

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Lea Jan

**Vloga Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih
uslužbencev**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Lea Jan

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Vloga Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih
uslužbencev**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

Zahvaljujem se vsem, ki so me pri pisanju magistrskega dela podpirali in verjeli vame.

Posebej se zahvaljujem:

mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za strokovne nasvete in usmerjanja,

uslužbencem upravnih enot za sodelovanje pri raziskavi, ter

Anji in Primožu.

Skupaj nam je uspelo!

Vloga Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev

Že po hitrem pregledu slovenskih medijev lahko ugotovimo, da obstaja problem integritete sistema javnih uslužbencev, saj se v javnem sektorju pojavlja korupcija, nekateri javni uslužbenci delajo neučinkovito in nekakovostno in so neprijazni do svojih strank. To so potrdili tudi zaposleni na upravnih enotah, ki so del sistema javnih uslužbencev in to priznavajo tudi na vladni ravni, saj obstajajo zakonodaja in postopki, ki bi zagotovili integriteto sistema. V Sloveniji obstaja poseben organ, ki naj bi skrbel za krepitev integritete sistema javnih uslužbencev. Ta organ je Komisija za preprečevanje korupcije, ki se v prvi vrsti ukvarja s preventivnimi dejavnosti, s katerimi skuša doseči, da do negativnih vplivov na integriteto sistema javnih uslužbencev ne bi prišlo, na drugi strani pa se ukvarja z nadzorstvenimi funkcijami. Največ se ukvarja s preprečevanjem korupcije in ugotavljanjem ali je pri posameznih dejanjih šlo za korupcijske dejavnosti. Korupcija je po mnenju uslužbencev upravnih enot glavni razlog za zmanjševanje integritete sistema javnih uslužbencev. Če se torej ta razlog odpravi, bi se naredil pomemben korak h krepitvi integritete. Gre pa tako pri integriteti kot pri odpravi vzrokov, ki zmanjšujejo integriteto za zelo kompleksne pojme in bi bili procesi za zagotovitev integritete dolgotrajni in zapleteni. Komisija za preprečevanje korupcije je hkrati tudi sama del sistema javnih uslužbencev in je v zadnjem času v procesu menjave svojega senata, kar tudi vpliva na njeno delo in podobo v javnosti in s tem integriteto sistema. Kaj bo sprememba senata za njeno delovanje na področju krepitve integritete prinesla, bo pokazal šele čas.

Ključne besede: integriteta, sistem javnih uslužbencev, integriteta sistema javnih uslužbencev, Komisija za preprečevanje korupcije, korupcija.

The role of the Commission for Prevention of Corruption in ensuring the integrity of the system of civil servants

Lack of integrity in the system of civil service (hereinafter: the System) is a problem, that can already be seen in an expedited overview of Slovenian media, through corruption, ineffective, low quality work and unkindness of servants to the customers. Nevertheless, there are laws and procedures to ensure its integrity, the problem was confirmed not only by employees in administrative units, which form part of the System, but also by the governmental employees. In order for the System to avoid negative factors that impair its integrity, there is a special body established in Slovenia for its strengthening, the Commission for Prevention of Corruption (hereinafter: the Commission). On one hand, the Commission focuses on prevention, which aims to avoidance of adverse impacts on the integrity of the System and on the other hand, deals with the control functions. According to the administrative units' employees, corruption is one of the main reasons for reduction of the integrity of the System, with its elimination an enormous step would be taken towards its strengthening. Since both, the integrity and elimination of the causes are very complex concepts, the processes would be long-lasting and complicated. In conclusion, even though the Commission plays a key role in ensuring the integrity of the System, one should bear in mind that it is still part of the system. Currently, the Commission is in the process of changing its Senate. This change will affect Commission's work, public image and consequently the integrity of the system. What change in strengthening of the integrity, if any will the new Senate of Commission introduce, only time will tell.

Keywords: integrity, system of civil servants, the integrity of the civil service system, the Commission for Prevention of Corruption, corruption.

1 Kazalo

Vsebina

1	Kazalo.....	5
2	Uvod.....	8
3	Cilji, hipoteza in raziskovalna vprašanja.....	9
3.1	Relevantnost, cilji in pomen magistrskega dela	10
3.2	Na literaturo oprte teze, hipoteze in raziskovalna vprašanja	12
3.3	Metodologija oz. metode preučevanja.....	12
4	Teoretična izhodišča.....	14
4.1	Integriteta.....	14
4.2	Integriteta sistema javnih uslužbencev	16
4.3	Dejavniki, ki vplivajo na integriteto	17
4.4	Javna uprava in sistem javnih uslužbencev	24
4.4.1	Javna uprava.....	24
4.4.2	Sistem javnih uslužbencev	26
4.5	Delovanje upravnih enot.....	28
5	Zakonodajna ureditev področja.....	30
5.2	Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)	31
5.3	Načrt integritete	32
5.4	Etika in etični kodeks	33
6	Organizacije, ki vplivajo na zagotavljanje integritete in njihove ključne funkcije	34
6.1	Komisija za preprečevanje korupcije	34
6.1.1	Naloge in pristojnosti komisije:	36
6.1.2	Problemi pri delovanju Komisije za preprečevanje korupcije	37
6.1.3	Javnost o Komisiji za preprečevanje korupcije.....	37
6.2	Društvo Integriteta.....	38

6.2.1	Problemi pri delovanju Društva Integriteta	39
6.2.2	Pojavnost Društva Integriteta v medijih.....	40
7	Analiza:	40
7.1	Stanje korupcije v Sloveniji.....	42
7.2	Analiza poročil Komisije za preprečevanje korupcije.....	43
7.2.1	Delovanje Komisije za preprečevanje korupcije na področju preprečevanja korupcije.....	43
7.2.2	Število prejetih in rešenih prijav	44
7.2.3	Vsebina obravnavanih prijav.....	45
7.2.4	Postopki na katere se nanašajo domnevno korupcijska dejanja.....	45
7.2.5	Način podaje prijave.....	46
7.2.6	Center za integriteto in preventivo	46
7.2.7	Izvedba izobraževanj za izdelavo Načrtov Integritete	47
7.3	Samooocena Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev	48
7.4	Integriteta sistema javnih uslužbencev na ravni upravnih enot in vloga Komisije za preprečevanje korupcije z vidika javnih uslužbencev zaposlenih na upravnih enotah	49
7.4.1	Ali problem integritete sistema javnih uslužbencev sploh obstaja?.....	49
7.4.2	Kaj zmanjšuje ugled javnih uslužbencev?.....	50
7.4.3	Obstoj dejavnikov, ki zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev na ravni upravnih enot.....	52
7.4.4	Nadzor nad delom javnih uslužbencev.....	53
7.4.5	Vloga Komisije za preprečevanje korupcije	55
7.5	Aktualno dogajanje v povezavi s Komisijo za preprečevanje korupcije.....	56
8	Zaključek.....	64
9	Literatura	67
	Priloge	73
	Priloga A: Vsebina obravnavanih prijav	73

Priloga B: Odgovori Natalije Drnovšek s Komisije za preprečevanje korupcije.....	73
--	----

Kazalo tabel:

Tabela 4.1: definicije integritete po različnih avtorjih	14
Tabela 7.1: Stopnja korupcije v Sloveniji, po podatkih Transparency International	43
Tabela 7.2: Pregled dogajanja v zvezi z odstopom senata Komisije za preprečevanje korupcije	56

Kazalo slik:

Slika 4.1: Dejavniki, ki vplivajo na lastnosti posameznika in njegovo integriteto	17
Slika 4.2: Kaj je javna uprava?.....	25
Slika 4.3: Lastnosti javnih uslužbencev po Mertonu	27
Slika 4.4: Naloge upravnih enot	29
Slika 6.1: Organizacija Komisije za preprečevanje korupcije	36
Slika 6.2: Dejavnosti Društva Integriteta	39

Kazalo grafikonov:

Grafikon 7.1: Število prejetih in rešenih prijav	44
Grafikon 7.2: Postopki na katere se nanašajo domnevno koruptivna dejanja.....	45
Grafikon 7.3: Način podane prijave	46
Grafikon 7.4: Izvedena izobraževanja za izdelavo Načrtov Integritete	48
Grafikon 7.5: Se vam zdi, da obstaja v Sloveniji pomanjkanje integritete sistema javnih uslužbencev	50
Grafikon 7.6: Kaj najbolj zmanjšuje ugled javnih uslužbencev?.....	51
Grafikon 7.7: Ali ste se že srečali z dejanji korupcije?	52
Grafikon 7.8: Poskusi vplivanja posameznikov ali posameznih skupin na sprejetje določene odločitve uradnikov upravnih enot.....	53
Grafikon 7.9: Ali je potrebno izvajati nadzor nad delom javnih uslužbencev	54
Grafikon 7.10: Kako bi ocenili delo Komisije za preprečevanje korupcije?	56

2 Uvod

Integriteta sistema javnih uslužbencev se postavlja pod vprašanje na račun korupcije, lobiranja in politizacije. Da sistem javnih uslužbencev ne bi izgubljal na svoji veljavi se pojavljajo načini kako bi se to preprečilo. En izmed pomembnih akterjev, ki skrbi za ohranjanje kredibilnosti in zagotavljanje integritete je Komisija za preprečevanje korupcije. »Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitev učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih« (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 5. čl.).

Korupcija in integriteta sta dva medsebojno povezana pojma, pri katerem je pomanjkanje integritete podlaga za razvoj korupcije. Ta dva pojma sta si tudi v nasprotju, saj integriteto enačimo s pozitivnim, med tem ko ima korupcija negativno konotacijo. Komisija za preprečevanje korupcije tako na eni strani skrbi za odkrivanje in preprečevanje korupcije, hkrati pa se z različnimi mehanizmi trudi krepiti integriteto. Komisija za preprečevanje korupcije celo navaja, da je »eden najosnovnejših mehanizmov preprečevanja korupcije vzgoja otroka v osebo z integriteto, torej osebo, ki je moralna, poštena in načelna. Enako pomembno je tudi ozaveščanje odraslih o etiki, integriteti in nevarnosti korupcije« (Komisija za preprečevanje korupcije 2012).

»Oseba z integriteto ima ničelno toleranco do korupcije, kar pomeni, da ni dojemljiva za tovrstna dejanja. Če torej naleti na koruptivno ravnanje, ustrezno ukrepa – opozori kršitelja na nepravilnosti oziroma koruptivno ravnanje prijavi pristojnim organom« (Komisija za preprečevanje korupcije 2012). To da se nepravilnosti prijavi pristojnemu organu, pa še ni dovolj. Posameznik je opravil svoje, vendar mora tudi pristojni organ odreagirati in z nadzorom in sankcioniranjem poskrbeti, da se nepravilnosti odpravijo.

V magistrski nalogi bom preučevala vlogo organa, ki je v Sloveniji pristojen za preprečevanje korupcije in za krepitev integritete. Pri tem se ne bom osredotočila na primarno funkcijo organa, ki je preprečevanje korupcije ampak na njegovo prav tako pomembno nalogo, ki je neposredno povezana s preprečevanjem korupcije, na zagotavljanje integritete sistema javnih uslužbencev.

Da bo magistrsko delo celovito moram v začetku pojasniti osnovne pojme, ki me bodo spremljali v celotni nalogi.

3 Cilji, hipoteza in raziskovalna vprašanja

Cilj moje raziskovalne naloge bo v prvi vrsti ugotovit sam pomen obstoja Komisije za preprečevanje korupcije, kot samostojnega organa.

Cilj bo ugotoviti zakaj se sploh pojavlja vprašanje pomanjkanja integritete sistema javnih uslužbencev. Da se vprašanje integritete pojavlja, kažejo že obstoj zakonodaje na tem področju, ki zagotavlja in pomaga krepiti integriteto sistema, obstoj različnih etičnih in drugih kodeksov, ki priporočajo določeno vedenje, ter ne nazadnje obstoj Komisije za preprečevanje korupcije in drugih organizacij (nacionalnih in tudi mednarodnih), ki skrbijo za krepitev integritete. Odkrivanje vzrokov zakaj se integriteta sistema javnih uslužbencev postavlja pod vprašanje je ključno, da se integriteta sistemu javnih uslužbencev lahko zagotovi.

Krepitev integritete bom pogledala iz več zornih kotov. Kot temelj bom vzela slovensko zakonodajo in predpise (kodekse, resolucije), ki morajo biti osnova za zagotavljanje integritete in tudi za odpravljanje vzrokov, ki zmanjšujejo integriteto sistema. Tako bom v tem smislu pogledala:

- kako slovenska zakonodaja definira integriteto sistema javnih uslužbencev,
- kako definira sam sistem javnih uslužbencev,
- na kake načine odpravlja vzroke, ki bi potencialno vplivali na integriteto (preventivo), ter
- kako odpravlja vzroke, ko je enkrat integritete že oslABLJENA.

Iz teoretičnih izhodišč, ki jih postavljajo zakonodaja in drugi predpisi, bom preverila kako je z integriteto v praksi. Kako se krepiti integriteta v praksi bom pogledala skozi obstoj različnih organizacij, ki so ustanovljene z namenom krepitve integritete in odpravljanja vzrokov, ki negativno vplivajo na integriteto. Za boljšo obvladljivost naloge bo ključna organizacija, katere naloge in predvsem vlogo bom preučevala Komisija za preprečevanje korupcije.

Prav tako sem se zaradi metodoloških ovir omejila tudi na del javnih uslužbencev, pri katerih bom preučevala vlogo Komisije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev. Preučevala bom javne uslužbence zaposlene pri upravnih enotah. Na ravni javnih uslužbencev bo v prvi vrsti moj cilj, da ugotovim, ali se javni uslužbenci zaposleni pri upravnih enotah,

sploh srečujejo s problemom pomanjkanja integritete, z dejavniki, ki zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev in kako sami preprečujejo te dejavnike. Preučevanje vloge Komisije je šele potem smiselno, ko ugotovimo, da problem dejansko v praksi obstaja, saj bi siceršnji obstoj Komisije bil brezpredmeten. Nazadnje bo moj cilj ugotoviti še v kako pomemben se jim zdi obstoj Komisije pri tem, da krepi integriteto sistema javnih uslužbencev.

Pri upravljanju državne in lokalne skupnosti je gotovo veliko skušnjav za neetično oziroma koruptivno vedenje in ravnanje. Ob poštenosti, pokončnosti in strokovnosti javnih uslužbencev in funkcionarjev je odvisno, na koliko bodo vplivale priložnosti nemoralno in protipravno delovanje. Etične in pravne norme so eno od sredstev za usmerjanje uslužbencev in funkcionarjev v dobro upravljanje javnih finančnih sredstev in javnih zadev nasploh (Igličar 2006, 22).

3.1 Relevantnost, cilji in pomen magistrskega dela

Upravnemu delu je treba priznati poseben družbeni pomen, od upravnih uslužbencev pa zahteva posebno odgovornost pri delu, posebno prizadevnost in strokovno opravljanje njihovega dela ter bolj kulturnen in bolj etičen odnos do ljudi in družbenega okolja (Bostič 2000, 10).

V medijih pogosto zasledimo številne prispevke o korupciji v javnem sektorju, ki se nanašajo na ravnanje javnih uslužbencev, ki ni v skladu s pričakovanji in tudi ne s pravnimi predpisi (Golob 1988, Tratnik Volasko 1999, Ferlinc 2000, Platan 1999, Oberstar 2001, Kozorog Blatnik 2011, Mauser 2010, RTV Slovenija 2011, Trampuš 2010, Mladina 2010a in Mladina 2010b). Ta tematika je trenutno še posebno izpostavljena s primerom Rada Pezdirja, ki je o obstoju korupcije v javni upravi javno spregovoril (RTV Slovenija 2012a, RTV Slovenija 2012b, RTV Slovenija 2012c). Že samo ti medijski prispevki postavijo pod vprašanje integriteto sistema javnih uslužbencev. Kot glavni dejavnik, ki omaje integriteto se največkrat pojavlja ravno korupcija. Tako ravnanje javnih uslužbencev ni v skladu s pričakovanji se pravi, da se s tem ruši integriteta sistema, če vzamemo njeno definicijo po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, ki pravi da je »integriteta 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« (ZIntPK, 4. čl, tretji odstavek). Iz tega lahko razberemo, da ima ključno vlogo pri integriteti etika zaposlenih, v tem primeru javnih

uslužbencev ter njihove osebnostne lastnosti. Pri delu javnih uslužbencev pa je po Bostiču in Koširju (1997) pomembna tudi samostojnost pri delu in neposredno odgovornost za delo, ki ju ovira dejstvo, da upravno delo še vedno prepogosto enačimo s pojmom administracija in ga razumemo le kot servis za zadovoljevanje interesov ljudi in predstavniških in političnih struktur.

Poleg korupcije je pomemben dejavnik, ki omaje integriteto in pravilno ravnanje javnih uslužbencev lobiranje (Fink Hafner 2007, Nownes 2006 in Zetter 2008). »Lobiranje v politike je popolnoma običajen pojav. Za doseganje določenih prednosti in ugodnosti se skuša vplivati na vodilne politične strukture in v okvirih legalnega ni vedno lahko ostati« (Dobovšek 2008, 48).

»Korupcija se pojavlja v svetu kot politični, sociološki in zakonodajni problem. Je problem celotne družbe in nanj moramo gledati sistemsko, kajti le tako ga lahko odpravljamo« (Dobovšek 2004, 220).

Javna uprava sprejema odločitve o tem, kaj zaradi javnega interesa prenesti iz zasebne sfere v javno. Nekateri zadeve prenaša s področja svobodnega odločanja na področje javnega odločanja, ki deluje na podlagi prisile, zato se uveljavljanje javnih interesov neizogibno dotakne zasebnih interesov. Zaradi kratenja določenih interesov javna uprava družbi zagotavlja v zameno druge dobrine (Andoljšek in Seljak 2005, 33).

En izmed pomembnih akterjev, ki skrbi za ohranjanje kredibilnosti in zagotavljanje integritete javnega sektorja in s tem sistema javnih uslužbencev je Komisija za preprečevanje korupcije.

Za krepitev integritete, proaktivne kulture preprečevanja korupcije in krepitev sposobnosti identifikacije korupcijskih tveganj, ter izbora najustreznejših ukrepov za njihovo odpravljanje, je proces izdelave načrta integritete celo bolj pomemben kot sam načrt integritete, ker od zavezancev zahteva, da kot dobri in skrbni gospodarji sproti ugotavljajo tveganja in iščejo najboljše možne rešitve za odpravo vzrokov korupcije pred nastankom posledic (Komisija za preprečevanje korupcije 2011, 37).

Tako bo cilj moje naloge, da utemeljim pomen integritete sistema javnih uslužbencev in vlogo Komisije za preprečevanje korupcije pri krepitvi integritete v okviru vseh razpoložljivih virov. Hkrati pa želim pokazati tudi na morebitne pomanjkljivosti, ki so še pri vršenju nadzora

nad korupcijo in lobiranjem, kot dvema glavnima razlogoma za šibitev integritete sistema javnih uslužbencev, ter podati možne predloge za odpravo le teh.

3.2 Na literaturo oprte teze, hipoteze in raziskovalna vprašanja

Moje vodilno **raziskovalno vprašanje** bo: *»Na kakšne načine Komisija za preprečevanje korupcije zagotavlja integriteto sistema javnih uslužbencev?«*

Iz tega pa sem izpeljala naslednji **hipotezi**:

»Korupcija je glavni vzrok, da se integriteta sistema javnih uslužbencev postavlja pod vprašanje, zato Komisija za preprečevanje korupcije v prvi vrsti skrbi za preprečevanja tega vzroka.«

»Komisija za preprečevanje korupcije ima s preventivnimi dejavnostmi, ki jih izvaja tudi vlogo krepitve integritete.«

Poleg vodilnega raziskovalnega vprašanja in hipotez, pa si bom pomagala še z naslednjimi raziskovalnimi vprašanji:

- Kaj pomeni integriteta in kateri so dejavniki, ki vplivajo na integriteto?
- Zakaj je vprašanje integritete sistema javnih uslužbencev pomembno, oz. zakaj se integriteta sploh postavlja pod vprašanje?

3.3 Metodologija oz. metode preučevanja

Raziskovalno dejavnost bi lahko »na kratko definirali kot sistematično ustvarjanje, pridobivanje, poglobljanje in razširjanje znanja ter kot prenos dosežkov znanosti v družbeno prakso. Značilno za raziskovalno dejavnost je, da temelji na ustvarjalnosti, uporablja znanstvene metode, njeni rezultati pa vsebujejo prvine izvirnosti ali novosti« (Pokorny in Ribarič Lasnik 2006, 5).

»V strokovni literaturi je poudarjena tako pomembnost vloge teorije kakor tudi empirije, predvsem pa njune medsebojne povezanosti in vplivanja« (Mitar 2000, 16), tako bom tudi v tej nalogi prepletla teorijo in analitični del, tako, da bom najprej sistematično pregledala že obstoječo literaturo in s pomočjo katere bom naredila lastno analizo.

Pomemben element pri preučevanju je tudi objektivnost, ki je v družboslovnem raziskovanju nekoliko drugačna kot v naravoslovnih znanostih. Toš in Hafner Fink (1997, 41) sta jo opredelila kot odnos do stvarnosti, na družboslovnem področju kot odnos do družbene realnosti, ki se izraža v težnji, da bi pri obravnavanju kakršnegakoli problema vključili vse

dosegljive empirične informacije, da bi zbrali še dodatne, še neznane, če lahko pričakujemo oziroma predvidevamo, da so pomembne z vidika raziskovalnega bistva preučevanja pojava.

Tako bom vključila v raziskavo vse razpoložljive podatke. Najprej bom naredila analizo poročil Komisije za preprečevanje korupcije, iz katerih bom razbrala podatke o korupciji kot glavnem dejavniku, ki vpliva na integriteto sistema javnih uslužbencev.

Moje raziskovanje bo temeljilo na pregledu že obstoječe literature in sekundarnih podatkov o ureditvi sistema javnih uslužbencev, korupciji, lobiranju in interesnih skupinah v Sloveniji. Pregledala bom podatke že opravljenih raziskav, ki merijo stopnjo korupcije in mnenje posameznikov o integriteti sistema javnih uslužbencev.

Ker bom podrobno preučevala vlogo Komisije za preprečevanje korupcije bom naredila študijo primera, za katero velja da: »temelji na poglobljenem empiričnem raziskovanju enega ali manjšega števila pojavov, da bi s tem raziskali strukturo posameznega primera ter z razvojem in evalvacijo teoretičnih razlag razjasniti značilnosti večjega števila podobnih pojavov« (Ragin v Vennesson 2008, 226).

Da bo moje raziskovanje o vlogi Komisije za preprečevanje korupcije pravilno usmerjeno bom raziskovala s pomočjo naslednjih indikatorjev:

- Stopnja korupcije v Sloveniji in načini odkrivanja → izveden intervju s predstavniki Komisije za preprečevanje korupcije
- Javno mnenje (iz že opravljenih raziskav)
- Mnenje javnih uslužbencev o vlogi Komisije za preprečevanje korupcije (izvedena lastna anketa na upravnih enotah)
- Število obravnavanih prijav od leta 2004 do 2010 → kaže na učinkovitost dela Komisije za preprečevanje korupcije.
- Postopek na katerega se nanašajo prijave → kaže za katera področja je delo komisije še posebej pomembno.
- Način podajanja prijav → raznolikost možnosti za prijavo, ki jih komisija ponuja kaže na dobro organiziranost in uporabnikom prijazen dostop.
- Vir prijav (anonimno ali znani prijavitelj) → možnost zaščite prijavitelja in s tem uporabniku prijazen način.
- Število prejetih in rešenih prijav po letih → odraža učinkovitost dela Komisije za preprečevanje korupcije.

- Koruptivna ravnanje po sektorjih → nam pokaže kateri sektorji so posebej izpostavljeni in nad katerimi je potrebno izvajati več nadzora, se pravi je delo komisije pri njih bolj ključnega pomena.

4 Teoretična izhodišča

Poznavanje teoretskega ozadja je za uspešno izpeljano analizo nujno, saj se s poznavanjem že obstoječih teorij in dognanj lažje usmerimo in najdemo nova dejstva. Najprej bom definirala pojme, ki se ves čas pojavljajo v nalogi in poznavanje katerih je tudi ključno, da bom lahko izvedla analizo. Najprej bom opredelila:

- Kaj je integriteta?
- Kaj je sistem javnih uslužbencev?
- Kaj je integriteta sistema javnih uslužbencev?
- Kaj je Komisija za preprečevanje korupcije?

Za vsako od navedenih alinej bom opredelila glavne značilnosti in kaj najbolj vpliva nanj.

4.1 Integriteta

Pojavlja se več definicij integritete. V tabeli 4.1 je predstavljenih nekaj različnih pogledov na to, kaj je integriteta.

Tabela 4.1: definicije integritete po različnih avtorjih

	Integriteta je:
Delattre (1996, 23)	»stalna naravnost, pripravljenost, odločenost in vzpostavljena navada, da človek ravna prav, čeprav ni nikogar, ki bi ga primoral, razen njega samega«, »je nenadomestljiva osnova dobrega prijateljstva, zakona, starševstva, športnega in državljanskega duha ter dobre javne službe«
Vicchio (1997)	Oseba z integriteto je nekdo, ki ima smiselno povezano in relevantno stabilno celoto osnovnih moralnih vrednot in vrlin, katerim

	svobodno in resnično predan, in ki se odraža v njegovem ravnanju in vedenju.
Becker (1998, 158)	»je načelo biti načelen, delati to, kar govoriš, ne gledati na emocionalne in družbene pritiske, in ne dopuščati, da bi kakršni koli iracionalni razlogi premagali posameznikova razumska prepričanja«
Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (4. čl.)	»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«
Komisija za preprečevanje korupcije (2012)	<p>»je celovitost, skladnost, pristnost, poštenost, verodostojnost.«</p> <p>Oseba z integriteto je oseba, ki govori to, kar misli, in dela to, kar govori, skladno z moralnimi normami in veljavnim pravom.</p> <p>Družba z integriteto je družba, ki jo sestavljajo osebe z integriteto.</p> <p>Organizacija z integriteto je organizacija, ki ima zaposlene osebe z integriteto, obenem pa deluje skladno z etičnimi normami, zapisanimi v etičnih kodeksih organizacij, in veljavnim pravom.</p>
Kečović (2009, 8)	je celota naših osebnostnih lastnosti, ki nas vodijo in usmerjajo, da si pri ustvarjanju dosežkov po najboljših močeh prizadevamo živeti in ravnati v skladu z moralnimi

	<p>prepričanja, etičnimi normativi in standardi, ne glede na morebitne grožnje in posledice... je neka krovna vrлина, ki z življenjsko modrostjo povezuje moralno-etične in intelektualne vrline posameznika, družbe, države in prava.</p>
--	--

Kot je razvidno iz tabele 4.1 je integriteta pozitivna lastnost, ki se ves čas oblikuje in spreminja. Ves čas se prepleta z etiko in moralo in nanjo lahko različni dejavniki različno vplivajo.

4.2 Integriteta sistema javnih uslužbencev

Integriteta je pozitivna lastnost in kot je omenjeno že zgoraj, se ves čas oblikuje, kar pomeni, da lahko pride tudi do pomanjkanja ali izgube integritete. Glede na to, da je to lastnost posameznika, gre pri integriteti sistema za skupek integritet vsakega posameznika, ki je vključen v posamezen sistem. Ko preučujemo integriteto sistema torej preučujemo skupek integritet in če govorimo o pomanjkanju integritete nekega sistema, gre hkrati za pomanjkanje integritet posameznikov, ki so vključeni v ta sistem. In tudi, ko se organizacije ukvarjajo z zagotavljanjem integritete določene druge organizacije, morajo zagotoviti integriteto vseh vključenih posameznikov. »Ljudje, ki tvorijo organizacijo, so glavni vir moči, potenciala pa tudi problemov in rešitev. Tudi znotraj organizacije namreč delujejo različni interesi, ki so odvisni od položaja ljudi v organizaciji. Problem lahko izbruhne zaradi poudarjanja različnih vrednot, drugih prioritet, med svobodo dela in njenim nadzorom« (Pečarič 2011, 373). V organizaciji se morajo oblikovati skupne norme na podlagi katerih se lahko zgradi skupna integriteta. Pečarič (2011, 374) pa opozarja na to, da je »večina norm v delovnem okolju subtilno ustanovljenih; v veljavo pridejo skozi čas, ne da bi bilo karkoli rečenega okoli njih, tako da se člani skupin komajda zavedajo, da norme v obliki neformalnih pravil sploh obstajajo« (Pečarič 2011, 374).

Z moralno in vestjo je močno povezana kultura, ki nam privzgaja določene vrednote in vzpodbuja k določenim ciljem. Vrednote in cilji pa so drugačni od naroda do naroda. Zato ni presenetljivo, da človek ne pusti kulture doma, pač pa jo nese s seboj, kamorkoli gre, tako tudi v službo. Skupek posameznih kulturnih značilnosti posameznikov v organizaciji tvori organizacijsko kulturo; tako so tudi državni organi del širše kulture v določeni

družbi, ki širše kulturne vrednote ustrezno prenašajo v delo organizacije (Pečarič 2011, 377).

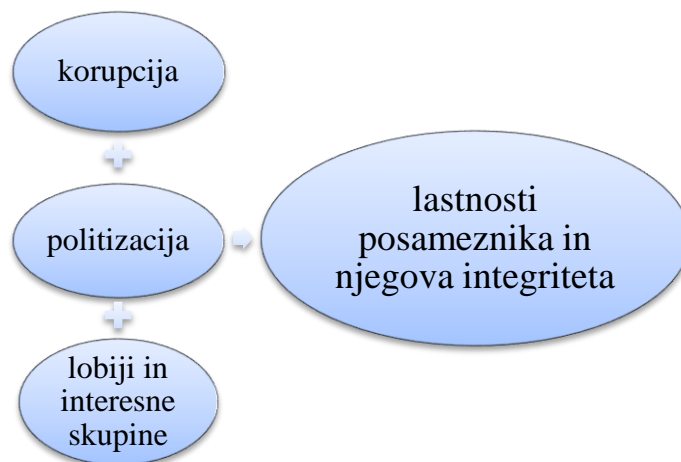
Pri izvajanju preventivne dejavnosti Komisije za preprečevanje korupcije je najpomembnejše orodje Načrt Integritete preko katerega pomaga Komisija zagotoviti integriteto sistema javnih uslužbencev.

Na ravni sistema, družbene skupnosti, javnega sektorja ali katerekoli socialne skupine predstavlja integriteta namreč celovito in uravnoteženo stanje učinkovitega obvladovanja tveganj, ki ogrožajo obstoj in uspešno delovanje tako posameznika kot institucij in družbe. Za doseganje tega stanja se morajo sistem in ljudje v njem nenehno učiti in izkustveno rasti, proaktivno delovati, se usmerjati na reševanje problemov ter jih reševati z načrtnostjo in celovitostjo vseh dejavnikov: organizacijskih, normativnih, funkcionalnih (Komisija za preprečevanje korupcije 2011, 37).

4.3 Dejavniki, ki vplivajo na integriteto

Kot smo videli, je integriteta nekaj kar se gradi in ni sama po sebi umevna. Glede na različna teoretična izhodišča je integriteta skupek posameznikovih lastnosti, ki so odvisne od njegove morale in etičnega ravnanja. Glavni dejavnik, ki vpliva na integriteto so torej značajske lastnosti posameznika. Lastnost posameznika je nekaj subjektivnega, na kar je mogoče vplivati in pod različnimi vplivi se tudi te lastnosti lahko spremenijo. Obstajajo različni dejavniki, ki skušajo vplivati na posameznike, da ravnajo drugače, kot bi bilo v dani situaciji moralno in etično. Glavni dejavniki, ki znotraj sistema javnih uslužbencev najbolj vplivajo na integriteto so:

Slika 4.1: Dejavniki, ki vplivajo na lastnosti posameznika in njegovo integriteto



Najprej bom opredelila, kaj so posamezni od navedenih pojmov, ki vplivajo na lastnosti posameznika in nato bom opredelila, kaj to pomeni za integriteto posameznika in posledično za integriteto posamezne organizacije.

Samostojnost pri delu in neposredno odgovornost za delo ovira dejstvo, da upravno delo še vedno pre pogosto enačimo s pojmom administracija in ga razumemo le kot servis za zadovoljevanje interesov ljudi in predstavniških in političnih struktur (Bostič in Košir 1997, 20). Hkrati pa je »dejstvo, da razmejitev med politiko in upravo ni povsem jasna. Upravni uslužbenec neizogibno postane vpleten v politične, politik pa v upravne zadeve« (Bostič in Košir 1997, 20).

Upravnemu delu je treba priznati poseben družbeni pomen, od upravnih uslužbencev pa zahteva posebno odgovornost pri delu, posebno prizadevnost in strokovno opravljanje njihovega dela ter bolj kulturnen in bolj etičen odnos do ljudi in družbenega okolja (Bostič 2000, 10).

Upravni uslužbenci morajo opravljati svoje delo samostojno, tako kot jim veva zakon. Zaradi varovanja javnega interesa in interesa strank odločajo v upravnih stvareh mnogokrat drugače, kot si želi stranka v postopku (Bostič in Košir 1997, 21).

Pri sprejemanju družbenih odločitev in njihovem uresničevanju gre za zapleten proces, ki je sestavljen iz mnogih med seboj povezanih strokovnih področij in za zelo zahtevno strokovno delo, ki vključuje veliko družbene odgovornosti, ki se nalaga upravnim uslužbencev. Sklenjen obtok aktivnosti upravnih organov oziroma funkcionalne pristojnosti od priprave podlag za odločitve pristojnih organov do uresničevanja teh odločitev kaže na pomembnost upravnega dela in na vpliv upravnih uslužbencev na urejanje družbenih razmer (Bostič 2000, 10).

4.3.1 Korupcija

Kot glavni dejavnik, ki vpliva na integriteto sistema javnih uslužbencev se vedno pojavi korupcija. Korupcija je pojem, ki se vedno pogosteje pojavlja v povezavi z delovanjem javne uprave in v tem pogledu neposredno z delovanjem javnih uslužbencev. Tudi organ, ki v Sloveniji skrbi za preprečevanje korupcije se hkrati ukvarja z zagotavljanjem integritete. S tega lahko sklepamo, da sta oba pojma med sabo povezana. Pojma sta si med seboj zelo različna. Integriteta se dojema kot nekaj pozitivnega in nekaj, kar bi moralo obstajati, med tem ko se korupcija dojema kot nekaj negativnega in nekaj, kar v družbi sploh ne bi smelo

obstajati. Ključna povezava med integriteto in korupcijo pa je v tem, da korupcija zmanjšuje integriteto in hkrati, če je zagotovljena integriteta, do korupcije sploh ne pride.

Etimološko gledano beseda korupcija izvira iz latinskega glagola corrumpere, ki pomeni pokvariti, poškodovati, izpriditi, pa tudi zapeljati, podkupiti, v današnjem pomenu besede pa se praviloma izenačuje s podkupovanjem. Enotna definicija korupcije sicer ne obstaja, za kar obstaja več razlogov, eden od njih je tudi ta, da je to družbeni pojav, ki se spreminja s časom in je vezan na določeno okolje (Rakar 2006, 23).

Korupcija ima vedno negativno konotacijo in pomeni za državljane nekaj slabega.

Tako kot povsod v svetu v Republiki Sloveniji korupcija po definiciji škoduje državljanom in državi, ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne institucije, zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir ter z omejevanjem proste konkurence in zmanjševanjem učinkovite razdelitve sredstev ovira ekonomski razvoj (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, I. točka).

Tudi glede korupcije obstajajo različne definicije, kaj je korupcija.

Korupcija, kot jo razume Resolucija, je, skladno z določbami Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04), definirana na naslednji način: Korupcija je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, II. točka).

Dobovšek (2004, 219) je opredelil kaj pomeni korupcija v javni upravi. Tako je po njem korupcija:

- proces, v katerega sta vpleteni najmanj dve osebi, od katerih je najmanj ena zaposlena v javnem sektorju;
- je vedno namenska;
- pomeni nedovoljeno zlorabo javnega interesa za zasebno korist;
- je kršenje pravne norme;
- ruši temelje demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava.

»Korupcija se pojavlja v svetu kot politični, sociološki in zakonodajni problem. Je problem celotne družbe in nanj moramo gledati sistemsko, kajti le tako ga lahko odpravljamo« (Dobovšek 2004, 220).

Pravo torej določa normativni okvir delovanja proti korupciji, ki ga je mogoče deliti na preprečevanje in boj proti korupciji oziroma na preventivno in koruptivno (represivno) delovanje. V prvem primeru se odpravljajo vzroki za nastanek korupcije, v drugem preiskuje, preganja in sankcionira ugotovljene primere tega pojava. Obe aktivnosti morata biti med seboj usklajeni, ker sta med seboj povezani, saj represiva v določeni meri deluje tudi preventivno (Rakar 2006, 27).

Stopnja gospodarskega razvoja Republike Slovenije, njen letni družbeni proizvod in drugi ekonomski kazalci našo državo uvrščajo ob bok nekaterim članicam Evropske Unije. To pomeni, da koruptivna dejanja pri nas praviloma niso eksistencialno pogojena ampak služijo določenim privilegijem in izboljšanju materialnega položaja posameznikov in skupin, ki se z njimi ukvarjajo. Tako motivirani posamezniki pri zasledovanju individualnih koristi izkoriščajo slabosti, napake in pomanjkljivosti, ki jih s sabo prinašajo pospešeno vzpostavljanje institucij novonastale države, sprememba v tipu političnega sistema, procesi lastninjenja in razvoj gospodarstva v pogojih proste konkurence (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, VI. točka).

4.3.2 Interesne skupine in lobiji

Podobno kot sta povezana korupcija in integriteta, sta povezana tudi integriteta in interesne skupine ter lobiranje. Z lobiranjem lahko pride do izgube integritete. Zakon o javnih uslužbencih v 28. členu pravi, da »uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko«.

»Interesne organizacije so pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih in pravnih oseb, v imenu in na račun katerih lobisti opravljajo dejavnost lobiranja« (4. čl. ZIntPK). Iz tega izhaja, da so interesne skupine povezane najprej z lobisti in tako posledično vplivajo na integriteto sistema javnih uslužbencev.

Lobiji: »Lobiranje v politiki je popolnoma običajen pojav. Za doseganje določenih prednosti in ugodnosti se skuša vplivati na vodilne politične strukture in v okvirih legalnega ni vedno lahko ostati« (Dobovšek 2008, 48).

Ob ponujanju protiuslug, doseganju prednosti in koristi, pa se lahko ponovno postavi vprašanje, kje se končajo meje lobiranja in kje se prične korupcija (Dobovšek 2008, 48).

Razvoj demokratičnih vrednot in dozorevanje političnega sistema ljudstvu omogoča, da s svobodno voljo sodelujejo v političnih procesih in procesih odločanja, ter na ta način vpliva na politične elite, da le-te sprejmejo določene odločitve v skladu z njihovimi interesi in prepričanji. Takšne oblike političnega sodelovanja se kažejo tudi na individualni, kot tudi na kolektivni ravni. V prvem primeru gre za izkoriščanje volilne pravice, v drugem pa za povezovanje v razne interesne skupine, ki naslavljajo svoje zahteve na politično oblast v upanju, da bodo uresničene (Dobovšek 2008, 49).

Oziroma kot pravi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije v 14. točki 4. člena:

Lobiranje je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev (Komisija za preprečevanje korupcije 2012).

Novak (2006, 21) navaja, da je »lobiranje storitev, ki ima jasno definirane naslednje dejavnike: naročnika, izvajalca, dodano vrednost, pravila igre in etične norme«.

»Lobisti zaradi narave svojega dela lahko odločujoče vplivajo na zakonodajo in vplivne javnosti, s tem pa tudi na razvoj in smer demokracije in družbenega in poslovnega življenja« (Novak 2006, 24). Prav zaradi tega vpliva, predvsem pa na drugi strani zaradi uporabe določenih sredstev s katerimi vplivajo, lahko zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev. »Osnovni namen lobiranja je vplivanje na stališča in odločitve odločevalcev s pomočjo usmerjenega komuniciranja ... Osnovno izhodišče pri lobiranju naj bo, da je lobiranje predvsem komuniciranje z vplivnimi javnostmi (vlado, parlamentom in političnimi strankami)« (Novak 2006, 25). S tega gledišča lobiranja na ravni vplivanja na delo javnih uslužbencev na upravnih enotah niti ne vpliva veliko, saj gre na ravni upravnih enot za

izvrševanje zakonodaje in ne za sprejemanje zakonodaje. Kljub vsemu pa je lobiranje tudi na tej ravni mogoče, ko gre za izdajo določenih dovoljenj in upravnih aktov.

Kljub temu, da pri upravnih enotah ne gre za sprejemanje odločitev, ampak zgolj za izvajanje politih, lahko tudi na tej ravni prihaja do delovanja interesnih skupin in lobiranja. Fink Hafnerjeva (2007, 8) poudarja, da v Sloveniji lobiji delujejo predvsem pri vplivanju na odločitve državnega zbora in vlade, prav tako pa omenja, da se vpliva na delo uradnikov v javni upravi.

Tako se problem etičnosti pa tudi racionalnosti v javnem sektorju še stopnjuje navkljub nekaterim sprejetim pravilom na tem področju. Možni dodatni ukrepi za krepitev etičnosti delovanja v javnem sektorju in posebej tudi ukrepi na področju lobiranja bi lahko pripomogli k zmanjšanju zlorab, s tem pa tudi k večanju sedaj relativno nizke legitimnosti osrednjih političnih akterjev in institucij (Fink Hafner 2007, 19).

»Ker v Sloveniji zaradi specifičnosti starega političnega sistema avtonomno delovanje interesnih skupin in lobiranje v modernem smislu ni bilo dopustno, v obstoječi politični kulturi ni izoblikovanih kulturnih standardov na podlagi katerih bi lahko relativno jasno razločevali med dopustnim in nedopustnim« (Fink Hafner 2007, 10).

Kljub temu, da imajo interesne skupine in lobiranje za demokratične sisteme pozitivne učinke, Fink Hafnerjeva (2007, 12) opozarja na njihov negativen prizvok, ki so ga dobili zaradi uporabe nelegitimnih metod za doseg svojih ciljev. Nelegitimni pristopi, ki jih lobisti uporabijo so po Fink Hafnerjevi (2007, 19) naslednji:

- podkupovanje s finančnimi sredstvi, materialnimi dobrinami,
- korupcija v prikriti materialni obliki (npr. uporaba storitev, katerih plačnik je lobi oz. lobist),
- korupcija v različnih nematerialnih oblikah (npr. trgovanje s položaji),
- prikrojevanje podatkov (nepošteno navajanje podatkov lobiranim odločevalcem),
- nepošteno pridobivanje in širjenje uradnih podatkov in z grožnjami.

V kolikor interesne skupine oziroma lobisti uporabijo tovrstne pristope za doseg svojih ciljev, njihovo ravnanje negativno vpliva na delo javnih uslužbencev. Če javni uslužbenci odobravajo tovrstna sredstva to pomeni, da ne delujejo v skladu z etičnimi kodeksi in standardi in na ta način izgubljajo svojo integriteto. V kolikor pa tovrstnega ravnanja lobistov

ne vzamejo kot sprejemljivega in uporabijo sredstva, ki jih imajo v teh primerih na razpolago (npr. obvestijo Komisijo za preprečevanje korupcije o tem, obvestijo nadrejene, ipd.) v skladu z načrti integritete, pa se s tem krepi njihova integriteta.

»Lobiranje je legitimna in nujna sestavina demokratične politike samo, če poteka na etične načine. Glede na to, da je vpeto v javne zadeve, je nenehno izpostavljeno etičnemu vrednotenju. Celo znotraj istih družb je predmet vedno novih spraševanj o dopustnem oziroma nedopustnem« (Fink Hafner 2007, 94).

Prav zaradi nevarnosti korupcije, ki vsaj potencialno ogroža demokratično delovanje političnih sistemov z možnim vzpostavljanjem nepreglednega, skritega »kupovanja« odločitev se vse več demokratičnih sistemov odloča oblikovati različne mehanizme nadzora in upravljanja fenomena lobijev in lobiranja (Fink Hafner 2007, 8).

4.3.3 Politizacija javnih uslužbencev

Zgoraj sta opisana dva dejavnika, ki vplivata na integriteto sistema javnih uslužbencev, nista pa to edina dejavnika. Lahko se pojavijo tudi dejavniki, ki izvirajo iz samega sistema javnih uslužbencev, ko gre za odnose med javnimi uslužbenci in funkcionarji. Aberbach in drugi (1981, 262) so zapisali, da »v dobro urejenem političnem sistemu tako politiki kot uradniki delajo tisto, kar so najbolj zmožni: politiki artikulirajo družbene sanje, uradniki pa jih pomagajo uresničiti«. V tovrstnem sistemu bi bila zagotovljena integriteta tako političnih funkcionarjev kot uradnikov. V realnosti pa se vlogi pogosto prepletata in prihaja do težave, da se uradniki odločajo na podlagi političnih preferenc in vplivov političnih funkcionarjev. V tem primeru govorimo o politizaciji javnih uslužbencev. Kljub temu, da bi morali uradniki delovati politično nevtrarno, kot je določeno z Zakonom o javnih uslužbencih in etičnimi kodeksi, se praksa večkrat razlikuje od tega.

Haček (2005a, 762) opozarja, »da je v slovenskem političnem prostoru že vse od začetka procesa reforme slovenske javne uprave prisotna teza, v skladu s katero bi naj (vsaka) politična oblast poskušala spolitizirati upravni aparat oziroma si olajšati možnost menjav najvišjih javnih uslužbencev«.

»V nasprotju z domnevno urejenostjo sveta birokracije je njegov svet voden s strani različnih zahtev strankarskih voditeljev, interesnih skupin, lokalnih interesov in kar je najbolj pomembno državljanov, ki volijo« (Aberbach in drugi 1981, 209). Iz tega izhaja, da uradniki pri svojem delu ne morejo delovati popolnoma neodvisno.

Glavna večšina, ki jo mora menedžer osvojiti, je, kako postati birokratski politik, torej kako graditi odnos in komunicirati tako s politiki kot javnostmi, za lastno in splošno organizacijsko korist. Pri tem se ne more ogniti kritiki, da gre pri takšnih procesih pravzaprav za politizacijo. In v tem kontekstu to pravzaprav tudi je, vendar gledano skozi prizmo sodobne uprave govorimo bolj o doseganju ciljev organizacije za vsako ceno. Tradicionalni model je namreč poskušal depolitizirati tisto, kar je v samem bistvu spolitizirano (Brezovšek in Bačlija 2010, 49).

Večina političnih funkcionarjev zaseda najvišje in najpomembnejše položaje znotraj javnih organizacij na nivoju državne ali lokalne skupnosti. Njihov vpliv znotraj administracije je odvisen od več zadev: političnega položaja, ki ga zasedajo; dolžine službovanja v politiki; povezav z najvišjimi političnimi funkcionarji in tudi najvišjimi javnimi uslužbenci; ter vrste in izvršljivosti nalog, s katerimi se vsakodnevno soočajo (Haček 2009, 84).

Politični funkcionarji politični položaj pridobijo neposredno z izvolitvijo na splošnih volitvah ali posredno z imenovanjem v voljenim predstavniškem telesu. So nosilci mandata, ki pomeni obveznost predpisovanja in izvrševanja tistih politik, ki so jih zagovarjali tekom predvolilne kampanje (Peters 1998 v Haček 2009, 85).

Vprašanje moči in vpliva na oblikovanje politik v veliki večini primerov zadeva predvsem višje nivoje znotraj administrativne hierarhije na eni strani ter političnimi funkcionarji na drugi strani (Haček 2005b, 82). V primeru upravnih enot politizacija javnih uslužbencev niti ni tako pomembna, vendar če bi gledali z vidika celotnega sistema javnih uslužbencev, pa je gotovo to eden izmed ključnih dejavnikov, ki zmanjšuje integriteto sistema javnih uslužbencev.

4.4 Javna uprava in sistem javnih uslužbencev

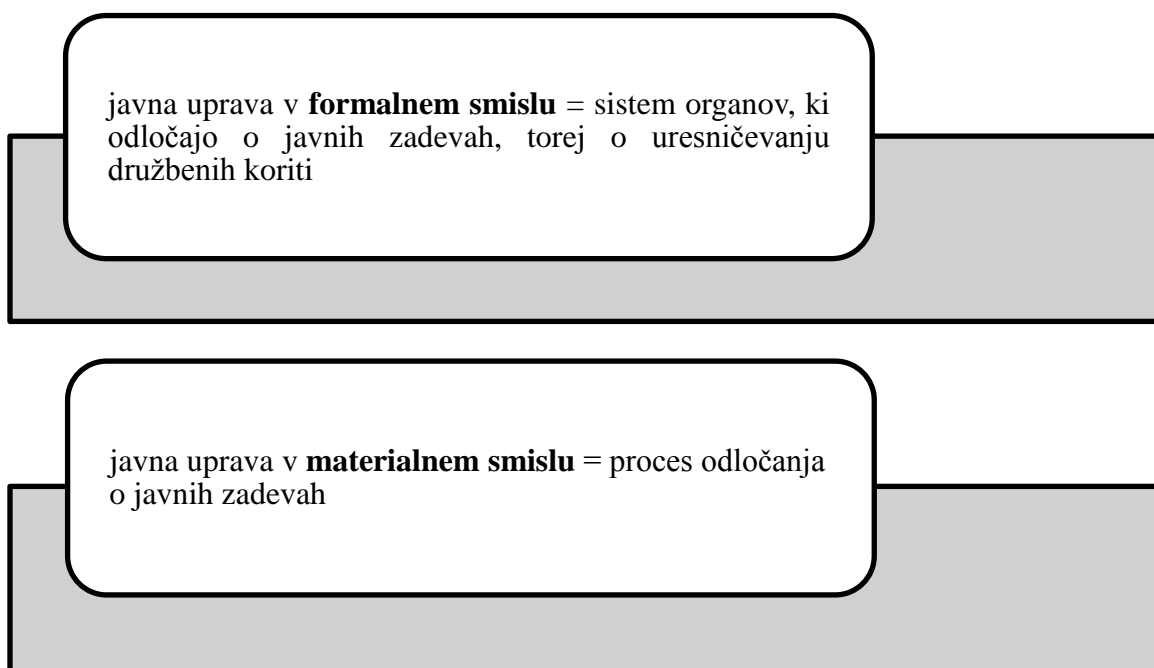
Da bom lahko preučevala integriteto sistema javnih uslužbencev, moram najprej opredeliti kaj je javna uprava del katere predstavljajo javni uslužbenci. Brezovšek in Bačlija (2010, 32) navajata, da »za pojavnost profesionalizacije javne uprave v njeni začetni fazi štejemo birokratsko organizacijo in njenega izvajalca – poklicnega uradnika«.

4.4.1 Javna uprava

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja,

koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti) ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev) glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno (Haček 2009, 24).

Slika 4.2: Kaj je javna uprava?



Vir: Haček (2009, 24).

Svetovni trendi kažejo neprestano rast uprave in njen vse večji vpliv na oblikovanje javnih politik. Delitev oblasti na eni strani povzroča relativno samostojnost uprave nasproti drugima vejama, na drugi pa se zaradi tega pojavljajo vprašanja zagotavljanja odgovornosti uprave za njeno delo. Osnovno vprašanje odgovornosti se torej nanaša na zagotavljanje načinov, na podlagi katerih lahko javnost in ostali veji vplivata na skladnost dela uprave z načelom zakonitosti. Poleg zasledovanja samega načela zakonitosti je še večje vprašanje načinov nadzora v primerih, ko uprava ne deluje skladno s trenutnimi željami ljudstva (npr. predlog za znižanje plač), če pri tem zasledujejo dolgoročnejši javni interes (stabilnost financ) (Pečarič 2011, 322).

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja¹ ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja² ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno (Haček in Bačlija 2007, 25).

4.4.2 Sistem javnih uslužbencev

Splošna teorija sistemov izhaja iz pojmovanja, da so vse stvari in pojavi na svetu sistemi, ki so sestavljeni iz določenih delov. Če želimo neki sistem spoznati, moramo poznati njegove lastnosti, funkcije in sestavne dele ter njihovo medsebojno povezanost (Haček in Bačlija 2007, 21).

Temeljni element vsake organizacije je zaposleni oziroma njegovo delovno mesto, kar velja tudi za organizacije javne uprave. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi imenuje teorija javni uslužbenec. Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, kar se seveda razlikuje od upravljanja političnih nalog (Haček in Bačlija 2007, 39).

Kot javnega uslužbenca slovenska zakonodaja opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju ; javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (Haček in Bačlija 2007, 40).

»Bistven element, ki opredeljuje poklicnega uradnika, je, da opravlja delo v upravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic« (Haček in Bačlija 2007, 39).

Goodsell je (1994, 94) definiral javne uslužbence kot posebno vrsto ljudi, ki delujejo in razmišljajo na svojevrsten način in imajo tako imenovano birokratsko osebnost.

»V večini sodobnih držav se na splošni ravni uporablja pojem javni uslužbenec, pojem državni uslužbenec pa je obdržal poseben in omejen pomen, ki se tesno navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega sistema« (Haček in Bačlija 2007, 38).

¹ Sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti.

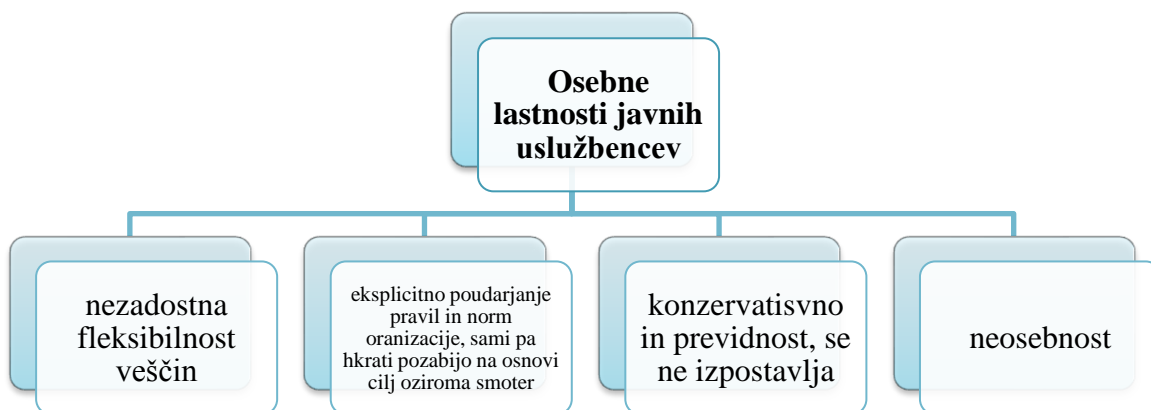
² Sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomeni zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev.

Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenujemo javni uslužbenci. Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikuje od političnih nalog (Haček 2009, 40).

Kot javnega uslužbenca bi torej lahko v najširšem funkcionalnem pomenu imenovali vsakogar, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo³. V organizacijskem smislu pa bi lahko kot javne uslužbenke imenovali samo tiste osebe, ki delujejo za neki organ in se njihova dejavnost šteje kot dejavnost organa v javnem sektorju (Haček in Bačlija 2007, 40).

Legalnost je pojem, ki znotraj sistema javnih uslužbencev zagotavlja spoštovanje veljavnih pravnih norm in pravil, povedano krajše, vladavino prava. Legitimnost pa ne temelji le na legalnosti delovanja, pač pa tudi na odnosih med uslužbenskim sistemom in demokratično politično skupnostjo, na političnem nadzoru in odgovornosti uprave. Slednji pogled na sistem javnih uslužbencev lahko označimo tudi s pojmom politični vidik, saj politični nadzor nad uslužbenskim sistemom pomeni, da ga morajo opravljati politično izvoljeni predstavniki (Haček 2009, 51).

Slika 4.3: Lastnosti javnih uslužbencev po Mertonu



Vir: Merton (1940).

Vsak javni uslužbenec, ki odloča v upravnem postopku, je nosilec družbene moči, ki jo v veliki meri uporablja po lastni presoji. Strokovnost in pravno znanje po sebi ne izključujeta različnosti v odločitvah o povsem enakih primerih. Vsaka odločitev je hkrati izključitev vseh drugih alternativ, ki pa so lahko povsem enakovredne. V

³ V tem primeru je izraz enak izrazu organ javne uprave.

ospredje odločanja javnega uslužbenca je postavljena profesionalna etika, ki temelji na osebni integriteti, vključuje načela poštenosti, nepristranskosti, zakonitosti, spoštovanja ljudi, ipd. Odnos javnih uslužbencev do družbe kot celote se kaže v pripadnosti skupnosti, v kateri živijo in delajo (Brezovšek 2007, 221).

Slovenska zakonodaja zagotavlja neodvisnost javnega sektorja tako z vidika zaposlovanja in neupravičenega odpuščanja kot tudi profesionalnega in političnega nepristranskega delovanja javnih uslužbencev. Različne plati neodvisnosti javnega sektorja obravnavajo skupna načela sistema javnih uslužbencev. Tako je v sistemu javnih uslužbencev opredeljeno načelo varovanja poklicnih interesov, ki pravi, da mora delodajalec varovati javnega uslužbenca pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela (Habič 2012, 54).

Vodstvo pričakuje, da bodo zaposleni v čim večji meri izpolnjevali ukaze in navodila tako, kot so bili posredovani, s čim manjšo mero diskrecije zaposlenih, med tem ko so sami zaposleni samostojne, odrasle osebe s samosvojim zgrajenim etičnim sistemom in poznavanjem pravnega sistema, v katerem delujejo (Pečarič 2011, 322).

4.5 Delovanje upravnih enot

Glede na to, da bom preučevala vlogo Komisije za preprečevanje korupcije pri javnih uslužbencih upravnih enot, je potrebno, da se opredeli tudi kaj so upravne enote in njihove ključne naloge. To je pomembno, saj se s poznavanjem dela upravnih uslužbencev lažje najde »problematične« točke, kjer bi lahko prišlo do negativnih vplivov, ki bi zmanjševali integriteto celega sistema javnih uslužbencev. »Upravna enota je oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji« (Virant 2004, 109).

Upravne enote kot teritorialni organi državne uprave izvajajo dekoncentrirane naloge državne uprave na svojem območju. Zakon o upravi določa, da upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni drugače določeno... Njihove naloge so določene s številnimi področnimi zakoni, kot so Zakon o matičnih knjigah, Zakon o osebni izkaznici, Zakon o društvih ... (Virant 2004, 110).

Slika 4.4: Naloge upravnih enot

upravne notranje zadeve	•državljanstvo, orožje, tujci, društva, register prebivalstva, matične knjige, vozniška dovoljenja, potne listine, registracija vozil, javni shodi in prireditve, ipd.
varstvo okolja, urejanje prostora in gradbene zadeve	•lokacijska in gradbena dovoljenja, odločbe o dovolitvi priglašenih del, enotna dovoljenja za gradnjo, vodnogospodarska soglasja in dovoljenja, ipd.
kmetijstvo	•promet kmetijskih zemljišč, komasacije, agrarne operacije
gospodarske dejavnosti	•izdajanje dovoljenj za opravljanje nekaterih gospodarskih dejavnosti, obratovalni čas gostiln, pospeševalne naloge na področju malega gospodarstva, naloge na področju cen
premoženjskopravne zadeve	•najdeni predmeti, ipd.
negospodarske dejavnosti	•zdravstvo, kultura, šolstvo, ipd.

Vir: Virant (2004, 110–111).

Kot lahko vidimo iz slike 4.4 imajo upravne enote različne naloge, ki segajo na različna področja, zato je tudi delo na upravnih enotah razdeljeno glede na različna področja. Pri nekaterih področjih ni pričakovati, da bi prihajalo do dejavnikov, ki bi zmanjševali integriteto sistema javnih uslužbencev (področje notranjih zadev, premoženjske zadeve, ipd), med tem ko je na področju varstva okolja, urejanju prostora in pri gradbenih zadevah in pri urejanju gospodarskih zadev bolj verjetno pričakovati večjo prisotnost tovrstnih dejavnikov.

Pri nalogah, ki jih opravljajo upravne enote gre za upravno decentralizacijo oziroma upravno dekoncentracijo, »ki pomeni zgolj prenos izvrševanja upravnih nalog na teritorialne organe brez politične samouprave« (Virant 2004, 101).

Upravna decentralizacija ali dekoncentracija pa – vsaj teoretično – nima interesnega (političnega) vidika. Gre le za proces prenašanja izvrševanja državnih upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema ob hkratni ohranitvi centraliziranega nadzora nad tako izvajanimi nalogami. Upravna decentralizacija se izvede zgolj z namenom povečati racionalnost in učinkovitost upravnega sistema. Ker gre zgolj za naloge izvrševanja (torej za instrumentalni segment upravnega procesa), mora biti interesni vidik izključen (Virant 2004, 101).

Ko se sprašujemo o pomenu obstoja upravnih enot oziroma dekoncentracije državne uprave, Virant (2004, 102) kot glavni razlog izpostavlja doseganje večje racionalnosti organiziranosti izvajanja upravnih nalog. S (pravilno izvedeno) dekoncentracijo se poveča učinkovitost in ekonomičnost izvajanja nalog. Naloge se posledično izvajajo hitreje, so bolj kvalitetne in z manj stroški. S tem se olajša tudi dostopnost državne uprave za stranke. Virant (2004, 102) omenja tudi možnost sodelovanja (koordinacije) z organi lokalne samouprave, seveda v mejah dopustnega (brez dopuščanja, da lokalne oblasti vplivajo na zakonito opravljanje nalog).

5 Zakonodajna ureditev področja

Kot sem že v začetku omenila, bom izhaja iz slovenske zakonodaje in predpisov, ki urejajo področje integritete in vlogo Komisije. Temeljni zakon, ki ureja oboje je Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Sistem javnih uslužbencev v Sloveniji pa ureja Zakon o javnih uslužbencih. Poleg pravno zavezujočih dokumentov obstajata še dva pomembna predpisa, ki nista pravno zavezujoča, ampak veljata kot priporočilo, po katerem naj bi se javni uslužbenci ravnali. To sta:

- Načrt integritete
- Etični kodeks

Kljub močni prisotnosti vsenormativnega urejanja se še vedno pojavljajo nova področja, kjer ni predpisanega ravnanja. Na takem področju se srečamo z lastnim moralnim odločanjem. Le – to se pojavlja na področjih, kjer cilji še niso dokončno določeni in kjer je treba najprimernejša sredstva šele določiti (Pečarič 2011, 413).

Slovenska zakonodaja se je v procesu približevanja Evropski Uniji že dokaj približala evropskim standardom, tako, da ni več pričakovati obsežnih vsebinskih sprememb. Vpetost v mednarodne tokove seveda terja tudi sprotno usklajevanje z novimi predpisi iz mednarodnega okolja, kar pa ni zgolj proces njihovega mehničnega prenašanja v slovensko okolje, ampak vedno znova tudi priložnost za izpolnjevanje zakonodaje v skladu z zeleno stopnjo demokracije in zelenim upoštevanjem načel pravne države (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, VI. točka).

5.1 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije je bil sprejet maja 2010 in je stopil v veljavo junija 2010. »Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK) je bil v letu 2011 precej dopolnjen in spremenjen, tako je Komisija za preprečevanje korupcije postala prekrškovni organ in dobila potreben vzvod in mehanizme za nadzor. Javne institucije so obvezne izvesti redne načrte integritete, vendar se v praksi tega ne lotevajo resno« (Habič 2012, 24).

Zakon v 1. členu pojasni namen vsebine zakona, ki je »določitev ukrepov in metod za krepitev integritete in transparentnosti, ter preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotij interesov« (ZIntPK, 1. čl.).

Zakon je pomemben, ker podrobneje pojasnjuje pojme kot so integriteta, korupcija, lobiranje ipd. in podrobno opredeli kaj je vloga Komisije za preprečevanje korupcije, kakšen je njen položaj, naloge in pristojnosti in kakšen je nadzor nad njenim delom – ta del zakona je podrobneje obrazložen v posebnem poglavju naloge.

Pri zakonu pa je pomemben tudi del, ki govori o zaščiti prijavitelja domnevno spornega ravnanja. Da je prijavitelj zaščiten je nujno, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do situacije, da domnevno spornega ravnanja nihče ne bi upal prijaviti in tako ne bi bilo mogoče tovrstnih ravnanj odpraviti.

Kar pa se tiče povezave Komisije za preprečevanje korupcije in zagotavljanje integritete sistema javnih uslužbencev, bi izpostavila del zakona, ki govori o obveznosti izdelave načrta integritete, saj ga morajo oblikovati in sprejeti »državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi« (ZIntPK, 47. čl.), ter morajo o tem obvestiti Komisijo za preprečevanje korupcije. Podrobnosti o načrtih integritete in vlogi komisije pri tem so prav tako opisane v posebnem delu naloge.

5.2 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)

Zakon o javnih uslužbencih je temeljni dokument, ki opredeli značilnosti javnih uslužbencev v Sloveniji. Zakon o javnih uslužbencih je bil sprejet leta 2002 in je bil od takrat večkrat spremenjen. Zakon je z vidika zagotavljanja integritete sistema javnih uslužbencev pomembne saj določa skupna načela sistema javnih uslužbencev. Zakon o javnih uslužbencih v členih od 7–15 opredeli glavna načela. Po ZJU so načela sistema javnih uslužbencev:

- načelo enakopravne dostopnosti

- načelo zakonitosti
- načelo strokovnosti
- načelo častnega ravnanja
- omejitev in dolžnost v zvezi s sprejemanjem daril
- načelo zaupnosti
- načelo odgovornosti za rezultate
- načelo dobrega gospodarjenja
- načelo varovanja poklicnih interesov

(Zakon o javnih uslužbencih, 7.–15. čl.).

Če javni uslužbenci ravnajo v skladu s temi načeli, se izognejo dejavnikom, ki bi ogrozili njihovo integriteto in prav tako posledično zagotovijo integriteto sistema javnih uslužbencev.

Zakon o javnih uslužbencih v 23. členu razdeli javne uslužbence na uradnike in strokovno tehnične javne uslužbence. »Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa« (Zakona o javnih uslužbencih, 23. čl.). V 3. alineji 23. člena Zakona o javnih uslužbencih pa so opredeljeni strokovno tehnični javni uslužbenci, ki so tisti, »ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela«.

5.3 Načrt integritete

Načrt integritete ne moremo uvrstiti med zakone saj je to notranji akt, ki ga mora, v skladu s 1. odstavkom 47. člena ZInPK oblikovati državni organi, lokalne samouprave, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi, ter morajo o tem obvestiti Komisijo (ZInPK, 47. čl.).

ZInPK v 3. odstavku 47. člena določa, da mora načrt integritete vsebovati:

- oceno korupcijske izpostavljenosti institucije,
- osebna imena ter delovna mesta oseb, odgovornih za načrt integritete,
- opis področij in načine odločanja z oceno izpostavljenosti tveganjem za korupcijo in predloge za izboljšave integritete,
- ukrepe za pravočasno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje tveganj za korupcijo ter
- druge dele načrta, opredeljene v smernicah iz 50. člena tega zakona.

V skladu z ZInPK morajo torej tudi vse upravne enote imeti izdelan načrt integritete, kar bom tudi preverila. ZInPK pa poleg tega, da nalaga dolžnost državnim organom, lokalnim samoupravam, javnim agencijam, javnim zavodom, javnim gospodarskim zavodom in javnim skladom, nalaga v zvezi z načrtom integritete tudi naloge Komisiji. Ta mora v skladu z 2. odstavkom 48. člena zakona preverjati, ali so zavezanci sprejeli načrt integritete in kako ga uresničujejo. V skladu s 50. členom ZInPK pa mora Komisija »na svojih spletnih straneh objaviti smernice za oblikovanje načrtov integritete, preverjanje delovanja načrtov integritete in ocenjevanje integritete« (ZInPK, 50. čl.).

5.4 Etika in etični kodeks

Integriteta je v veliki meri povezana z etiko posameznika. Če javni uslužbenci ravnaajo v skladu z etičnimi pravili in normami je njihova integriteta zagotovljena.

Vrednotno nevtralna izvršilna oblast ne more obstajati; dokaz je zahteva po spoštovanju etičnih kodeksov. Z odsotnostjo vrednot družbena znanost zagotavlja analitično orodje za izolacijo in identifikacijo politike, vendar je nesposobna pri naslavljanju na moralne zadeve, ki so implicitno vključene v njihovih ugotovitvah. Pri poudarjanju sterilnosti ločitve med politiko in upravo je družbena znanost brez vrednot ustvarila etično praznino, ker naj bi bile vrednote zgolj kaprice ali iracionalne strasti, ki niso ustrezne strogi znanstveni metodi (Pečarič 2011, 411).

Da bi se zadostilo etičnim standardom se pojavljajo zapisana pravila, kako naj bi se javni uslužbenci obnašali. Ta pravila se imenujejo etični kodeksi.

Splošno poklicno etiko označujemo kot sistem moralnih pravil za ravnanje ljudi, ki opravljajo posamezni poklic. V nasprotju s splošnimi moralnimi pravili, pri katerih sankcija ni organizirana, skrbijo za sankcioniranje poklicnih moralnih pravil posebne poklicne skupine, organizacije in združenja. Pravila poklicne etike izhajajo iz prevladujoče splošne morale, jo natančneje določajo ter prilagajajo nekemu posebnemu področju človeške dejavnosti (Igličar 2006, 20).

Poklicna etika utrjuje zavest o pripadnosti posameznemu poklicu, vpliva na njegov družbeni ugled ter razvija občutek za poklicno čast. Zato so določila kodeksov pomembna za poklicno solidarnost med kolegi in za vzgojno-izobraževalni proces, v katerem se posamezniki pripravljajo na opravljanje poklicne družbene vloge. Določila kodeksov uravnavajo tudi odnos do drugih poklicev in celotne družbe ter varujejo

pripadnike določenega poklica pred neutemeljeno kritiko, kadar je prizadeti ravnal v skladu z določili poklicne etike (Igličar 2006, 20).

V vsakem primeru velja, da je najpomembnejše, da norma – zakona, kodeksa – ne ostane mrtva točka na papirju ali zgolj »law in books«, ampak da se udejanji v resničnem vedenju in ravnanju javnega uslužbenca, da se torej norma iz sveta idej prenese v realni fizični svet, da torej postane »law in life« (Igličar 2006, 21).

»S spoštovanjem pravil in etičnih norm se preprečujejo na primer različna koruptivna dejanja, ki samo po sebi pomenijo kršitev pravi in etičnih norm« (Igličar 2006, 21).

Etična zgradba se lahko kaže kot sestavljanka osmih elementov, ki služijo trem funkcijam: kontroli, usmerjanju in vodenju. Kontrola se lahko doseže preko treh elementov: zakonskega okvira, ki omogoča neodvisne preiskave in pregon; učinkovitih mehanizmov odgovornosti in javnega vključevanja ter presoje. Upravljanje se lahko realizira preko dveh elementov: pregleda javne uprave, temelječe na učinkoviti politiki človeških virov, in koordinacije infrastrukture tako z obstoječimi glavnimi vodstvenimi organi ali agencijami kot s specialnimi organi, ki skrbijo za etično ravnanje. Vodenje se prav tako lahko doseže prek treh elementov: jasne zaveze političnega vodstva; kodeksov ravnanja, ki poudarjajo vrednote in standarde; in profesionalnih socializacijskih ravnanj, kot sta izobraževanje in usposabljanje. Idealna mešanica in stopnja teh funkcij sta odvisni od kulturnega in politično upravnega miljeja vsake države (Pečarič 2011, 416).

6 Organizacije, ki vplivajo na zagotavljanje integritete in njihove ključne funkcije

V Sloveniji obstaja več organizacij, ki se nastale, da bi pomagala krepiti integriteto sistema javnih uslužbencev. Na prvo mesto bi postavila Komisijo za preprečevanja korupcije, prav tako pa so pomembne organizacije tudi Društvo Integriteta, ter mednarodni akterji, ki vplivajo na stanje v Sloveniji.

6.1 Komisija za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih. (ZIntPK, 5. čl.)

Komisija za preprečevanje korupcije je del javnega sektorja, a je samostojen in neodvisen državni organ ter je pri svojem delovanju vezana na ustavo in področno zakonodajo. Komisija organizacijsko ni podrejena vladi ali državnemu zboru (Habič 2012, 88).

Komisija za preprečevanje korupcije je organizirana glede na svoje pristojnosti in naloge, in sicer so na eni strani preventivne naloge, ki jih ima Center za integriteto in preventivo, in nadzorno-preiskovalne naloge, ki jih ima služba za nadzor in preiskave (Habič 2012, 88).

Center za integriteto in preventivo se posveča področju preventive, in sicer oblikuje in izvaja politiko preprečevanja korupcije in krepitve integritete, to pa vključuje dejavnosti pri ozaveščanju javnosti, pripravo načrtov integritete in predlogov relevantnih predpisov ter nadzorovanje izvajanja ukrepov za preprečevanje korupcije na nacionalni ravni (Habič 2012, 88).

ZIntPK v 1. točki 12. člena nalaga Komisiji naslednje naloge s področja zagotavljanja integritete:

Naloge Komisije

- priprava strokovnih podlag za krepitev integritete in programe usposabljanja
- usposabljanje oseb odgovornih za načrte integritete
- priprava vzorcev načrtov integritete
- svetovanje pri krepitvi integritete, preprečevanje in odpravljanje tveganj za korupcijo
- spremljanje in analiziranje podatkov o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije
- spremljanje in analiziranje podatkov z mednarodnega področja
- opravljanje nalog povezanih z lobiranjem
- pripravlja načelna mnenja, stališča, priporočila in pojasnila
- skrb za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije
- pripravlja spremembe resolucije o preprečevanju korupcije in jih predlaga vladi
- poda soglasje k načrtom aktivnosti za uresničevanje resolucije
- sodeluje s pristojnimi državnimi organi pri pripravi predpisov s področja preprečevanja korupcije in spremlja njihovo uresničevanje
- podaja mnenja k predlogom zakonov s področja preprečevanja korupcije

Slika 6.1: Organizacija Komisije za preprečevanje korupcije



Vir: Komisija za preprečevanje korupcije (2012) .

6.1.1 Naloge in pristojnosti komisije:

Komisija ima različne naloge in pristojnosti, katerih namen je v prvi vrsti skrb za preprečevanje in omejevanje korupcije, in na drugi strani krepitev integritete.

Komisija ima širok nabor pristojnosti, vse od preprečevanja korupcije in krepitev integritete do nadzora ter preiskovanja sumov domnevnih koruptivnih ravnanj in drugih nepravilnosti. A pri tem, v nasprotju s prepričanjem mnogih, komisija nima policijskih pooblastil. Primerov torej ne preiskuje s tehnikami, kot to počne policija, in

tudi nima pristojnosti za uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov. Komisija tako preiskuje tisti del ravnanj, pri katerih obstaja sum korupcije ali drugih nepravilnosti, za obravnavo katerih je pristojna. Vsekakor pa komisija s policijo in tožilstvom sodeluje ter ju sproti obvešča o zaznanih sumih kaznivih dejanj. Z obema organoma nato po potrebi sodeluje tudi pri odkrivanju teh kaznivih dejanj (Komisija za preprečevanje korupcije 2012).

Poleg tega svetuje pri krepitvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo tako v javnem kot zasebnem sektorju. Za krepitev integritete, proaktivne kulture preprečevanja korupcije in krepitev sposobnosti identifikacije korupcijskih tveganj ter izbora najustreznejših ukrepov za njihovo odpravljanje, je proces izdelave načrta integritete celo bolj pomemben kot sam načrt integritete, ker od zavezancev zahteva, da kot dobri in skrbni gospodarji sproti ugotavljajo tveganja in iščejo najboljše možne rešitve za odpravo vzrokov korupcije pred nastankom posledic. (Komisija za preprečevanje korupcije 2011, 37).

6.1.2 Problemi pri delovanju Komisije za preprečevanje korupcije

Razvidno je, da ima Komisija za preprečevanje korupcije velik obseg dela, število prijav domnevnih kršitev narašča in presega zmožnosti komisije, da bi vse naloge lahko opravila v enem letu, zato se še te prenašajo v naslednja leta in se s tem obseg dela nenehno večja. Kljub nenehni rasti nalog, pa »Komisija ostaja finančno in kadrovsko izjemno podhranjena – posebej v luči leta 2010 izjemno razširjenega obsega novih zakonskih nalog in pristojnosti, skokovitega letnega pripada novih zadev in družbenega okolja, v katerem se problematika korupcije vse bolj zastruje« (Komisija za preprečevanje korupcije 2013b, 3). Število zaposlenih se ne spreminja kljub povečevanju obsega dela, kar pomeni, da so zaposleni vedno bolj obremenjeni, kar se pozna tudi na njihovi učinkovitosti. Hkrati zaposleni pri komisiji tudi niso finančno nagrajeni za povečan obseg dela, saj »nihče od zaposlenih v letu 2012 ni prejel položajnega dodatka ali dodatka za povečan obseg dela« (Komisija za preprečevanje korupcije 2013b, 3).

6.1.3 Javnost o Komisiji za preprečevanje korupcije

O vlogi Komisije za preprečevanje korupcije poročajo tudi mediji. Poročanje v zvezi s komisijo je še posebej aktivno ob objavi poročil Komisije za preprečevanje korupcije v zvezi z znanimi osebnostmi in še posebej od novembra 2013 naprej, ko je odstopil senat Komisije

za preprečevanje korupcije in poteka postopek za izbiro novega senata (več o tem v tabeli št. 7.2).

6.2 Društvo Integriteta

Kljub temu, da je bistvo moje naloge vloga Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev, moram izpostaviti še Društvo Integriteta, ki prav tako deluje na področju zagotavljanja integritete, ki za razliko od Komisije za preprečevanje korupcije deluje na osnovi članstva. »Društvo Integriteta je prostovoljno, nevladno, nepolitično in nepridobitveno združenje fizičnih oseb« (Društvo Integriteta 2013, 4). Društvo Integriteta je pomembno tudi, ker je »v letu 2012 je postalo polnopravni član največje mednarodne organizacije za boj proti korupciji Transparency International (Društvo integriteta 2014). Društvo je nastalo leta 2009.

Društvo namen in cilje svojega delovanja uresničuje z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje splošne in strokovne javnosti o potrebah in pogojih razvoja visoke ravni integritete v družbi, objektivnim ugotavljanjem dejanskega stanja na področju etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji, zagotavljanjem strokovnih podlag in nasvetov fizičnim ter pravnim osebam pri vzpostavitvi mehanizmov integritete v njihovem ožjem in širšem okolju, s preprečevanjem korupcije, krepitvijo preglednosti in učinkovitosti javnega ter zasebnega sektorja, še posebej pa z nudenjem pomoči žrtvam korupcije, vzpodbujanjem in organiziranjem njihovega sodelovanja z organi preprečevanja, odkrivanja in pregona korupcijske kriminalitete ter pomoči pri varstvu prič s tega področja (Društvo integriteta 2014).

Društvo ima vizijo, da v družbi zagotavlja integriteto v delovanju posameznikov in delov družbe. Da vzpostavi razmere v katerih so vlada, politika, gospodarstvo, civilna družba in življenje ljudi prosti korupcije. Zavzema se za transparentnost, odgovornost, integriteto, solidarnost, pogum, pravičnost, demokratičnost in poštenost (Društvo Integriteta 2013, 4).

Pri Društvu Integriteta je pomembno dejstvo, da ne gre za javno organizacijo, ampak gre za društvo, ki temelji na prostovoljnem članstvu. »Viri dohodkov Društva Integriteta so članarina; darila in volila; dohodek iz dejavnosti društva in iz naslova materialnih pravic; prispevki sponzorjev in donatorjev; javna sredstva; drugi viri« (Društvo Integriteta 2013, 6).

Slika 6.2: Dejavnosti Društva Integriteta

Dejavnosti Društva Integriteta

- izvajanje preventivnih programov na področju posledic korupcije in vzpostavljanju transparentnosti
- ugotavljanje stanja na področju etike, integritete in korupcije
- obveščanje javnosti o škodljivosti korupcije
- pomoč pri razvoju integritete v podjetjih
- izvajanje delavnic in izobraževanje
- sodelovanje z vladnimi in nevladnimi službami (domačimi in tujimi)
- sodelovanje pri domačih in tujih projektov

Vir: Društvo Integriteta (2013, 10–11).

Kot je razvidno iz slike 6.2, Društvo Integriteta deluje na podobnih področjih kot deluje Komisija za preprečevanje korupcije in s katero tudi sodelujejo. Drnovškova (2014) je povedala, da »sodelujejo z različnimi civilnimi združenji, med njimi tudi z Društvom Integriteta. S skupnimi preventivnimi akcijami-posveti, okroglimi mizami, predavanji, ipd.«. S sodelovanjem se tako dosega večji doseg in je lahko delovanje obeh organizacij bolj učinkovito.

6.2.1 Problemi pri delovanju Društva Integriteta

Prav tako, kot je kadrovska in finančno omejena pri delovanju Komisija za preprečevanje korupcije, se tudi Društvo Integriteta srečuje s tovrstnimi omejitvami. Glede na to, da gre za društvo so te omejitve še večje. Predvsem kar se tiče finančne omejenosti, je Društvo Integriteta odvisna od članarine, donacij in sredstev, ki si jih sama pridobi. To vpliva tudi na njihovo delo, saj morajo del časa in energije nameniti tudi pridobivanju sredstev za delovanje.

Pomembno vlogo pri delovanju Društva Integriteta pa imajo prostovoljci in študentje. »Sodelovanje z njimi je po vnaprejšnjem vabilu potekalo po potrebi glede na naloge« (Društvo Integriteta 2013, 7). Na ta način so prihranili nekaj finančnih sredstev, hkrati pa so poskrbeli za širjenje znanj in zavedanja o pomenu integritete.

6.2.2 Pojavnost Društva Integriteta v medijih

Društvo Integriteta je nekoliko manj znano kot Komisija za preprečevanje korupcije. Vzrok za to je tudi, da se v slovenskih medijih ne pojavlja tako pogosto. V medijih je običajno omenjena v povezavi z aktualnimi dogajanjmi v povezavi z dogajanjem, ki je moralno sporno. Na svoji spletni strani društvo vodi podatke o tem, kdaj mediji poročajo o njem. V letu 2012 se je v povezavi z Društvom Integritete poročalo v zvezi s sedmimi dogodki (Društvo Integriteta 2014), kar je največkrat do sedaj, saj se je v predhodnih letih poročalo manj. To kaže na to, da Društvo Integriteta počasi pridobiva na veljavi – za javnost je pomembno, kaj menijo v zvezi z določeno problematiko in s tem se veča tudi njena prepoznavnost. Bolj kot bo Društvo Integriteta prepoznavna, lažje bo pridobila sredstva za delovanje in več bo lahko prispevala h krepitvi integritete, zato je to za njo zelo pomembno.

7 Analiza:

Moje analiza bo temeljila na značilnostih javnih uslužbencev, katere je opredelil Pečarič:

Javni uslužbenci (na lokalni ravni) opravljajo javne naloge pošteno, nepristransko, vestno in požrtvovalno; zagotavljajo, da se sredstva, ki so jim zaupana, na primeren način, učinkovito in varčno porabijo v javno korist; so pri delu učinkoviti in opravljajo svoje dolžnosti po svojih najboljših močeh, strokovno in pošteno ter pri tem upoštevajo samo javni interes in okoliščine, značilne za določeno zadevo; so vljudni in spoštljivi v odnosih z javnostjo kakor tudi s svojimi predstojniki, sodelavci in podrejenimi; spoštujejo načela dobrega upravljanja in uveljavljajo etiko v javni upravi; če menijo, da se od njih zahteva protipravno, neetično ravnanje, ki ima za posledico nepravilnosti ali je kako drugače v nasprotju z zakonom ali kodeksom ravnanja, poročajo o tem v skladu z zakonom; v skladu z zakonom obvestijo pristojne organe o kršitvah določb kazenskega prava ali kodeksa ravnanja javnih uslužbencev; o zadevi pisno poročajo vodji javne službe, po tem ko so zadevo že prijavili v skladu z zakonom in menijo, da niso dobili zadovoljivega odgovora; če je bila zadeva obravnavana na podlagi postopkov, ki jih določa zakon, izvršijo zakonita navodila, ki jih prejmejo, tudi če se s končnim rezultatom ne strinjajo; pristojnim organom sporočijo vse dokaze, sume ali domneve v zvezi s kaznivimi ali protipravnimi dejanji, povezanimi z javno službo, in tistimi, za katera so izvedeli med opravljanjem svoje službe; preiskavo opravi pristojni organ (Pečarič 2011, 428).

Lastnosti, ki jih je izpostavil Pečarič, so lastnosti, ki bi jih moral imeti vsak javni uslužbenec, da bi se s tem zagotovila integriteta celotnega sistema javnih uslužbencev. Zgoraj izpostavljeni dejavniki pa kažejo na to, da je integriteta sistema javnih uslužbencev omajana, da je v pomanjkanju.

Dejavnik, ki najbolj vpliva na integriteto sistema javnih uslužbencev je korupcija. Zato bom najprej pregledala kakšno je dejansko stanje – stopnja korupcije v Sloveniji. Gledala bom tako gospodarstvo kot tudi javni sektor.

»Učinkovito ukrepanje je možno le ob identifikaciji prioritet in ob realnem terminskem načrtovanju njihovih prioritet« (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, VI. točka). Če izhajamo iz tega, je bistveno, da si Komisija pripravi načrt, po katerem omogoča krepitev integritete sistema javnih uslužbencev. Hkrati pa morajo imeti javni uslužbenci, v tem primeru uslužbenci upravnih enot, tudi samo izdelan načrt po katerem krepijo svojo integriteto oziroma zmanjšujejo dejavnike, ki bi lahko vplivali na njihovo integriteto.

Za preverjanje vloge Komisije pri zagotavljanju integritete sem analizirala poročila Komisije, dodatno pa mi je ga. Natalija Drnovšek s Centra za integriteto in preventivo na kratko odgovorila na nekaj vprašanj, za izvedbo intervjuja ali za bolj obsežna pojasnila pa niso imeli časa.

Glede krepitev integritete znotraj samega sistema javnih uslužbencev sem opravila anketo med uslužbenci upravnih enot v Sloveniji. Skozi zaprte tipe vprašanj sem preko različnih vprašanj ugotavljala kako javni uslužbenci vidijo svojo vlogo, kako menijo, da vidijo njihovo vlogo uporabniki njihovih storitev in splošno mnenje. Zanimalo pa me tudi, kako gledajo na svoje sodelavce in na njihovo delo, ter kakšne načine uporabljajo, preko katerih krepijo integriteto oziroma kakšne načine uporabljajo, da se izognejo dejavnikom, ki vplivajo na zmanjševanje integritete. Ker sem ugotavljala vlogo Komisije za preprečevanje korupcije pa je bil del vprašanj namenjen tudi različnim vidikom kako vidijo vlogo Komisije in kako ocenjujejo njeno delo.

Načrtovanje ukrepov, ki naj izboljšajo stanje na določenem področju, ni smiselno, če ne obstajajo vsaj približno zanesljivi in relevantni podatki o tem na tem področju. Eden osnovnih razlogov za aktivnosti na področju korupcije je ravno dosedanje pomanjkanje realnih podatkov o obsegu problematike in njenih trendov. Do sedaj podatki kažejo, da je

Republika Slovenija s korupcijo obremenjena v večji meri, kot to kažejo statistike organov odkrivanja in pregona, kar pogojuje potrebo po vsestranskem in premišljenem ukrepanju (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, III. točka).

7.1 Stanje korupcije v Sloveniji

Ocena stopnje korupcije v posamezni državi je v veliki meri odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja, kakovosti vladanja (ang. Good governance) in kakovosti ter konkurenčnosti poslovnega okolja (Komisija za preprečevanje korupcije 2013 a, 2).

Edini način, ki zagotavlja dejansko zmanjševanje obsega korupcije v katerikoli državi, je odprava vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj korupcije, kar pomeni, da je v dogajanju na področju korupcije v prvi vrsti treba poseči s preventivo, medtem, ko represija ostaja le kolektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njenih posledic. Obe obliki delovanja, preventiva in represiva, morata biti med sabo usklajeni, to pa je mogoče doseči le z njuno hkratno vsebinsko obravnavo, brez formalnega ločevanja (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, str. 9).

Stopnjo korupcije sem preverila v več časovnih točkah.

Stališča do korupcije, ki jih od leta 2002 objavlja KPK, kažejo, da javnost pri raziskovanju korupcije zaupa medijem in komisiji za preprečevanje korupcije. Posamezniki se s pojavom korupcije neposredno ne srečujejo, ampak korupcijo zaznavajo prek formalnih in neformalnih informacijskih kanalov, ki pomembno oblikujejo nji-hova stališča in mnenja. V Sloveniji ljudje po različnih raziskavah najvišji delež verjetnosti korupcije pripisujejo odvetnikom in notarjem, zdravnikom, inšpektorjem, poslancem, sodnikom, sodnim uslužbencem, policistom, uradnikom na ministrstvih in carnikom. Na splošno opažamo, da je zaznava korupcije pri domala vseh institucijah večja (Habič 2012, 21).

Tabela 7.1: Stopnja korupcije v Sloveniji, po podatkih Transparency International

2011	5,9	Iz tabele 7.1 je razvidno, da je indeks stopnje korupcije v Sloveniji relativno nizek. Bolj ko se vrednost približa 10, manj je korupcije v državi in bolj ko se vrednost približa 0, večje je zaznavanje korupcije. Vidimo, da je indeks od leta 2005 do leta 2008 padal (zaznavanje korupcije je se je manjšalo) od leta 2008 do 2011, pa je začel rasti – v Sloveniji se korupcija vedno bolj opaža. V letu 2011 je bil tako indeks zaznavanje največji.
2010	6,4	
2009	6,6	
2008	6,7	
2007	6,6	
2006	6,4	
2005	6,1	

Vir: Transparency International (2014).

Opažen je razkorak med dejanskim stanjem in zaznavanjem korupcije. Mednarodne institucije ocenjujejo Slovenijo kot državo z malo korupcije, slovenske raziskave pa ugotavljajo, da Slovenci verjamejo, da je v naši državi veliko korupcije (Habič 2012, 21).

7.2 Analiza poročil Komisije za preprečevanje korupcije

Pri samem delovanju Komisije za preprečevanje korupcije je pomembno dejstvo, da mora komisija delovati samostojno in avtonomno, da nanjo ne vpliva politika ali drugi dejavniki.

Relativna samostojnost in neodvisnost komisije kot državnega organa se kaže v tem, da je komisija pri svojem delu in odločanju vezana zgolj na ustavo in zakon, težo njeni neodvisnosti in nepristranskosti pa daje njen položaj samostojnega organa v sistemu državne ureditve, saj pri svojem delu ni podrejena nobeni izmed treh vej oblasti, ampak je z njimi v razmerju »zavor in ravnovesij« pri izvrševanju svojih pristojnosti (Komisija za preprečevanje korupcije 2011, 10).

Pomemben vir podatkov o tem, kakšna je vloga komisije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev so letna poročila, ki jih Komisija za preprečevanje korupcije pripravlja. Pomembna so, saj je v njih opredeljeno kaj so glavne naloge in je hkrati razvidno kakšnih nalog opravijo največ. Analizirala sem poročila v obdobju od leta 2004 do leta 2010. Zdi se mi pomembno, da se analizira več poročil, saj se s tem vidi ali se poudarki dela spreminja, ali se spreminja obseg samega dela in ali se spreminjajo metode dela.

7.2.1 Delovanje Komisije za preprečevanje korupcije na področju preprečevanja korupcije

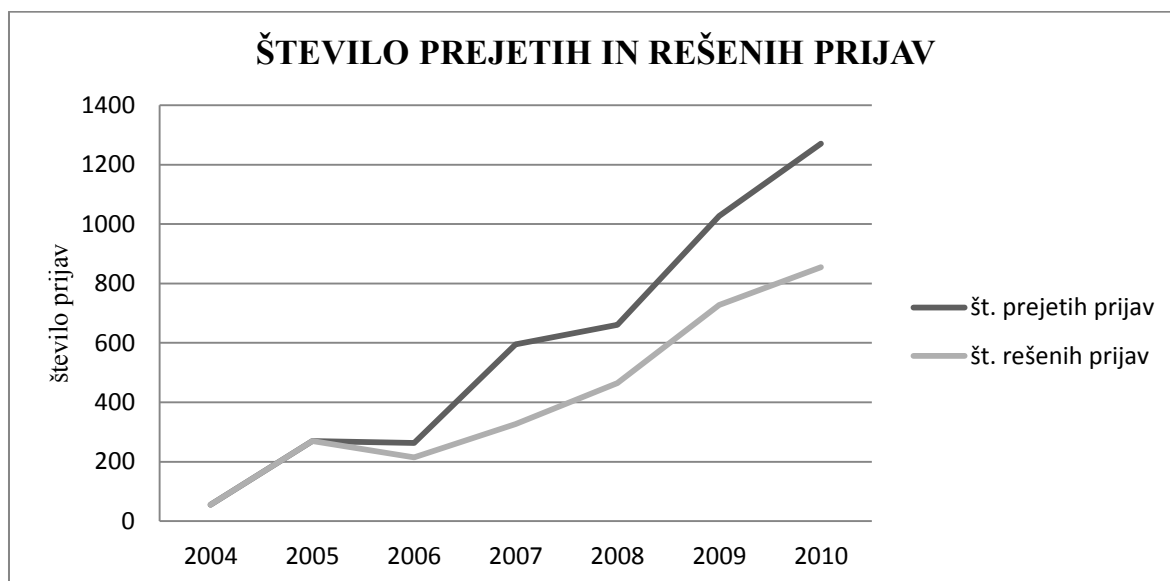
Komisija za preprečevanje korupcije najbolj aktivno deluje na področju preprečevanja korupcije. To je razvidno tudi iz njenih letnih poročil o delu, kjer je glavnina namenjena prav

tam področju. S tem področjem se ukvarja Služba za nadzor in preiskave. »Služba za nadzor in preiskave se ukvarja z ugotavljanjem in preiskovanjem primerov sumov korupcije ter kršitev določb ZIntPK o lobiranju, nasprotju interesov, nezdržljivosti funkcij, omejitvah poslovanja ter določb o prepovedi sprejemanja daril« (Komisija za preprečevanje korupcije 2012, 24).

7.2.2 Število prejetih in rešenih prijav

Kot prvi kazalnik o tem, kako je komisija sprejeta med državljani Slovenije, je število prijav, ki jih ti podajo komisiji. Število prijav nam tako posredno pove, ali državljani zaupajo komisiji, saj s tem, ko ji podajo prijavo izkažejo zaupanje. Povezano s tem pa je smiselno gledati tudi število rešenih prijav. Ta dejavnik je zelo pomemben, saj se s tem kaže učinkovitost komisije pri svojem delu. Bolj kot je število prejetih prijav blizu številu rešenih prijav, bolj je komisija učinkovita pri svojem delu. Bolj kot je komisija učinkovita pri svojem delu, več zaupanja in integritete uživa v družbi.

Grafikon 7.1: Število prejetih in rešenih prijav



Vir: Komisija za preprečevanje korupcije (2011, 26).

Iz grafikova 7.1 je razvidno, da je bilo v začetku, ko je bila Komisija ustanovljena, prijav relativno malo, hkrati pa je vidno, da je so bile vse prijave tudi rešene. Število prejetih in tudi število rešenih prijav je potem vsako leto naraščalo, vendar se je že v letu 2006 pojavil razkorak med prejetimi in rešenimi prijavi. Ko je število prijav začelo močno naraščati (med letom 2006 in 2010) je obseg prijav začel presegati zmoglosti komisije.

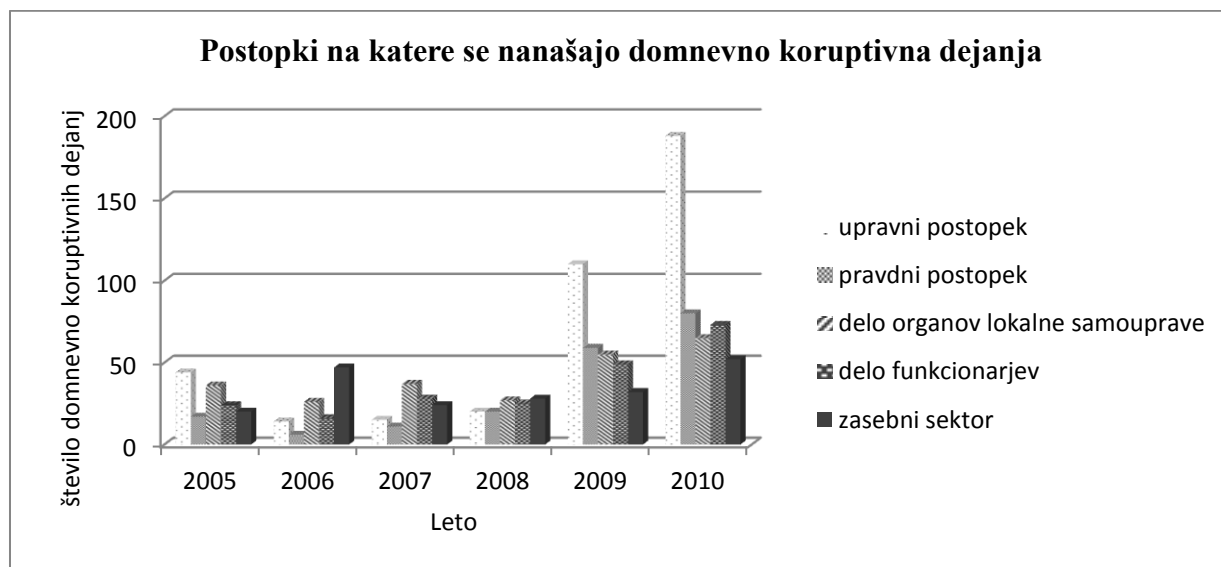
7.2.3 Vsebina obravnavanih prijav

Komisija za preprečevanje korupcije vodi podatke o tem, kakšna je bila vsebina prijav, ki so jih v posameznih letih obravnavali. Iz poročil Komisije za preprečevanje korupcije je mogoče razbrati, da je bilo samo v letu 2005 največ prijav domnevne korupcije, v kasnejših letih pa bilo več ostalih prijav (glej Prilogo A). V poročilih Komisije za preprečevanje korupcije ni natančno opredeljeno, kaj je ostalo.

7.2.4 Postopki na katere se nanašajo domnevno korupcijska dejanja

Komisija za preprečevanje korupcije spremlja podatke prijav domnevno korupcijskih dejanj tudi po tem, na kakšna ravnanja se le ta nanaša.

Grafikon 7.2: Postopki na katere se nanašajo domnevno koruptivna dejanja



Viri: Komisija za preprečevanje korupcije (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

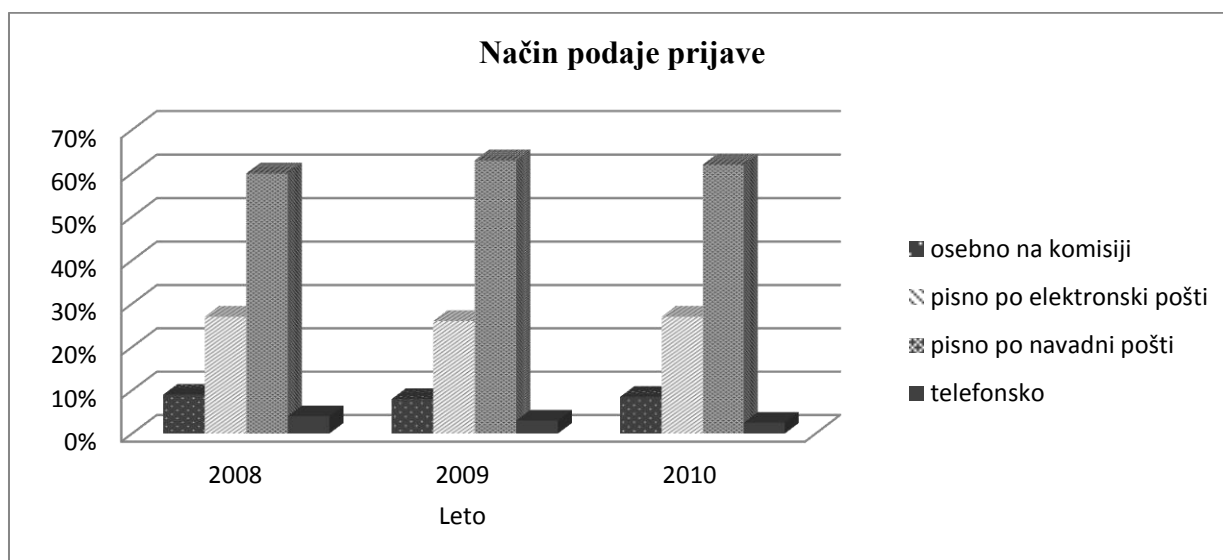
Grafikon 7.2 vsebuje podatke o obravnavanih prijavah domnevno koruptivnih dejanjih od leta 2005 do 2010. Grafikon vsebuje podatke za tiste postopke, ki so bili zabeleženih v vseh teh letih, pri tem pa so izpuščeni podatki, ki so zabeleženi samo v posameznih letih. Razvidno je, da je bilo vsako leto obravnavanih več postopkov. Zanimivo je, da je se je v letih od 2006 do 2008 vidno zmanjšalo število obravnavanih upravnih in pravnih postopkov, med tem, ko je bilo obravnavanje teh dveh postopkov v letih 2005, 2009 in 2010 bistveno višje. Vidno je tudi, da je bilo v letu 2005 in v letih 2009 ter 2010 največ obravnavanih upravnih postopkov. Vidimo, da se je v letu 2009 bistveno povečalo število vseh obravnavanih postopkov, ki je v letu 2010 še naraslo. Kar se tiče dela javnih uslužbencev na področju lokalne samouprave vidimo, da je številka obravnavanih primerov relativno visoka, v letih 2006 in 2008 je število

obravnavanih postopkov malo upadlo, vendar je v letu 2009 in 2010 ponovno naraslo. Od leta naprej 2007 je Komisija za preprečevanje korupcije zabeležila veliko prijav na področjih javnih razpisov in gradbeništva. Vsako leto pa je prejela tudi nekaj prijav domnevne korupcije na področju dela tožilstva in sodišč, vendar je število tovrstnih prijav relativno nizko, v večini let je nižje od 5 takšnih prijav.

7.2.5 Način podaje prijave

Komisija za preprečevanje korupcije prijaviteljem nudi različne možnosti, kako lahko podajo prijavo domnevno spornega dejanja. Od leta 2008 naprej vodijo podatke o tem na kakšen način prejmejo največ prijav.

Grafikon 7.3: Način podane prijave



Viri: Komisija za preprečevanje korupcije (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Iz grafikona 7.3 je razvidno, da lahko prijavitelji podajo prijavo osebno na Komisiji, pisno po elektronski pošti, pisno po navadni pošti ali telefonsko. S tem ko nudijo različne možnosti podaje prijave, se skušajo čim bolj približati vsem, saj lahko prijavitelj izbere različne možnosti in če želi, lahko ostane tudi anonimen. Vidimo, da je bilo vse tri leta razmerje med različnimi načini prijave zelo podobno razmerje. Vsako leto je največ prijav prišlo pisno po navadni pošti. Veliko prijav je prišlo tudi pisno po elektronski pošti, med tem, ko je bilo manj kot 10% prijav podanih osebno na Komisiji za preprečevanje korupcije in telefonsko.

7.2.6 Center za integriteto in preventivo

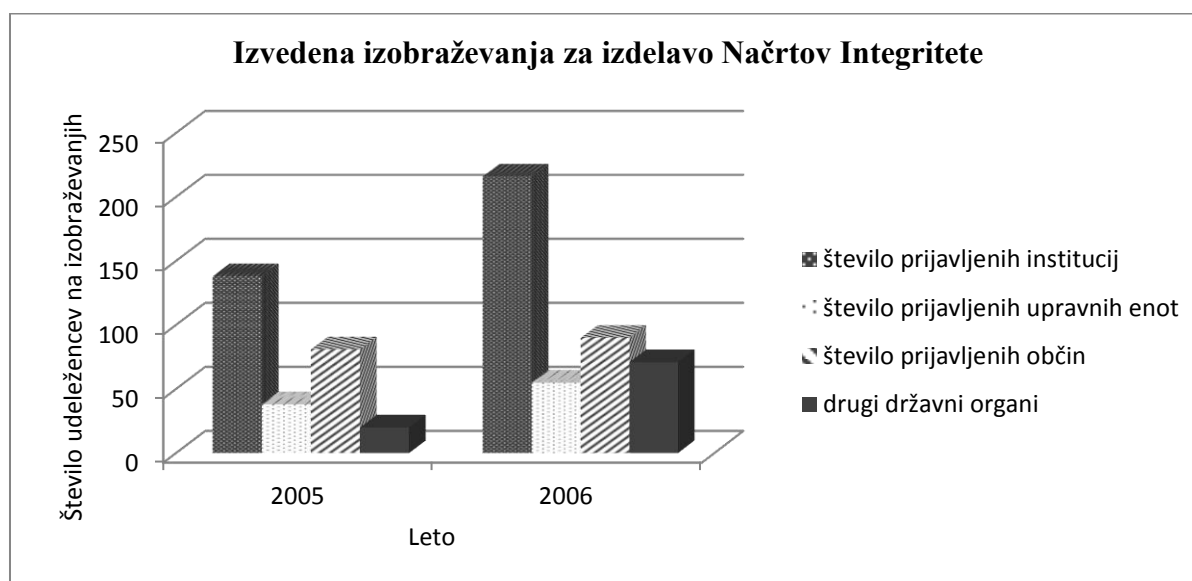
Del komisije, ki je odgovoren za področje integritete je Center za integriteto in preventivo. Njegove ključne naloge so:

- opravljanje nalog v zvezi z načrti integritete, vključno s pripravo strokovnih podlag za načrte integritete, usposabljanjem javnih uslužbencev, in sprejemanjem izvajanja načrtov integritete,
- svetuje pri krepitvi 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,
- skrbi za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji, ter pripravlja predloge njenih sprememb,
- opozarja pristojne organe v RS na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije in jim daje predloge glede načina uresničevanja teh predlogov,
- sodeluje z znanstveniki, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, načrtuje in izvaja dogodke in projekte, kot so konference, okrogle mize, novinarske konference s področja ozaveščanja javnosti s področja protikorupcije, pripravlja strokovno literaturo, namenjeno za objavo, in opravlja druge naloge (9. člen akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest) (Komisija za preprečevanje korupcije 2011, 13).

7.2.7 Izvedba izobraževanj za izdelavo Načrtov Integritete

V začetnih letih delovanja Komisije za preprečevanje korupcije je bila glavna naloga Centra za Integriteto in preventivo izobraziti javne uslužbence o tem, kako pripraviti Načrte integritete. V grafikonu 7.4 je prikazano število udeleženih organizacij, ki so se udeležile pripravljenih izobraževanj. Vidimo, da se je v obeh letih udeležilo izobraževanj kar veliko institucij. Največja udeležba je bila s strani prijavljenih občin, kar glede na število občin v primerjavi s številom upravnih enot ni presenetljivo. Glede na število upravnih enot in številom udeleženih upravnih enot pa je celo razvidno, da je bila njihova udeležba zelo visoka. Slaba pa je bila udeležba drugih državnih organov, če upoštevamo, da morajo imeti vsi oblikovane Načrte Integritete. Iz poročil Komisije za preprečevanje komisije od leta 2007 ni navedenih točnih števil o tem koliko je bilo izvedenih izobraževanj na to temo.

Grafikon 7.4: Izvedena izobraževanja za izdelavo Načrtov Integritete



Viri: Komisija za preprečevanje korupcije (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

7.3 Samoocena Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev

Iz Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije (2012) izhaja, da morajo javni uslužbenci in sodelavci komisije svoje naloge opravljati skrbno in odgovorno, to pa pomeni tudi zakonito, objektivno in strokovno. Pri svojem delu stremijo k doseganju zastavljenih ciljev. Malomarnost in opuščanje ali prelaganje delovnih obveznosti škoduje ugledu institucije, lahko ogrozi uspešnost postopkov pred komisijo ali drugimi državnimi organi ter lahko ima hude negativne posledice za oškodovance, prijavitelje ali osebe v postopku pred komisijo.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije (2012) za delo uslužbencev pravi »naše ravnanje morajo voditi odgovornost, poštenost, osebna integriteta, pripadnost in iniciativnost«.

»Uspešno in dobro opravljeno delo ni samo odraz posameznega zaposlenega, ampak celotne institucije in s tem vseh uslužbencev in sodelavcev« (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

Pri našem delu vstopamo v odnose s posamezniki in institucijami. Tudi oni sledijo svojim interesom in ciljem. Pri tem moramo ločevati med dovoljenimi in nedovoljenimi ter slednje zavračati. Bolj kot morebitne koristi namreč cenimo ohranitev integritete in

neobremenjenost z nasprotjem interesov. Vsak trenutek smo zavezani temu, da svoje službe ali osebne položaja ne bomo izkoristili za doseganje neupravičene ali nesorazmerne koristi zase ali za koga drugega (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

»Zavedamo se, da sta kakovost našega dela in ugled, ki ga uživamo kot posamezniki ter komisija, odvisna od objektivnega in odgovornega opravljanja zastavljenih nalog ter od naše osebne integritete in etike« (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

»Zavedamo se, da smo del institucije, ki zagotavlja visoke standarde ustavnosti, poštenosti, občutka za splošno in javno dobro, objektivnosti in integritete. Ne glede na položaj znotraj komisije, smo pomemben del in naša ravnanja so zrcalo celotne komisije in njenega poslanstva« (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

»Osebna in profesionalna integriteta od nas zahteva lojalnost do sebe, do sodelavcev in do komisije« (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije 2012).

Pri načrtovanju magistrske naloge sem predvidela, da bom vzpostavila stik s predstavniki Komisije za preprečevanje korupcije, da mi bodo podali kako dodatno pojasnilo, razlago, vendar to zaradi trenutnega dogajanja in njihove časovne stiske ni bilo mogoče.

7.4 Integriteta sistema javnih uslužbencev na ravni upravnih enot in vloga Komisije za preprečevanje korupcije z vidika javnih uslužbencev zaposlenih na upravnih enotah

Pomemben vidik moje naloge pa se mi zdi tudi vidik, kako javni uslužbenci dojemajo vlogo Komisije za preprečevanje korupcije. Da bi ugotovila kako jo dojemajo sem izvedla anketo med uslužbenci na slovenskih upravnih enotah. Anketo sem izvedla elektronsko, tako da sem posredovala vprašalnike na vse upravne enote. Vprašanj je bilo več in nisem prejela na vse enako število odgovorov.

7.4.1 Ali problem integritete sistema javnih uslužbencev sploh obstaja?

Najprej me je zanimalo, ali imajo javni uslužbenci zaposleni pri upravnih enotah občutek, da obstaja pomanjkanje integritete sistema javnih uslužbencev.

Grafikon 7.5: Se vam zdi, da obstaja v Sloveniji pomanjkanje integritete sistema javnih uslužbencev



Večina javnih uslužbencev zaposlenih pri upravnih enotah se strinja, da obstaja pomanjkanje integritete sistema javnih uslužbencev. Delež tistih, ki so mnenja, da ne obstaja pomanjkanje integritete sistema javnih uslužbencev je skoraj popolnoma enako tistim, ki so mnenja, da ne poznajo dovolj dobro stanja v

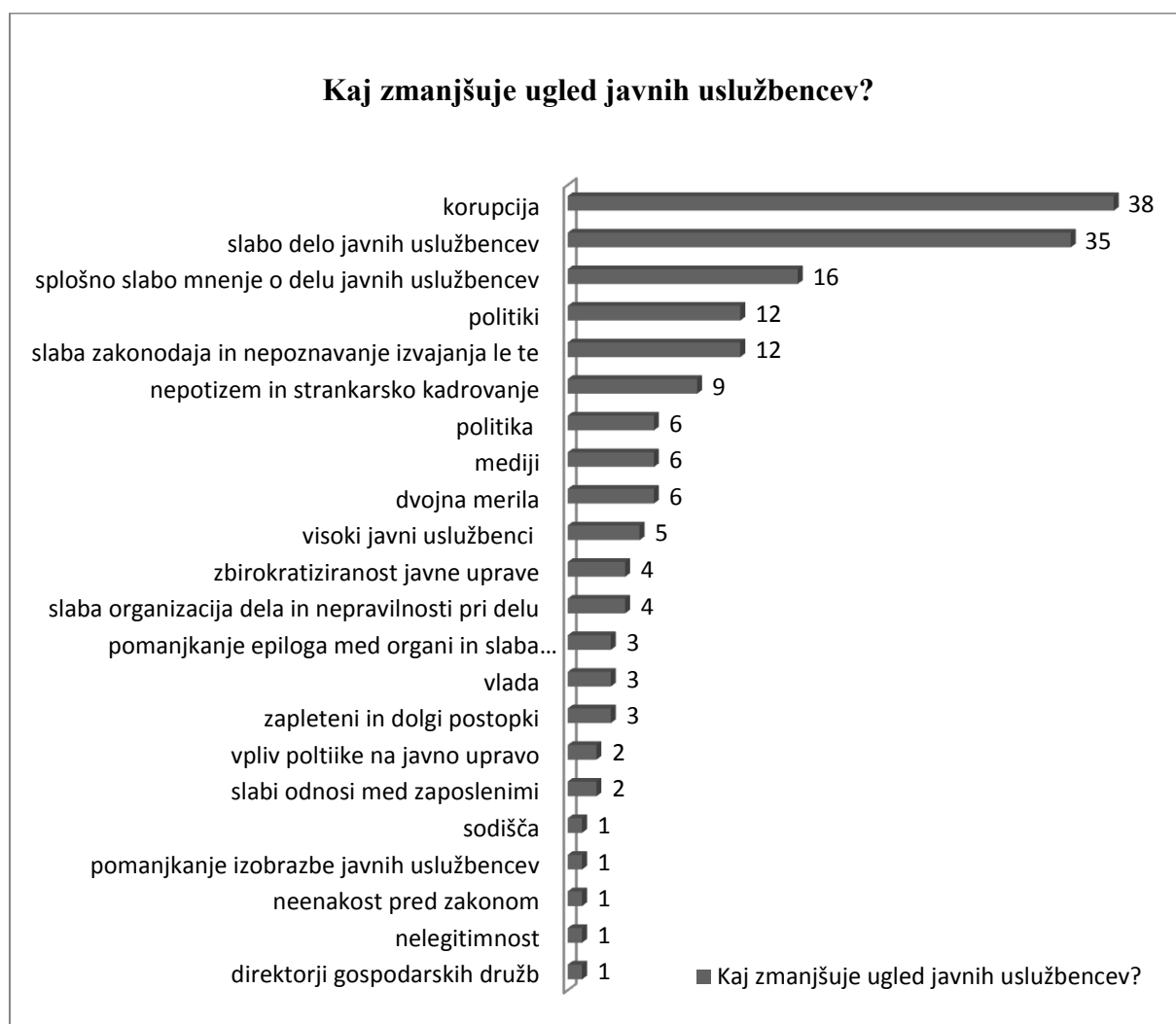
Sloveniji, da bi se lahko opredelili do vprašanja.

7.4.2 Kaj zmanjšuje ugled javnih uslužbencev?

Integriteto sistema javnih uslužbencev lahko povežemo z ugledom javnih uslužbencev v smislu, večji je ugled javnih uslužbencev večjo mero integritete ima. Zanimalo me je, kaj uslužbenci zaposleni pri upravnih enotah menijo, da najbolj zmanjšuje ugled javnih uslužbencev. To vprašanje je pomembno, ker so sami del sistema javnih uslužbencev in vidijo ta vidik drugače, kot zunanji opazovalci oziroma uporabniki, saj jih na delo vežejo določena pravila in predpisani postopki, ki uporabnikom ali zunanjim opazovalcem morda niso znani ali razumljivi.

Pri tem so imeli uslužbenci upravnih enot možnost da prosto napišejo, kaj mislijo. Zaradi tega so se odgovori precej razlikovali med seboj. Vsebinsko podobne odgovore sem tako združila v kategorije, saj je takšna obravnava bolj smiselna.

Grafikon 7.6: Kaj najbolj zmanjšuje ugled javnih uslužbencev?



Javni uslužbenci zaposleni pri upravnih enotah so ocenjevali, kaj zmanjšuje ugled javnih uslužbencev na sploh in ne samo ugled javnih uslužbencev zaposlenih pri upravnih enotah. Veliko anketirancev je poudarilo, da je mnenja, da pri upravnih enotah ugled ni slab. Največ uslužbencev upravnih enot je mnenja, da ugled javnih uslužbencev na sploh najbolj zmanjšuje korupcija oziroma že samo mišljenje o tem, da je v javni upravi pojav korupcije pogost. Veliko jih je tudi odgovorila, da je za to krivo slabo delo javnih uslužbencev. Pri tem sem združila odgovore kot so nestrokovnost, neprijaznost, pomanjkanje morale, izogibanje odgovornost ipd. To so lastnosti, ki vplivajo na delo javnih uslužbencev in lahko javni uslužbenci samo vplivajo na njih, gre za lastnosti posameznikov. Izpostavljeno je tudi splošno razširjeno slabo mnenje o javnih uslužbencev, ki temelji na stereotipih in nepoznavanju dejanskega stanja. Prav tako imajo pomembno vlogo politiki, ki se pojavljajo v medijih in prav tako ustvarjajo slabo sliko o stanju v javni upravi, kot tudi politika na sploh, vlada in dejanski vpliv politike na delo javnih uslužbencev. Pomembno vlogo pri tem vsem ustvarjajo

mediji, ki prikazujejo včasih precej enostransko kakšno je stanje. Vpliv imajo tudi visoki javni uslužbenci, ki so na vidnih položajih in včasih njihova dejanja slabo vplivajo tudi na ostale javne uslužbence. Obstajajo pa še drugi dejavniki, ki so organizacijske narave, slaba zakonodaja, ki ni napisana tako, da bi se v praksi lahko izvajala, zapleteni postopki, ki so predpisano in podobno. Vsi ti dejavniki s tem ko zmanjšujejo ugled javnih uslužbencev tudi zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev.

Predstavnica Komisije za preprečevanje korupcije meni, da je »normativno, organizacijsko in kadrovsko urejeno makro in mikro delovno okolje, dobro, dosledno, enakopravno in pošteno oziroma profesionalno vodenje, vodenje z zgledom, dobri medsebojni odnosi v kolektivu, zaščita zaposlenih pred zunanji in notranji nedovoljenimi vplivi in šikaniranjem, osebna in organizacijska ničnostna stopnja toleranca do kršitve integritete« (Drnovšek 2014) pot do integritete sistema javnih uslužbencev.

7.4.3 Obstoj dejavnikov, ki zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev na ravni upravnih enot

a) Korupcija

Grafikon 7.7: Ali ste se že srečali z dejanji korupcije?



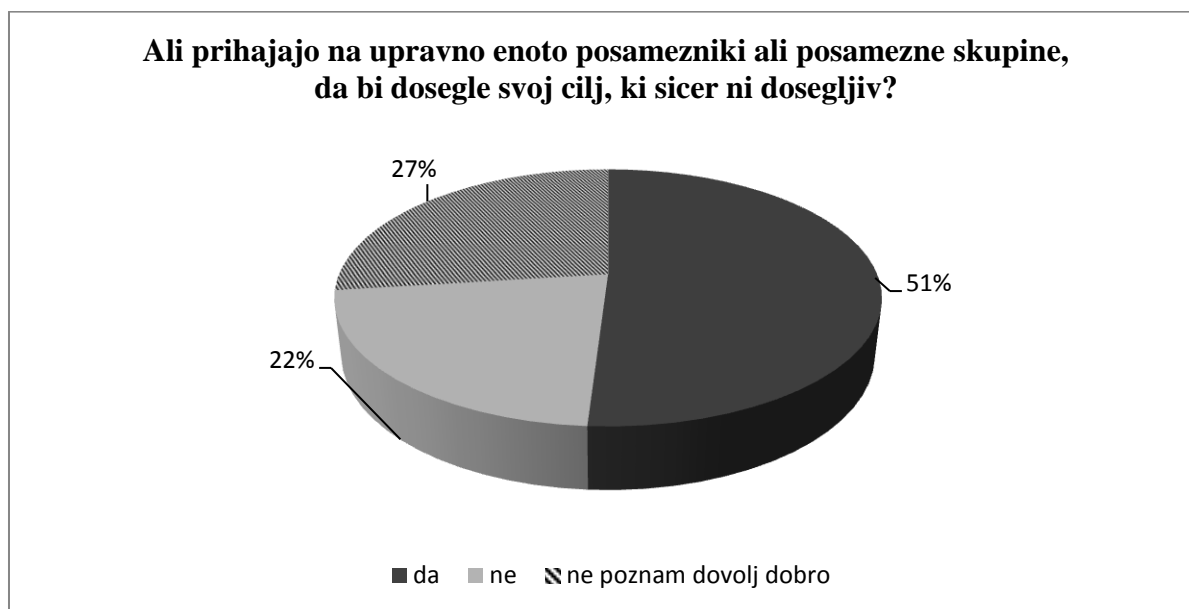
Glede na to, da največ javnih uslužbencev zaposlenih pri upravnih enotah meni, da je najpomembnejši dejavnik, ki zmanjšuje ugled javnih uslužbencev korupcija, se jih je od 162 vprašanih, le 15% srečalo s tovrstnimi dejanji. To kaže, da korupcija na ravni upravnih enot

obstaja, vendar je ni veliko. Na tem mestu, bi bila zanimiva primerjava s kakšnimi drugimi organi javne uprave, da bi lahko sklepali, koliko je dejansko korupcije znotraj javnega sektorja.

b) Vplivi posameznikov, interesnih skupin in lobistov

Podoben odziv kot pri vprašanju srečevanja s korupcijo je bil tudi na vprašanje, če imajo občutek, da kdo želi vplivati na njihovo delo, saj ima 22% uslužbencev upravnih enot občutek, da kdo želi vplivati na njihovo delo, ostali pa tega občutka nimajo. Torej lahko delujejo samostojno. Pri teh dveh vprašanjih obstaja tudi povezava, saj imajo tisti, ki so se že srečali z dejanji korupcije občutek, da želijo drugi vplivati na njihovo delo. Ker je bila anketa anonimna in o delovnem mestu zaposlenih nisem spraševala v njej, ne morem oceniti kaj je vzrok temu. Lahko bi bil vzrok, da so ti zaposleni na bolj vodilnih mestih in sprejemajo odločitve, saj bi v tem smislu bilo logično, da želijo drugi vplivati na njihovo delo.

Grafikon 7.8: Poskusi vplivanja posameznikov ali posameznih skupin na sprejetje določene odločitve uradnikov upravnih enot

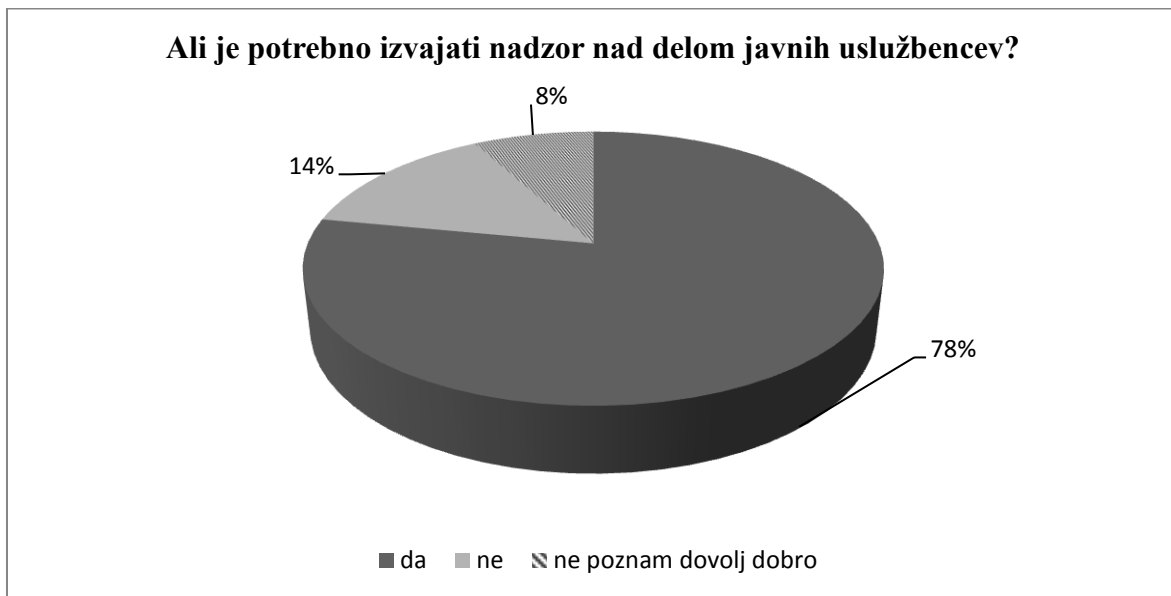


Kljub temu, da jih je relativno malo odgovorilo, da imajo občutek, da želijo drugi vplivati na njihove odločitve, se več kot polovica vprašanih srečuje s posamezniki ali posameznimi skupinami, ki prihajajo na upravne enote s ciljem, da bi dosegli sprejetje določene odločitve, ki je sicer ni mogoče sprejeti zaradi različnih vzrokov. Le 22% vprašanih pa se s tovrstnimi skupinami in posamezniki ne srečuje in niti ne ve, da prihajajo na upravne enote.

7.4.4 Nadzor nad delom javnih uslužbencev

Uslužbenke upravnih enot sem vprašala tudi, kakšna sem jim zdi potreba po tem, da se izvaja nadzor nad delom javnih uslužbencev. Z nadzorom nad delom javnih uslužbencev se odpravljajo negativni dejavniki, ki zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev.

Grafikon 7.9: Ali je potrebno izvajati nadzor nad delom javnih uslužbencev



Večina uslužbencev upravnih enot je mnenja, da je potrebno izvajati nadzor nad delom javnih uslužbencev, 14% pa je takšnih, ki se jim zdi, da nadzor nad delom ni potreben. Glede na to, da so v večini mnenja, da je nadzor potreben, sem preverila tudi, ali imajo na upravnih enotah kakšne posebne organe, ki bi se ukvarjali s preprečevanjem potencialno škodljivih vplivov na dobro delo uslužbencev. Od vseh vprašanih (N=160) je le 19% vprašanih povedalo, da imajo njihove upravne enote takšne organe. 68% vprašanih pa je povedalo, da nimajo posebnega organa, ki bi se ukvarjal posebej s tem.

Vse, ki so odgovorili, da imajo posebne organe oziroma postopke v primeru potencialno škodljivih dejavnikov sem prosila da navedejo, kako problematične in potencialno sporne primere rešujejo. Navedi so različne načine reševanja:

- s pomočjo internih aktov upravnih enote (Register tveganja, Načrti Integritete, Akcijski načrti v skladu s standardi CAF)
- kodeks etike
- posebne delovne skupine
- z ovrednotenjem vsakega delovnega mesta glede na tveganje v zvezi s korupcijo
- skrbniki procesa za delo s strankami
- s pomočjo posebne komisije, ki se ukvarja s tem področjem
- z razgovori med zaposlenimi in sodelovanjem z nadrejenimi
- s posebno Komisijo za integriteto

- z notranjim nadzorom nad delom javnih uslužbencev
- opravljanje razgovorov s tovrstnimi strankami

Na te načine se upravne enote skušajo na eni strani izogniti situacijam, ki bi privedle do škodljivih vplivov na integriteto sistema javnih uslužbencev, ali pa odpravi dejavnikov, ki že obstajajo.

Glede na to, da je le malo vprašanih odgovorilo, da imajo na upravni enoti organe in predpisane postopke za odpravljanje potencialno škodljivih dejavnikov, so skoraj vsi (91%, N=147) uslužbenci upravnih enot seznanjeni z internim načrtom integritete za njihovo upravno enoto, vendar očitno tega niso povezali, kot način reševanja potencialno spornih okoliščin in dejavnikov.

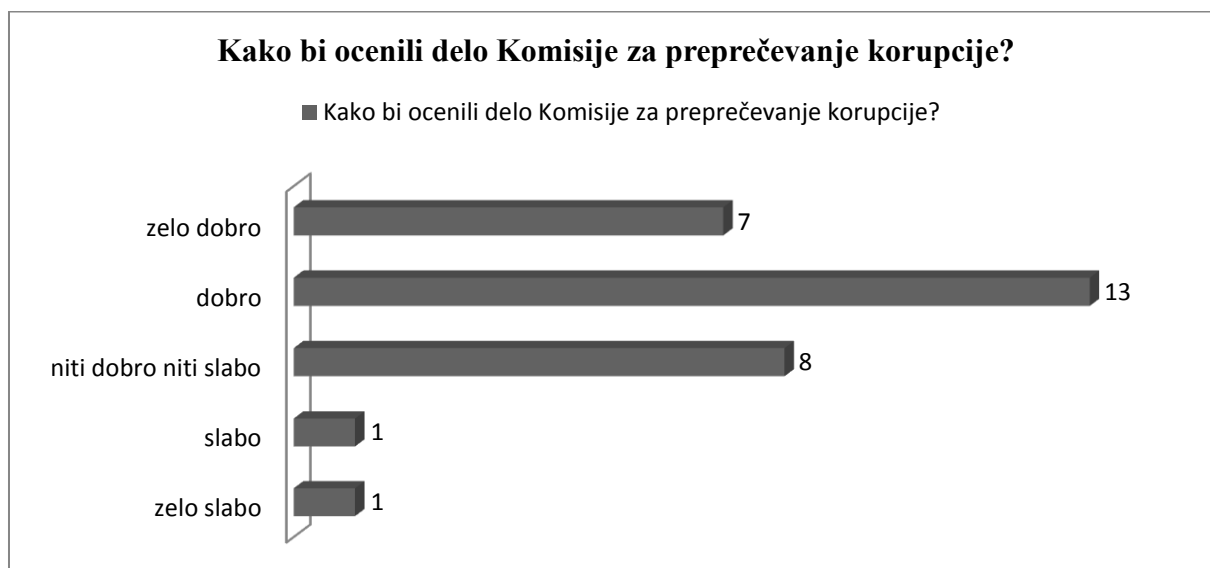
7.4.5 Vloga Komisije za preprečevanje korupcije

Zanimalo me je tudi, kaj uslužbenci upravnih enot menijo o vlogi Komisije za preprečevanje korupcije. Naprej me je zanimalo, ali se jim zdi Komisija za preprečevanje korupcije sploh potreben organ. 80% vprašanih (N=30) se jih s trditvijo, da je Komisija za preprečevanje korupcije potreben organ zelo strinja. 10% vprašanih se s trditvijo strinja, 10% pa se jih s trditvijo sploh ne strinja.

Pri uslužbencih upravnih enot sem preverila tudi, kaj se jim zdi pri delu Komisije za preprečevanje korupcije najpomembnejše. Vsi so odgovorili, da se jim zdi najpomembnejše preprečevanje korupcije in nadzor nad koruptivnimi dejanji. Nekateri pa so poleg tega izpostavili tudi zagotavljanje integritete, krepitev zavesti o integriteti in izobraževanje.

Zanimalo me je, kako uslužbenci upravnih enot ocenjujejo delo Komisije za preprečevanje korupcije. Od vseh vprašanih (169) jih je na to vprašanje odgovorilo le 30, ostali pa so to vprašanje izpustili. Mnenja tistih, ki so podali svoj odgovor so prikazana v grafikonu št. 7.10. Vidimo, da jih je največ odgovorilo, da Komisija za preprečevanje korupcije svoje delo opravlja dobro. Podobno število je tistih, ki jih je odgovorilo, da svojega dela ne opravlja niti dobro niti slabo, ter tistih, ki so mnenja, da svoje delo opravlja zelo dobro. Zelo malo, po en odgovor pa je takšnih, ki menijo, da Komisija za preprečevanje korupcije opravlja svoje delo slabo oziroma zelo slabo. Vidimo, da je bilo večina odgovorov takšnih, ki kažejo na to, da Komisija za preprečevanje korupcije svoje delo opravlja vsaj dobro, vendar ne tako dobro, da se pri svojem delu ne bi mogla še izboljšati.

Grafikon 7.10: *Kako bi ocenili delo Komisije za preprečevanje korupcije?*



V zvezi z delom Komisije za preprečevanje korupcije sem uslužbenke upravnih enot vprašala, ali se jim zdi, da bi morala imeti Komisija za preprečevanje korupcije več pristojnosti, kot jih ima trenutno. Izvedela sem, da vsi, ki so na to vprašanje podali odgovor, menijo, da bi Komisija za preprečevanje korupcije morala imeti več pristojnosti (N=31). Prav tako, pa tudi vsi (N=25) menijo, da bi Komisija za preprečevanje korupcije lahko storila še kaj več na področju krepitve integritete.

Drnovškova (2014) je pojasnila, da bo Komisija za preprečevanje korupcije delovala na področju krepitve integritete enako kot doslej. »Predvsem pa bodo naše aktivnosti usmerjene ne v vzdrževanje stanja, ampak v povečanje oziroma krepitev integritete« (Drnovšek 2014).

7.5 Aktualno dogajanje v povezavi s Komisijo za preprečevanje korupcije

Od novembra lani je bilo v zvezi z delovanjem Komisije za preprečevanje korupcije kar nekaj pomembnih sprememb, ki se bodo aplicirale v letošnjem letu. Ključen dogodek se je zgodil 29.11.2013 ko je senat Komisije za preprečevanje korupcije odstopil. Od takrat naprej sicer še vedno deluje senat v enakem sestavu, saj nov senat še ni bil imenovan. V tabeli št. 7.2 spodaj je podan pregled dogajanj v zvezi z delovanjem Komisije za preprečevanje korupcije od 29.11.2013 do 11.3.2014.

Tabela 7.2: *Pregled dogajanja v zvezi z odstopom senata Komisije za preprečevanje korupcije*

Obdobje	Dogodek	Odzivi na dogodek

<p>November 2013</p>	<p><u>29.11.2013: odstop senata Komisije za preprečevanje korupcije</u>, ki ga sestavljajo Goran Klemenčič – predsednik Komisije za preprečevanje korupcije, Rok Prapotnik – namestnik predsednika in Lidija Selinšek – namestnica predsednika. Kot glavni razlog navajajo, da odstopajo iz protesta; ker se protikorupcija obravnava populistično in ker ne pristajajo na popolno politizacijo; ker njihova opozarjanja in prizadevanja, da se odpravi nastale nepravilnosti ostajajo brez dialoga s strani vlade; zaradi občutka nemoči zaradi vpliva oseb, ki so v mnogih postopkih in so obremenjeni s korupcijskimi dejanji na vodilnih položajih, župani, v strankah in vodilnih mestih v gospodarstvu; ker nadzorne institucije postajajo instrument politike in interesnih skupin, Komisija pa ne želi, da bi bila sama sebi namen. Svoj odstop komentirajo tudi, kot odgovorno dejanje. Če ne bi odstopili, »bi s tem da(ja)li lažen občutek, da smo mi tisti, ki še lahko kaj ključnega spremenimo, ne da bi pri tem svoje opravili tisti, ki so za to tudi odgovorni« (Komisija za preprečevanje korupcije 2013a).</p>	<p><u>Predsednik Republike Slovenije Borut Pahor</u>: »... sem sicer razumel glavne razloge za njihovo ravnanje, vendar se kljub temu z njihovo odločitvijo nisem strinjal. Menil sem, da bi si prav zaradi navedenih razlogov komisija morala še naprej vztrajno prizadevati za potrebne spremembe, ki zadevajo pravno kulturo in pravno državo«. »Prizadeval si bom, da bo senat komisije imenovan čim prej, in da bodo v njem zaupanja vredne osebnosti, ki bodo neodvisno in suvereno opravljale svojo pomembno vlogo« (Urad predsednika Republike Slovenije 2013a).</p> <p><u>Predsednica vlade Alenka Bratušek</u>: Po objavah medijev predsednica vlade težko razume odstop iz protesta in nemoči, saj je po njenem mnenju med KPK in njeno vlado potekal odprt dialog, ter izraža upanje, da bi si senat glede odstopa premislil in nadaljeval s svojim delom (A.Č., Al.Ma., B.V. 2013).</p> <p><u>Politične stranke</u>: A.Č., Al.Ma., B.V. so pregledali politične odzive na odstop vodstva KPK. Večina</p>
----------------------	---	---

	<p>Cilj njihovega odstopa je, da jasno sporočijo, da je stanje resno in da so ukrepi in spremembe nujne.</p> <p>Banjac Lubej (2013) navaja, da odločitev ni bila hipna, ampak je zorela od poletja, ko so objavili poročilo o premoženju predsednikov SDS-a in PS-ja, Janeza Janše in Zorana Jankoviča. Svoje delo pa bodo kljub odstopu opravljali do imenovanja novih članov.</p> <p>Svoje naloge bodo opravljali do imenovanja novega senata, vendar najdlje do 1.3.2014.</p>	<p>političnih odzivov izraža skrbi, na drugi strani pa je skrajšen odziv politične stranke SDS, ki predlaga ukinitve komisije, katere delo bi prevzeli že obstoječi organi.</p> <p>Mo.Z. (2013) navaja »SDS znova predlaga ukinitve protikorupcijske komisije, ker da je njen odstopljeni senat državi naredil veliko škode«. Poroča tudi o zaskrbljenosti Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, direktorja policije, Gospodarske zbornice Slovenije, Transparency International Slovenia-Društva Integriteta in drugih političnih strank.</p> <p><u>Širša javnost:</u> Mi.Li. (2013) pa je povzela odzive, ki jih je odstop vodstva KPK povzročil pri širši javnosti in predvsem na Tviterju. Na kratko je povzela bistvo, da je »Odstop KPK-ja nezaupnica vsemu in vsem« (Mi.Li. 2013).</p>
<p><u>December 2013:</u></p>	<p><u>3.12.2013: Objava javnega pisma Komisije za preprečevanje korupcije s konkretnim seznamom ukrepov potrebnih za boj proti korupciji:</u></p> <p>B.V., G.C., A.Č. (2013) so v svojem prispevku povzeli vsebino tega pisma, v katerem predlagajo</p>	<p><u>Odziv širše javnosti:</u> B.V. (2013) v svojem članku povzema mnenja širše javnosti, ki v znak podpore odstopu KPK-ja pripravlja protest. Pobudniki za protest so Ljubljanski puntarji, ki svojo podporo odstopu KPK-ju razlagajo tudi kot zahtevo vladi, naj odstopi. B.V. (2013) je navaja tudi, da je na spletu</p>

	<p>ukrepe, kot so ukrepanje v zvezi s projektom Teš 6, bančne luknje, sponzorskih pogodb, kartelnih dogovorov v zdravstvu, privatizacije, etičnih kodeksov, možnosti odpoklica županov in pregled cehovskih združenj, potrebnih sprememb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.</p> <p><u>4.12.2013: Začetek postopkov za imenovanje senata Komisije za preprečevanje korupcije:</u></p> <p>»Predsednik republike je hkrati pisno pozval vse predlagatelje (vlado, državni zbor, kvalificirane nevladne organizacije, sodni svet in uradniški svet), da v roku 30 dni imenujejo svoje člane izbirne komisije, ki bo izvedla postopek za izbiro kandidatov« (Urad predsednika Republike Slovenije 2013b). Pri objavi poziva poudarja željo »da bi imel možnost na omenjene funkcije predlagati suverene osebnosti« (Urad predsednika Republike Slovenije 2013b), kar naj bo vodilo pri predlogih.</p> <p><u>19.12.2013: Delovni posvet članov senata Komisije za preprečevanje korupcije in predsednika republike:</u></p>	<p>zaokrožila peticija v podporo KPK-ju, ki jo je do 4.12.2013 podpisalo že 3.250 podpisnikov. Ta peticija poziva tudi druge organe, da prevzamejo odgovornost za svoje delo in začnejo z vsemi postopki, s katerimi bodo pridobili zaupanje.</p>
--	---	---

	<p>Predsednik republike je podal izjavo v kateri je povedal, da je bil cilj posveta »da se pripravi in sprejme zakonske spremembe za uspešnejše preprečevanje in sankcioniranje koruptivnih ravnanj« (Urad predsednika Republike Slovenije 2013c), kjer bo predsednik države aktivno sodeloval.</p>	
<p>Januar 2014</p>	<p><u>6.1.2014: Iztek roka za zbiranje kandidatur za predsednika in oba namestnika predsednika Komisije za preprečevanje korupcije:</u> »Predsednik republike lahko imenuje novo vodstvo komisije zgolj izmed kandidatov, ki mu jih bo posredovala izbirna komisije« (Urad predsednika Republike Slovenije 2014a), kar mora narediti najpozneje v roku 30 dni.</p> <p><u>8.1.2014: Seznanitev predsednika republike in javnosti o odzivu na predsednikov poziv:</u> »Na njegov poziv za zbiranje kandidatur za predsednika in dva namestnika predsednika Komisije za preprečevanje korupcije se je odzvalo 55 kandidatov in kandidatk« (Urad predsednika Republike Slovenije 2014b), so sporočilo s kabineta predsednika</p>	

	<p>republike.</p> <p><u>9.1.2014: Posredovanje novele Zakona o integriteti in preprečevanje korupcije skupini pravnih strokovnjakov, da se ustavnopravno in mednarodnopravno oceni in po potrebi dopolni:</u> to se je zgodilo po posvetu predsednika države s predsednikom Komisije za preprečevanje korupcije.</p>	
<p>Februar 2014</p>	<p><u>4.2.2014: Zaključek prvega kroga za izbiro senata Komisije za preprečevanje korupcije – senat ni bil določen:</u> S kabineta predsednika republike so sporočili, da je izmed 55 kandidatov 35 kandidatov izpolnjevalo pogoje, ki jih določa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Sporočili so, da za predsednika komisije niso našli ustreznega kandidata, med tem, ko so izbrali 6 ustreznih kandidatov za njegovega namestnika. »Predsednik republike bo takoj sprožil vse potrebne korake za nov postopek javnega poziva za izbiro predsednika KPK« (Urad predsednika Republike Slovenije 2014c) so sporočili z njegovega kabineta.</p> <p><u>14.2.2014: Neformalen posvet</u></p>	

	<p><u>Izbirne komisije in predsednika republike.</u></p> <p><u>21.2.2014: Iztek roka za prijavo kandidatur za predsednika Komisije za preprečevanje korupcije:</u> »Na nov poziv predsednika republike Boruta Pahorja se je odzvalo 13 kandidatk in kandidatov« (Urad predsednika Republike Slovenije 2014č) so sporočili s kabineta predsednika. Predsednik republike ima na voljo 30 dni časa, da izbere ustreznega kandidata.</p>	
Marec 2014	<p><u>1.3.2014: Zadnji rok za določitev novega senata Komisije za preprečevanje korupcije – nov senat še ni imenovan</u></p> <p><u>6.3.2014: Predsednik države je imenoval nov senat Komisije za preprečevanje korupcije</u></p> <p><u>7.3.2014: Predsednik države je javnosti predstavil nov senat Komisije za preprečevanje korupcije:</u> »Predsednik republike Borut Pahor je za novega predsednika Komisije za preprečevanje korupcije imenoval Borisa Štefaneca in za njegova namestnika dr. Jurija Fermeta in Darka Stareta. Novoimenovani senat bo svojo funkcijo nastopil 31.</p>	<p><u>Odzivi na imenovanje novega senata Komisije za preprečevanje korupcije:</u> odzivi na novo imenovan senat Komisije za preprečevanje korupcije so bili različni. Tako je po poročanju B.V. in A.Č. (2014) največja vladna stranka Pozitivna Slovenija novemu senatu naklonjena, prav tako so mu naklonjene skoraj vse politične stranke, z izjemo največje opozicijske stranke SDS, ki nasprotuje predvsem namestniku predsednika Staretu, ki naj bi bil vključen v več spornih ravnanj komisije.</p> <p>Odzivi so se nekoliko spremenili ob novici, da je novoimenovani predsednik senata bil vključen v</p>

	<p>marca, do takrat sedanji senat pod vodstvom mag. Gorana Klemenčiča v celoti in z vsemi pooblastili opravlja svoje delo« (Urad predsednika Republike Slovenije 2014d).</p> <p><u>11.3.2014: Odstop obeh namestnikov novoimenovanega predsednika senata Komisije za preprečevanje korupcije.</u></p>	<p>politično stranko Pozitivna Slovenija in je iz stranke izstopil šele v začetku marca. To je zbudilo dvome o nepristranskosti izbire. Kljub dvomov, ki so se pojavili pa po izjavah komisije, ki je pripravila izbor članov izpostavljajo »da sta obe komisiji v obeh postopkih delovali na temelju zakona in po vnaprej določenih načelih, merilih, pravilih in ob smiselni uporabi zakona o splošnem upravnem postopku« (B.R. 2013).</p>
--	---	--

Kot vidimo iz tabele 7.2 je bilo od novembra 2013 bilo kar nekaj pomembnih dogodkov za delovanje Komisije za preprečevanje korupcije. Še vedno pa lahko pričakujemo še nove spremembe, poročanja medijev in različne odzive javnosti, dokler ne bo imenovan nov senat. Ključno vlogo pri izbiri ima izbirna komisija, ki pregleda prijave in naredi izbor kandidatov, zadnjo besedo pri izboru pa ima predsednik Republike Slovenije. Vidimo tudi, da si je predsednik republike ves čas prizadeval, da bi Komisija za preprečevanje korupcije delovala nemoteno naprej, posreboval je tudi pri predlogih za spremembo zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, tako v prvi vrsti Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije kot tudi zakonodaje, ki se povezuje s tem zakonom.

Kaj pa odstop senata Komisije za preprečevanje korupcije pomeni za zagotavljanje integritete sistema javnih uslužbencev? Odstop daje jasno sliko, da problem pomanjkanja integritete vsekakor obstaja. Že sam senat Komisije za preprečevanje korupcije s svojim odstopom sporoča, da ima občutek izgube integritete, saj je opozoril, da jih nihče ne upošteva. Po drugi strani pa so pri širši javnosti s svojim dejanjem pridobili veliko podpore, kar vpliva tudi na zvišanje njihove integritete. Vidimo tudi, da je proces imenovanja novega senata komisije precej zapleten in poteka že dlje, kot je bilo predvideno. Prav tako vidimo, da je tematika zanimiva tudi za javnost, kar pomeni, da večini ni vseeno, kaj se bo zgodilo z organom, ki je zadolžen za preprečevanje korupcije in krepitev integritete. Trenutno še vedno deluje senat, ki

je podal odstopne izjave že novembra, izpeljati bo potrebno nov postopek izbire namestnikov predsednika senata, prav tako pa je vprašljivo, ali bo novoimenovani predsednik senata vztrajal na svoji funkciji, z ozirom na to, da že sedaj nima podpore političnih strank in javnosti, kar zelo zmanjšuje njegovo integriteto.

8 Zaključek

V magistrski nalogi sem preučevala vlogo Komisije za preprečevanje korupcije pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev. Ugotovila sem, da problem pomanjkanja integritete sistema javnih uslužbencev obstaja, kar so potrdili tudi javni uslužbenci sami. Zaradi tega je pomembno, da obstaja organ, ki pomaga pri krepitvi integritete in odpravljanju škodljivih vplivov, ki vodijo k zmanjševanju integritete sistema javnih uslužbencev. Tak organ je v Sloveniji Komisija za preprečevanje korupcije.

Moji hipotezi sta bili: *»Korupcija je glavni vzrok, da se integriteta sistema javnih uslužbencev postavlja pod vprašanje, zato Komisija za preprečevanje korupcije v prvi vrsti skrbi za preprečevanje tega vzroka.«* in *»Komisija za preprečevanje korupcije ima s preventivnimi dejavnostmi, ki jih izvaja tudi vlogo krepitve integritete.«* Ugotovila sem, da je korupcija močan dejavnik, ki vpliva na integriteto sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Prisotnost korupcije je mogoče zaznati, kar kažejo tako mednarodne raziskave, kot tudi mnenja samih javnih uslužbencev, ki sem jih pridobila z izvedbo lastne anketne raziskave. Večina uslužbencev upravnih enot, ki so sodelovali v raziskavi postavlja korupcijo prav na prvo mesto dejavnikov, ki zmanjšujejo ugled javnih uslužbencev in s tem zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev. Vprašani tudi priznavajo prisotnost korupcije na ravni upravnih enot, kar povzroča, da imajo občutek, da želijo drugi vplivati na njihovo delo. Prav tako pa so pomembni tudi drugi dejavniki, na ravni upravnih enot so to predvsem posamezniki in skupine, ki prihajajo na upravne enote z namenom, da bi dosegle svoj cilj. Pri pregledu letnih poročil Komisije za preprečevanje korupcije sem ugotovila, da res velik del njihovega delovanja predstavlja ukrepanje v zvezi z odpravo korupcije, poleg tega pa je aktivna tudi s preventivnimi dejavnostmi in predvsem je pomembno obveščanje javnosti o njenih dejavnostih, saj se s tem širi zavest med ljudmi o škodljivosti korupcije. S tem, ko se širi zavest med ljudmi, se poskrbi za odpravo vzrokov. Če se odpravijo vsi škodljivi vplivi, ki zmanjšujejo integriteto sistema javnih uslužbencev, bi moral sistem javnih uslužbencev imeti zagotovljeno integriteto. Ker je integriteta zelo kompleksen pojem in nanjo vplivajo nešteti dejavniki in ne

zgolj tisti, ki so omenjeni v tej nalogi, jo je tudi zelo težko zagotoviti. Integriteta je v prvi vrsti lastnost posameznikov, za neko organizacijo pa je nemogoče, da bi vplivala prav na vsakega posameznika, zato preko ukrepov, ki so namenjeni širšemu krogu, skuša vplivati na posameznike, kakšen pa je končni rezultat takšnega ukrepanja, pa je na koncu še vedno odvisno od vsakega posameznika posebej. »Ljudje v želji po doseganju standarda tudi spustijo etične standarde in do dobrin ali storitev prihajajo prek zvez in mreženja, ob tem pa od politikov in oseb v javnem sektorju upravičeno pričakujejo bolj etično delovanje in večjo integriteto. Sistemska pretirana regulacija in ponekod nesmiselna zakonodaja omogočata prave luknje, te pa izkoriščajo iznajdljivi posamezniki« (Habič 2012, 19).

Svoji hipotezi lahko tako potrdim. Glede na to, da je po mnenju večine glavni vzrok za pomanjkanje integritete sistema javnih uslužbencev, tudi Komisija za preprečevanje korupcije največ svoje pozornosti usmerja k temu, da bi korupcijo odpravila na vseh ravneh, hkrati pa izvaja tudi druge dejavnosti, ki so preventivne narave, da do korupcije in drugih škodljivih vplivov na integriteto sistema sploh ne bi prišlo.

V začetku sem si postavila tudi vodilno raziskovalno vprašanje: »*Na kakšne načine Komisija za preprečevanje korupcije zagotavlja integriteto sistema javnih uslužbencev?*«. Težko bi rekli, da Komisija za preprečevanje korupcije sama po sebi zagotavlja integriteto sistema javnih uslužbencev, saj je integriteta sistema javnih uslužbencev odvisna od mnogih dejavnikov in je skupek integritet vseh zaposlenih v javnem sektorju. Integritete pa je »celota naših osebnostnih lastnosti, ki nas vodijo in usmerjajo, da si pri ustvarjanju dosežkov po najboljših močeh prizadevamo živeti in ravnati v skladu z moralnimi prepričanji, etičnimi normativi in standardi, ne glede na morebitne grožnje in posledice... je neka krovna vrлина, ki z življenjsko modrostjo povezuje moralno-etične in intelektualne vrline posameznika, družbe, države in prava« (Kečović 2009, 8). Vsekakor pa ima Komisija za preprečevanje korupcije pomembno vlogo pri tem, da prispeva h krepitvi integritete sistema javnih uslužbencev. To nalogo opravlja skozi svoje dejavnosti, ki so na eni strani preventivne narave in na drugi izvaja nadzorno preiskovalne naloge. Ključno je izvajanje politike za preprečevanje korupcije in krepitve integritete, kot samo ozaveščanje javnosti, pomoč pri pripravi načrtov integritete po katerih se potem organi javne uprave ravnajo, ter pripravljanje predlogov področne zakonodaje. Pri pregledu letnih poročil Komisije za preprečevanje korupcije sem ugotovila, da delujejo na vseh teh področjih, torej teoretično na te načine pomaga pri zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev. Ko pa sem preverila, kaj menijo uslužbenci upravnih enot o delu Komisije za preprečevanje korupcije, sem ugotovila, da ima po mnenju vprašanih

Komisija za preprečevanje korupcije pomembno vlogo pri zagotavljanju integritete, vendar bi morala imeti še več pristojnosti, da bi lahko še več prispevala k zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev. Tudi če pogledamo sedanje dogajanje v zvezi s Komisijo za preprečevanje korupcije, ugotovimo, da problem integritete obstaja tudi pri sami komisiji, saj ima ta občutek, da izgublja integriteto, da je neupoštevana in sama sebi namen. Tako, kljub temu, da opravlja svoje delo, opozarja na nepravilnosti, pripravlja predloge spremembe zakonodaje, so njene dejavnosti neopažene. Če se njenih dejavnosti ne upošteva, ne more prispevati toliko h krepitvi integritete, kot bi sicer lahko. Opozarja, da se to dogaja prav zaradi dejavnikov, ki najbolj vplivajo na integriteto sistema javnih uslužbencev, lobiranja in spolitiziranosti sistema javnih uslužbencev. Zaradi odstopa senata Komisije za preprečevanje korupcije je komisija sicer pridobila pri širši javnosti pozitiven odziv, kaj pa se bo zgodilo po imenovanju novega senata in ob spremembah, ki jih bo ta prinesel s sabo, bo pokazal šele čas.

9 Literatura

1. Aberbach, Joel D., Robert D. Putman in Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
2. A.Č., Al.Ma., B.V. 2013. Bratušek: Želim si, da bi senat še enkrat premislil. SDS: Ukinimo KPK. *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/bratusek-zelim-si-da-bi-senat-se-enkrat-premislil-sds-ukinimo-kpk/323808> (27. februar 2014).
3. Banjac, Saša. 2013. Vodstvo KPK-ja protestno odstopilo. "Črni petek za boj proti korupciji". *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/vodstvo-kpk-ja-protestno-odstopilo-crni-petek-za-boj-proti-korupciji/3237822> (27. februar 2014).
4. Becker, T. E. 1998. Integrity in organization: Beyond honest and conscientiousness. *Academy of Management Review*, 23(1), 154–161.
5. Boštic, Alojz. 2000. *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje, Mondena.
6. --- in Matej Košir. 1997. Samostojnost in odgovornost upravnih organov za delo. V *Etika upravnega dela*, ur. Alojz, Bostič, 20–22. Ljubljana: Paco.
7. B.R. 2014. Kovačeva in Habičeva o izbiri vodstva KPK: Članstvo v stranki ni izključno merilo. *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/kovaceva-in-habiceva-o-izbiri-vodstva-kpk-clanstvo-v-stranki-ni-izkljucitveno-merilo/331700> (10. marec 2014).
8. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- in Damir Črnčec. 2007. *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: FDV.
10. B.V. 2013. Odstop KPK-ja sprožil napovedi novih protestov. *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/odstop-kpk-ja-sprozil-napovedi-novih-protestov/324214> (27. februar 2014).
11. ---, G.C., A.Č. 2013. KPK: Teš 6 in bančna luknja sta kot trgovina z orožjem. *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/kpk-tes-6-in-bancna-luknja-sta-kot-trgovina-z-orozjem/324126> (27. februar 2014).
12. --- in A.Č. 2014. Novi predsednik KPK-ja bo Boris Štefanec, namestnika pa Jurij Ferme in Darko Stare. *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/novi-predsednik-kpk-ja-bo-boris-stefanec-namestnika-pa-jurij-ferme-in-darko-stare/331453> (10. marec 2014).
13. Daletre, E. J. 1996. *Character and cops: Ethics in Policing (third edition)*. Washington: The AEI Press.
14. Dobovšek, Bojan. 2004. Korupcija v slovenski javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 215–252. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

15. --- 2008. *Korupcija v tranziciji; Študijsko gradivo*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
16. Drnovšek, Natalija. 2014. Posredovanje odgovorov na vprašanja avtorice magistrskega dela. 28. februar 2014.
17. Društvo integriteta. 2013. *Poročilo za leto 2012*. Dostopno prek: http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/letna_porocila/letno_porocilo_2012_reduced.pdf. (27. januar 2014).
18. --- 2014. Dostopno prek: <http://www.integriteta.si/index.php> (11 marec 2014).
19. Easterbay-Smith, Mark, Richard Thorpe in Andy Lowe. 2002. *Raziskovanje v menedžmentu*. Koper: Fakulteta za menedžment.
20. Ferlinc, Andrej. 2000. Problemi kazenskega pregona korupcijskih deliktov. *Podjetje in delo* (6): 1030–1036.
21. Fink Hafner, Danica. 2007. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Goodsell, T. Charles. 1994. *The case of bureaucracy: public administration polemic*. New Jersey: Chatham.
23. Golob, Matija. 1988. Težavna spoprijemanja s korupcijo. *Teorija in praksa* 25 (11-12): 1570–1580.
24. Haček, Miro. 2005a. Poskusi politizacije slovenske javne uprave? *Teorija in praksa* 42 (4-6): 759–770.
25. --- 2005b. *Politika birokracije*. Ljubljana. Modrijan.
26. --- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Iglčar, Albin. 2006. Moralna in pravna pravila za človekovo družbeno delovanje. V *Etično upravljanje občin z modelom kodeksa*, ur. Stane Vlaj. 9–23. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo.
29. Komisija za preprečevanje korupcije. 2006. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2005*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. februar 2014).
30. --- 2007. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2006*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. februar 2014).

31. --- 2008. *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2007*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. februar 2014).
32. --- 2009. *Letno poročilo 2008*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. februar 2014).
33. --- 2010. *Letno poročilo 2009*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. februar 2014).
34. --- 2011. *Letno poročilo 2010 (z dodatkom vključno do maja 2011)*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (9. marec 2012).
35. --- 2012. *Načrt integritete: Navodila, pojasnila in usmeritve za oblikovanje*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/NAVODILA,%20POJASNILA,%20USMERITVE-%20ZA%20N%C4%8CI_20_2_2012.pdf (9. marec 2012).
36. --- 2012. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/> (27. februar 2014).
37. --- 2013a. *Zadnji čas za spremembe!* Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2013/zadnji-cas-za-spremembe> (27. Februar 2014).
38. --- 2013b. *KPK v številkah v letu 2012*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/KPK%20v%20C5%A1tevilkah%20v%20letu%202012.pdf> (11. marec 2014).
39. Kozorog Blatnik, Tanja. 2011. Habičeva: Ljudje imajo pravico vedeti, kam gredo njihovi evri. *RTV Slovenija*, 10. december. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/habiceva-ljudje-imajo-pravico-vedeti-kam-gredo-njihovi-evri/272446> (12. marec 2012).
40. Mausar, Ana. 2010. Javni uslužbenci ne vedo dobro, kaj je korupcija. *RTV Slovenija*, 21. april. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/javni-uslubenci-ne-vedo-dobro-kaj-je-korupcija/228490> (12. Marec 2012).
41. Mesec, Blaž. 1998. *Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu*. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo.
42. Mi.Li. 2013. "Odstop KPK-ja je nezaupnica vsemu in vsem". *RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/odstop-kpk-ja-je-nezaupnica-vsemu-in-vsem/323847> (27. februar 2014).
43. Mitar, Miran. 2000. *Uvod v metodologijo znanstvenega raziskovanja varnostnih pojavov (splošni del)*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.
44. *Mladina*. 2010a. Slovenija z malo slabšim indeksom zaznave korupcije. 26. Oktober. Dostopno prek: http://www.mladina.si/84773/26-10-2010slovenija_z_malo_slabsim_-

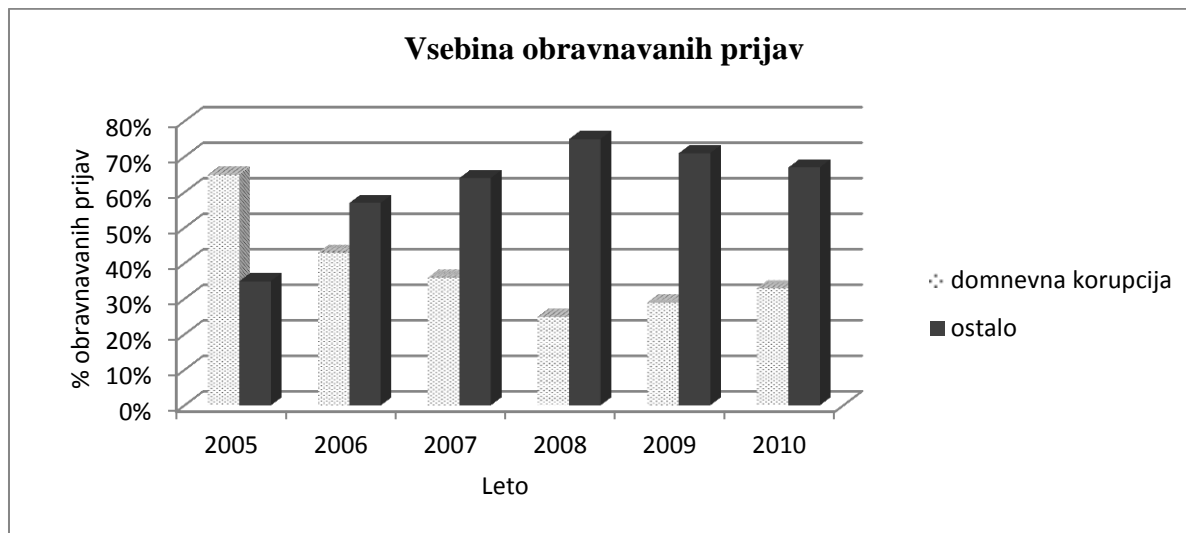
- indeksom_zaznave_korupcije/?utm_source=-dnevnik%2F26-10-2010-slovenija_z_malo_-slabsim_indeksom_zaznave_korupcije%2F&utm_medium=web&utm_campaign=oldLink (12. marec 2012).
45. --- 2010b. Neukrepanje ob neplačevanju prispevkov je korupcija. 1. september. Dostopno prek: http://www.mladina.si/84347/01-09-2010-neukrepanje_ob_neplacevanju_prispevkov_je_korupcija/?utm_source=dnevnik%2F01-09-2010-neukrepanje_ob_neplacevanju_prispevkov_je_korupcija%2F&utm_medium=web&utm_campaign=oldLink (12. marec 2012).
46. Mo. Z. 2013. Odzivi na odstop KPK: Bratuškova si želi, da bi senat ponovno premislil. *Delo*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/odzivi-na-odstop-kpk-bratuskova-si-zeli-da-bi-senat-ponovno-premislil.html> (27. Februar 2014).
47. Novak, Božidar. 2006. *Lobiranje je vroče*. Maribor: SPEM Komunikacijska skupina.
48. Nownes, Anthony J. 2006. *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get it)*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
49. Oberstar, Jože. 2001. Preprečevanje in boj proti korupciji. *Pravna praksa* (20): 23–36.
50. Pečarič, Mirko. 2011. *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
51. Platan, Uroš. 1999. Finančne goljufije: Korupcija. *Kapital* (23): 40–41.
52. Pokorny, Boštjan in Cvetka, Ribarič Lasnik. 2006. *Uvod v znanstveno raziskovalno delo*. Dostopno prek: <http://mladiraziskovalci.scv.si/admin/file/Mladi%20raziskovalci%20%20skripta%202006.pdf> (7. marec 2012).
53. Rakar, Iztok. 2006. Etika, korupcija in pravo. V *Etično upravljanje občin z modelom kodeksa*, ur. Stane Vlaj. 23–49. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo.
54. *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS, 85/04. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200485&stevilka=3792> (27. februar 2014).
55. *RTV Slovenija*. 2011. Državni organi ignorirajo protikorupcijsko komisijo. 28. maj. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/drzavni-organi-ignorirajo-protikorupcijskokomisijo/258574> (12. marec 2012).
56. --- 2012a. Pezdir imena domnevnih podkupovalcev razkril NPU-ju. 12. marec Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/pezdir-imena-domnevnih-podkupovalcev-razkril-npu-ju/278731> (12. marec 2012).
57. --- 2012b. Kdo je hotel podkupiti Pezdirja, da bi vplival na Šušteršiča? *Rtv slo*, 10. marec 2012. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/kdo-je-hotel-podkupiti-pezdirja-da-bi-vplival-na-sustersica/278632> (12. marec 2012).

58. --- 2012c. Pezdir: Z novo vlado množični pohodi »kufrov denarja« na ministrstva. 9. marec. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/pezdir-z-novo-vlado-mnozicni-pohod-kufrov-denarja-na-ministrstva/278547> (12. marec 2012).
59. Toš, Niko in Mitja Hafner Fink. 1997. *Metode družboslovnega raziskovanja; Gradivo za predmet – ponatis*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
60. Trampuš, Jure. 2010. Dogodek v Murgljah, gradnja hiše, letalske vozovnice in moralistična panika v svetu brez pravnih dokazov. *Mladina* (42). 22. oktober. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/52099/dogodek-v-murglah/> (12. marec 2012).
61. *Transparency International*. Dostopno prek: http://archive.transparency.org/policy_research-surveys_indices/cpi/2005 (27. februar 2014).
62. Tratnik Volasko, Marjeta. 1999. *Korupcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
63. Urad predsednika Republike Slovenije. 2013 a. *Izjava predsednika Boruta Pahorja*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/A7575C29497DF194C1257C32004DA582?-OpenDocument> (27. februar 2014).
64. --- 2013b. *Začetek postopkov za imenovanje senata Komisije za preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/46037898B40196D4C1257C370-03D707D?OpenDocument> (27. februar 2014).
65. --- 2013c. *Predsednik republike danes na delovnem posvetu s Komisijo za preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/B0B6163DDAA998-20C1257C4600450151?OpenDocument> (27. februar 2014).
66. --- 2014a. *Danes ob polnoči se izteče rok za zbiranje kandidatur za predsednika in oba namestnika predsednika Komisije za preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/EEB658DBB9D6B4F8C1257C5800337DEC?OpenDocument> (27. februar 2014).
67. --- 2014b. *Na poziv predsednika republike za zbiranje kandidatur za predsednika in dva namestnika predsednika KPK se je odzvalo 55 kandidat in kandidatov*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/5E70D26193806B9CC1257C5A003A17E2?OpenDocument> (27. februar 2014).
68. --- 2014c. *Medtem, ko bo izbirna komisija obravnavala primernost kandidatov za Senat Komisije za preprečevanje korupcije bo predsednik Pahor aktivno sodeloval pri pripravi pravnih podlag za uspešnejše preprečevanje korupcije*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/3B2F062744D3CD38C1257C5B0045609C?OpenDocument> (27. februar 2014).

69. --- 2014č. *Izbirna komisija predsedniku republike Pahorju ni predlagala nobenega kandidata za predsednika Komisije za preprečevanje korupcije, za namestnika predsednika pa lahko izbere dva izmed šestih.* Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/1CFC238A720F5B94C1257C75004A766B?OpenDocument> (27. februar 2014).
70. --- 2014d. *Predsednik Pahor upa, da bo na predlog Izbirne komisije lahko v kratkem imenoval celoten senat KPK.* Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/3888BEB4E3BA4677C1257C8600450D30?OpenDocument> (27. Februar 2014).
71. ---. 2014 d. *Predsednik republike Borut Pahor javnosti predstavil novo vodstvo Komisije za preprečevanje korupcije.* Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/EC63A-C6B28BC3799C1257C94004D570E?OpenDocument> (10. marec 2014).
72. Vannesson, Pascal. 2008. Case studies and process tracing: theories and practices. V *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, ur. della Porta, Donatella in Michael Keating, 223–239. Cambridge: Cambridge University Press.
73. Vicchio, S. J. 1997. Ethics and Police Integrity. *Law Enforcement Bulletin*. Dostopno prek: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/163811.pdf> (11.3.2014).
74. Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
75. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)* Ur. l. RS 45/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226> (27. februar 2014).
76. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)* Ur. l. RS 56/2002, s spremembami. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (27. februar 2014).
77. Zetter, Lionel. 2008. *Lobbying : the Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House.

Priloge

Priloga A: Vsebina obravnavanih prijav



Viri: Komisija za preprečevanje korupcije (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Priloga B: Odgovori Natalije Drnovšek s Komisije za preprečevanje korupcije

28. februar 2014

1. Če bi lahko izpostavili samo eno vlogo Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija), kaj se vam zdi najpomembnejše?

Krepitev integritete in preprečevanje korupcije

2. Na kakšne načine Komisija prispeva k zagotavljanju integritete sistema javnih uslužbencev v praksi? Prosila bi vas, da navedete kak konkreten primer.

Preventivni projekti – ozaveščanje, izobraževanje, z načrti integritete.

3. Kaj po vašem mnenju najbolj vpliva na integriteto sistema javnih uslužbencev? Kako bi lahko to omejili?

Normativno, organizacijsko in kadrovsko urejeno makro in mikro delovno okolje, dobro, dosledno, enakopravno in pošteno oziroma profesionalno vodenje, vodenje z zgledom, dobri medsebojni odnosi v kolektivu, zaščita zaposlenih pred zunanjimi in notranjimi nedovoljenimi

vplivi in šikaniranjem. Osebna in organizacijska ničnostna stopnja tolerance do kršitev integritete.

4. Ali sodelujete z Društvom Integritete. Če sodelujete, vas prosim, da na kratko opišete kako.

Sodelujemo z različnimi civilnimi združenji, med njimi tudi z Društvom Integriteta. S skupnimi preventivnimi akcijami-posveti, okroglimi mizami, predavanji, ipd.

5. Na kakšne načine namerava Komisija v prihodnje vplivati na to, da se integriteta sistem javnih uslužbencev ne bi zmanjševala?

Enako kot doslej. Predvsem pa bodo naše aktivnosti usmerjene ne v vzdrževanje stanja, ampak v povečanje oziroma krepitve integritete.