciji, in sicer glede na njihove potrebe (Anti-Corruption Toolkit 2004).

Za cilj »Kompleta orodij« so ukrepi za preprečevanje korupcije razvrščeni v situacijsko in socialno prevencijo. Pri situacijski prevenciji so protikorupcijski ukrepi usmerjeni v tipične situacije, v katerih se problemi korupcije pojavljajo. V socialni prevenciji pa so preventivni ukrepi usmerjeni na bolj splošne družbene ali ekonomske dejavnike, katerih cilj je povzročiti pogoje oz. okoliščine, ki manj verjetno podpirajo ali ustvarjajo možnosti za koruptivna ravnanja. Večina ukrepov socialne prevencije je povezana z dviganjem uzaveščenosti o korupciji in mobiliziranjem prebivalstva (Anti-Corruption Toolkit 2004):

- da se izogibajo koruptivnemu ravnanju,
- da pričakujejo integriteto tistega dela ljudi, ki »zagotavljajo« službe, še posebej v javnem sektorju.

Tako lahko veliko socialnih elementov protikorupcijskih programov pojmuje tudi kot »pooblastilne« ukrepe, in sicer v pogledu, da zagotavljajo javnosti moč in spodbude, da primerno ukrepa. Takšni ukrepi so po naravi zelo splošni in zato jih je potemtakem težko razvrstiti in podrobno opisati. Dokazano do sedaj, gre za »močne« inštrumente, ki lahko dosežejo velik vpliv. Orodja, ki zadevajo situacijsko prevencijo pa stremijo še k temu, da vsebujejo javne institucije, javne funkcije in druge pomembne javne interese. Ti preventivni ukrepi so lahko prav tako uporabni v zasebnem sektorju, seveda z manjšimi prilagoditvami ali preoblikovanji (Anti-Corruption Toolkit 2004).

3.3.2 Konvencija Združenih narodov proti korupciji – United Nations Convention against Corruption

Konvencija Združenih narodov proti korupciji je bila dokončana 30. septembra 2003 in privzeta v Resoluciji 58/4, ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN 31. oktobra 2003. Konvencija predstavlja pomembnejši korak naprej v globalnem boju proti korupciji in v posebnem prizadevanju držav članic OZN, da bi razvili skupno stališče pri domačih prizadevanjih in pri mednarodnem sodelovanju o korupciji. Konvencija OZN proti korupciji daje največ poudarka prevenciji. Predstavlja pravni instrument, ki na institucionalni in regulativni ravni zagotavlja okvir za zmanjšanje verjetnosti samega nastanka korupcije. Konvencija določa preventivno prakso in politiko, ustanovitev preventivnih protikorupcijskih organov, specifične določbe za zasebni sektor ter posebne določbe za povečanje transparentnosti pri financiranju kandidatur za voljene predstojnike organov ter pri financiranju političnih strank in transparenten ter pregleden sistem javnih naročil, ki naj temelji na konkurenčnosti in objektivnih kriterijih odločanja. Konvencija zahteva boj zoper korupcijo tudi v zasebnem sektorju in v okviru pravosodnih organov, opozarja pa na nujno sodelovanje civilne družbe ter na preprečevanje pranja denarja. Kot sem že omenil, vsebina Konvencije pokriva tudi pomembno področje preventivnih ukrepov proti korupciji. Ti ukrepi so naslednji (United Nations Convention against Corruption):

1. Preventivne protikorupcijske usmeritve in postopki
 - Treba je razviti in realizirati elemente protikorupcijske politike (integriteta, transparentnost, odgovornost itd.).

- Treba je osnovati in spodbujati učinkovite dejavnosti za preprečevanje korupcije.
- Treba si je prizadevati za občasno ocenjevanje legalnih inštrumentov in administrativnih ukrepov ter določiti njihovo primernost za preprečevanje in boj proti korupciji.
- Potrebno je mednarodno sodelovanje (proti korupciji in preventijsko).

2. Preventivni protikorupcijski organ oz. organi

- Treba je zagotoviti obstoj preventivne skupine oz. skupin.
- Treba je zagotoviti neodvisnost in zadostna sredstva za preventivne skupine.
- Treba je obvestiti generalnega sekretarja o imenih in naslovih skupin.

3. Javni sektor

- Treba si je prizadevati, da se sprejme, uporablja in izboljša postopke za izbiranje, zaposlovanje, stalnost, napredovanje in upokožitev javnih uslužbencev in drugih neizvoljenih uradnikov,
 - a ki so zasnovani na principih učinkovitosti, transparentnosti in objektivnih kriterijih, kot so odlika, pravičnost, sposobnost ...
 - b ki vsebujejo ustrezne postopke za položaje, ki so še posebej podvrženi korupciji,
 - c ki spodbujajo zadostne plače,
 - č ki spodbujajo izobraževanje in usposabljanje pri izvajanju funkcij in razumevanju nevarnosti korupcije.
- Treba je predpisati kriterij za kandidature in postopke za izvolitev javnih uradnikov.
- Treba je povečati preglednost financiranja kandidatur in političnih strank.
- Treba je spodbujati preglednost in preprečevanje nasprotja interesov.

4. Pravila ravnanja za javne uslužbence

- Treba je spodbujati integriteto, poštenost in odgovornost javnih uslužbencev.
- Treba je uveljaviti kodekse oz. standarde obnašanja.
- Treba je privzeti pomembne iniciative drugih regijskih, medregijskih in multilateralnih organizacij.
- Treba je zasnovati ukrepe in sisteme, ki javnim uslužbencem olajšajo poročanje o koruptivnih ravnanjih.

- Treba je vzpostaviti ukrepe in sisteme, ki od javnih uslužbencev zahtevajo, da ustreznim organom med drugim prijavijo svoje dodatne dejavnosti, zaposlitev, naložbe, premoženje in večja darila ali ugodnosti, ki lahko povzročijo nasprotje interesov pri opravljanju njihovih nalog.

- Treba je uveljaviti disciplinske ukrepe za kršitev kodeksa poklicne etike.

5. Javna naročila in upravljanje z javnimi financami

- Treba je vzpostaviti primerne sisteme javnih razpisov, ki bodo vsebovali:
 - i. javno obveščanje o postopkih javnih naročil in pogodbah,
 - ii. vnaprej določene pogoje za sodelovanje,
 - iii. uporabo objektivnih in vnaprej določenih meril za odločitve o javnih naročilih,
 - iv. učinkovit sistem notranje revizije,
 - v. po potrebi ukrepe za ureditev vprašanj, ki se nanašajo na osebje, odgovorno za javna naročila, kot so prijava interesa za posamezna javna naročila, postopki pregleda in zahteve po usposabljanju.
- Treba je zagotoviti primerne ukrepe, ki spodbujajo preglednost in odgovornost pri upravljanju z javnimi financami in vsebujejo:
 - i. postopke za sprejetje državnega proračuna,
 - ii. pravočasno poročanje o prihodkih in odhodkih,
 - iii. sistem računovodskih in revizijskih standardov in povezanega pregleda nad delovanjem,
 - iv. učinkovite in uspešne sisteme obvladovanja tveganja in notranjega nadzora.
- Treba je ohraniti neoporečnost računovodskih knjig, zapisov, izjav in drugih dokumentov.

6. Javno poročanje

- Treba je uveljaviti ukrepe, ki povečujejo preglednost in odgovornost v javni upravi in vsebujejo:
 - i. javne podatke o organizaciji, odločanju, odločitvah in pravnih ukrepih ter
 - ii. objavljanje informacij, ki vključujejo redna poročila o tveganju korupcije.

7. Ukrepi, povezani s sodstvom in organi pregona

- Treba je uveljaviti ukrepe za krepitev integritete in preprečevanje korupcije med člani sodstva.
 - Treba je uveljaviti ukrepe za krepitev integritete in preprečevanje korupcije med člani tožilstva.
8. Zasebni sektor
- Treba je zagotoviti splošne ukrepe za preprečevanje korupcije, izboljšanje računovodskih in revizijskih standardov in vzpostavitev primernih sankcij za prekrške.
 - Specifični ukrepi za zasebni sektor morajo:
 - i. spodbujati sodelovanje med organi odkrivanja in pregona ter subjekti zasebnega sektorja,
 - ii. spodbujati razvoj standardov in postopkov za varovanje integritete, preprečevanje konfliktov interesa ter dobrih poslovnih praks,
 - iii. spodbujati preglednost,
 - iv. preprečevati zlorabe postopkov, ki urejajo subjekte zasebnega sektorja,
 - v. preprečevati konflikte interesa pri zaposlovanju javnih oz. nekdanjih javnih uslužbencev,
 - vi. zagotoviti, da imajo privatna podjetja zadostne notranje revizijske kontrole.
 - Potrebno je vzdrževanje knjig, zapisov, finančnih poročil ter računovodskih in revizijskih standardov za preprečevanje in odkrivanje:
 - i. neknjiženih računovodskih evidenc,
 - ii. opravljanja neknjiženih ali neprimerno opredeljenih poslov,
 - iii. evidentiranja neobstoječih stroškov,
 - iv. knjiženja obveznosti z nepravilno navedbo njihovega namena,
 - v. uporabe ponarejenih dokumentov,
 - vi. namernega uničenja knjigovodskih listin prej, kot je predvideno z zakonom.
 - Treba je preprečiti davčne olajšave zaradi podkupnin in drugih stroškov korupcije.

9. Sodelovanje družbe

- Treba je zagotoviti sodelovanje posameznikov in skupin zunaj javnih sektorjev ter ozaveščati o vzrokih, resnosti in grožnji korupcije s/z:
 - i. spodbujanjem preglednosti odločanja ter prispevanja javnosti k odločanju,
 - ii. zagotavljanjem učinkovitega dostopa javnosti do informacij,
 - iii. obveščanjem javnosti, ki prispeva k zavračanju korupcije, kakor tudi z izvajanjem programov izobraževanja javnosti, vključno s šolskimi in univerzitetnimi učnimi načrti,
 - iv. svobodo objavljanja podatkov o korupciji (pri tem je treba upoštevati pravne omejitve publikacij za zaščito pravic in ugleda posameznikov ter pravne omejitve publikacij za zaščito narodne varnosti, javnega reda, zdravja in morale).
- Treba je zagotoviti ozaveščenost javnosti o protikorupcijskih organih ter o dostopu do teles za prijave, vključno z anonimnim prijavljanjem.

10. Ukrepi za preprečevanje pranja denarja

- Treba je vzpostaviti notranji sistem predpisov in nadzora za banke in nebančne finančne ustanove, vključno s fizičnimi ali pravnimi osebami, ki opravljajo uradne ali neuradne storitve za prenos denarja ali vrednosti.
- Treba je zagotoviti možnost sodelovanja in izmenjave informacij ter razmisliti o vzpostavitvi finančno-obveščevalne enote.
- Treba je realizirati ukrepe za odkrivanje in nadzorovanje premikov denarja čez meje, vključno s pogojem, da se vse transakcije prijavijo.
- Treba je realizirati ukrepe, povezane s podatki o začetniku transakcije, ki morajo:
 - i. vsebovati formularje za elektronske transakcije,
 - ii. obdržati informacije skozi plačilno verigo,
 - iii. poostri nadzor nad prenosi sredstev, ki ne vsebujejo popolnih podatkov o izdajatelju plačilnega naloga.

Vsi naštetih ukrepi so predvsem preventivne narave in tako pokrivajo pomembno področje prevencije korupcije. Ukrepi, ki spadajo med najpomembnejše preventivne ukrepe proti korupciji, so zlasti zagotovitev obstoja preventivne protikorupcijske

skupine, razvijanje in realiziranje elementov protikorupcijske politike, torej spodbujanje transparentnosti, integritete, poštenosti in odgovornosti javnih uslužbencev. Sem sodijo vsekakor tudi uveljavitev etičnih kodeksov obnašanja, javno uzaveščanje, še posebej uzaveščanje o vzrokih, resnosti in grožnji korupcije, krepitev vloge civilne družbe, spodbujanje nične tolerance do korupcije itd. Konvencija vsebuje tudi ukrep, ki poudarja potrebo po osnovanju metod in sistemov, ki bodo javnim uslužbencem olajšali »prijavljanje« koruptivnih dejavnosti. Poleg tega ukrepa vsebuje tudi ukrepe za uveljavitev splošnih ukrepov za preprečevanje korupcije, izboljšanje nadzornih standardov, vzpostavitev primerne kazni za prekrške in ukrepe za izboljšanje integritete v organizaciji.

3.4 SVETOVNA BANKA – WORLD BANK

Svetovna banka je korupcijo začela preučevati leta 1992 v poročilu Upravljanje in razvoj (Governance and Development) in leta 1994 v poročilu Upravljanje: Izkušnje Svetovne banke (Governance: The World Bank`s Experience). Svetovna banka se s korupcijo ukvarja predvsem kot z ekonomskim problemom. Osnova aktivnostim Svetovne banke na področju preprečevanja in odpravljanja korupcije je leta 1997 pripravljeno poročilo »Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, ki je nekakšen okvir za sistematičen boj proti korupciji. Poročilo predstavlja štiri področja, na katerih Svetovna banka izvaja strategijo boja proti korupciji, in sicer (Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, 1997):

1. prevencijo goljufij in korupcije znotraj projektov, ki jih financira banka;
2. pomoč državam, ki zaprosijo za pomoč Svetovne Banke pri zmanjševanju stopnje korupcije;
3. upoštevanje korupcije v razvojnih projektih, pri odločitvah o danih posojilih posameznim državam ter v svojih analizah in strategijah proti korupciji;
4. podporo mednarodnim prizadevanjem pri zmanjševanju korupcije.

Svetovna banka v svoji protikorupcijski dejavnosti sodeluje z drugimi meddržavnimi in nevladnimi organizacijami, s katerimi izmenjuje mnenja in izkušnje ter išče najboljše rešitve. Svetovna banka igra pomembno vlogo v državah v razvoju, saj jim posoja svoja sredstva in jim pomaga pri uresničitvi številnih nepovratnih projektih, kar je večinoma povezano z dejavnostjo javnega sektorja. Poleg tega pa banka z

izboljšanjem zakonodaje, povečanjem konkurenčnosti, izobraževanjem ter s pomočjo strokovnih kadrov zagotavlja kontrolo nad korupcijo tudi v zasebnem sektorju. Pomembno vlogo igra tudi povečanje politične odgovornosti in stabilnost Svetovne Banke (A Bank Strategy for Tackling Corruption 2002).

Svetovna banka priporoča, da mora učinkovita protikorupcijska strategija temeljiti na naslednjih ključnih elementih (Anticorruption in World Bank 2002): povečati politično odgovornost, okrepiti sodelovanje civilne družbe, ustvariti konkurenčni privatni sektor ter izboljšati management javnega sektorja. Poleg tega Svetovna banka spodbuja države k čim aktivnejšemu mednarodnemu sodelovanju na področju zatiranja korupcije ter pomaga državam pri implementaciji njihovih protikorupcijskih strategij (Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank 1997).

3.5 ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) združuje 34 držav članic, za katere se pogosto uporablja izraz »misleči tank« ali »klub bogatih«. Gre namreč za skupino držav, ki z manj kot petino svetovnega prebivalstva ustvari več kot 4/5 svetovnega proizvoda. Organizacija je bila ustanovljena leta 1960 kot naslednica leta 1948 ustanovljene Organizacije za evropsko gospodarsko sodelovanje (OECD). Namen organizacije je širjenje politike, ki bo omogočila največjo mogočo gospodarsko rast, zaposlenost ter dvig življenjskega standarda ljudi v državah članicah. Organizacija si prizadeva tudi za razvoj gospodarstev držav nečlanic ter za pospeševanje svetovne trgovine na multinacionalni in nediskriminacijski ravni.

Na področju preprečevanja korupcije je pričela s svojim delovanjem že leta 1979, ko je sprejela Pravila obnašanja za multinacionalna podjetja (Code of Conduct for Multinational Undertakings). Kasneje je OECD izdelala primerjalno analizo zakonodaj članic na področju korupcije. Leta 1994 je oblikovala Priporočilo OECD o podkupninah v mednarodnih poslovnih transakcijah (Stroligo 1996, 247). Vse članice OECD so leta 1997 sprejele Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (OECD Convention On Combating Bribery

of Foreign public Officials in International Business Transactions 1997), ki je začela veljati 15. februarja 1999. Predmet te konvencije je izključno kaznivo dejanje podkupovanja tujih uslužbencev, vsebuje pa tudi določbe o sankcijah, pristojnostih, neupoštevanju nacionalnega gospodarskega interesa pri uveljavljanju zakona, zastaranju, pranju denarja in odločbe o vzajemni pravni pomoči in postopku izročitve (Zakon o ratifikaciji konvencije o boju proti podkupovanju tujih uslužbencev v mednarodnem poslovanju 2001). Slovenija je konvencijo ratificirala leta 2001.

Članstvo v OECD sodi med pomembne naloge slovenske zunanje politike. Slovenija je 14. marca 1996 zaprosila za članstvo, hkrati pa je podpisala tudi Sporazum o administrativnem sodelovanju (Administrative framework Agreement). Leta 2000 je bila ustanovljena Medresorska delovna skupina za sodelovanje RS z OECD. Republika Slovenija je bila deležna prvega nadzora posebnega specializiranega organa OECD na tem področju – Delovne skupine proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnih poslovnih transakcijah, ki je preverjala usklajenost slovenske zakonodaje z določili Konvencije OECD o preprečevanju podkupovanja tujih javnih uslužbencev v mednarodnih poslovnih transakcijah, kjer je ugotovila le manjša odstopanja. Skupina je Slovenijo spremljala med drugim tudi zato, ker njene članice v nas vidijo ekonomske pomembnega partnerja za Balkan in jugovzhodno Evropo. Slovenija je danes opazovalka in polnopravna udeleženka v 24 delovnih telesih OECD in sodi med najaktivnejše države nečlanice.

3.6 TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International (TI) je nevladna globalna protikorupcijska organizacija, ki se ukvarja z raziskovanjem in odkrivanjem korupcije v različnih državah sveta. TI je eden zanimivejših virov informacij o korupciji v svetu, saj povečuje splošno ozaveščenost o škodljivih posledicah korupcije, si prizadeva za reforme, sodeluje pri uveljavitvi multilateralnih konvencij ter dosledno spremlja delovanje pomembnejših institucij. Ne raziskuje posameznih primerov korupcije, temveč se osredotoča predvsem na preprečevanje korupcije kot pojava. Transparency International obravnava korupcijo skozi tri dimenzije – ekonomsko, socialno in etično (About Transparency International 2005).

Ustanovljena je bila leta 1993, njen sedež pa je v Berlinu. Financirajo jo vlade različnih držav, razna združenja in mednarodne agencije ter zasebni sektor. Eden pomembnejših program je »National Chapter«, v okviru katerega se izvajajo aktivnosti, kot so (National Chapter Projects 2002): a) povečanje osveščenosti ljudi preko izvajanj anket preko svojih podružnic v posameznih državah, z objavljanjem izsledkov, ki izhajajo v obliki indeksov (CPI, BPI, GCI), z njihovim rangiranjem ter medsebojnim primerjanjem med uvrščenimi državami; b) oblikovanje državnih zvez proti korupciji s svojo mrežo podružnic in drugih organizacij ter ob volitvah organizira kampanjo s ciljem, da bi dosegli sodelovanje političnih strank v boju proti korupciji; c) uvajanje dogovorov proti podkupovanju z ti. pakti integritete (Integrity Pact) pri javnih naročilih med državo, oz. lokalno skupnostjo, podjetjem v državni lasti na eni strani in ter zasebnim podjetjem na drugi; d) spreminjanje zakonskih okvirov s spodbujanjem vlad, da podprejo mednarodne napore v boju proti korupciji ter s svojimi študijami daje predstavniškim organom predloge glede zakonodaje ter jih nadzira; e) razvijanje protikorupcijskih instrumentov, pravila vedenja in etične kodekse za podjetja in politike ter s svojimi študijami proučuje posledice korupcije ter njen učinek na konkurenčnost. S temi aktivnostmi skuša povezati posameznike in države, da bi sodelovali v boju proti korupciji in uvedli systemske in strateške ukrepe za omejevanje korupcije. TI je izdal tudi dve pomembni publikaciji: *TI Source Book*, ki vsebujeta različne reforme in ukrepe na področju korupcije, ter *Global Corruption Report*, v katerem so objavljene številne novice, analize in trendi, predstavlja pa različne empirične kazalce korupcije. Med njimi sta najpomembnejša indeks zaznavnosti korupcije (Corruption Perception Index) in indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin (Bribe Payers Index), ki temeljita na zaznavah korupcije številnih mednarodnih strokovnjakov (What TI does 2002).

Najbolj znana je torej po ugotavljanju indeksa zaznavnosti korupcije (The Corruption Perceptions Index-CPI), ki temelji na zaznavah korupcije tujih poslovnežev, ljudi iz akademskega sveta ter javnosti na ravni posameznih držav (What TI does 2002) in je bil prvič objavljen leta 1995. Slovenija je bila prvič vključena leta 1999. Državni svet RS je 1. februarja 2005 v sodelovanju s civilno družbo pripravil posvet z naslovom »Pobuda civilne družbe za nastop proti korupciji«, na katerem so se zavzeli za moralno in gmotno podporo ustanovitvi društva Transparency International v Sloveniji.

Če povzamemo ukrepe, ki jih mednarodne integracije v boju proti korupciji priporočajo za uspešno preventivo, lahko zaključimo, da med najpomembnejše ukrepe za odpravljanje korupcije sodijo predvsem: večja uzaveščenost državljanov o nevarnosti korupcije, vpeljevanje kodeksov poklicne etike v državnih institucijah, nična toleranca do vseh koruptivnih ravnanj, krepitev pravnega okvira, krepitev civilne družbe, nadzor javnih financ, spodbujanje mehanizmov transparentnosti, decentralizacija odločanja in upravljanja, krepitev zunanjega in notranjega nadzora nad delovanjem oblasti, profesionalizacija dela itd. (Dobovšek 2002a).

Izmed opisanih mednarodnih institucij na področju preprečevanja korupcije vsekakor najbolj izstopa Organizacija Združenih narodov s svojo Konvencijo proti korupciji. Kot zelo dobro plat te konvencije štejem predvsem to, da nalaga državam, da v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema zagotovijo obstoj neodvisnega organa ali organov (protikorupcijskih teles), ki preprečujejo korupcijo z izvajanjem preventivnih strategij in politik ter nadgrajujejo in širijo znanje o preprečevanju korupcije.

Konvencija od držav zahteva tudi sodelovanje v vseh vidikih boja zoper korupcijo, vključno s preventivo, preiskovanjem in pregonom kršiteljev, ter spodbuja države k dajanju posebnih oblik medsebojne pravne pomoči, ki se nanaša na zbiranje in prenašanje dokazov za uporabo na sodišču in ki na izročanje kršiteljev. Kot pomembno novost določa povrnitev premoženja, pridobljenega s korupcijo, v državo izvora.

Ker korupcija ni več lokalno vprašanje, temveč mednarodni pojav, ki vpliva na vse družbe in gospodarstva, je nujno potrebno mednarodno sodelovanje za njeno preprečevanje in nadzor. Prav tako igra pomembno vlogo pri izboljšanju sposobnosti držav za učinkovito preprečevanje korupcije in boj proti njej, razpoložljivost strokovne pomoči, vključno s krepitvijo zmogljivosti in razvojem institucij. Preprečevanje in odprava korupcije je odgovornost vseh držav, zato morajo med seboj sodelovati, pri čemer sta potrebni podpora in vključitev posameznikov in skupin zunaj javnega sektorja, kot so civilna družba, nevladne organizacije in skupnosti, če naj bi bila njihova prizadevanja na tem področju uspešna. Poleg tega je potrebno ustrezno vodenje javnih zadev in upravljanje javnega premoženja, poštenosti,

odgovornosti in enakosti pred zakonom ter potrebe po varovanju integritete in spodbujanju kulture zavračanja korupcije.

Nujno je torej, da država dolgoročno in trajno odpravlja pogoje in okoliščine za nastanek korupcije ter da prične s pripravo in izvajanjem multidisciplinarne in vseobsegajoče nacionalne protikorupcijske strategije.

4 KORUPCIJA IN JAVNA NAROČILA

Transparentna poraba javnih sredstev je temelj za pravilno poslovanje države. Izkušnje kažejo, da se pri porabi javnih sredstev pogosto pojavljajo številne nepravilnosti, goljufije, nedovoljen prenos javnih sredstev za izvajanje tržne dejavnosti in korupcija (Transparency International 2015).

V Republiki Sloveniji se prek javnih naročil porabi približno 12 % BDP (približno 4 milijarde EUR), Evropska unija in neodvisne organizacije pa pri porabi javnih sredstev prek javnih naročil skozi raziskave ugotavljajo velika korupcijska in druga tveganja. Netransparentna poraba javnih sredstev se pogosto pojavlja tudi v primeru izvajanja tržne dejavnosti izvajalcev javnih služb, zato je potreben razmislek o novi pravni ureditvi tega področja. Nepravilna in netransparentna poraba javnih sredstev imata negativne posledice in vpliv na državni proračun in poslovno okolje ter tako posledično na vsakega državljana (Transparency International 2015).

Kos (2013, 13) pravi, da je preprečevanje korupcije zelo pomembno tudi na področju javnih naročil, kar zagovarja s tem, da o tem govori celo edina globalna protikorupcijska konvencija – Konvencija OZN proti korupciji (UNCAC), ki v 9. členu celo posebej izpostavlja to področje, in sicer na naslednji način:

»Vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema sprejme potrebne ukrepe, da vzpostavi ustrezne sisteme javnih naročil, ki temeljijo na preglednosti, konkurenci in objektivnih merilih pri odločanju, in so med drugim učinkoviti pri preprečevanju korupcije. Taki sistemi, ki pri uporabi lahko upoštevajo ustrezne mejne vrednosti, med drugim vključujejo:

(a) javno obveščanje o postopkih javnih naročil in pogodbah, vključno z informacijami o razpisih za zbiranje ponudb in pomembnimi ali z njimi povezanimi informacijami o dodelitvi posla, kar morebitnim ponudnikom omogoča dovolj časa, da se pripravijo in predložijo svoje ponudbe;

(b) vnaprej določene pogoje za sodelovanje, vključno z merili za izbiro in dodelitev ter razpisnimi pravili, in njihovo objavo;

- (c) uporabo objektivnih in vnaprej določenih meril za odločitve o javnih naročilih, s čimer se omogoči poznejše preverjanje pravilne uporabe pravil ali postopkov;*
- (d) učinkovit sistem notranje revizije, vključno z učinkovitim sistemom pritožbe, da se zagotovijo pravna sredstva, kadar se ne upoštevajo pravila ali postopki iz tega odstavka;*
- (e) po potrebi ukrepe za ureditev vprašanj, ki se nanašajo na osebe, odgovorno za javna naročila, kot so prijava interesa za posamezna javna naročila, postopki pregleda in zahteve po usposabljanju».*

V naslednjih podglavjih bom za lažje razumevanje kompleksnega področja javnih naročil predstavil možne pojave korupcije pri postopkih javnega naročanja ter indice, ki kažejo na prisotnost korupcije pri javnih naročilih.

4.1 MOŽNI POJAVI KORUPCIJE PRI POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA

Področje javnega naročanja je zaradi razpolaganja s proračunskimi in drugimi javnofinančnimi sredstvi eno izmed področij v javni upravi, kjer obstaja veliko tveganje za pojav ravnanj, ki imajo znake korupcije (Kodela v Dobovšek 2002a, 14).

Izvirnost naročnikov in ponudnikov je na področju javnih naročil brezmejna, še zlasti kadar so v izigravanje pravil javnega naročanja vključene osebe, ki so večje javnih naročil in so visoko motivirane za doseganje koristi ali ugodnosti (Hren 2009, 14). Prav zaradi interesa pridobitve kakršne koli koristi, prihaja v postopkih javnega naročanja velikokrat do medsebojnih dogovarjanj naročnikov z vnaprej favoriziranimi ponudniki.

Možnost pojava korupcije v postopkih javnega naročanja je različna glede na faze postopka, ki ga razdelimo na (Kos 2013, 17):

- postopek pred javnim naročilom (odločitev za javno naročilo, določitev potreb)
- postopek javnega naročila (razpis, ponudbe, odločitev)

- postopek po oddaji javnega naročila (uresničevanje pogodbe in nadzor nad tem).

V vseh treh fazah torej obstaja nevarnost nepravilnih ravnanj odgovornih uslužbencev, ki v nasprotju z veljavno zakonodajo prilagodijo javno naročilo ali njegov element točno določenemu ponudniku. Dobovšek (2008) pravi, da se najpogosteje takšne možnosti pojavijo že pri oblikovanju samega predloga za izvedbo in določitvi vrste postopka javnega naročanja.

4.1.1 Postopek pred javnim naročilom

Vsako javno naročanje je odraz potrebe po nabavi blaga ali storitve ter gradnji. Lahko se pojavi tudi primer, ko si naročnik in vnaprej dogovorjeni ponudnik izmislita fiktivno potrebo blagu ali storitvi. Kot pravi Kos (2013, 18), bi na slednje lahko kazali naslednji indici:

- odločitev za javno naročilo, ki ga ne vsebuje noben letni planski akt,
- nadomestitev blaga, kateremu rok uporabe še ni potekel in še vedno dobro služi svojemu namenu,
- odločitev o nabavi nenormalno velikih količin blaga,
- velika hitrost pri sprejemu odločitve,
- odločitev o zamenjavi solidnega izvajalca storitev,
- interes po predmetu naročila je, ali izredno natančen ali izredno ohlapen,
- predvideni roki za dobavo blaga ali storitev so zelo kratki,
- predvideni stroški so ali zelo natančno določeni ali pa zelo visoki.

Pravilo na tem področju bi moralo biti naslednje: naroča naj se samo tisto, kar je opredeljeno v planskih dokumentih, do izjem pa naj pride izključno v izrednih primerih, ki morajo biti dobro utemeljeni (Kos 2013, 18).

4.1.2 Postopek javnega naročila

a) Objava javnega naročila

Običajno je faza objave ena od najbolj kritičnih, saj je v primeru objave, ki je pisana na kožo določenemu ponudniku, v nadaljnjih postopkih zelo težko zagotoviti

enakopravnost ponudnikov, prav tako pa je zelo težko dokazati, da je bila objava prirejena za točno določenega ponudnika. Indici, ki lahko vzbudijo sume, so naslednji (Kos 2013, 19):

- na področju določanja specifikacij potreb so že več let zaposleni isti ljudje,
- predmet nabave je določen ali izredno precizno ali izredno ohlapno,
- lastnosti predmeta nabave in pogoji javnega naročila so kopirani iz prejšnjih razpisov,
- pogoji naročila se neargumentirano večkrat spremenijo,
- rok dobave je izredno kratek,
- vrednost naročila je določena izredno natančno,
- ponudniki zahtevajo dodatne informacije, še preden je razpis objavljen ali takoj po objavi,
- ponudniki postavljajo vprašanja, ki ne temeljijo na objavljenem razpisu,
- predmet naročila je razbit na več manjših.

b) Ponudbe

V fazi ponudbe je indicev, ki nakazujejo sum korupcije, največ, vezani pa so, bodisi na ponudnika oziroma več njih, bodisi na način, obliko in vsebino njihovih ponudb (Kos 2013, 19).

Pri ponudniku so ti indici naslednji (Kos 2013, 19):

- do trenutnega postopka neznan ponudnik,
- nekonsistentna predstavitev prejšnjih aktivnosti ponudnika,
- pomanjkljivost življenjepisov predstavnikov ponudnika,
- referenc ponudnika ni mogoče najti,
- slaba finančna situacija ponudnika,
- netočne navedbe o številu zaposlenih,
- neskladje med predstavitvijo ponudnika v ponudbi in njegovo splošno, javno predstavitvijo (običajno na spletu),
- o ponudniku ni javno dostopnih podatkov ali pa so zelo skopi,
- ponudnik ni registriran za dobavo predmeta javnega naročila,
- iz javno dostopnih evidenc izhaja, da ponudnik že dolgo ni aktiven,

- vsaj eden od partnerjev v konzorciju ponudnikov ni več aktiven,
- vsaj eden od partnerjev v konzorciju ne ustreza pogojem razpisa,
- tesna povezanost (finančna, kadrovska) partnerjev v konzorciju,
- kratkoročne zamenjave partnerjev v konzorciju,
- delež partnerjev v konzorciju (v predvideni izvedbi naročila) je izrazito neenakomeren,
- predstavniki posameznega partnerja v konzorciju v postopku odločanja o ponudbi niso aktivni,
- obstoj samo enega pravega ponudnika.

Pri načinu, obliki ali vsebini ponudbe sum vzbujajo naslednja znamenja (Kos 2013, 19):

- zelo podroba ponudba, podana takoj po objavi javnega naročila,
- ponudba podana na koncu razpisnega roka,
- popravljanje datumov ponudbe,
- podobna oblika ponudb različnih ponudnikov,
- izredno poceni ponudba,
- oblikovno popravljana ponudba,
- manjkajoči dokumenti o sposobnosti/h ponudnika,
- datumi na priloženi dokumentaciji izvirajo iz časa pred objavo razpisa,
- ponudba neobstoječega ponudnika,
- sklicevanje na ponudbe drugih ponudnikov,
- ponudbe ali dokumentacija različnih ponudnikov posredovana z istega naslova (poštni naslov, ista pošta, E-mail naslov, fax),
- namerne napake v ponudbah,
- napake v priloženih »uradnih« dokumentih,
- neskladje med datumi, številkami,
- revizijska poročila izdana s strani neznanih revizijskih hiš,
- neprofesionalno sestavljena potrdila oz. dokazila,
- vsebina ponudbe ne odgovarja razpisu,
- tipkarske napake,
- cene v ponudbi so zaokrožene ali neobičajne,

- nenormalno visoka cena v ponudbi,
- podobne karakteristike cen pri različnih ponudnikih,
- transportni stroški podobni pri krajevno zelo različnih ponudnikih.

c) Odločitev o najboljšem ponudniku

V postopku izbire najboljšega ponudnika običajno sodeluje več ljudi in pri njihovih postopkih znajo sum vzbujati naslednja znamenja (Kos 2013, 20):

- posebnosti v karieri teh posameznikov,
- število že opravljenih izborov,
- velik razpon ocen,
- velik razpon med osnovno ponudbo in končnimi rezultati pogajanj,
- ponavljajoči se najboljši ponudnik,
- najcenejši ponudnik ni izbran,
- izbrana ponudba dražja od prvotne ponudbe istega ponudnika (zaradi npr. »matematičnih« napak),
- prejšnja zaposlitev članov izbirne komisije pri ponudniku ali povezanih osebah,
- nenadna odločitev o razpustitvi izbirne komisije,
- neizbrani ponudniki poročajo o neprimernih stikih s člani komisije,
- izbrana ponudba vsebuje blago ali storitve, ki niso bile naročene,
- neobičajni načini plačila (100% avansi, veliki prvi obroki),
- sestava pogodbe takoj po izboru ponudnika.

4.1.3 Postopek po oddaji javnega naročila

Kos (2013, 20) pravi, da sta po oddaji naročila pomembni predvsem dve skupini indicev, in sicer: kako se sklenjena pogodba v resnici implementira in kakšen je nadzor nad to implementacijo. Elementi, ki vzbujajo sume korupcije, povezane z uresničevanjem pogodbe in njenim nadzorom, so naslednji (Kos 2013, 20):

- isti posamezniki odločajo o izboru ponudnika in izvajajo nadzor nad realizacijo pogodbe,
- kaskadno podizvajalstvo,

- kontaktni podatki izbranega ponudnika in podizvajalcev so enaki ali podobni,
- indici, da gre pri podizvajalcih za fiktivne udeležence posla,
- dokumentacija o izboru podizvajalcev je pomanjkljiva ali nedostopna naročniku,
- pogoste ali neutemeljene zamenjave podizvajalcev,
- pomembna poročila o izvedbi del so sestavljena izključno ali pretežno s strani podizvajalcev,
- fakture v visokih vrednostih sestavljene s strani istega podizvajalca,
- fakture podizvajalcev so nepotrjene s strani naročnika,
- dvomljiva potrdila o poreklu blaga,
- stroški ne ustrezajo cenam v okolju, kjer se naročilo izvaja,
- fiktivne fakture in fakture, izstavljene s strani posameznikov in ne pravnih oseb,
- ni faktur za dobavljeno blago ali storitve,
- izostanki in zamude pri poročanju,
- nepopolna priložena dokumentacija,
- izogibanje nadzoru,
- pritožbe podizvajalcev zaradi nerednih plačil,
- molk ob poizvedovanjih naročnika,
- izostanek del kljub izvršenim plačilom,
- neutemeljeni zahtevki po spremembi pogodbe takoj po njenem podpisu,
- ponavljajoči se zahtevki po podaljšanju rokov, nespoštovanje rokov,
- neutemeljeni zahtevki po prekinitvi pogodbe,
- nelogične, nepopolne oziroma sumljive fakture in fakture, ki se vsebinsko ne ujemajo s ponudbo, pogodbo in poročili o izvedbi del,
- fakture so identične v vsem, razen v zaporedni številki,
- fotokopirane fakture,
- fakture ne vsebujejo podrobne predstavitve stroškov,
- zaporedne številke faktur in njihovi datumi se ne ujemajo,
- trgovske znamke dobavljenega blaga se razlikujejo od trgovskih znamk blaga iz ponudbe,
- zahtevki po spremembi tehničnih specifikacij takoj po plačilih avansov,

- posegi v poreklo ali trgovsko znamko blaga,
- neskladje med poročili in priloženo dokumentacijo,
- nizka kvaliteta blaga ali storitev,
- velika ali pogosta gotovinska plačila s strani izvajalca,
- neustrezne vknjižbe plačil,
- račun izvajalca se nahaja v neobičajni državi,
- pogoste tipkarske napake ali popravki v dokumentaciji izvajalca,
- ugotovljena anti-datiranja dokumentov.

Seveda je teh indicev lahko še več, ampak že naštetih tvorijo kar gosto preventivno mrežo pred morebitnim praznjenjem državnega proračuna (Kos 2013, 20). Sedaj smo si pogledali možne pojave, ki kažejo na korupcijo v različnih fazah postopka javnega naročanja, v nadaljevanju pa si pogledajmo indikatorje suma prisotnosti elementov koruptivnih ravnanj pri javnih naročilih.

4.2 INDIKATORJI PRISOTNOSTI KORUPCIJE PRI JAVNIH NAROČILIH

Indikatorje prisotnosti elementov koruptivnih ravnanj pri javnih naročilih bomo razdelili na indikatorje na strani naročnika in na indikatorje na strani ponudnikov (Hren 2009, 13):

Indikatorji suma za prisotnosti elementov korupcije na strani naročnika

a) Sodelovanje naročnika z vnaprej izbranim ponudnikom v času pred objavo ponudbe:

- *za zadovoljitev potrebe naročnika se izdelata razpisna dokumentacija za nabavo blaga, ki ni povsem usklajena z resničnimi potrebami (cilji) naročnika, temveč se približa tistemu, kar nudi privilegiranu ponudnik;*
- *razpisna dokumentacija ima vnesene tehnične značilnosti in/ali rešitve, ki jih izpolnjuje naprej privilegirani ponudnik;*
- *privilegiran ponudnik je seznanjen z vsebino;*

- način oblikovanja kriterijev in meril za izbor najugodnejšega ponudnika je »uglašen« z lastnostmi privilegiranega ponudnika;
- dogovor o izbiri postopka oddaje javnega naročila;
- razpisna dokumentacija je izdelana tako, da se od ponudnikov zahteva »nadaljevanje« oz. »uglašenost« s tistim, kar je v preteklosti že dobavil, oziroma izdelal privilegirani ponudnik;
- celotno ali del razpisne dokumentacije je za naročnika izdelal bodoči ponudnik ali z njim povezana oseba;
- izdelana pogodba kot priloga razpisne dokumentacije ne vsebuje ustreznih jamstev za zavarovanje naročnika (roki, kakovost, garancija, zamudni penali itd.) in je »ugodna« za ponudnika.

b) Sodelovanje naročnika z vnaprej izbranim ponudnikom pred rokom za oddajo ponudb:

- dogovori se za »nek znesek«, ki je nižji od normalne cene, ta pa mu bo pozneje priznan s sklenitvijo pogodbe zaradi nepredvidenih dodatnih del;
- samo izbrani ponudnik prejme vse tehnične lastnosti za izdelavo »najugodnejše« ponudbe;
- določen je najkrajši možni rok za izdelavo ponudbe;

c) Sodelovanje naročnika z vnaprej izbranim ponudnikom v času po izbiri najugodnejšega (privilegiranega) ponudnika:

- obstaja razlika med pogodbenimi določili v razpisni dokumentaciji in tistimi, ki so določeni v podpisani pogodbi;
- dobava blaga in/ali storitev, ki niso v skladu z razpisno dokumentacijo, naročnik pa tega ne ugotovi oziroma ne ukrepa;
- ponudnik ne upošteva časovnih rokov in zamuja, naročnik ne ukrepa, ali pa celo skupaj z naročnikom izdelata prevzemni zapisnik z vsebino, ki ni odraz dejanskega stanja (npr. da je storitev v celoti izvršena, v resnici pa še ni);
- izvršitev plačila po pogodbeno dogovorjenih rokih, čeprav blago in/ali storitev ni v celoti dobavljeno oziroma opravljeno, ima pomanjkljivosti itd.;

- izdelane neverodostojne listine o predaji blaga oziroma o prevzemu opravljene storitve (npr. računalniški program), odgovorne osebe ustrezno ne ukrepajo na ugotovljene pomanjkljivosti, ne izdelajo se pisne listine o pomanjkljivosti itd.;
- vsakršna neuskklajenost med dobavljenim oziroma opravljenim in naročenim oziroma zaračunananim.

d) Drugi indikatorji pri naročniku:

- *vnovično povabilo k oddaji ponudbe privilegiranega ponudnika, čeprav so bile v preteklosti z njim težave (ki so lahko zapisane ali nezapisane);*
- *nespremljanje oziroma neustrezno spremljanje in analiziranje izvajanja pogodb s privilegiranim ponudnikom;*
- *razpisna dokumentacija ne določa, da je ponudnik dolžan v ponudbeno dokumentacijo navesti vsak del naročila, ki ga namerava dati v podizvajanje tretji osebi, in vse predlagane podizvajalce, čeprav bi bilo to zaradi različnih vzrokov in/ali preteklih izkušenj utemeljeno;*
- *naročnik od privilegiranega ponudnika že od vsega začetka zahteva, naj v posel vključi s strani naročnika izbranega podizvajalca;*
- *prilagoditev zneskov objavljenih naročil tako, da ne presegajo mejnih vrednosti za objave.*

Indikatorji suma prisotnosti elementov korupcije na strani ponudnika

a) Vpliv ponudnikov na naročnika pred objavo javnega naročila:

- *izkoristijo osebna poznanstva;*
- *predlagajo tehnične rešitve, ki jih obvladujejo in so jih sposobni izvršiti;*
- *predlagajo, da je razpisna dokumentacija napisana njim v prid;*
- *predlagajo vnos nekaterih posebnosti, zaradi katerih se nekaj konkurence izloči;*
- *predlagajo krajši ali daljši rok za oddajo ponudb, odvisno od tega, kaj jim bolj ustreza;*
- *datum objave ponudbe je predlagan las letnih dopustov, hkrati pa razpisna dokumentacija zahteva veliko potrebnih dokumentov, zaradi zamudnosti njihove izdelave ali težavnosti pridobivanja v času dopustov itd;*
- *poudarjajo svoje prednosti in/ali slabosti svojih konkurentov;*

- predlagajo »vezane« posle;
- ponudijo materialne in/ali nematerialne koristi.

b) Vpliv ponudnikov na naročnika v času po oddaji javnega naročila:

- če privilegirani ponudnik ni izbran kot najugodnejši ponudnik, poišče vzrok za pritožbo in pregleda dokumentacijo konkurence (na lastno pobudo ali pobudo naročnika), da bi našel razlog za njeno izločitev;
- privilegirani ponudnik sporoči naročniku, katere razpisne pogoje njegov konkurenčni ponudnik ne izpolnjuje oziroma po njegovem vedenju ne more izpolnjevati.

c) Konkurenca med ponudniki:

- če je malo ponudnikov na trgu, ki so sposobni naročniku izvršiti javno naročilo, se lahko ti dogovorijo, kdo bo na katerem javnem razpisu najugodnejši ponudnik, vsi pa oddajo ponudbe na vse objavljene javne razpise. Pri konkretnem javnem naročilu je mogoče iz posameznih sklopov ponudb ugotoviti, da je bila dejansko izdelana le ena ponudba, druge ponudbe pa so bile izdelane na njeni osnovi;
- konkurenčni ponudniki, ki niso bili izbrani, so pri izbranem ponudniku podizvajalci, pri drugem javnem naročilu pa je vloga istih pravnih subjektov obrnjena. Če neko delovno področje obvladuje malo ponudnikov, ki izmenično nastopajo kot najugodnejši ponudnik ali kot podizvajalec najugodnejšega ponudnika, je verjetno, da zaradi nedelovanja načela konkurenčnosti, naročnik plačuje previsoke cene.

d) Drugi indikatorji pri ponudnikih:

- na »pobudo« ponudnika ali naročnika postane ponudnik donator in/ali sponzor 1. naročnika in/ali 2. tretjih oseb (npr. športna društva, v katerih so aktivni družinski člani zaposlenih oseb pri naročniku);
- po »predlogu« ponudnika ali naročnika izvrši ponudnik plačilo računov za blago in/ali storitve, ki niso namenjene ponudnikovi dejavnosti, temveč te prejme nekdo tretji.

Iz zgoraj navedenega lahko sklenemo, da praktično v vseh fazah izvedbe javnega naročila, od zahtevka za izvedbo javnega naročila pa vse do njegove realizacije obstaja možnost, da osebe, ki so odgovorne za pripravo in izvedbo javnega naročila, ravnavo v nasprotju z veljavno zakonodajo. Kot pravi Dobovšek (2008) pa je potrebno poudariti, da imajo tudi dejanja, ki niso kazniva dejanja, pogosto elemente korupcijskih ravnanj, kar se kaže v konfliktnih interesov, nemoralnosti, zvezah in poznanstvih.

Posamezne oblike korupcije pri javnih naročilih so težko prepoznavne, saj gre za zelo prikrite primere korupcije, ki so na zunaj neopazne. Javni uslužbenci ne podkupujejo z modrimi kuvertami, temveč gre za različne oblike preferiranja in dajanja uslug. Nekateri jo opredeljujejo kot bolezen, ki se širi z vrha navzdol. Višje kot je javni uslužbenec na hierarhični lestvici, večja so njegova pooblastila za odločanje, s tem pa je tudi bolj ranljiv za korupcijo (Dobovšek 2008, 195).

Iz dosedanje razprave je razvidno, da se pri odpravljanju korupcije pri javnih naročilih pojavljajo številni problemi. Skupna ugotovitev je, da pri vseh ravnanjih javnih uslužbencev pride do izraza njihova etičnost, moralnost in visoka stopnja integritete, kar kaže na pomembnost same preventive pri odpravljanju korupcije.

Reševanje najtežjih in najzahtevnejših kaznivih dejanj, med katere sodi tudi korupcija, je samo z retroaktivnim odzivom organov pregona že zdavnaj preseženo. Zato bom za boljše razumevanje tematike v nadaljevanju na kratko predstavil bistvene razlike med preventivo in represijo. Pozornost bom namenil temu, kako se s preventivo ukvarjamo v Sloveniji, pri čemer bom podrobno predstavil naš model preprečevanja korupcije, ki sloni na preventivnem organu Komisiji za preprečevanje korupcije. Osredotočil se bom na preventivni ukrep, ki ga izvaja Komisija za preprečevanje korupcije, in sicer na načrt integritete. Na drugi strani pa bom predstavil sistem upravljanja s korupcijo v Kanadi, njihove ukrepe proti korupciji in njihov sistem integritete.

5 KAKO ODPRAVLJAMO KORUPCIJO

Glede na dosedanje izkušnje pri odpravljanju korupcije sta se v svetu izoblikovala dva modela, intervencijski in evolutivni. **Intervencijski model** je značilen za države z visoko ravniyo korumpiranosti in se je sprva uveljavil v Hong Kongu. Takšen pristop temelji na centralizirani vladni politiki, ki odvzame policiji osrednjo vlogo pri odkrivanju in zatiranju korupcije in za to pooblasti poseben urad pod nadzorom vlade. V Hong Kongu so vzporedno izvajali veliko kampanjo v javnosti za zniževanje strpnosti državljanov, ki so zato korupcijo prijavljali. **Evolutivni pristop** temelji na krepitvi delovanja institucij in je značilen za zahodnoevropske države. Heidenheimer (1994) ga priporoča tudi za postsocialistične države. Izhaja iz stališča, da so se tu ohranile določene vrednote, na katerih je moč graditi sodobno družbo. Pri tem pristopu so poudarjeni povečani učinki upravnega, gospodarskega, trgovinskega, davčnega, civilnega in drugega prava ter pravnih sankcij, ki poleg kazenskega prava pripomorejo k ureditvi razmer v družbi. Še posebej je poudarjena vloga notranjega in zunanjega nadzora ter oblikovanje protikorupcijske strategije. Tako je večina postsocialističnih držav pristopila k odpravljanju korupcije z ukrepi, kot so: krepitev zakonodaje, omejevanje delovanja oseb z javnimi pooblastili, nadzor premoženja, spremembe poslovnih navad in morale, nadzor javnih naročil, kodeksi za posamezne poklice, ustanavljanje neodvisnih teles za boj proti korupciji, krepitev delovanja nevladnih organizacij ipd. Pri tem je treba izpostaviti, da je opazen premik z represivnih na preventivne ukrepe, ki lahko zaradi same narave koruptivnih poslov prinesejo večji uspeh.

Edini način, s katerim lahko pojav korupcije omejimo in zmanjšamo je ta, da odpravimo ali vsaj omilimo vzroke, pogoje in okoliščine, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj le-te. To pomeni, da je za odpravljanje korupcije v prvi vrsti potrebna preventiva, medtem ko represija ostaja le korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njihovih posledic. Seveda pa je treba poudariti, da samo preventivni ukrepi ne morejo biti zadostni, saj v vsaki družbi obstajajo posamezniki, ki bodo kršili zakone, pa naj bodo preventivna sredstva še tako dosledno izvedena. Zato je za vsako družbo izredno pomembno, da vzpostavi ustrezno razmerje med preventivnimi in represivnimi ukrepi, ki lahko z ustreznim

dopolnjevanjem pripomorejo k izboljšanju stanja na področju preprečevanja korupcije.

5.1 PREVENCIJA IN KORUPCIJA

Preprečevanje kriminalitete je kot zagotavljanje varnosti ljudi, njihovih individualnih in družbenih dobrin eno izmed področij, ki spadajo med splošne oziroma kar nacionalne interese. Kriminalna prevencija je tako kot zatiranje kriminalitete del kriminalne politike, je pogojena kriminalni politiki oziroma strategiji kriminalne politike. Kriminalna politika je torej tista, ki mora določiti prednostne naloge, glavne usmeritve ter načine delovanja kriminalne prevencije. Hkrati pa ta izvaja naloge in cilje kriminalne politike ter skrbi za dajanje povratnih informacij pri izvajanju kriminalistične strategije oziroma izvajanje načrta po nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete (Meško 2002).

Kriminalna prevencija je poskus nadzirati in upravljati kriminaliteto. Kriminalno prevencijo ocenjujemo kot uspešno, če pokazatelji stanja kriminalitete kažejo zmanjšanje ali umiritev deviatnega pojava. Da pa bi lahko bila kriminalna prevencija uspešna pri odstranjevanju ali zmanjšanju v mojem primeru koruptivnih dejanj, morajo institucije, ki se ukvarjajo s prevencijo korupcije kot prvo prepoznati vzroke, ki pripeljejo do tega, da se določena oseba odloči za sprejem ali dajanje podkupnine. Če poznamo vzroke, lahko z njihovo odstranitvijo oziroma zmanjšanjem le-teh preprečimo ali pa vsaj zmanjšamo število koruptivnih ravnanj. Odstranitev vzrokov za kriminalno dejanje pa posledično pomeni tudi uspešnost kriminalne prevencije, saj se ob tem zmanjša število nemoralnih dejanj (Meško 2005).

Reševanje najtežjih in najzahtevnejših kaznivih dejanj, med katere sodi tudi korupcija, je samo z retroaktivnim odzivom policije in državnega tožilstva že zdavnaj preseženo, saj omogoča le naknadno »gašenje pogorišča« (Kečanović 2005). Zato si v nadaljevanju pogledimo osnovne razlike med preventivo in represijo.

5.2 RAZLIKA MED PREVENTIVO IN REPRESIJO

Represija temelji na prisili in zastraševanju, medtem ko se preventiva poskuša prav temu izogniti. Značilnost preventive je tudi vnaprejšnjost delovanja, ko človek vnaprej zavestno naredi nekaj, da bo dosegel prihodnje učinke. V kriminalističnem žargonu bi rekli, da gre za delovanje ante delictum (pred kaznivim dejanjem), ki ima cilj omejevanje vzrokov oziroma situacij, ki privedejo do deviantnega obnašanja. Večina represivnih ukrepov pa se uporabi post delictum (po kaznivem dejanju) z osnovnim namenom, da delinkventi ne bi ponovili kriminalnega oziroma asocialnega obnašanja (Šetinc 1990, 198).

Represija je tudi lažje dojemljiva kontrola, ki se da enostavno meriti, preštovati. Preventivno nadzorovanje pa ne deluje kot nadzorovanje, ker ni zastrašujoče, rezultati pa se ne dajo prikazati z najenostavnejšimi statističnimi parametri. Pri preventivnem delovanju tudi ni mogoče pričakovati takojšnjih rezultatov, zato se večkrat pojavlja dvom o učinkovitosti in smiselnosti preventive (Šetinc 1990, 198).

Rezultati represivne dejavnosti so torej vidni (prešteje se prijete storilce kaznivih dejanj), medtem ko je pri preventivni dejavnosti težko meriti učinek, saj ni enotne metodologije za merjenje uspeha preprečevanja kriminalitete in drugih družbeno negativnih pojavov.

Osnovna razlika med represijo in preventivo je tudi ta, da lahko preventivo pojmuje kot dopolnilo ali alternativo represiji, ki je starejša oznaka za ukrepe, ki so izhajali iz zakonodaje ali izrednih stanj (Mikulan 1995).

6 SLOVENIJA IN UPRAVLJANJE S KORUPCIJO

6.1 RAZVOJNA SREDSTVA V SLOVENIJI

Slovenija je leta 2004 z vstopom v EU postala upravičena do sredstev Evropske kohezijske politike, ki je namenjena razvoju regij. Sloveniji je bilo v starem finančnem obdobju 2007-2013 dodeljenih dobrih 4,2 milijarde EUR sredstev kohezijske politike, v novi finančni perspektivi 2014-2020 pa ji je na voljo 3,2 milijarde razvojnih sredstev. Poraba EU sredstev je vezana na pripravo projektov in njihovo realizacijo v okviru države oziroma upravičenih nosilcev. Največji delež v Sloveniji izvajajo predvsem občine, prav na njihovem nivoju pa se nam največkrat postavlja vprašanje o transparentnosti postopkov oddaje javnih naročil.

V starem finančnem obdobju 2007-2013 je poraba razvojnih sredstev potekala na področjih treh operativnih programov, in sicer (Suvorov 2015, 5):

- operativni program razvoja človeških virov (iz Evropskega socialnega sklada je bilo namenjenih 756 milijonov evrov),
- operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (iz Evropskega sklada za regionalni razvoj je bilo namenjenih 1,783 milijarde evrov) in
- operativni program okoljske in prometne infrastrukture (iz Kohezijskega je bilo namenjenih 1,562 milijarde evrov).

Znotraj programskega obdobja 2007-2013 je bilo v Sloveniji financiranih preko 5.000 projektov, ki so bili izbrani za sofinanciranje na podlagi javnih razpisov, javnih pozivov ali z neposredno potrditvijo operacije. Razvojna sredstva so bila v večini usmerjena v prometno, ekonomsko, socialno, turistično in komunalno infrastrukturo. Ker so bili v večini upravičenci za sredstva občine, so morali dela oddati po postopku javnega naročanja. V Sektorju za izvajanje EU programov smo v programskem obdobju 2007-2013 financirali cca 900 projektov, v vrednost 650 milijonov evrov. Pri nadzoru porabe sredstev smo ugotovili, da je bilo največ napak narejenih na področju javnih naročil.

Vsi, ki smo na kakršni koli način vpeti v zagotavljanje smotrne in pravilne porabe razvojnih sredstev se moramo zavedati, da trenutne razmere na gospodarskem trgu ustvarjajo odlične pogoje za tveganja in zlorabe razvojnih sredstev na škodo države. Trenutno stanje prinaša negotovost, kar postavi na preizkušnjo osebno integriteto in moralo posameznika, njegova etična načela in vrednost, ki so pravzaprav prvo varovalo preprečevanja korupcije pri javnih naročilih in upravljanju z razvojnimi sredstvi. V nadaljevanju si tako pogledjmo, katere pomembne dejavnosti na področju odpravljanja in omejevanja korupcije.

6.2 DEJAVNOSTI NA PODROČJU PREPREČEVANJA KORUPCIJE

Za uspešno zatiranje in preprečevanje korupcije moramo najprej spoznati »sovražnika«, njegove lastnosti, kot tudi značilnosti njegovih dejanj ter se šele nato s skrbno načrtovanimi ukrepi lotiti odpravljanja. Zavedanje, da korupcija lahko postane resen problem in njene posledice uničujoče, če se z njo ne spopademo pravočasno, je prvi pomembni korak.

V prvi fazi je treba korupcijo zakonsko definirati, poiskati vzroke, nato pa zastaviti realne cilje. Sledi strategija, kako izboljšati nastali položaj, kamor spada načrtovanje postopkov in ukrepov, ki bodo zmanjšali korupcijo v državi, po njihovi izvedbi pa vrednotenje uspešnosti. Glede na spoznanja in izkušnje, ki jih država in pristojne institucije dobijo s spremljanjem izvajanja teh ukrepov in kasneje vrednotenjem rezultatov, lahko v naslednji fazi strategijo boja proti korupcijo izboljšajo. Za učinkovit boj ni dovolj, da država sprejme nove zakone, programe, ustanovi nove organe pregona ipd. To je dober začetek, vendar še zdaleč ni dovolj. Naloga države in njenih institucij je, da vzpostavi pozitiven in odgovoren odnos do državljanov. Trajnejši uspeh bi dosegli, če bi v tem boju sodelovali vsi akterji v gospodarstvu, javnem in zasebnem sektorju, navadni državljani, politiki, mediji itd. Premik se mora zgoditi v zavesti ljudi, ki morajo dosledno spoštovati pravne predpise, temeljna pravna načela, vztrajati pri odgovornosti, krepiti etične in moralne standarde ter brezkompromisno preganjati sleherno obliko korupcije. Pomembno se je učiti iz lastnih napak ter prisluhniti izkušnjam in predlogom drugih (Anticorruption in

transition 2000).

Vsak poskus zmanjšanja korupcije na državni ravni ne more biti popolnoma uspešen brez mednarodne pomoči. V državah z globoko zakoreninjeno sistemsko korupcijo primanjkuje volje, znanja in finančnih sredstev za vzpostavitev učinkovitih protikorupcijskih programov. Tu pridejo na vrsto mednarodne organizacije, ki premorejo sredstva, potrebna za odpravljanje korupcije, in državam predlagajo različne ukrepe in protikorupcijske strategije.

Kot vidimo, je temelj za odpravljanje korupcije v vsaki sodobni družbi protikorupcijska strategija. Zato je izbira prave protikorupcijske politike ključnega pomena za doseganje uspešnih rezultatov na področju odpravljanja korupcije. Kot pravi Meško (2005, 73) naj strategija sloni na oblikovanju in izvajanju protikorupcijske zakonodaje, odpravljanju vzrokov in motivacij za korupcijo ter izobraževanju ljudi o negativnih učinkih korupcije. Korupcijo spodbujajo številni dejavniki in je kompleksen pojav, zato mora tudi odpravljanje korupcije potekati na več ravneh. Priprava protikorupcijske strategije mora težiti k modernizaciji institucij, ki se s tem problemom ukvarjajo, h krepitvi njihovega delovanja in učinkovitemu nadzoru in sankcioniranju. Temeljiti mora na transparentnosti institucij ter medinstitucionalnem in mednarodnem sodelovanju (Dobovšek 2002b).

Korupcija je torej problem, ki ga je mogoče omejevati z zakonodajo in institucionalnimi ukrepi, vendar pa ostaja ključno vprašanje, kako v družbi izkoreniniti korupcijsko miselnost. Izkušnje držav, ki so se uspešno spopadle s korupcijo, kažejo, da so svojo strategijo gradile predvsem na treh enakovrednih in dopolnjujočih se protikorupcijskih ravneh, in sicer so maksimalno omejile priložnosti za korupcijo, to pomeni, da so razvile situacijsko prevencijo, povečale so represijo zoper kršitelje in s tem dale jasno vedeti, da se korupcija ne splača. Posebno pozornost pa so namenile prizadevanjem za spremembo kulturnih vzorcev v družbi (Sušnik 2005).

Zelo pomembna je tudi vloga neodvisnih medijev, ki jih nekateri imenujejo »watch dogs«. Ti s svojim delom razkrivajo nepravilnosti in tako neposredno pomagajo

organom odkrivanja in kazenskega pregona, po drugi strani pa posredno prispevajo k dvigu ravni protikorupcijske zavesti med državljanji in nižajo toleranco do korupcije (Anti-Corruption Toolkit 2004).

Še en vidik preventivnega dela pa predstavlja civilna družba v obliki posameznikov in od vlade neodvisnih organizacij, ki s svojim delovanjem spodbujajo kritičnost javnosti do pojavov korupcije in obenem javnost tudi vzgajajo v odklonilnem duhu do nje. Učinkovit boj zoper korupcijo je torej predvsem proces, v katerem je civilna družba zelo pomemben dejavnik. Kot kažejo izkušnje številnih držav, ima zmanjševanje stopnje družbene korumpiranosti izredno dolgoročne posledice, saj krepi vladavino prava, politično stabilnost ter spodbuja svobodno konkurenco, vse to pa tvori ugodno podlago za razvoj in uresničevanje ustvarjalnih potencialov (Anti-Corruption Toolkit 2004).

Če povzamem zgornje ugotovitve, lahko sklenem, da je pomemben prispevek k odpravljanju korupcije v organizacijah zlasti izobraževanje vodstva in ostalih zaposlenih, kar v bistvo odpravlja opravičilo, da posameznik ni vedel, da je neko dejanje prepovedano (Meško 2002, 262). Ukrepi za preprečevanje korupcije so lahko usmerjeni v povečanje transparentnosti, preprečevanje škode v organizaciji, odpravo dajanja in sprejemanja uslug (Meško 2005, 75). Ker prevencija korupcije sloni predvsem na transparentnosti, si na kratko pogledimo ukrepe za zmanjšanje prikritosti in preprečevanje škode v institucijah.

Ukrepi za povečanje transparentnosti so predvsem (Meško 2005, 75-76):

- ustvarjanje odprte in transparentne organizacijske kulture, ki ima podporo v vrhu organizacije;
- delitev dela na tak način, da se vsak postopek nadzoruje in da sta v proces vključeni najmanj dve osebi;
- podpis izjave o varovanju tajnosti;
- seznam daril, ki jih prejmejo zaposleni v organizaciji ne glede na vrednost darila;
- nagrajevanje, pomoč in zaščita ljudi, ki poročajo o kršitvi delovnih pravil in koruptivnih praks;
- usposabljanje kadrov za odzivanje v primeru kršitev delovnih pravil in

- spodbujanje razprave o odklonskosti na delovnem mestu.

Ukrepi za preprečevanje škode v organizaciji pa so naslednji (Meško 2005, 76):

- jasna in preprosta pravila glede vrednot in ciljev organizacije;
- spoštovanje predpisov ter postopkov, ki se nanašajo na izvajanje dejavnosti;
- zmanjševanje tveganja za odtok informacij, načrtov, sklepov delovnih sestankov ipd.;
- zmanjševanje priložnosti za deviantna vedenja;
- pošteno plačilo za delo in
- jasna pravila glede odgovornosti.

Poleg navedenih ukrepov je treba pozornost nameniti tudi naslednjim ukrepom, s katerimi lahko preprečimo, da korupcija v državi ne bi dobila še večje razsežnosti: decentralizacija odločanja in upravljanja, omejevanje diskrecijske pristojnosti države, povečanje preglednosti oziroma transparentnosti v postopkih odločanja, krepitev zunanjskega in notranjega nadzora nad delovanjem oblasti, reformiranje javne uprave v smeri večje profesionalizacije, standardizacija postopkov, selekcija kadrov, motivacija za delo, zaostritev odgovornosti, racionalizacija, večji upravni nadzor, reforma javnih financ, pravosodja, krepitev civilne družbe, zatiranje politične korupcije ipd (Dobovšek 2008).

Korupcijska dejanja je najtežje odkrivati, ker gre za razmerja med ljudmi z najvišjo stopnjo diskretnosti oziroma za dogovor na »štiri oči«. Vsi imajo enake interese, cilj vsakega je pridobitev določene koristi. Zato pri dejanju ni klasičnega oškodovanca, ki bi imel interes takšno dejanje prijaviti. Prikritost in težka dokazljivost tovrstnih korupcijskih dejanj narekujeta, da je treba omejevati priložnost za korupcijo, uzaveščati javnost o nevarnosti le-te ter spodbujati takšno zavest državljanov, ki bo korupcijo obsojala, jo zavračala. Rezultat tega bo, da se bo družba sama vedla nekorumpirano. Korupcija je torej globalni problem, ki obstaja v vseh državah, vendar v različnih razsežnostih. Zato si v nadaljevanju na kratko pogledimo položaj v Republiki Sloveniji.

6.3 POLOŽAJ V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Sloveniji so možnosti za naraščanje gospodarskega kriminala in korupcije večjih razsežnosti nastopile z osamosvojitvijo leta 1991, ko je nastopilo obdobje tranzicije in z njim povezana hitra privatizacija. Spremembe, ki jih je tranzicija prinesla, so se dotaknile vseh družbenih nivojev. Družbe v tranziciji so podvržene tokovom, ki vzpostavljajo različne možnosti prilaščanja moči, premoženja, porazdelitev in distribucijo različnih sredstev, s katerimi se kakor koli pridobiva družbena moč, kar vpliva na samo razdelitev vrednosti, premoženja, denarja ter tudi politične oblasti.

V Sloveniji smo na nek način vendarle v težjem položaju kot nekatere druge države Evropske unije, saj smo kar nekaj desetletij živeli in delovali pod vplivom kulturnih obrazcev, ki so bili do korupcije zelo tolerantni in so jo celo spodbujali. Kot vemo, je bila korupcija na Balkanu že pregovorna. Zato so je ljudje na tem območju nekako navajeni in jo sprejemajo kot nekaj naravnega, kot sestavni del poslovnega življenja na splošno (Sušnik 2005).

V Sloveniji je korupcija področje, ki velja za razmeroma malo raziskano, vendar pa mu družba daje čedalje večji pomen. V splošnem velja Slovenija za dokaj nekorumpirano državo, kljub temu pa relativno majhno število odkritih dejanj in še manjše število obsojenih oseb s tega področja samo po sebi ne pomeni, da je korupcije v Sloveniji malo, torej ne kaže resničnega stanja.

Osnovna težava Slovenije je predvsem v tem, da ne vemo, v kolikšnem obsegu se je korupcija pri nas razrasla. Samo policijski podatki ne zadoščajo za prikaz resničnega stanja, treba je izvesti vrsto drugih raziskav. Razlika med uradno ugotovljeno korupcijo in njenim zaznavanjem na strani državljanov je namreč izredno velika. Vsekakor je ni tako malo, kot jo prikazujejo uradne statistike, predvsem organov odkrivanja in organov pregona, niti ne tako veliko, kot nam kažejo javnomnenjske raziskave. Odgovor na vprašanje, koliko korupcije je v Sloveniji, je torej nekje vmes (Komisija za preprečevanje korupcije).

Korupcija je tako po svetu kot tudi v Sloveniji postala realnost. Slovenija odpravljanju le-te dolgo časa ni posvečala pretirane pozornosti, zato tudi ukrepi za njeno zmanjševanje niso bili politična prioriteta. Večji premiki v tej smeri pa so se začeli v letu 2001 s kritičnim poročilom Sveta Evrope na to temo. Tako se je v zadnjih nekaj letih ustanovilo kar nekaj služb, ki se intenzivneje ukvarjajo s tem zapletenim problemom. V nadaljevanju bom tako predstavil določene organizacije, ki slonijo predvsem na represivnem pristopu k odpravljanju korupcije, kar pa je za njeno učinkovito zatiranje premalo. Seveda se tega dejstva po svetu in zadnje čase tudi v Sloveniji zaveda vse več ljudi, zato je vedno večji poudarek na preventivnem modelu pri odpravljanju korupcije. Več o slednjem pa podrobneje v enem od naslednjih podpoglavij.

6.4 ORGANI ZA BOJ PROTI KORUPCIJI V SLOVENIJI

6.4.1 Policija

Od aprila leta 2000 se je policija reorganizirala s ciljem učinkovitejšega pregona korupcije. Tako na državni kot na regionalni ravni je ustanovila posebne protikorupcijske enote za preiskovanje kaznivih dejanj korupcije. Enota za preprečevanje korupcije na državnem nivoju je ena izmed petih enot v službi za organizirano kriminaliteto na Upravi kriminalistične policije. Centralna enota za preprečevanje korupcije je predvidena za načrtovanje, organizacijo, vodenje in nadzor preiskovalnih dejavnosti na področju korupcije v organih državne uprave, korupcije v organih in organizacijah, ki imajo javna pooblastila, korupcije pri pridobivanju in dodelitvi državnih investicijskih del, investicijskih nabav, koncesij, finančnih subvencij in kreditov ter nezakonito posredovanje in druga kazniva dejanja (Spremljanje približevanje EU 2002, 101-102).

Ustanovitev oddelka za korupcijo je v preteklosti dala nekaj pozitivnih rezultatov, saj se je povečalo število prijav korupcije. Posebne skupine strokovnjakov omogočajo učinkovitejše spremljanje kriminalnih gibanj doma in v svetu ter prispevajo k izboljšanju rezultatov preiskav kaznivih dejanj. Po priporočilih GRECA pa je bi bilo zaposlenim nujno omogočiti dodatno specializirano izobrazbo in usposabljanje na

področju pravnih zadev, kar bi jim omogočilo boljše poznavanje pravnih postopkov in jim olajšalo delo. Ena glavnih nalog pa je organiziranje policijskih enot tako, da so postavljene dovolj visoko v hierarhični lestvici in imajo s tem možnost hitrega odziva in direktne povezave s tožilci, kar zagotovo pomeni večjo uspešnost v boju proti korupciji (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji GRECO 2003, 23).

Uspešnost odkrivanja in pregona korupcijsko kaznivih dejanj je pogojena z zakonskimi možnostmi in usposobljenostjo policije za proaktivno delovanje in uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov, v prvi vrsti tajnega delovanja in navideznega dajanja oziroma jemanja podkupnine. To je ena izmed specifik boja zoper korupcijo. Druga je institucionalne narave, po kateri se od policije zahteva ustrezna samostojnost preiskovalnih oddelkov, ki se ukvarjajo s preiskovanjem korupcijskih dejanj (Klemenčič 2004).

6.4.2 Državno tožilstvo

Državno tožilstvo je organ, ki je pristojen za preiskovanje kaznivih dejanj. Državni tožilec je pristojen, da odkriva kazniva dejanja, izsledi storilce, usmerja predkazenski postopek, zahteva od preiskovalnega sodnika, da formalno začne preiskavo, vložijo obtožnico zoper osumljenca in se pritoži na sodbe, ki še niso pravnomočne. Skupina državnih tožilcev za posebne zadeve je zadolžena za pregon storilcev kaznivih dejanj organiziranega kriminala, kamor sodi tudi korupcija. Skupina deluje na celotnem slovenskem ozemlju. Sicer pa na sodiščih in tožilstvu ne obstajajo nobene posebne protikorupcijske enote, ki bi bile specializirane za pregon takšnih kaznivih dejanj.

6.4.3 Računsko sodišče

Po ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče RS najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji (Položaj računskega sodišča 2005). Določeno je tudi, da je le-to pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Z zakonom so določeni načini dela in postopki revidiranja, predvideni so pravni instrumenti za ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti in razrešitve funkcionarjev in vrhovnih državnih revizorjev. Za izvajanje nalog je

Računsko sodišče odgovorno Državnemu zboru in javnosti, zato sta njegova pravica in dolžnost poročati o revizijskih razkritjih.

Vloga računskega sodišča glede korupcije je predvsem preventivna. Njegove pristojnosti predstavljajo dobro osnovo za razkrivanje primerov korupcije. V primeru suma, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, mora računsko sodišče obvestiti policijo in poročati pristojnim organom. Sodišče redno nadzoruje tudi javne razpise in izvedbo dodeljenih naročil, kar predstavlja pomemben nadzor, saj je na področju javnih naročil prisotno zelo veliko korupcije (Corruption and Anti-corruption Policy 2002).

6.4.4 Urad za preprečevanje pranja denarja

Urad RS za preprečevanje pranja denarja je bil ustanovljen leta 1995 v okviru Ministrstva za finance. Ima vlogo kliring hiše med institucijami finančnega sistema na eni ter organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj na drugi strani. Urad sprejema, zbira, analizira in posreduje podatke, ki jih prejme od finančnih in drugih organizacij. V kolikor Urad pri analizi pridobljenih podatkov, informacij in dokumentacije oceni, da so v zvezi s transakcijo ali določeno osebo podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje hudodelskega združenja, korupcijskih in drugih hujših kaznivih dejanj, posreduje pisno obvestilo s potrebno dokumentacijo pristojnim organom (policiji in državnemu tožilstvu).

Urad opravlja naloge, ki se nanašajo na preprečevanje pranja denarja ter pridobivanje premoženjskih koristi iz kaznivih dejanj, vključno s korupcijo, tako da (Urad RS za preprečevanje pranja denarja 2004):

- pristojnim organom predlaga spremembe in dopolnitve predpisov, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja;
- sodeluje pri sestavi indikatorjev za prepoznavanje sumljivih transakcij;
- sodeluje pri strokovnem usposabljanju delavcev organizacij, državnih organov, organizacij z javnimi pooblastili, odvetnikov, odvetniških družb, notarjev, revizijskih družb, samostojnih revizorjev in pravnih in fizičnih oseb, ki opravljajo računovodske storitve ali storitve davčnega svetovanja;
- najmanj enkrat letno objavi statistične podatke s področja pranja denarja ter na drug primeren način obvešča javnost o pojavnih oblikah pranja denarja.

6.4.5 Državna revizijska komisija po Zakonu o javnem naročanju

Glavna naloga te komisije je, da premisli in odloča o pritožbah, ki so jih vložili konkurenti zaradi prestopka pri javnem razpisu za zbiranje ponudb. Splošno je znano, da je pravica do pritožbe konkurentov zaradi postopka pri javnem razpisu pomemben element nadzora dejavnosti vlade. Komisija prejme letno okoli 400 pritožb, od katerih je polovica utemeljenih. Kljub temu ni nobeden od teh primerov posredovan policiji ali državnemu tožilstvu (Dobovšek in Minič 2005, 22).

6.4.6 Informacijski pooblaščenec

Državni zbor je na podlagi ustave februarja 2003 sprejel Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 24/2003), ki je začel veljati 22. 3. 2003. Zakon sledi usmeritvam mednarodnih aktov in Evropske unije. Njegov namen je zagotoviti javnosti odprtost delovanja javne uprave ter vsakomur omogočiti dostop do javnih informacij. Zakon zagotavlja dostop do informacij, ki so že zbrane, in sicer v kakršni koli pisni obliki. To vključuje dokumente, dopise, dosjeje, registre, sezname in gradiva, ki so jih izdelali organi sami ali v sodelovanju z drugimi. S tem zakon zagotavlja preglednost nad porabo javnega denarja in nad odločitvami javne uprave. Za dostop do javne informacije ni potreben pravni interes, dovolj sta radovednost in želja po znanju ter obveščenosti. Da bi zakon pravilno razumeli in izvajali, je bil po vzoru najrazvitejših demokratičnih držav v Sloveniji ustanovljen nov organ, Urad pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, ki je začel delovati septembra 2003.

Gre za samostojen državni organ, ki odloča o pritožbah zoper odločbe, s katerimi organi zavrnejo zahteve za dostop do javnih informacij. Leta 2005 je novela zakona uvedla številne novosti, od katerih je pomembnejši test javnega interesa, po katerem se glede na javni interes tudi izjeme obravnavajo s pridržkom. Z zakonom o informacijskem pooblaščenču, ki je stopil v veljavo zadnji dan leta 2005, so se pristojnosti organa razširile tudi na varstvo osebnih podatkov. Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja je postal Informacijski pooblaščenec. Pooblaščenega funkcionarja imenuje državni zbor na predlog predsednika Republike

Slovenije (O uradu 2005).

Informacijski pooblaščenec je pomemben predvsem zato, ker omogoča zagotavljanje transparentnosti, ki je izredno pomembna pri boju zoper korupcijo, zato je njegova vloga ena ključnih tako na področju pregona, še toliko bolj pa na področju preprečevanja korupcije.

Slovenija preprečevanju in zatiranju korupcije dolgo časa ni posvečala pretirane pozornosti, zato tudi ukrepi za njeno zmanjševanje niso bili politična prioriteta. Večji premiki v tej smeri so se začeli v letu 2001 po kritičnem poročilu, ki ga je pripravila organizacija Sveta Evrope Greco. Dotedanje reakcije na pojave in nevarnosti korupcije so bile izrazito represivno naravnane, kar je zagotavljalo samo odpravljanje škodljivih posledic v posameznih koruptnih primerih, medtem ko so vzroki, povodi in okoliščine, zaradi katerih je prišlo do nastanka korupcije, ostajali nedotaknjeni. Z ustanovitvijo Urada Vlade RS za preprečevanje korupcije in v letu 2004 Komisije za preprečevanje korupcije, ki je nadomestila urad, ki je bil zgolj prehodne narave, je Slovenija začela uveljavljati nov preventivno usmerjen model pri zatiranju korupcije. V nadaljevanju tako podrobneje predstavljam model preprečevanja korupcije v Sloveniji.

6.5 PREVENCIJA V SLOVENIJI

Vlada Republike Slovenije je na priporočila držav Sveta Evrope proti korupcije – Greco v odgovor leta 2001 ustanovila Urad za preprečevanje korupcije. Urad je bil organiziran kot samostojna strokovna služba Vlade Republike Slovenije na področju preprečevanja in analiziranja korupcije. Ustanovljen je bil z namenom, da pripravi slovenski protikorupcijski zakon, oblikuje nacionalno protikorupcijsko strategijo ter poskrbi za njeno izvajanje, s čimer bi zadostili standardom Evropske unije.

S sprejemom novega Zakona o preprečevanju korupcije, ki je prišel v veljavo 30. 1. 2004, je Urad Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije prenehal delovati, nasledila ga je neodvisna Komisija za preprečevanje korupcije. Osnovna dilema, ki se je pojavila v postopku sprejemanja zakona, je bila predvsem ta, ali naj

komisija ima tudi preiskovalna pooblastila ali ne. Ker je podeljevanje preiskovalnih, torej policijskih, pooblastil organom zunaj običajnega sistema organov odkrivanja (policije) in pregona (tožilstva) značilno le za države, ki so s korupcijo najbolj obremenjene in kjer vlada do dela policije in tožilstva absolutno nezaupanje, je bila soglasno sprejeta odločitev, da nov organ na področje preiskovanja posameznih sumov korupcije ne bo posegal. Rezultat tega je bil, da je Republika Slovenija dobila preventivni organ, katerega osnovna naloga je odpravljanje vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo nastanek in razvoj korupcije (Kos 2005, 277).

Po zakoreninjenem prepričanju, da je represivno delovanje države tisto, ki lahko edino spremeni sliko na področju korupcije, se je zlagoma le prebilo spoznanje, da pregon konkretnih korupcijskih dejanj na sam obseg in vrste korupcije z izrečenimi kaznimi vpliva le generalno preventivno, učinki tovrstne preventive pa so, tako po spoznanjih pravne znanosti kot prakse, izrazito omejeni. Učinkovit pregon storilcev kaznivih dejanj, ne glede na to, kdo so in kakšna je njihova politična usmerjenost, res lahko precej izboljša podobo vsakokratne vlade, vendar vsebinsko zaradi tega korupcije ni nič manj. Za zmanjšanje pojava korupcije je tako potrebno temeljito in vztrajno delo pri identifikaciji okoliščin, ki vodijo do nastanka korupcije, ter priprava ukrepov, ki vnaprej omejijo možnosti za nastanek takšnih situacij. Rezultatov se seveda ne da doseči čez noč, primarni cilj preventivnega delovanja pa je nedvomno v vsaki državi in v vsakem okolju sprememba miselnosti ljudi, torej nična tolerance do fenomena korupcije (Kos 2005, 278).

Edini način, s katerim lahko resnično zmanjšamo obseg korupcije, je torej odprava vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo in pospešujejo nastanek ter razvoj korupcije. To pomeni, da je rezultate v prvi vrsti mogoče doseči s preventivo, medtem pa represivno delovanje še naprej ostaja korektiv, ki služi le za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji 2004). Korupcija je torej pojav, ki ga je lažje »preprečiti kot zdraviti«. V naslednjem podpoglavju si za jasnejšo predstavbo podrobneje pogledimo naš preventivni organ, Komisijo za preprečevanje korupcije.

6.5.1 KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) je neodvisni samostojni organ, ki se ukvarja s preučevanjem pojava korupcije v Republiki Sloveniji. Komisija je pomembna družbena pridobitev, saj je zaradi nje mogoče bolje preučevati področja korupcije. Še več, civilna družba je na ta način pridobila občutek, da se nekaj spreminja, da se lahko razmere izboljšajo kot tudi, da bo na ta način zagotovljeno boljše obveščanje oziroma večja transparentnost.

Komisijo sestavljajo predsednik ali predsednica, namestnik predsednika ali predsednice in trije člani ali članice, ki jih imenuje Državni zbor Republike Slovenije. Predsednika in namestnika predlaga predsednik republike, tri člane pa predlagajo različni organi, in sicer po enega sodni svet, parlamentarna mandatno-volilna komisija in vlada. Komisija odloča kot kolegijski organ. Na njeno zahtevo morajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil predložiti vse podatke, potrebne za opravljanje njenih nalog, kot tudi omogočiti vpogled v ustrezno dokumentacijo (Dobovšek in Minič 2005).

Komisija mora Državnemu zboru Republike Slovenije enkrat letno poročati o svojem delu, in sicer najkasneje do 31. maja za preteklo leto. Državni zbor z ustanovitvijo Komisije državnega zbora izvaja neposredni nadzor nad izvajanjem nalog komisije, povezanih z nezdržljivostjo, omejitvami pri darilih in poslovanju, kot tudi nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Komisija državnega zbora je pristojna tudi za nadzor nad premoženjskim stanjem predsednika, namestnika predsednika in članov Komisije za preprečevanje korupcije (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 2011).

Na podlagi določb zakona je tako mogoče ugotoviti, da Komisija za preprečevanje korupcije nadzoruje funkcionarje, medtem ko je sama Komisija podvržena neposrednemu nadzoru Komisije državnega zbora. To kaže na učinkovit nadzor celotnega delovanja, tako delovanja funkcionarjev kot tudi tistih, ki jih nadzorujejo. Govorimo lahko o tem, da nadzirani nadzoruje nadzornika.

Notranja organizacija Komisije za preprečevanje korupcije

Osnovne notranje organizacijske enote Komisije predstavljajo Urad komisije, Služba za nadzor in preiskave ter Center za integriteto in preventivo.

Urad komisije opravlja predvsem naloge glavne pisarne, predstavlja administrativno, kadrovsko, logistično, finančno, analitično in informacijsko podporo komisiji, na drugi strani pa skrbi za pripravo in usklajevanje normativnih podlag iz pristojnosti organizacije dela in vodenje komisije, prav tako pa za odnose z javnostmi, komuniciranje preko spletni vsebin in usklajevanje mednarodnega sodelovanja komisije (Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

Služba za nadzor in preiskave je tista, ki vodi postopke ugotavljanja dejanskega stanja v povezavi s sumom korupcije, zahtevami neetičnega ravnanja, izvaja nadzorne naloge v zvezi s kršitvijo predpisov o nasprotji interesov, omejitvi poslovanja ter lobiranju, nadzorne naloge s področja nezdržljivosti funkcij z opravljanjem pridobitne dejavnosti, nezdržljivosti funkcije s članstvom in dejavnostmi v organih pravnih oseb, prepovedi oziroma omejitev sprejemanja daril, nadzor nad premoženjskim stanjem, postopke zaradi ocene in odprave posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitve etike in integritete javnega sektorja, naloge v zvezi z zaščito prijaviteljev ter opravlja naloge operativnega sodelovanja z organi odkrivanja in pregona ter drugimi nadzornimi organi (Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

Center za integriteto in preventivo opravlja naloge preventive, koordinacije in izobraževanja na področju načrtov integritete, lobiranja ter identifikacije in odpravljanja tveganj za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju, spremlja uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji, ter obveznosti iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja in omejevanja korupcije ter sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja in omejevanja korupcije. Hkrati pa opravlja tudi svetovalne in nadzorne naloge s področja protikorupcijskega klavzule, dolžnosti razkritja, akcijskega načrta ter načrtov integritete.

Naloge Komisije za preprečevanje korupcije

Naloge Komisije so opredeljene v 12. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (2011), in sicer Komisija:

- *pripravlja strokovne podlage za krepitev integritete in za programe usposabljanja;*
- *usposablja osebe, ki so odgovorne za načrte integritete;*
- *s predstavniki istovrstnih oseb javnega prava ali njihovih združenj pripravi vzorce njihovih načrtov integritete;*
- *svetuje pri kreptvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju;*
- *spremlja in analizira podatke o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji;*
- *spremlja zadeve s področja mednarodne korupcije ter spremlja in analizira podatke o številu in pojavnih oblikah kaznivih dejanj z elementi korupcije v Republiki Sloveniji;*
- *opravlja naloge v zvezi z lobiranjem;*
- *izdaja načelna mnenja, stališča, priporočila in pojasnila o vprašanih, povezanih z vsebino tega zakona;*
- *skrbi za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji;*
- *pripravlja spremembe resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji in jih predlaga v obravnavo vladi, ki jih predloži v sprejem državnemu zboru;*
- *daje soglasje k načrtom aktivnosti za uresničevanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji, posameznim organom, opredeljenim v resoluciji;*
- *opozarja pristojne organe v Republiki Sloveniji na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije in jim daje predloge glede načina uresničevanja teh obveznosti;*
- *sodeluje s pristojnimi državnimi organi pri pripravi predpisov s področja preprečevanja korupcije;*

- *spremlja uresničevanje predpisov iz prejšnje alineje in daje pobude za njihove spremembe in dopolnitve;*
- *lahko daje mnenje k predlogom zakonov ter ostalih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi o usklajenosti določb predlogov zakonov ter ostalih predpisov z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije in preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov;*
- *lahko daje državnemu zboru in vladi pobude za ureditev določenega področja s sprejetjem zakona ali drugega predpisa, v skladu z njenimi nalogami in pristojnostmi;*
- *sodeluje s podobnimi organi drugih držav in mednarodnih integracij ter mednarodnimi neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije;*
- *sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije;*
- *pripravlja izhodišča za kodekse ravnanja;*
- *objavlja strokovno literaturo;*
- *odplačno izvaja strokovne naloge v zvezi s pripravo in izdelavo načrtov integritete in pripravo ukrepov za preprečevanje korupcije za uporabnike iz zasebnega sektorja.*

Če povzamem naloge Komisije za preprečevanje korupcije, ki so pomembnejše za namen moje magistrske naloge, ugotovim, da v ta okvir spadajo predvsem dajanje smernic za izdelavo načrtov integritete, izobraževanje, nudenje pomoči in svetovanje na področju izdelave načrtov integritete, sodelovanje s podobnimi organi drugih držav in organi mednarodnih integracij ter mednarodnimi nevladnimi organizacijami s področja preprečevanja korupcije ter skrb za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Gre za naloge, katerih primarni cilj je omejitev možnosti za nastanek in razvoj korupcije, torej za delovanje ante delictum, s katerim preprečujemo, da sploh pride do okoliščin, ki pogojujejo nemoralna dejanja. Nujno je torej, da vsaka država dolgoročno in trajno odpravlja pogoje in okoliščine za nastanek korupcije ter da prične s pripravo in izvajanjem multidisciplinarnе in vseobsegajoče nacionalne protikorupcijske strategije. V nadaljevanju si pogledjmo slovensko protikorupcijsko strategijo.

6.6 RESOLUCIJA O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji vsebuje nacionalno protikorupcijsko strategijo, ki ne teži k nerealni takojšnji in radikalni odpravi korupcije, temveč so njeni osnovni cilji usmerjeni v preventivo. Ukrepi, ki jih predvideva Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, so dolgoročni in usklajeni s stopnjo ekonomskega, socialnega in političnega razvoja države ter usmerjeni v dolgoročno in trajno odpravo pogojev za nastanek in razvoj korupcije. Osnovni namen Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji je doseči primerno visoko stopnjo protikorupcijske kulture tako na osebni kot tudi na splošni družbeni ravni, in sicer z neposrednimi in širšimi cilji Resolucije, ki izhajajo iz 171 osnovnih zakonodajnih, institucionalnih in praktičnih ukrepov za preprečevanje in zatiranje korupcije na področjih politike, državne uprave, organov odkrivanja, pregona in sojenja, gospodarstva, nevladnih organizacij, medijev in splošne javnosti. Neposredni in splošni cilji so naslednji (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004):

- *oblikovanje in uresničevanje ustreznih etičnih standardov,*
- *dolgoročna in trajna odprava pogojev in okoliščin za nastanek in razvoj korupcije,*
- *vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije,*
- *dosledna uveljavitev odgovornosti za nezakonita dejanja,*
- *vzpostavitev sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih ravnanj,*
- *učinkovito uvajanje mednarodno uveljavljenih standardov na tem področju.*

Prav tako pa bo izvajanje Resolucije vplivalo na doseganje naslednjih širših družbenih ciljev (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004):

- *identifikacija področij, ki so najbolj izpostavljena korupciji,*
- *transparentno in zakonito financiranje političnih strank,*
- *uspešna reforma državne uprave,*
- *premagovanje konflikta interesov v javnih službah,*

- *zagotavljanje zakonitega, strokovnega in odgovornega sprejemanja odločitev,*
- *vzpostavitev ustreznih mehanizmov za zaznavanje in obveščanje o možnem korupcijskem ravnanju,*
- *zagotovitev res neodvisnega in učinkovitega delovanja organov odkrivanja, pregona in sodstva,*
- *zagotovitev učinkovitega delovanja drugih nadzornih mehanizmov,*
- *zagotovitev odprtih in transparentnih postopkov trošenja proračunskih sredstev,*
- *kreativno sodelovanje med državnimi in zasebnimi organizacijami ter civilno družbo,*
- *usposabljanje in pomoč zasebnemu sektorju pri učinkovitem in samoregulativnem ukrepanju zoper korupcijo,*
- *dvig občutljivosti državnih organov, civilne družbe in posameznikov na pojavne oblike korupcije,*
- *dvig splošne ozaveščenosti o pravicah in obveznostih posameznikov ter institucij,*
- *pomoč medijem pri izpolnjevanju njihove nadzorne funkcije,*
- *vključevanje Republike Slovenije v mednarodna prizadevanja za preprečevanje korupcije.*

Zaradi večje racionalnosti in učinkovitosti preventivnega delovanja na področju odpravljanja korupcije je osnovno izhodišče za vsebino in uresničevanje slovenskih protikorupcijskih ukrepov preventiva, odkrivanje vzrokov in pogojev za nastanek korupcije ter njihovo odpravljanje, medtem pa represivno delovanje še naprej ostaja korektiv, uporaben za sankcioniranje protipravnih ravnanj. Vendar pa morata biti med seboj obe obliki delovanja usklajeni, kar pa lahko dosežemo le z njuno hkratno vsebinsko obravnavo. Potrebni ukrepi za preprečevanje in zatiranje korupcije na zakonodajni, institucionalni in praktični ravni so zaradi tega razdeljeni v več, že prej omenjenih vsebinsko povezanih poglavij. Nosilci, roki, merila uspešnosti in druge pomembne predpostavke za uresničevanje sprejete protikorupcijske strategije pa so določene v posebnem dokumentu – Akcijskem načrtu uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki ga je pripravila Komisija za preprečevanje korupcije (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004).

Priporočljivo je začeti razvijati takšno protikorupcijsko strategijo, ki bo spodbujala integriteto na takšen način, ki bo temeljil na sistematičnem spodbujanju uradnike individualne odločitve v skladu s profesionalni dostojanstvom. Strategija, ki naj bi bila najučinkovitejša, bi morala vsebovati ukrepe, katerih cilj bi bil: oblikovanje delovnega okolja, ki bo usmerjeno k spodbujanju poklicnega samospoštovanja; spodbujanje etične samozavesti na vseh nivojih in njeno posredovanje prek formalne in neformalne vzgoje za poklic; upoštevanje pravil pri nagrajevanju in napredovanju uradnikov; spodbujanje občutka skupnih vrednot in vključevanje le-teh v delovno institucijo; izkazovanje podpore vrednotam, kot so poštenost, dostojanstvo ipd.; javno razpravljanje o problemu korupcije; obsojanje in dosledno kaznovanje koruptivnih ravnanj; nagrajevanje etičnega obnašanja itd. Skratka, nujno je razviti ukrep, ki bo odkrival in preprečeval »šibka« področja delovanja organizacije, ki lahko privedejo do nastanka in razvoja korupcije. K temu se nagiba tudi Republika Slovenija, ki v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije zagotavlja pravno podlago za vzpostavljanje in preverjanje integritete institucij v javnem sektorju oziroma ocenjevanje integritete pravnih oseb v zasebnem sektorju. Gre za t. i. preventivni ukrep načrta integritete, ki deluje preventivno, edukativno, celovito, v smislu strateško usklajenega preprečevanja korupcije. Podrobnosti o načrtu integritete si pogledjmo v naslednjem podpoglavju.

6.7 NAČRT INTEGRITETE

Načrt integritete je ena izmed najmodernejših metod za vzpostavljanje legalne, etične in poklicne kakovosti dela v različnih vladnih in nevladnih organizacijah. Delovanje z načrti integritete je eden temeljev Slovenske nacionalne strategije proti korupciji.

Zakon o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (2004) opredeljuje načrt integritete kot »ukrepe pravne in dejanske narave, ki odpravljajo in preprečujejo možnosti za nastanek in razvoj korupcije v organu«. Sprejmejo ga organi državne uprave in lokalne skupnosti.

Načrt integritete vsebuje predvsem (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije 2011):

- oceno korupcijske izpostavljenosti institucije,
- podatke o osebi, odgovorni za načrt integritete,
- opis delovnega procesa in načina odločanja z opredelitvijo izpostavljenih nalog,
- preventivne ukrepe za zmanjševanje možnosti in nevarnosti za korupcijo ter
- druge dele načrta, opredeljene v smernicah iz 50. člena tega zakona.

Vloga načrtov integritete je po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije vzpostavitev oziroma izboljšanje integritete institucij. Načrti integritete so pomembni za preprečevanje kršitve integritete, do katere pride, če gre znotraj organizacije za kršitev pravil ali za nesprejemljivo obnašanje v obliki nepotizma, klientilizma, neupravičeni uporabi službenih avtomobilov itd. Načrti integritete so potemtakem instrumenti za dvigovanje zavedanja o šibkih točkah delovanja organizacije oziroma o ranljivosti in izpostavljenosti dejavnosti institucije, katerih cilj je preprečitev in opozarjanje na možnosti za nastanek korupcije. V okviru izdelave načrta integritete se prouči odpornost sistema na kršitve, ki lahko prerastejo v korupcijo in prepreči kopičenje dejanskih pooblastil znotraj enega delovnega mesta, in to brez posebnega nadzora ali le z rutinskim preverjanjem. Poleg tega se pregleda tudi podnormiranost, nadnormiranost in dejansko izvajanje internih aktov v praksi. Kot sem že omenil, sestavljajo načrt integritete ukrepi pravne narave, kot je na primer izdelava manjkajočih internih aktov za določeno občutljivo področje, in ukrepi dejanske narave, kot je na primer namestitev sistema fizičnega ali elektronskega varovanja delovnih prostorov, njihove opreme in zaposlenih (Komisija za preprečevanje korupcije).

Bistvo načrta integritete je sistematičen trud ocenjevanja moči in šibkosti obrambnih mehanizmov, ki se borijo proti korupciji in so vgrajeni v strukturo, postopke in pravila organizacije in njenih procesov. Ocenjevalci iščejo in vrednotijo področja tveganja, ko pa takšna področja najdejo, razvijejo protiukrepe, ki področje zaščitijo pred korupcijo. Glede na ranljiva oziroma šibka področja, ki jih odkrijejo, podajo poročilo o stopnji integritete v instituciji in predlagajo možnosti za izboljšave, ki jih bo vodstvo institucije sprejelo na podlagi lastne presoje. Načrt integritete je torej projektno delo.

Pri načrtu integritete gre za ugotavljanje odpornosti sistema in postopkov znotraj organizacije do ravnanj, ki bi lahko pomenila kršitev integritete. Je torej ukrep s preventivno naravo in proaktivnim delovanjem. Pri načrtih integritete se ne preverja ali ocenjuje integriteta posameznih ljudi, ki predstavljajo določeno organizacijo, kot na primer pri testih integritete, temveč se ocenjuje vsakega zaposlenega in vse, ki sodelujejo z institucijo, torej celoten sistem (Komisija za preprečevanje korupcije).

Najlažje si predstavljamo uporabo načrtov integritete v organizacijah kot neprestan postopek učenja. Začetek bi lahko bilo omejeno ocenjevanje posameznih področij, ki so najbolj ogrožena in izpostavljena, v nadaljevanju pa se lahko ta načrt razširi in popravi. Tako bi lahko čez nekaj let vključeval podobno ocenjevanje v drugih delih organizacije. Poleg tega lahko načrtu dodamo ocenjevanje najprej uvedenih »varovalnih« ukrepov ter posodabljanje le-teh na osnovi pridobljenih izkušenj.

6.7.1 ZAKAJ NAČRT INTEGRITETE?

Koristi

Novejši pogledi na uporabo in koristnost načrtov integritete so se oblikovali na podlagi spoznanja, da bo načrt integritete dobil »zeleno luč« in »zaživel« znotraj organizacije, samo če bo prispeval k temu, da bodo posamezniki lahko opravljali svojo delo z večjim zaupanjem, samozavestjo in varnostjo. Z drugimi besedami, organizacija mora v načrtu integritete videti koristi.

Prevenција korupcije sloni na transparentnosti. To ne velja samo za transparentnost v zunanjem svetu, ampak tudi za transparentnost znotraj organizacije same. Načrt integritete pomaga povečati učinkovitost in kakovost dela, s tem da preprečuje nastajanje vodilnih majhnih krogov znotraj organizacije. Le tako bo mogoče, da bo vsak zaposleni v organizaciji vzel načrt integritete za svojega. Vsi člani organizacije morajo drug drugega spodbujati k nenaklonjenosti neprimernemu profesionalnemu obnašanju, do katerega lahko pride znotraj posameznih članov uprave. Tako prispevajo k večjemu zaupanju organizaciji. Glede na navedeno predstavlja načrt integritete podporo učinkovitosti in kvaliteti vseh dejavnosti organizacije.

Poleg tega, da pospešuje profesionalno obnašanje v organizaciji, ima načrt integritete še druge koristi. Prva korist, ki jo dosežemo z načrtom integritete, je temeljit in natančen splošni pregled organizacije. Ta omogoča vodilnim uslužbencem pretehtati vprašanje, ali je stanje v organizaciji še vedno primerno, da se dostojno in pošteno lahko loti svojih nalog. Druga korist načrta integritete je, da identificira področja tveganja v delovnih procesih organizacije, v istem času pa opozarja na področja moči, ki bi lahko zagotovila rešitve za zmanjšanje tveganja. Takšna ocena, združena s stvaritvijo delovnih profilov ali opisov, omogoča posameznim članom uprave vključitev v nenehno podporo in uporabo načrta integritete. To je mogoče zato, ker zagotavljajo informacije, ki jih pregled celotne organizacije še kako potrebuje.

Priprava načrtov integritete mora biti osredotočena na organizacijo samo in ne sme poskušati obdelati vsako verjetno situacijo, ki utegne ali ne utegne nastati v prihodnosti. Nekatere organizacije pa kljub temu vključujejo v načrte integritete vse načine obnašanja, na primer: vrste socialne diskriminacije, osebno nadlegovanje, zdravje, higieno ali občutljivost okolja. Za uspešen in učinkovit načrt integritete morajo imeti ta področja za nebistvena, kljub temu pa so lahko vključena v diskrecijo organizacije. Na splošno je boljše, da jih obravnavamo kot pogoje, ki so potrebni za sklenitev pogodbe o zaposlitvi.

Ena od najmočnejših značilnosti, ki jih vsebuje načrt integritete, je vključitev ustreznih postopkov, ki ne vsebujejo grožnje s protiukrepi na pritožbe uslužbencev. Seveda pa mora biti ta subjekt v kontekstu nacionalne protikorupcijske zakonodaje. Načrt integritete mora v primeru kršenja pogojev za integriteto obravnavati tudi sklop sankcij. Kljub temu mora biti protikorupcijska zakonodaja, poleg ozadja za težko delo in drugih pomembnih zakonov, vsekakor spoštovana. Protikorupcijska zakonodaja mora biti spoštovana, tudi zaradi težkih okoliščin njenega uresničevanja.

Neprestan proces dvigovanja zavedanja

Načrti integritete so instrumenti za dvigovanje zavedanja o močnih in šibkih točkah delovanja organizacije, katerih cilj je opozarjati na možnosti za nastanek korupcije. Takšni instrumenti se uporabljajo v procesu vzdrževanja nekoruptivnosti in so sorazmerno nov fenomen v javnem sektorju. Prav tako ne predstavljajo okvirnega

načrta za nekoruptivno državno službo, temveč so sredstvo za spodbujanje razprave v posameznih javnih službah in za dvigovanje zavedanja o morebitni ranljivosti in izpostavljenosti dejavnostim v določeni organizaciji, ki lahko privedejo do nastanka korupcije.

Ko se vodstvo organizacije zave svoje moči, šibkosti in tveganja, je treba zagotoviti učinkovite preventivne ukrepe. Takšni ukrepi morajo dokazati svojo vrednost v dnevni praksi in biti uporabni v širokem obsegu. Poleg tega morajo biti za njihovo uspešnost in učinkovitost osnovani na posebnih standardih za posebne državne organizacije, testirani in ocenjeni ter za sprejem zakonito in pravilno pregledani. Takšni ciklični postopki bodi vodili do stalnega povečanja zavedanja o ranljivih dejavnostih, kar bo zagotovilo zaupanje v preventivne ukrepe od »začetka do konca« organizacije. Seveda pa vsi ukrepi niso ustrezni in primerni za vsako državno organizacijo, zato mora vsak posamezni urad ali organizacija pregledati in oceniti, kateri preventivni ukrep bo glede na njihove potrebe in probleme učinkovit in primeren.

Vrednote

Pozornost do dostojnega in poštenega delovanja pravil in postopkov je seveda osnova za načrt integritete in eden izmed načinov za spodbujanje nekoruptivnosti. Kakor koli, pravilno delovanje javnih služb »stoji« ali »pade« z odnosom ljudi, ki so zaposleni v njih. Posledica tega je, da mora katera koli javna služba organizacij posvečati stalno pozornost mentaliteti, normam in vrednotam v dnevnem obnašanju vsakega njihovega uslužbenca. S spodbujanjem obnašanja, ki sloni na dostojanstvu državnih uradnikov, nosi največjo breme odgovornosti vodstvo institucije. Pomembno je, da vodilni uslužbenci predstavljajo zgled in nalogo »ambasadorja poštenosti« znotraj svojih organizacij.

Prav tako je treba izdelati natančne predpise, ki bodo med državnimi uradniki zagotovili takšno obnašanje, ki izhaja iz dostojanstva njihovih javnih položajev, poleg tega pa bodo ti predpisi izločali tudi tveganja za nasprotje interesov. V tem okviru so vredna pozornosti naslednja specifična področja:

- zunanje dejavnosti in interes,

- potovanja v tujino, nadomeščanje, zabava,
- darila, usluge, gostoljubnost, odlikovanja,
- finančna zanimanja in premoženje,
- dejavnosti zakonca,
- zaupne informacije,
- uporaba javnih in službenih sredstev, opreme, strojne in programske opreme, interneta,
- politične dejavnosti,
- kulturne razlike.

Učinkovitost in uspešnost

Poudarek na predpisih in postopkih v razpravah o načrtih integritete zakriva nasproten, zelo pomemben element v preprečevanju korupcije. Nekoruptivnost je lahko znak kvalitete organizacije ali institucije. Kot sem že omenil, je oblikovanje in uporaba dobrega načrta integritete pot do organizacijske učinkovitosti in uspešnosti. Cikel preverjanja preventive lahko deluje kot kontrolni sistem, zato je uporaba načrta integritete sistem kakovosti v javnih službah. S pomočjo rednih pregledov, ocenjevanj, revizij, ki so periodični, ali zaradi odkritja kmitve integritete lahko hitro zaznamo neučinkovitost in neuspešnost ter pravilno postopamo naprej.

Tudi če obstaja opravičljiv razlog za eliminacijo rizika korupcije, pa ne smemo prek meje pri učinkoviti preventivi. Res pa je, da preventivni ukrepi ne smejo vplivati in se vmešavati v vsakodnevne naloge v organizaciji. Neučinkovitost je leglo korupcije in tako postane tveganje za korupcijo samo po sebi. Merila in predpisi morajo biti torej takšni, da so sprejemljivi vsakodnevno. Le tako bodo lahko načrt integritete zaposleni v javnem in privatnem sektorju vzeli za svojega.

Načrt integritete je zasnovan kot model strateškega načrtovanja in izvajanja pravnih, organizacijskih, kontrolnih, izobraževalnih ter drugih aktivnosti, osredotočenih na preprečevanje in obvladovanje korupcije v organizacijskih sistemih. S tem načrt integritete omogoča in pravzaprav zahteva povezovanje še z drugimi strateškimi orodji za pravočasno prepoznavanje, ocenjevanje, preprečevanje in obvladovanje

različnih tveganj, ki ogrožajo sistem iz notranjega ali zunanjega okolja (Blagojević in Kečanović 2007, 7).

Če povzamem ugotovitve, do katerih sem prišel skozi preučevanje načrta integritete, lahko sklenem, da le-ta predstavlja podporo učinkovitosti in kvaliteti dejavnosti organizacije ter pospešuje profesionalno obnašanje v instituciji. Je znak kakovosti, zaupanja in strokovnosti. Ker gre pri načrtih integritete za projektno in ciklično delo, se nenehno povečuje zavedanje o šibkih, ranljivih oziroma izpostavljenih dejavnostih organizacije. To potrjuje trditev, da gre pri načrtih integritete za preventivno naravo. Prav tako je načrt integritete pomemben na področju javnih naročil, saj določa skupine tveganj in ukrepov, katerih upravljanje je obvezno za vse zavezance in predstavljajo skupine tveganj, do katerih se morajo zavezanci opredeliti. Ena izmed skupin tveganj, je tudi skupina tveganj v zvezi z javnimi naročili in drugimi oblikami nakupa ali najemna blaga, storitev, gradenj in drugih del, ki ne dosegajo višine, na katero zakon veže obvezno uporabo postopkov javnega naročanja, gre pa za porabo oziroma uporabo javnih sredstev in bi bilo zaradi tega potrebno, da se smiselno upoštevajo načela javnega naročanja. Prav tako je v tej skupini tveganj treba izpostaviti pomen in namen protokorupcijske klavzule ter sledljivost in transparentnost porabe javnih sredstev (Smernice za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete 2014). Edina slaba lastnost, ki jo najdemo pri načrtu integritete, je ta, da lahko pride do zlorabe podatkov glede ranljivih in izpostavljenih dejavnosti znotraj organizacije.

6.8 TRENDI V SLOVENIJI

Slovenija je na Indeksu zaznave korupcije, največje mednarodne mreže za boj proti korupciji Transparency International – Corruption Perception Index (CPI 2015) dosegla 35. mesto z oceno 60. Slovenija je sicer dosegla izboljšanje za 2 točki v primerjavi z letom 2014, a je ta v okviru standardne napake, zato ne moremo govoriti o kakšnem napredku. Slovenija namreč že od leta 2012 ne beleži kakšnega premika na lestvici zaznave korupcije. Še vedno obstajajo večje pomanjkljivosti na področju javnih naročil, lokalne samouprave ter transparentnosti sprejemanja ključnih odločitev v državi (Transparency International Slovenia 2016).

Poleg že omenjenega CPI, smo v letu 2014 dobili še eno ogledalo, saj je Evropska Komisija februarja tega leta objavila Evropsko protikorupcijsko poročilo, ki obsega pregled stanja na področju korupcije in njenega omejevanja v državah članicah Evropske Unije. V delu poročila, ki se nanaša na analizo javnega mnenja (Eurobarometer), Slovenija sodi v skupino držav, v katerih je po mnenju prebivalcev korupcija eden izmed najresnejših problemov. Prav tako se na področju vpliva korupcije na poslovno okolje Slovenija nahaja pod povprečjem članic EU (Ocena Stanja 2015).

Evropska Komisija v poročilu izpostavlja probleme pomanjkanja integritete, uveljavljanja odgovornosti in nizke politične ter pravne kulture nosilcev javnih funkcij, počasnost delovanja pravosodnega sistema, področje javnega naročanja, nasprotje interesov in klientilizem pri poslovanju z državo ter državnimi podjetji, nesorazmerno močne politične vplive in pomanjkanje transparentnosti ted nadzora pri delovanju podjetij v državni lasti, finančne kapacitete nekaterih nadzornih organov, vključno s Komisijo za preprečevanje korupcije, ter pomanjkljiv pravni okvir nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in poslovdnih oseb ter nadzornikov v državnih podjetjih (Ocena stanja 2015).

Z analizo poročil in preiskav Komisije za preprečevanje korupcije na področju javnih naročil ugotavljam, da se je v preteklem obdobju pojavilo nekaj novih tveganj, ki terjajo posebno pozornost vseh, ki se ukvarjamo s tem področjem. Tveganja so naslednja (Ocena stanja 2015):

1. Povečanje števila pritožb, ki izražajo nezaupanje v institucije, ki nadzirajo porabo javnih sredstev (pritožbe v 20% vseh javnih naročil); Republika Slovenija je poleg Republike Malte edina država EU, ki nima urejenega vsaj dvostopenjskega odločanja v revizijskih zahtevkih. Potrebno je torej čimprej urediti primerno pravno varstvo v revizijskih postopkih.
2. Povečanje trenda najemanja oseb zasebnega prava za svetovanje v postopku ali v zvezi s postopkom javnega naročanja – obstajajo primeri, ko najeti svetovalci sodelujejo tudi kot člani strokovnih komisij. Ni jasno ali takšni svetovalci zgolj svetujejo ali pa so že tisti, ki tudi dejansko vodijo postopek in odločajo o izbiri

najprimernejšega ponudnika. To predstavlja tudi dvom v objektivno odločanje naročnika.

3. Številni naročniki nimajo primerno usposobljenih kadrov za pravilno izvedbo naročil, zlasti v primeru zapletenih oziroma kompleksnih naročil. Potrebno bi bilo razmisliti o centralizaciji in informatizaciji javnega naročanja.

4. Številni ponudniki zaradi razmer na trgu in boja za vsako javno naročila, oddajo ponudbe z neobičajni nizko ceno – naročnik mora varovati svoj interes in take ponudbe izločiti, saj je gre za vprašanje o zmožnosti dejanske realizacije naročila. Prav tako se pojavlja vedno več primerov, ko ponudniki sprva oddajo zelo nizko ponudbo, nato pa se tekom izvedbe naročila pojavi nujna potreba po dodatnih delih in s tem številnih aneksov, ki imajo za rezultat precej višjo ceno, kot je bila sprva v ponudbi.

Če povzamem bistvene ugotovitve upravljanja s korupcijo v Sloveniji, ugotavljam da smo z ustanovitvijo Komisije za preprečevanje korupcije storili prvi korak k uveljavljati preventivnega modela pri odpravljanju korupcije, med drugimi predvsem s spodbujanjem integritete in z oblikovanjem in uresničevanjem ustreznih etičnih standardov, s katerimi si Komisija prizadeva dolgoročno in trajno odpraviti pogoje in okoliščine za nastanek in razvoj korupcije. Kljub temu pa v zadnjih letih Slovenija ne kaže bistvenega napredka, stanje v družbi je alarmantno, saj so nepotizem pri zaposlovanju, preskakovanje takšnih in drugačnih čakalnih vrst, pogledi skozi prste ob storjenih nepravilnostih v času splošne družbene krize bolje sprejeti kot nična toleranca do korupcije, etika in integriteta. Problem, ki se kaže je predvsem ta, da politika ne daje zadostne podpore preprečevanju in odpravljanju korupcije. Pojavljajo se politično motivirana kazniva dejanja, zakonodajna ujetost države, nezadostna vloga medijev, pomanjkljivo delo nevladnih organizacij, nesodelovanje organov pregona, neučinkoviti sodni postopki, pomanjkanje odgovornosti za storjena dejanja, kar nedvomno kaže na to, da se v Sloveniji soočamo z resnimi elementi sistemske korupcije.

V Sloveniji so pri odkrivanju korupcije pri javnih naročilih glavni problemi predvsem pomanjkanje strokovnjakov, pomanjkanje izobraževanja premalo ljudi in časa v organih odkrivanja in pomanjkanja sredstev. Področje javnega naročanja je torej področje, ki zna biti zelo donosno tako za naročnike kot za ponudnike, je področje, ki

ga v Sloveniji oblikujejo protikorupcijsko nedorečeni predpisi in korupcijsko zelo razvita praksa ter področje, kjer občutljivost državnih uradnikov glede ravnanja z javnofinančnimi sredstvi še vedno ne dosega njihove občutljivosti glede ravnanja s sredstvi, ki jih trenutno nosijo v svojih denarnicah (Kos 2013, 20).

7 KANADA IN UPRAVLJANJE S KORUPCIJO

Koruptivna dejanja so v Kanadi pogosto opevana kot cena za sklepanje poslov v tujini, kar nakazuje, da je korupcija problem tujine, čeprav je jasno, da je korupcija rastoč problem tudi v Kanadi sami. Izbruhi škandalov, tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju, so pripeljali do vsesplošnega medijskega poročanja, škode v gospodarstvu in ugledu ter do nastanka vladnih preiskovalnih komisij. Poleg tega je bila Kanada s strani mednarodne skupnosti večkrat pozvana k razvoju strožje protikorupcijske zakonodaje in zagotovitvi učinkovitejšega pregona prekrškov povezanih s korupcijo. Za ublažitev teh kritik, so bile sprejete zakonodajne spremembe, prav tako pa se je povečal kazenski pregon za ravnanja, ki vsebujejo elemente korupcije. A preden se bo položaj Kanade v mednarodnem prostoru ponovno izboljšal, ostaja še vedno veliko dela. (Deloitte LLP 2014).

7.1 RAZVOJNA SREDSTVA V KANADI

Podobno kot Slovenija tudi Kanada svoja razvojna sredstva vlaga v razvoj ekonomske, socialne, prometne infrastrukture, energijske vire in industrijo. Na drugi strani prav tako vlaga v človeške vire, predvsem v srednji sloj prebivalstva. Sredstva so razdeljena po provincah in regijah, in sicer po principu, več sredstev dobijo manj razvite regije. Osnovo predstavljajo različni skladi po provincah, ki sami na zveznem nivoju določijo, na katerem področju se bodo razvijali in v katere projekte bodo investirali. Kanada je sprejela temeljni dokument izvajanja investicij, in sicer Budget 2016, kjer je za prihodnje obdobje 4-ih let določena višina sredstva in področja vlaganja razvojnih sredstev. V tem novem obdobju bodo prevladovala predvsem področja spodbujanje učinkovite rabe energije, tehnološki razvoj in raziskave, spodbujanje podjetništva, prilagajanje podnebni spremembam, prehodu na nizko ogljično gospodarstvo, spodbujanje trajnostne mobilnosti, spodbujanje mobilnosti delovne sile, boj proti revščini in vseživljenjsko učenje (Growing the middle class, 2016).

Razvojna sredstva se bodo prav tako kot v Sloveniji oddajala z javnimi razpisi in postopki javnega naročanja, kjer se je izkazalo, da lahko prihaja do številnih nepravilnosti, goljufij in korupcije.

7.2 POLOŽAJ V KANADI

Kanada je na Indeksu zaznave korupcije, največje mednarodne mreže za boj proti korupciji Transparency International – Corruption Perception Index (CPI 2015) dosegla 9. mesto z oceno 83, kar jo uvršča v prvih 10 najmanj korumpiranih držav na svetu. Kanada je dosegla izboljšanje za 2 točki v primerjavi z letom 2014, ko je dosegla 81 točk. Kanada je v zadnjih 5 letih konstantno med najboljšimi državami, kar se tiče upravljanja s korupcijo.

Vlada Kanade je v letu 2014-2015 sprejela več pobud na podlagi odmevnih primerov korupcije v preteklih letih. Tako je spremenila zakonodajo in sprejela pravila, katerih cilj je krepitev integritete na zvezni ravni vlade. Najbolj udarno je posegla na področje javnih naročil, kjer je sprejela nov sistem integritete imenovan Integrity Regime. Zadnja leta je Vlada Kanade začela ozaveščati javnost o pomenu korupcije ter pričela s poglobljenim preventivnim delovanjem. Tako so začeli govoriti o spreminjanju razmer, ki nudijo pogoje za nastanek korupcije. Usmerili so se na glavna orodja situacijske prevencije, kot so preprečevanje nasprotja interesov, nezdržljivosti javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo, prepovedi in omejitev sprejemanja daril, registracija lobistov, prepoved upravljanja poklica ter prepoved poslovanja z javnim sektorjem (black listing) (Anderson 2013). S tovrstnimi ukrepi pa predvsem povečujejo transparentnost.

Na področju dejavnosti preprečevanja korupcije Kanada izpostavlja protikorupcijske ukrepe na državni ravni kot so politična volja, integriteta, neodvisno sodstvo, odprt demokratičen sistem, tudi z nevladnimi organizacijami in dosledno kaznovanje tako za politike kot javne uslužbence (Deloitte LLP 2014). Kanada tako poudarja pomen poštenosti in odgovornosti posameznikov, ne glede na njihov status ter odpravljanje občutka nemoči v boju proti korupciji. Na drugi strani pa je Kanada začela tudi z izvajanjem v mladino usmerjenih izobraževalnih programov, ki vključujejo mlade

ljudi v demokracijo, jih spodbujajo, da zahtevajo odgovornost od svoje države, jih motivirajo, da sodelujejo pri razvoju in širjenju znanja o vladanju in protikorupcijskih ukrepih (Anderson 2013).

Če se sedaj usmerimo še na področje javnega naročanja, ugotavljamo, da v Kanadi javni sektor zavzema pomemben delež javnih naročil, večina le-teh pa je izvedena preko konkurenčnih postopkov. Celotni delež javnih naročil v kanadskem gospodarstvu je neznan. Vladna služba Kanade za javna naročila (v nadaljevanju PWGSC) zagotavlja vladnim službam in agencijam dobavo blaga in storitev. Je osrednji zvezni vladni nabavni agent in kanadski največji javni naročnik blaga in storitev. PWGSC-jeva naročila obsegajo več kot 85% celotnega zneska zveznih vladnih javnih naročil, saj s približno 60.000 transakcijami letno nakupijo blago in storitve v povprečni vrednosti 14 milijard CAD\$ (OECD 2010).

PWGSC igra ključno vlogo pri pomoči vladnim službam pri definiranju njihovih zahtev oziroma obsega dela ter jim priskrbi blago in storitve, ki jih potrebujejo po konkurenčnih cenah. PWGSC mora nabaviti blago in storitve na transparenten način, ki ne omejuje konkurenčnost. Industrijo mora obravnavati enakopravno in pravično ter priskrbeti Kanadčanom najboljšo vrednost za njihov denar. Vsak nakup mora biti v skladu s kanadskimi zakoni, predpisi in politikami vlade, prav tako pa mora biti usklajen tudi s trgovinskimi obveznostmi Kanade. PWGSC nakupuje blago in storitve z uporabo konkurenčnega postopka pri javnem naročanju, kadar je to le mogoče, medtem pa ohranja možnost nekonkurenčnih postopkov v izjemnih okoliščinah (OECD 2010).

7.3 KANADSKA ZAKONODAJA IN POSTOPKI NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL

V nadaljevanju predstavljam zakonodajo in postopke v Kanadi, ki se nanašajo na oblikovanje politike javnih naročil na zvezni ravni. Ti zvezni zakoni in politike ciljajo ne le na zagotavljanje dobrega upravljanja in zagotavljanja pravne države, temveč tudi zagotavljajo spoštovanje mednarodnih pogodb, katerih podpisnica je Kanada. Ker je Kanada zvezna država, zvezni zakoni in politike navadno zadevajo le zvezna javna

naročila. Vsakršno sklicevanje na »podzvezna javna naročila« se nanaša na javna naročila, ki se pojavljajo pod zvezno ravni (npr.: deželna, občinska). Opisovanje zakonodaje javnih naročil zgolj na zvezni ravni je v tem primeru resna omejitev. Zvezni zakoni in politika javnega naročanja sta na splošno mnogo bolj podrobna in stroga kot večina deželnih in občinskih režimov pri javnem naročanju. Izboljšave na področju slednjih pa postajajo v Kanadi vedno bolj nujna stvar (Ferguson 2015).

7.3.1 Sporazum Kanade in Združenih držav o vladnih naročilih (CUAGP)

Podobno kot NAFTA in WTO-AGP, je primarni cilj sporazuma CUAGP zagotoviti Kanadi in ZDA dostop do javne infrastrukturne v industriji. Pri tem je sporazum CUAGP pomemben, saj predstavlja podaljšanje podzveznih javno naročilnih zavez, s čimer pa se Kanada pod WTO ne bi strinjala. Za razliko od Združenih držav Amerike, Kanada še vedno ni podaljšala svojega dostopa do podzveznih javnih naročil do ostalih podpisnic WTO. Sporazum zagotavlja oprostitev plačila provizij za Kanadske ponudnike in garantira Ameriki dostop do deželnega trga in pogodb, z izjemo teritorija Nunavut (Ferguson 2015).

Osnovna načela CUAGP temeljijo na nediskriminaciji in transparentnosti. Z namenom čimvečje transparentnosti, so pravne osebe sporazuma zavezane, da so javna naročila javno dostopna in da se pri javnih razpisih uporabljajo konkurenčne pogoje.

V Kanadi se CUAGP uporablja za javna naročila pri gradbenih storitvah v deželah, in sicer tam, kjer je vrednost višja ali enaka 5.000,000 CAD\$. Za korporacije v lasti vlade (t.i. Crown corporations) in občine, pa se uporablja za pogodbe, kjer je ocenjena vrednost na 8.500,000 CAD \$ ali več. Potrebno je poudariti, da relativno malo pogodb v občinah prekorači to denarno vsoto (Ferguson 2015).

7.3.2 Sporazumi o notranji trgovini (AIT)

AIT je medvladni trgovinski sporazum, ki je prišel v veljavo leta 1995 in je bil podpisan s strani vseh kanadskih provinc in teritorijev, razen teritorija Nunavut. Peto poglavje tega sporazuma vzpostavlja pravila za pravne osebe v vseh podpisanih

provincah in teritorijih. AIT velja pri pogodbah za nakup blaga, ki presegajo \$25,000, pogodbah za nakup storitev nad \$100,000 in pogodbah v gradbeništvu nad \$100,000. Da lahko AIT velja za občinske nakupe, mora biti posamezna provinca podpisnica MASH aneksa. MASH aneks se nanaša na javna naročila v gradbeništvu, ki presegajo vsoto \$250,000 (Ferguson 2015).

7.3.3 Kazenski zakonik

Kazniva dejanja s področja korupcije pri javnih naročilih so povezana s številnimi dejanji, ki so v kazenskem zakoniku opredeljena kot kazniva, in sicer v vključno z podkupovanjem uslužbencev, goljufijami vlade, zlorabo zaupanja javnega uslužbenca, občinsko korupcija, nezakonitim razpolaganjem z dobrinami in zaslužkom z njimi, izsiljevanjem in provizijami (Criminal Code of Canada).

7.3.4 Pregled okvira zvezne politike in zagotavljanje integritete

Okvir politike za zvezna javna naročila je vzpostavljen v Zakonu o finančni upravi (*Financial Administration Act*) in podrejenimi vladnimi direktivami, Zakonu o zvezni odgovornosti (*Federal Accountability Act*), Zakonu o reviziji (*Auditor General Act*) in Zakonu o javnih delih in vladnih storitvah (*Department of Public Works and Government Services Act*).

Zakon o finančni upravi daje pravni okvir za porabo in nadzor javnih sredstev. Vladni predpisi pogodb, ki so bili sprejeti na podlagi Zakona o finančni upravi, prav tako zagotavljajo pogoje za podpis pogodb in splošne zahteve za nakup blaga in storitev (*Financial Administration Act*).

Leta 2014 je PWGSC učinkovito dodal standardnim pogodbenim pogojem še določbe o integriteti, ki omogočajo vladi nadzirati primernost pravnih oseb in podjetij, ki so ponudniki pri javnih naročilih. Več o tem preventivnem ukrepu Kanadske vlade podrobneje v enem izmed naslednjih podpoglavij.

7.4 ORGANI ZA BOJ PROTI KORUPCIJI V KANADI

The Competition Bureau

Urad za konkurenco je odgovoren za izvrševanje zakona o konkurenčnosti, vključno s klavzulo o dogovorjenem oddajanju ponudb (bid-rigging provision). Poleg aktivnih preiskav in kazenskega pregona, si urad prizadeva, da bi jim zainteresirane strani, ki so vpletene v sistem javnih naročil, zagotovile orodja in znanje, potrebno za zaznavanje in preprečevanje vnaprej dogovorjenih razpisnih pogojev in vnaprej izbranih ponudb. Preganjanje korupcije ne spada med pristojnosti zakona o konkurenčnosti, temveč pod Kazenski zakonik Kanade. Ta zakon se osredotoča na »skrivno sodelovanje« naročnika in ponudnika, še posebej na dejavnosti vnaprej dogovorjenega oddajanja ponudb pri javnem naročanju (The Competition Bureau).

Kot odziv obtožbam o korupciji in dogovorjenemu oddajanju ponudb v gradbeništvu v provinci Quebec so policijske enote ustanovile enoto, ki jo sestavlja 40 policijskih uradnikov iz različnih organov kazenskega pregona, vključno z Uradom, ki se bodo posvetile preiskovanju korupcije in obtožbam dogovorjenega oddajanja ponudb. Naloga Urada je tako tudi preventivna. S svojim delovanjem in dejavnostmi ozaveščanja glede dogovorjenega oddajanja ponudb kaže, kako resno jemljejo pojav korupcije. Da bi učinkoviteje zaznavali in preprečevali dogovorjeno oddajanje ponudb pri javnih naročilih, Urad izvaja številna skupna usposabljanja in izobraževanja z organizacijami, odgovornimi za politiko javnih naročil. Deljeno lastništvo je ključ do uspeha pri promoviranju učinkovitejše konkurenčnosti pri javnih naročilih in zniževanju tveganja dogovorjenega oddajanja ponudb (Ferguson 2015).

Royal Canadian Mounted Police (RCMP)

RCMP je v Kanadi zadožen za izvajanje Zakona o podkupovanju tujih javnih uslužbencev (v nadaljevanju CFPOA). Njihov mandat je posebej omenjen v *Commercial Crime Programu*, ki ima preko 450 zaposlenih znotraj 27 sekcij, lociranih po celi državi. Spremembe v CFPOA junija 2013 so dale RCMP izključno pristojnost, da poda obtožbo na podlagi zakona. Odločitev o pregonu je v rokah Državnega tožilstva in provincijskih Kraljevih odvetniških pisarn. V zvezi z

notranjimi obtožbami o podkupovanju lahko obe, tako provincijske kot tudi občinske oblasti (ter RCMP), na podlagi Kazenskega zakonika podata obtožbe, ki se nanašajo na kazniva dejanja korupcije (Ferguson 2015).

Znotraj RCMP-jevega Oddelka za gospodarski kriminal je bila leta 2008 ustanovljena mednarodna protikorupcijska enota. Njena naloga je, da preiskuje obtožbe, pri katerih je »kanadska oseba ali podjetje podkupila, ponudila ali se strinjala s tem, da se podkupi tujega javnega uradnika. Prav tako preiskuje obtožbe, da je tuja oseba podkupila kanadskega javnega uradnika, kar bi lahko imelo mednarodne posledice ter obtožbe, da je tuji javni uradnik skrival ali pral denar znotraj ali preko Kanade. Njena zadolžitev so tudi zahteve za mednarodno pomoč (Royal Canadian Mounted Police).

Junija 2013 je RCMP ustanovila divizijo (The National Division), ki vključuje Enoto za finančno integriteto (The Financial Integrity Unit). Ta ima dvojno nalogo, in sicer osredotoča se na občutljive ali visoko tvegane preiskave, ki so pomembne za politično, gospodarsko in socialno integriteto v Kanadi ter zagotavlja službe za varovanje in zaščito območij v regiji prestolnice (Deyong 2015).

Ontario Provincial Police

Njen *Anti-Racket Branch* preiskuje kazniva dejanja podjetij, ki vključuje korupcijo, skrite provizije in goljufije povezane z zdravstvenimi storitvami. Oddelek ima specializirano Enoto za korupcijo, ki preiskuje korupcijska dejanja, ki vključujejo poslovne dejavnosti znotraj provincijskih in občinskih vlad, ministrstev in agencij (Deyong 2015).

Unit permanente anticorruption (UPAC)

Protikorupcijska enota je bila ustanovljena s strani provincijske vlade v Quebecu. Z več kot 300 posamezniki, sta njihova naloga koordinacija in nadzor s korupcijo povezanega kriminala v provinci. Člani so zbrani iz različnih predhodno obstoječih organizacij, in sicer iz »Commission de la construction du Quebec«, »Reign du bâtiment du Quebec«, »Revenu Quebec« in quebeške provincialne policije, »Surete

du Quebec«. Skupino javnih tožilcev sestavlja »Bureau de lutte a la corruption et a la malversation«, ki je bila prav tako ustanovljena leta 2011.

K skupini je bila dodana tudi občinska korupcijska enota (*municipal corruption force*), sestavljena iz približno dvajset posameznikov, imenovana »Escouade de protection del'integrite municipale«, ki je povečala celotno število UPAC-ovih članov na 320. UPAC upravlja tudi telefonsko linijo, na katero je mogoče prijaviti kršitve. Loi concernant la lutte contre la corruption ali Zakon proti korupciji (*Anti-corruption Act*) iz leta 2011 je zakon, ki ga upravlja Urad Komisariata proti korupciji, odgovoren za UPAC, ter postopek, ki omogoča odkrivanje kaznivih ravnanj v samem Komisariatu. Zakon definira pojem kaznivih dejanj korupcijo, »skrivno sodelovanje«, goljufije, lobiranje kot tudi na zlorabo javnih sredstev ali javne lastnine s strani uslužbencev javnega sektorja. V letu 2013 je telefonska linija prejela okoli 1,250 prijav, kar je za 40% več kakor prejšnje leto (Ferguson 2015).

Autorite des marches financiers (AMF)

Quebeški regulativni organ, je bil ustanovljen z Zakonom o integriteti javnih pogodb. Njegova naloga je ocenitev bonitete podjetij in izdaja dovoljenja podjetjem, ki želijo sklepati pogodbe o javnih naročilih pogodbe s quebeškimi vladnimi službami, agencijami in občinami. Ta postopek odobritve se je v praksi začel izvajati z Zakonom leta 2012 in določa pogoje, pod katerimi lahko podjetje prejme ali obnovi odobritev. Register odobrenih podjetij je javno dostopen. Da bi bili v pomoč podjetjem pri njihovih prijavah, je AMF januarja 2014 izdala priročnik. Pravnim osebam in posameznikom, ki so bili spoznani za krive določenih kaznivih dejanj v preteklih letih, bodisi v Kanadi, ali drugih državah, je lahko odobritev razveljavljena ali zavrnjena. Seznam prekrškov, ki vodijo do tega je dolg. Vključuje dejanja opredeljena v Kazenskem zakoniku, kot so na primer podkupovanje, goljufija, preprodaja drog ter organiziran kriminal, kot tudi prekrški na podlagi številnih drugih zakonov (Zakona o konkurenčnosti, the CFPOA, the Income Tax Act idr.) (Autorite Des Marches Financiers).

Charbonneau Commission

Ustanovljena je bila leta 2011, z namenom, da bi preiskovala pojave korupcije in strategije skrivnega poslovanja pri odobritvah in upravljanju javnih pogodb v gradbeni industriji, prav tako pa tudi zato, da bi preiskovala možno raven infiltracije v skupine kriminalnih organizacij. Na osnovi dejstev in pričevanj, ki jih Komisija zbere med preiskavo, izdela poročilo, ki vključuje priporočila glede potreb po zakonodajnih, regulativnih in organizacijskih spremembah, z glavnim ciljem preventive korupcije v gradbeništvu in organiziranem kriminalu (Ferguson 2015).

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)

Kanadska finančna obveščevalna enota, je bila ustanovljena leta 2000. Je neodvisna agencija, ki poroča ministru za finance, ta pa je odgovoren za njeno delo parlamentu. Njegova vloga zajema pomoč pri preventivnih ukrepih in preprečevanju pranja denarja in financiranja terorističnih dejavnosti. Center je izdal številne smernice, ki so lahko v pomoč podjetjem, ko pripravljajo skladnostne programe in procese notranje kontrole ter nadzor nad specifičnimi transakcijami, na primer sumljive transakcije in transakcije velikih vsot denarja. Poleg tega pa zahteva tudi identifikacijo klientov in vodenje evidence (Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada).

Kanada je leta 2015 sprejela novo zakonodajo, ki določa zahtevo o transparentnosti, po kateri bodo morala kanadska podjetja v industriji črpanja zemeljskih surovin, vključno z rudarstvom, nafto in plinom, razkriti plačila domači in tujim vladam. Kanadska vlada bo od takšnih podjetij zahtevala, da javno poročajo o plačilih vladam za svoje projekte. Kanadska vlada je namignila, da se namerava posvetovati s provincami, gospodarstvom in civilnimi organizacijami, medtem ko trenutno oblikuje in načrtuje novi način poročanja. Tukaj je primer *Canadian Extractive Resource Revenue Transparency Working Group*, ki je januarja 2014 izdala priporočila. Menijo, da bo poročanje netočnih podatkov ali izogibanje poročilu v celoti kaznovan na način, ki je v skladu s trenutnim izvajanjem režima provincijskih zahtev po objavi in da so takšne kazni sorazmerne kršitvam in njihovim učinkom. Poleg tega priporočajo, da naj bodo zahteve po objavi izvajane s strani regulativnih organov, zaradi dejstva, da imajo le-ti znanja, ki zagotavljajo, da bodo javna podjetja in tuja

podjetja, ki iščejo pridobivanje razvojnih sredstev na kanadskih trgih, delovala v skladu z obveznostmi objave (Mijares 2015).

Ostale kanadske organizacije so spoznale pomen boja proti škodljivim učinkom korupcije in so v zadnjem času povišala vire, ki se osredotočajo na preventivo korupcije. Na primer, *Canadian Association of Chiefs of Police's Organized Crime Committee* je tako podprl študijo o korupciji in neetičnem delovanju neformalnih mrež v letu 2013-2014. Vladna služba Kanade za javna naročila (PWGSC) je letu 2014 sprejela temeljni preventivni ukrep proti korupciji na področju javnih naročil v Kanadi, režim integritete (Integrity Regime) (Mijares 2015). Tako si v nadaljevanju pogledimo podrobnosti o tem preventivnem protikorupcijskem mehanizmu.

7.4 SISTEM INTEGRITETE (povzeto po Government of Canada's Integrity Regime)

Vlada Kanade se je zavezala transparentnim pogodbam in nepremičninskim sporazumom. Močan režim integritete Vlade je bil vzpostavljen za zagotovitev transparentnega poslovanja z etičnimi dobavitelji v Kanadi in izven nje. Spodbujala bo etične poslovne prakse, zagotavljala ustrezen postopek za dobavitelje in ohranjala zaupanje javnosti v postopke oddaje javnih naročil .

Režim integritete je sestavljen iz:

- pravilnika o neprimernosti in izključitvi;
- vseh nadaljno izdanih direktiv k pravilniku in
- vseh določb uporabljenih v instrumentih, ki se nanašajo na pogodbe.

Uporaba

Režim integritete velja za vsako javno naročilo, oddano ponudbo, dogovor o dobavi blagala in storitev, pogodbo, nepremičninsko transakcijo ali drug instrument nad 10.000 CAD\$, ki vključuje pravilnik s sklicevanjem, ki ga izda oddelek ali agencija, opredeljena v seznamih I, I.1 in II Zakona o finančni upravi, in kateri koli drugi zvezni subjekt, ki prostovoljno sprejme pravilnik.

Pravilnik se ne uporablja za določene pogodbe, nepremičninske sporazume in druge instrumente (na primer transferna plačila, finančne pogodbe in posle z drugimi naročili vlade). Celoten seznam izjem je mogoče najti v pravilniku.

Samodejna neprimernost

Vladna služba Kanade za javna naročila (PWGSC) bo določila dobavitelja kot neprimernega v naslednjih okoliščinah:

- Dobavitelj je bil kadarkoli obsojen za kaznivo dejanje, navedeno v pravilniku, ki ima za posledico izgubo sposobnosti za sklepanje pogodb v državi ali izgubo prejemanja ugodnosti, v skladu s pogodbo med državo in katero koli drugo osebo v okviru *Kazenskega zakonika* in *Zakona o finančni upravi*.
- Dobavitelj je bil v zadnjih treh letih obsojen za kaznivo dejanje, navedenem v pravilniku, in sicer po *Kazenskem zakoniku*, *Zakonu o konkurenci*, *Zakonu o davku od dohodkov*, *Zakonu o trošarinah*, *Zakonu o korupciji tujih javnih uslužbencev*, *Zakonu o nadzorovanih drogah in substancah* in *Zakonu o lobiranju*.
- Dobavitelj je sklenil podizvajalsko pogodbo z neprimernim dobaviteljem.
- Dobavitelj je PWGSCju predložil napačno ali zavajajoče potrdilo ali izjavo v zvezi s pravilnikom.

Diskrecijska neprimernost (po lastni presoji)

PWGSC lahko po lastni presoji določi dobavitelja kot neprimernega v naslednjih okoliščinah:

- Dobavitelj je bil v zadnjih treh letih obsojen za kaznivo dejanje v sodnem sistemu druge države, ki je po mnenju PWGSC podobno kot kazniva dejanja, navedena v pravilniku.
- Podizvajalec dobavitelja je bila v zadnjih treh letih obsojen kaznivega dejanja navedenega v pravilniku, ali po mnenju PWGSC podobnega dejanja v drugi državi, in je dobavitelj, po mnenju PWGSC, usmerjal, vplival, dovolil, dal soglasje k, privolil v ali sodeloval pri storitvi kaznivega dejanja.

- Po mnenju PWGSC je dobavitelj kršil katerikoli pogoj pogodbe, sklenjene s PWGSC v skladu s pravilnikom.

Suspenz (izključitev)

PWGSC lahko izključi dobavitelja iz pogodbe ali sklenitve nepremičninskega sporazuma s Kanado, če je dobavitelj obtožen, ali prizna krivdo določenih kaznivih dejanj, navedenih v pravilniku, ali je obtožen, ali prizna, po mnenju PWGSC, krivdo o podobnem dejanju v drugi državi.

Oprostitev

PWGSC ne bo sprejemal odločitev, kar zadeva neustreznost v skladu z navedenimi kaznivimi dejanji, če bo dobavitelj dokazal, da je bila njemu ali njegovim podružnicam (če jih ima), izdana popolna oprostitev, pogojna oprostitev (in je zadostil vsem pogojem), opomin ali izključitev.

PWGSC prav tako ne bo sprejemal odločitev o neustreznosti v primerih, kjer dobavitelj dokaže, da je imel korist od tujih ukrepov, ki so po mnenju PWGSCja podobni kanadskim oprostivam.

Trajanje neprimernosti izključitve

V večini primerov bo dobavitelj, ki je bil spoznan za neprimernega, ostal neprimeren za dobo 10 let. Dobavitelju se lahko skrajša obdobje neprimernosti za dobo do 5 let, s tem ko stopi v administrativni sporazum z PWGSC. Če je dobavitelj izgubil sposobnost za sklepanje pogodb z državo, bo spoznan za neprimernega, dokler si ne povrne te zmožnosti. Če je dobavitelj podizvajalec za neprimernega dobavitelja, bosta neprimerna za dobo 5 let. Izključeni dobavitelj bo neustrezen za dobo 18 mesecev, z možnostjo podaljšanja do končnega razpleta obtožbe.

Predpisani postopek

PWGSC lahko sprejema odločitve o neustreznosti in izključitvi:

- na lastno pobudo,
- na prošnjo dobavitelja ali
- na prošnjo druge zvezne organizacije, na katero javno naročilo nanaša.

Dobavitelji bodo obveščeni o njihovi neprimernost/izključitvi in bodo obveščeni o procesih, ki so jim na voljo.

V primerih podobnih tujih prekrškov ali obsodb podružnic, bodo dobavitelji imeli možnost predstaviti dokaze in pisne predloge PWGSC, preden pride do končne odločitve. Dobavitelj lahko zaprosi za omejen pregled odločitve o neprimernosti na osnovi tega, da ni ukazal, vplival, pooblastil, privolil ali sodeloval pri storitvi kaznivega dejanja za katerega je bila podružnica obsojena.

Upravni sporazumi

Upravni sporazumi so lahko potrebni:

- da se skrajša doba dobaviteljeve neprimernosti;
- da se sklene pogodba ali nepremičninski sporazum z izjemo javnega interesa, kjer čas ni bistvenega pomena:
- namesto ali
- namesto razdora obstoječe pogodbe ali nepremičninskega sporazuma zaradi odločitve o neustreznosti ali izključitvi.

Spremljanje pogojev administrativnega sporazuma je lahko izvajano s strani neodvisne, kvalificirane tretje strani, plačane s strani dobavitelja. PWGSC ima javni seznam dobaviteljev z administrativnim sporazumom.

Izjeme

Izjeme javnega interesa se nanašajo na okoliščine, v katerih je potrebno zaradi javnega interesa nadaljevati posel z neustreznim dobaviteljem.

Možne okoliščine, ki so potrebne za javni interes lahko vključujejo:

- nujni primeri, pri katerih bi časovni zamik ogrožal javni interes;
- dobavitelj je edina oseba, sposobna izvesti pogodbo ali zagotoviti nepremičninski sporazum;
- pogodba je bistvena, da se vzdržujejo zadostne nujne zaloge in
- ne sklepanje pogodbe ali nepremičninskega sporazuma bi imelo pomemben vpliv na zdravje, nacionalno varnost, javno varnost ali gospodarsko oziroma finančno blaginjo prebivalcev Kanade ali funkcioniranja katerega koli dela zvezne javne administracije.

Izjema se uveljavlja na podlagi posameznega primera s strani naročnika pogodbe ali nepremičninskega sporazuma. Kadar je vpletena izjema javnega interesa, je potreben sporazum med PWGSC in dobaviteljem. Na izjemo javnega značaja se ne moremo sklicevati in/ali sklepati administrativnega dogovora v situacijah, ko dobavitelj nima zmožnosti podpisa pogodb z Kanado.

Podizvajalci

Dobavitelj ne more biti podizvajalec neustreznega dobavitelja. Dobavitelj mora potrditi status svojih predvidenih podizvajalcev pred oddajo ponudbe. V primeru, da bo dobavitelj potreboval storitve izključenega ali neustreznega podizvajalca, bodo potrebovali soglasje naročnika. Vsak dobavitelj, ki sklene pogodbo z neustreznim podizvajalcem brez pisnega soglasja v okoliščinah, kjer so informacije o podizvajalčevi neustreznosti ali izključitvi bile dobavitelju na voljo, bo spoznan za neustreznega za dobo 5 let.

Obravnavanje podružnic

Če je podružnica dobavitelja obsojena kaznivega dejanja s seznama v Kanadi ali podobnega dejanja v sodnem sistemu izven Kanade, bo narejena ocena, ki bo pokazala, če je dobavitelj ukazal, vplival, pooblastil, privolil ali sodeloval pri storitvi kaznivega dejanja, ki je pripeljalo podružnico do obsodbe. V tem primeru bo dobavitelj spoznan za neustreznega. Dobavitelji bodo morali na svoje stroške

nadaljevati storitve preko neodvisne tretje stranke ter sodelovati pri oceni vpletenosti v dejanja, ki so pripeljala podružnico do obsodbe. Ocena bo zagotovljena PWGSCju, odločitev pa bo sprejel minister.

Obravnavanje obstoječih pogodb po obsodbi

V kolikor je dobavitelj spoznan za neustreznega ali izključenega med izvedbo pogodbe ali nepremičninskega sporazuma, lahko naročnik razveljavi pogodbo ali nepremičninski sporazum zaradi kršitve. Dobavitelji bodo imeli priložnost, da dokažejo razloge, zakaj do razveljavitve ne bi smelo priti. Administrativni sporazum med dobaviteljem in PWGSC je lahko zahtevan, če pride do odločitve, da se pogodba ali nepremičninski sporazum ne razveljavi.

Garancija

Ko odda ponudbo, dobavitelj garantira, da:

- je prebral in razume politiko neustreznosti,
- razume, da se lahko določene domače in tuje obtožbe in obsodbe ter ostale okoliščine, ki so opisane v pravilniku končajo z odločitvijo o neustreznosti ali izključitvijo,
- se zaveda, da lahko Kanada zahteva dodatne informacije, garancijo in potrdila od dobavitelja ali tretje stranke z namenom določanja neustreznosti ali izključitve,
- jamči s svojo ponudbo, da je nesporen glede na celoten seznam vseh tujih kazenskih obtožb in obsodb, prav tako pa tudi jamči za podružnice in njene predvidene podizvajalce;
- nobeno izmed domačih kaznivih dejanj ali ostalih okoliščin, opisanih v politiki, ni ali ne bo prispevalo k neustreznosti ali izključitvi, ne s strani njega samega, kot tudi ne s strani podružnic ter predvidenih podizvajalcev,
- ni seznanjen s kakršnokoli odložitvijo o neustreznosti ali izključitvi, na katero se nanaša PWGSC.

Nadzor in preverjanje s tretje strani

V specifičnih situacijah bo od dobaviteljev zahtevano, da plačajo storitve neodvisni, tretji osebi, da bo ta:

- nadzirala in preverila napredek in skladnost dobavitelja v skladu z administrativnim dogovorom,
- zagotovila informacije v zvezi s tujimi obtožbami in sodbami,
- vrednotila dobaviteljeve informacije v zvezi s stopnjo sodelovanja pri komisiji za navedena kazniva dejanja podružnic,
- priskrbela informacije za odločitev, če je zmanjšanje dobe dobaviteljeve neustreznosti utemeljena zaradi administrativnega dogovora,
- potrdila, da so bili ukrepi po pretečenem obdobju neustreznosti na mestu; v kolikor ni bil sklenjen administrativni dogovor, pa se izogibati ponovnemu pojavu prekrška, ki je pripeljal do neustreznosti.

Minister PWGSC-ja bo sprejel vse odločitve o neustreznosti.

Administracija

Režim integrite je upravljan s strani PWGSC v imenu vlade Kanade in bo urejen s strani memoranduma o soglasju med PWGSC in ostalimi oddelki in agencijami.

Javni seznam

PWGSC izdela javni seznam neustreznih in/ali izključenih dobaviteljev. Imena dobaviteljev, ki so podjetja, so objavljena javno. Imena neustreznih posameznikov zaradi zasebnosti niso objavljena.

7.5 TRENDI V KANADI

Odmevni primeri korupcije v Kanadi se v zadnjem času pojavljajo v različnih sektorjih. Čeprav so se pojavili primeri tujega podkupovanja pod CFPOA v energetiki, gradbeništvu, varovanju ter obrambi, jih je premalo, da bi lahko prepoznali vzorec. Primeri podkupovanja se pojavljajo pri javnih uslužbencih in so povezani s korupcijo na občinskem nivoju, še zlasti v gradbeništvu (Deloitte LLP 2014).

Nekatere vrste korupcije prejemajo manj odziva in odmeva medijev v Kanadi in tako je tudi s pojavom korupcije v zasebnem sektorju. Čeprav v tem primeru ni jasne statistike, sodne prakse, preiskave medijskih objav kažejo, da v zadnjih letih ni bilo veliko preiskav glede prekrškov pri »skritih provizijah«. Osredotočenost medijev in organov kazenskega pregona se zdi usmerjena proti korupciji v javnem sektorju. Mediji so aktivni pri poročanju o odmevni ali politični korupciji, v katero so vpleteni visoki vladni uslužbenci, pa tudi o sistemski korupciji, ki vključuje infiltracijo organiziranega kriminala v javni sektor (Deloitte LLP 2014).

Ena izmed šibkosti se navezuje na naravo pregona pod CFPOA. Proti pravni osebi je na podlagi obstoječe protikorupcijske zakonodaje lahko vložen le kazenski pregon, ne pa tudi civilni pregon. Na drugi strani pa Kanadski Zakon o korupciji lahko služi kot primer zakonodaje, ki omogoča oboje, civilne in kazenske pregone (Deloitte LLP 2014).

Za prostovoljno priznanje ali samoporočanje organon pregona ni poskrbljeno. Takšne določbe bi lahko spodbudile podjetja, da sodelujejo z organi ter tudi sama identificirajo in preiskujejo primere korupcije. Ena izmed možnih posledic takšnih postopkov bi bila nadaljnja raba spoštovanja sporazumov/dogovorov pregona. To so dogovori, sklenjeni med obema strankama, da bi se izognili dolgim in kompleksnim sojenjem. Med državami, ki imajo takšne določbe v zakonodaji so tudi ZDA in Velika Britanija (Deloitte LLP 2014).

Na drugi strani pa ima Kanada zakon, ki varuje razkritja, pa razkritij ne spodbuja s ponujanjem »finančnih spodbud«, kot je to v takšnih primerih urejeno v ZDA. Predvidevamo lahko, da je visoko število prijav v ZDA ob upoštevanju obsega

ekonomije ali prebivalstva, najbrž tesno povezana z ustrežno strukturo spodbujanja razkritij.

Mednarodna skupnost kritizira izrekanje kazni v primerih korupcije v Kanadi. Izbrani primeri, ki so bili v študijah pregledani, prikazujejo pomanjkanje uspešnega kazenskega pregona za korupcio tujih javnih uslužbencev. Do danes je bil pod CFPOA obsojen namreč le en posameznik, ki čaka na izrek sodbe. V ostalih primerih korupcije tujih javnih uslužbencev pa so bile obtožbe bodisi zavržene, bodisi nikoli vložene. Obtožbe domačih javnih uslužbencev pa so ravno nasprotno, izdale pomembne kazni, vključno z dolgimi obdobji zaporne kazni (Deloitte LLP 2014).

Quebeški Zakon o integriteti pri javnih pogodbah je zagotovil postopke odobritve za podjetja, ki želijo sklepati pogodbe o javnih naročilih in pogodbe za podizvajalce s quebeškimi vladnimi oddelki. Ta zakonodaja bi lahko služila kot model za ostale province in podobne zvezne agencije (Deloitte LLP 2014).

Kanada je bila kritizirana v številnih poročilih glede upravljanja s korupcijo, saj jim primanjkuje dostopnost do podatkov in statistik povezanih s predhodnimi preiskavami korupcijskih kaznivih dejanj in preiskavami, ki so v teku v Kanadi (na zveznem in nivoju provinc). Že končani kazenski pregoni in obsodbe za kazniva dejanja korupcije bi morali biti javnosti dostopni. V ZDA je to področje urejeno na način, da imajo na spletu dostopne številne informacije, vključno s sodnimi postopki in dokumentacijo kazenskega pregona za kazniva dejanja korupcije.

8 SKLEP

Če v zaključku povzamem najpomembnejše ugotovitve glede preprečevanja in obvladovanja problema korupcije pri javnih naročilih, pridem do spoznanja, da je temelj odpravljanja korupcije preventiva. Dosedanji represivni ukrepi organov kazenskega pregona pri pojavih korupcije niso obrodili sadov. Preventiva je torej pojem, ki je v zadnjem času usmerjevalna ideja sodobne kriminalitetne politike, ki si trdno prizadeva, da bi čim učinkoviteje preprečevala škodljive posledice koruptivnih dejanj. Zaradi navedenega je pozitivne rezultate pri odpravljanju korupcije v postopkih javnega naročanja v prvi vrsti mogoče doseči le s preventivnimi ukrepi, saj represija zgolj odstranjuje posledice, potem ko so že nastale. Zato geslo »bolje preventiva kot kurativa« na področju boja proti korupciji še kako velja.

Nujna je močna in resna družbena promocija protikorupcijskega ravnanja. Poleg tega, da se bo povečala uzaveščenost javnosti o nevarnosti korupcije, se bo vzpostavila tudi nična toleranca do vseh korupcijskih ravnanj. Ker je preprečevanje, odkrivanje in preganjanje korupcije mogoče le s široko podporo politike, je treba določiti pravila ravnanja in jih z močno politično voljo predstavljati javnosti na takšen način, da bodo postala vsakdanja. Da bo vsakdo lahko prepoznal koruptivno ravnanje, je treba vzpostaviti mehanizem transparentnosti. Civilna družba in mediji so vsekakor najboljši kontrolorji oblasti, saj vsi vemo, da ima korupcija malo možnosti za uspeh v družbi, ki je občutljiva na njene pojave in kjer vsako najmanjše odstopanje posameznikov vzbuja pozornost, zato tudi odklonilen odnos družbe. Pomembno je tudi povečati učinkovitost na področju odkrivanja in kazenskega pregona korupcije, ker lahko brezkompromisno in dosledno sankcioniranje nezakonitih dejanj prav tako preventivno deluje na bodoče potencialne storilce.

V magistrskem delu sem ugotovil, da je Slovenija z ustanovitvijo Komisije za preprečevanje korupcije začela uveljavljati preventivni model pri odpravljanju korupcije, med drugimi predvsem s spodbujanjem integritete in z oblikovanjem in uresničevanjem ustreznih etičnih standardov, s katerimi si prizadeva dolgoročno in trajno odpraviti pogoje in okoliščine za nastanek in razvoj korupcije. Prav tako si Komisija prizadeva vzpostaviti sistem nične tolerance do vseh korupcijskih ravnanj

ter za učinkovito uvajanje mednarodno uveljavljenih standardov na tem področju pri nas. Poudarja pa tudi potrebo po dosledni uveljavitvi odgovornosti za nezakonita dejanja. Komisija preventivno deluje tudi z izvajanjem neodvisnih javnih raziskav o stanju na področju integritete, posameznih etičnih problemov in korupcije v Sloveniji, kontinuirano spremlja stanje poslovne etike in korupcije med slovenskimi podjetji, objavlja medijsko privlačne rezultate empiričnih raziskav s področja korupcije, prav tako pa tudi organizira različne protikorupcijske delavnice, predavanja, posvete in okrogle mize, s čimer uzavešča v javnosti problem korupcije.

Prvo hipotezo, ki pravi *Slovenija je z ustanovitvijo Komisije za preprečevanje korupcije postavila osnovo k preventivnemu modelu odpravljanja korupcije* lahko torej v celoti potrdim.

Kjub temu, pa je potrebno poudariti, da sama ustanovitev preventivnega organa še zdaleč ni dovolj. Slovenija bi morala v prvi vrsti podučiti politike in javnost o problematiki korupcije. S tem bi dokončno odpravila možnost večnega izgovora, da posameznik ni bil seznanjen o nezakonitosti določenih ravnanj. V zadnjem obdobju ugled Komisije za preprečevanje korupcije drastično upada, saj vodstvo že več kot leto dni pretresajo notranji spori in očitki glede delovanja. Transparentnost njihovega delovanja se zato čedalje manjša, rezultatov njihovega dela na področju preventive pa ni. Trenutno ni zaslediti niti izboljšav. To je zaznala tudi mednarodna organizacija OECD in Evropska Komisija, kar daje znak za nujnost hitrega ukrepanja. Problematična je tudi nizka politična podpora Komisiji, ki je za učinkovito delovanje vsekakor nujna potrebna. Posledično se zato v civilni družbi v zadnjem obdobju pojavlja apatija do pojava korupcije.

Naslednja ugotovitev magistrskega dela je, da je edini način, s katerim lahko pojav korupcije na področju javnih naročil in porabi razvojnih sredstev omejimo in zmanjšamo ta, da odpravimo ali vsaj omilimo vzroke, pogoje in okoliščine, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj le-te. To pomeni, da je za odpravljanje korupcije v prvi vrsti potrebna preventiva, medtem ko represija ostaja le korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njihovih posledic.

Seveda pa je treba poudariti, da samo preventivni ukrepi ne morejo biti zadostni, saj v vsaki družbi obstajajo posamezniki, ki bodo kršili zakone, pa naj bodo preventivna sredstva še tako dosledno izvedena. Zato je za vsako družbo izredno pomembno, da vzpostavi ustrezno razmerje med preventivnimi in represivnimi ukrepi, ki lahko z ustreznim dopolnjevanjem pripomorejo k izboljšanju stanja na področju preprečevanja korupcije (Dobovšek in drugi 2014).

Sodobna teorija opozarja, da je zelo težko natančno meriti, kolikšen je učinek preventivnih ukrepov na stanje korupcije v posamezni družbi. Gorta (2002, 1) pravi, da je praktično nemogoče oceniti, kako učinkoviti so ukrepi za preprečevanje korupcije, oziroma koliko korupcije je bilo preprečene. Po njenem mnenju je lažje analizirati, kateri aktivni koraki so bili storjeni za povečanje odpornosti na korupcijo (npr. sprejetje etičnega kodeksa, izobraževanje mladih in zaposlenih o nevarnostih povezanih s korupcijo, vzpostavitev sistema integritete, ipd.) Zato v magistrski nalogi nisem posebej pisal o učinkih preventivnih ukrepov v Sloveniji in v Kanadi, saj je to nemogoče, ker se ne dajo meriti.

Kljub temu lahko na podlagi mednarodno najbolj priznane raziskave Indeks zaznave korupcije, ki jo izvaja največja mednarodna mreža za boj proti korupciji Transparency International, ugotovimo, da je Kanada na področju upravljanja s korupcijo uspešnejša od Slovenije. Kanada je na Indeksu zaznave korupcije – Corruption Perception Index (CPI 2015) dosegla 9. mesto z oceno 83, medtem ko je Slovenija uvrščena na 35 mesto, z doseženimi 60 točkami. Razlika je torej precejšnja.

Kanada je na področju javnih naročil vzpostavila nov sistem integritete. Uvedla je t.i. režim integritete (Integrity regime), katerega namen je vzpostaviti transparentno poslovanje državnih organov s primernimi in ustreznimi dobavitelji blaga in storitev ali gradnje. Režim integritete spodbuja etične poslovne prakse ter zagotavlja ustrezen postopek za izbor ponudnika v postopku javnega naročila, s tem pa ohranja zaupanje javnosti v javno naročanje. Tako skozi postopek ugotavljanja primernosti izloči neprimerne ponudnike in jih izključi iz postopka, kar pomeni, da nimajo možnosti pridobitve posla v javnem sektorju. Slovenija na drugi strani ne izvaja nobenega preventivnega ukrepa, ki bi bil namenjen izključno javnemu naročanju. Na področju

javnih naročil je v Sloveniji pomemben načrt integritete, saj določa skupine tveganj in ukrepov, katerih upravljanje je obvezno za vse zavezance in predstavljajo skupine tveganj, do katerih se morajo zavezanci opredeliti. Vsekakor je to daleč premalo za uspešno odpravljanje korupcije pri javnih naročilih, zato sem mnenja, da bi lahko Režim integritete iz kanadskega sistema v določeni meri prenesli tudi v slovenski sistem upravljanja s korupcijo v postopkih javnih naročil.

V Sloveniji se poleg Komisije za preprečevanje korupcije s preventivnimi ukrepi proti korupciji ukvarja le še Transparency International Slovenija, ki poskuša s svojimi objavami v medijih ozaveščati javnost o vseh problemih, ki jih korupcija na področju javnih naročil prinaša. Ker mora biti sistem javnega naročanja transparenten, pogoji jasni in nadzor neodvisen, tako priporoča Pakte integritete (t.i. Integrity Pact) - sistemski pristop k javnemu naročanju in sklepanju poslov. Slovenija jih do danes še ni začela uporabljati. Na drugi strani je v Kanadi veliko več organov, ki med drugim izvajajo preventivne aktivnosti proti korupciji, od Urada za konkurenco, RCMP, AMF, Charbonneau Commission do FINTRAC itd.

Zavedanje širše družbe o problemu korupcije pri javnih naročilih in upravljanju z razvojnimi sredstvi je v Sloveniji še prenizko. Prav tako pa Slovenija v primerjavi s Kanado še ne izvaja preventivnih ukrepov na področju korupcije, ki so usmerjeni v izobraževanje mladih, čeprav se že nekaj časa glasno govori o državljski vzgoji v osnovnih in srednjih šolah. Zavedati bi se morali, da bi s takšnimi preventivnimi programi izobraževali bodoče odgovorne državljane, pomagali bi jim razumeti širši koncept demokracije, spodbujali udeležbo v demokraciji, okrepili družbene vezi in dvignili samozavest. Kanada na drugi strani te preventivne ukrepe že izvaja, saj želi mlade naučiti odgovornosti, jim zvišati moralne standarde in vrednote, ki bodo pripomogle k moralni zavrnitvi koruptivnih dejanj.

Z zgoraj navedenimi ugotovitvami lahko v celoti potrdim hipotezo, ki pravi *Kanada daje večji poudarek preventivnim ukrepom pri odpravljanju korupcije kot Slovenija.*

Po preučevanju in analiziranju področja preprečevanja korupcije pri javnem naročanju in upravljanju z razvojnimi sredstvi, lahko podam zaključno misel, da samo

delovanje organov, ki se ukvarjajo z odpravljanjem in obvladovanjem pojava korupcije, še zdaleč ni dovolj. Da bi prišlo do korenitih sprememb na tem zahtevnem področju, bi bilo nujno v osnovi spremeniti celotno razmišljanje javnosti, in sicer, da ne sprejema nikakršnih nemoralnih oziroma korupcijskih ravnanj. Treba je vzpostaviti sistem transparentnosti in integritete ter dokazati družbi, da se korupcija ne splača. To lahko dosežemo v prvi vrsti le tako, da je vsak kršitelj ustrezno kaznovan, ne glede na to, kakšen status uživa v družbi, od kod izvira njegov priimek, ali izhaja iz vrst politike, ali je človek na položaju ipd. Stara modrost pravi, da riba pri glavi smrdi. Torej je treba začeti pri glavi.

9 LITERATURA

1. *About Transparency International*. Dostopno prek: <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/> (10. februar 2016).
2. Anderson, Elizabeth. 2013. Municipal »Best Practices«: Preventing Fraud, Bribery and Corruption. Dostopno prek: <http://icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Municipal%20Best%20Practices%20-%20Preventing%20Fraud,%20Bribery%20and%20Corruption%20FINAL.pdf> (11. april 2016).
3. Anticorruption in Transition. 2002. *A contribution to the policy debate*. Washington.
4. *Autorite des marches financiers*. Dostopno prek: <https://www.lautorite.qc.ca/en/> (17. marec 2016).
5. *Anti-Corruption Toolkit (2nd edition)*. 2004. Dostopno prek: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/AC_Toolkit_Edition2.pdf (5. februar 2016).
6. Ažman, Brane, Bojan Dobovšek in Jose Fedran. 2015. Assessing the preventive anti-corruption efforts in Slovenia. *Varstvoslovje*, (17): 82-99.
7. Bavcon, Ljubo. 1996. *Izhodišča kriminalne politike v Republiki Sloveniji: zaključno poročilo o rezultatih opravljenega znanstveno-raziskovalnega dela na področju aplikativnega raziskovanja*. Inštitut pri Pravni Fakulteti.
8. Bizjak, Marko. 2007. *Prednosti in slabosti javnega naročanja v Sloveniji*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

9. Blagojević, Sandra in Bećir Kečanović. 2007. Z integriteto proti korupciji in kriminalu. *Pravna praksa*: 6–7.
10. Boštich, Alen. 2000. *Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Mondena.
11. Transparency International. 2015. *Corruption Perceptions Index*. Dostopno prek: <https://www.transparency.org/cpi2015> (15. januar 2016).
12. Council of Europe: *Programme of Action against Corruption*. Dostopno prek: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf> (23. januar 2016).
13. Council of Europe. 1997. Committee of Ministers, *Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*.
14. *Criminal Code of Canada*. Dostopno prek: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf> (11. marec 2016).
15. Delattre, Edwin J. 1996. *Character and Cops: Ethics in Policing (3rd edition)*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
16. Deyong, Mollie. 2015. Corruption and Public Procurement. *Global Corruption: Law, Theory and Practice*. An Open Access Coursebook on Legal Regulation of Global Corruption under International Conventions and under US, UK and Canadian Law.
17. Dobovšek, Bojan. 2000. Preprečevanje korupcije v državni upravi. *Podjetje in delo*: 1069–1073. Ljubljana.
18. --- 2001. Pojavne oblike korupcije. *Korupcija kot realnost današnjega časa*: 17–24. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

19. --- 2002a. *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: MNZ.
20. --- 2002b. Vloga nevladnih organizacij v odpravljanju korupcije – primer Transparency International. *Dnevi varstvoslovja*: 69–76. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
21. --- 2005. *Korupcija in politika*. Univerza v Mariboru: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
22. --- 2008. *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
23. Dobovšek, Bojan in Darko Minič. 2005. Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V: *Korupcija in politika*, ur. Bojan D.: 9–60. Univerza v Mariboru: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
24. Dobovšek, Bojan in Katja Miklavčič. 2014. Korupcija v politiki: razvojni pristop k preventivi. *Korupcija v Tranziciji*: 17-26.
25. Dobovšek, Bojan in Jure Škrbec. 2014. Korupcija in pravna država na področju okolja in prostora. *Korupcija kot pereča oblika okoljske problematike v Republiki Sloveniji*: 57-74.
26. Dobovšek, Bojan, Brane Ažman in Gorazd Meško. 2014. Prevention of corruption : Slovenian perspective. *Organized crime, corruption and crime prevention*: 143-150.
27. Dobovšek, Bojan, Jure Škrbec in Samo Pristavec. 2014. Preventiva korupcije v zasebnem sektorju. *Korporativna varnost*, (6): 37-40.
28. *Evropsko računsko sodišče*. Dostopno prek:
<http://www.eca.europa.eu/sl/Pages/ecadefault.aspx> (17. januar 2016).

29. *Financial Administration act*. Dostopno prek: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf> (13. marec 2016).
30. *Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada*. Dostopno prek: <http://www.fintrac.gc.ca/intro-eng.asp> (18. marec 2016).
31. Gerry, Ferguson. 2015. *Global Corruption: Law, Theory and Practice*. An Open Access Coursebook on Legal Regulation of Global Corruption under International Conventions and under US, UK and Canadian Law.
32. Global Programme against Corruption. 2004. *Anti-Corruption Toolkit*. Vienna_ United Nations Office on Drugs and Crime, 525.
33. Gorta, A. 2002. Developing a corruption risk profile for the NSW Government sector. Paper presented at the International Institute of Public Ethics 2002 Biennial Conference, Brisbane Australia.
34. *Government Canada's Integrity Regime*. Dostopno prek: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/ci-if-eng.html> (16. april 2016).
35. *Growing middle class*. 2016. Dostopno prek: www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-en.pdf (14.4.2016).
36. Haberfeld, Maria R., S. Kutnjak-Ivkovich, Carl B. Klockars in Milan Pagon. 1999. Stališča policistov do disciplinskih ukrepov zaradi policijske korupcije: primerjava med Slovenijo, Hrvaško, Poljsko in Združenimi državami Amerike. *Varstvoslovje*, (2): 13–29.
37. Helping Countries Combat Corruption: *The Role of the World Bank*. 1997. Dostopno prek: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor01.htm> (15. februar 2016).

38. Hren, Mirjam. 2009. Register tveganj in indikatorji tveganja prisotnosti korupcije pri javnih naročilih. *Pravna praksa*, (20): 12-14. Ljubljana.
39. Kečanović, Bećir. 2005. *O trdnosti argumenta za ukinitvev modela preprečevanja korupcije v Sloveniji*.
40. Klemenčič, Goran. 2004. Policijska provokacija in korupcijska kazniva dejanja: *Korupcija v gospodarstvu*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija: 9–21.
41. *Komisija za preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/> (10. januar 2016).
42. Kos, Drago. 2000. Delovanje Sveta Evrope in Evropske Unije na področju preprečevanja in obravnavanja korupcije. *Podjetje in delo* (26): 1077–1088. Ljubljana.
43. --- 2001. Mednarodne integracije v boju proti korupciji. V: *Korupcija kot realnost današnjega časa*: 65–77. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
44. --- 2005. Komisija za preprečevanje korupcije. V: *Korupcija in politika*, Bojan D., ur.: 277–281. Univerza v Mariboru: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
45. --- 2013. Najpogostejše nevarnosti korupcije pri javnem naročanju. V *14. Konferenca na temo »Kako učinkovito izvajati javno naročanje?«*: 13-21. Portorož: Agencija za management.
46. Križ, Mateja. 2005. *Boj proti korupciji v Sloveniji in po svetu*. Diplomsko delo.
47. Maver, Darko. 2003. Problemi etike v kriminalističnem preiskovanju. V: *Etika, integriteta in človekove pravice z vidika policijske dejavnosti*, Milan P.,

- Gorazd M. in Branko L. ur.: 93-108. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
48. Meško, Gorazd. 2002. *Osnove preprečevanja kriminalitete*. Ljubljana: Visoka policijska-varnostna šola.
49. Meško, Gorazd. 2005. Odzivanje na korupcijo-preprečevanje ali zanikanje?. V: *Korupcija in politika*, ur. Bojan D.: 61–78. Univerza v Mariboru: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
50. Mikulan, Miro. 1995. *Policijska preventiva*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
51. *OECD Symposium on Corruption and Good Governance*. 1996. OECD Working Papers: 78 -107
52. *OECD Collusion and Corruption in Public Procurement*. 2010. OECD Roundtables: 83-91.
53. Organizacija Združenih narodov. 1999. United Nation Office on Drugs and Crime. *UNODC's Action against Corruption and Economic Crime*. Dostopno prek: http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html/ref=menu_side_3. februar 2016).
54. Pagon, Milan. 2000. Policijska etika kot zvrst uporabne etike. *Varstvoslovje*, (2): 158–167.
55. Pagon, Milan, Meško Gorazd in Lobnikar Branko, ur. 2003. *Etika, integriteta in človekove pravice z vidika policijske dejavnosti*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
56. Pagon, Milan. 2003. Policijska etika in integriteta. V: *Etika, integriteta in človekove pravice z vidika policijske dejavnosti*, ur. Milan P., Gorazd M. in

- Branko L.: 11–26. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
57. Pagon, Milan., Kutnjak Ivkovich S. in Branko Lobnikar. 2000. Police integrity and attitudes toward police corruption: a comparison between the police and the public. V: *Policing in Central and Eastern Europe: Ethics, Integrity, and Human Rights*, ur. Milan P. Ljubljana: College of Police and Security Studies.
58. Pierce, Rice. 2008. *Reserch methods in politics: a practical guide*.
59. *Poročilo GRECO o stanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Strasbourg: Svet Evrope. 2000.
60. *Poročilo GRECO o stanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Strasbourg: Svet Evrope. 2003.
61. *Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije*. 2012.
62. Deloitte LLP. 2014. *Corruption in Canada: Definitions and Enforcement*.
63. *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS. št. 85/2004. Dostopno prek: [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Resolucija\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Resolucija(1).pdf) (21. marec 2016).
64. *Royal Canadian Mounted Police*. Dostopno prek: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/en/home> (16. marec 2016).
65. Sampford, Charles., Smith, Rodney in Brown, A.J. (2005). From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems. *Australian Journal of Public Administration*, 2 (64).
66. Stres, Anton. 1999. *Etika ali Filozofija morale*. Ljubljana: Družina.
67. --- 2004. Dostojanstvo človeške osebe kot temeljna etična vrednota. V: *Varstvoslovje*, (2): 168–173.

68. Stroligo, Klaudijo. 1996. Korupcija v mednarodnem poslovanju. *Pravnik*, Ljubljana, (4–5): 239–253.
69. Suzana, C. Mijares. 2015. *The Global Fight Against Foreign Bribery: Is Canada a Leader or a Laggard?* *Western Journal of Legal Studies*, Volume 5., Issue 4.
70. Tanzi, V. 1998. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *Working Paper of the International Monetary Fund*.
71. *The Competition Bureau*. Dostopno preko:
<http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/home> (15. marec 2016).
72. Transparency International. 1993. *The global coalition against corruption*. How do you define corruption? Dostopno prek:
http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption-defineCorruption (21. januar 2016).
73. --- 2009. *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Dostopno prek:
www.transparency.org/publications/other/plain_language_guide (22.1.2016).
74. Transparency International Slovenija. Dostopno prek:
<http://www.transparency.si/8-novice/157-konferenca-transparentnost-porabe-javnih-sredstev> (5. marec 2016).
75. *United Nations Convention against Corruption*. Dostopno prek:
https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (15. december 2015).
76. *Urad Vlade Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja*. Dostopno prek: <http://www.uppd.gov.si> (15. januar 2016).

77. Van der Westhuizen, E.J. 2003. Etika pri upravljanju policijske dejavnosti in njenem izvajanju: Pogled iz Južnoafriške Republike. V: *Etika, integriteta in človekove pravice z vidika policijske dejavnosti*, ur. Milan P., Gorazd M. in Branko L. : 79–91. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
78. Volasko, T.M. 1999. *Korupcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
79. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Ur. l. RS., št. 69/2011 (2.9.2011)
80. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2E)*. Ur. l. RS. ,št. 19/2014 (17.2.2014).
81. Žaberl, Miroslav. 2000. Kodeks policijske etike danes in jutri. *Varstvoslovje*, (2): 187–191.
