

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sabina Kličić

Problematika korupcije v javnem sektorju skozi javnopolitično učenje

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sabina Kličić

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Problematika korupcije v javnem sektorju skozi javnopolitično učenje

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za usmeritve, napotke, strokovno pomoč in podporo pri pisanju magistrske naloge.

Hvala mojim staršem, ki so bili vedno z mano, tudi ko stabili prisotni moja lenobain moja pridnost. Hvala, ker sta bila motivacija za moje težke dni, rešitev za moje izgubljene dni.

Hvala Adiju, ki me je ves čas spodbujal in mi stal ob strani.

Hvala moji številni družini. Čeprav nas je veliko in ima vsak svoje muhice, vedno zmoremo vse.

Hvala mojim prijateljicam Merimi, Slađani, Barbari in Nini za vse moje neumnosti.

Problematika korupcije v javnem sektorju skozi javnopolitično učenje

Tako kot v drugih državah Evropske unije tudi v Republiki Sloveniji korupcija škoduje državljanom in sami državi. Razne ankete in raziskave kažejo, da je stopnja korupcije v javnem sektorju v naši državi precej visoka glede na ostale države članice Evropske unije. Za zmanjševanje stopnje korupcije v javnem sektorju so potrebne spremembe standardnih praks v posamezni državi. Javnopolitično učenje predstavlja bogato teoretsko osnovo za pojasnjevanje morebitnega evropskega sodelovanja držav članic na področju boja proti korupciji v javnem sektorju. Prenos dobrih praks in s tem tudi uporabnost ter učinkovitost teh, naj bi pripomogle k problematiki korupcije v javnem sektorju od zgoraj navzdol, zato je potrebno preučevati tudi odprto metodo koordinacije kot proces javnopolitičnega učenja. Bistvo javnopolitičnega učenja je pridobivanje dejstev in informacij. Akterji pridobivajo nova znanja in z novo pridobljenimi informacijami spreminjajo svoje strategije za doseganje ciljev. Pomen in namen javnopolitičnega učenja pa je prilagajanje vsebine javnih politik in javnopolitičnih instrumentov za izboljšanje-leh, izboljšanje končnih ciljev in rezultatov.

Ključne besede: javnopolitično učenje, korupcija, mednarodno povezovanje, boj proti korupciji, učenje, Evropska unija

Problem of Corruption in the Public Sector Through Policy Learning

In Republic of Slovenia and in other Member States of the European Union corruption harms the citizens and the country itself. Various polls and surveys show that the level of corruption in the public sector in our country is quite high relative to other Member States of the European Union. To reduce the level of corruption in the public sector we need necessary change standard practices in each country. Policy learning represents a rich theoretical basis for explaining the potential cooperation between Member States of European Union in the fight against corruption in the public sector. The transfer of good practices and hence the usefulness and effectiveness thereof, should contribute to the problem of corruption in the public sector from the top down, therefore it is necessary to examine the open method of coordination as a process of policy learning. The essence of policy learning is to obtain facts and information. Actors acquire new knowledge and new information are changing their strategies to achieve goals. The meaning and purpose of policy learning is adapting the content of public policies and public-policy instruments to improve itself.

Key words: Policy Learning, Corruption, International Networking, Fight Against Corruption, Learning, European Union

KAZALO VSEBINE

1	UVOD.....	10
1.1	TEZE MAGISTRSKEGA DELA	11
1.2	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	12
1.3	STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA.....	13
2	TEORETIČNI DEL.....	15
2.1	JAVNOPOLITIČNO UČENJE	15
2.1.1	RAZVOJ TEORIJE JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA	15
2.1.2	OPREDELITEV JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA	15
2.1.3	OPREDELITEV IN POMEN ZNANJA PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK	16
2.1.4	ZVRSTI JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA	19
2.1.5	KAKO PREUČUJEMO JAVNOPOLITIČNO UČENJE	21
2.1.6	JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE	22
2.2	KORUPCIJA	23
2.2.1	DEFINICIJA KORUPCIJE	23
2.2.2	KORUPCIJA V JAVNEM SEKTORJU	25
2.2.3	KDO, KAKO IN ZAKAJ	26
2.2.4	ELEMENTI KORUPCIJE.....	27
2.2.5	RAZISKAVE IN INDEKSI	30
2.2.6	INDEKS ZAZNANE KORUPCIJE	30
2.3	VLOGA EVROPSKE UNIJE PRI JAVNOPOLITIČNEM UČENJU	31
2.3.1	EVROPSKA UNIJA IN JAVNOPOLITIČNO UČENJE	31
3	EMPIRIČNI DEL	33
3.1	KORUPCIJA IN JAVNOPOLITIČNO UČENJE	33
3.2	FINSKA.....	36
3.2.1	STRATEŠKI PRISTOP.....	36
3.2.2	PRAVNI OKVIR.....	36
3.2.3	INSTITUCIONALNI OKVIR.....	37
3.2.4	JAVNOMNENJSKE RAZISKAVE.....	37
3.2.5	FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK	38
3.2.6	NAVZKRIŽJE INTERESOV IN RAZKRITJE PREMOŽENJA.....	38
3.2.7	PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI	38
3.2.8	PREGLEDNOST LOBIRANJA.....	39

3.2.9	PREGON KORUPCIJE.....	39
3.2.10	DOBRA PRAKSA.....	40
3.2.11	PRIHODNJI UKREPI	41
3.3	NEMČIJA	41
3.3.1	STRATEŠKI PRISTOP.....	41
3.3.2	INSTITUCIONALNI OKVIR.....	42
3.3.3	JAVNOMNENJSKE RAZISKAVE.....	43
3.3.4	ORGANI ODKRIVANJA IN PREGONA TER SODSTVO.....	43
3.3.5	NAVZKRIŽJE INTERESOV IN RAZKRITJE PREMOŽENJSKEGA STANJA... 44	
3.3.6	PROST DOSTOP DO INFORMACIJ	44
3.3.7	PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI	44
3.3.8	PREGLEDNOST LOBIRANJA.....	45
3.3.9	KAZENSKA ODGOVORNOST URADNIKOV	45
3.3.10	DOBRA PRAKSA.....	46
3.3.11	PRIHODNJI UKREPI	46
3.4	POLJSKA	47
3.4.1	STRATEŠKI PRISTOP.....	47
3.4.2	PRAVNI OKVIR.....	48
3.4.3	INSTITUCIONALNI OKVIR.....	48
3.4.4	JAVNOMNENJSKE RAZISKAVE.....	48
3.4.5	NAVZKRIŽJE INTERESOV IN RAZKRITJE PREMOŽENJA.....	48
3.4.6	FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK	49
3.4.7	PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI	50
3.4.8	PREGLEDNOST LOBIRANJA.....	50
3.4.9	NEODVISNOST IN UČINKOVITOST INSTITUCIJ ZA BOJ PROTI KORUPCIJI 50	
3.4.10	CELOVIT PRISTOP H KORUPCIJI	52
3.4.11	JAVNA NAROČILA	54
3.4.12	DOBRA PRAKSA.....	56
3.4.13	PRIHODNJI UKREPI	56
3.5	SLOVENIJA	57
3.5.1	DOBRA PRAKSA	58
3.5.2	JAVNI SEKTOR V RS	59
3.5.3	MEDNARODNO SODELOVANJE NA PODROČJU KORUPCIJE.....	60

3.6	UKREPI ZA OBRAVNAVO KORUPCIJE V EVROPSKI UNIJI	61
4	SKLEP	64
4.1	OCENA UPORABNOSTI TEORETSKIH RAZPRAV JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA ZA PRIMER JAVNE POLITIKE BOJA PROTI KORUPCIJI V JAVNEM SEKTORJU	64
4.2	PREDLOGI ZA NADALJNJE RAZISKAVE	66
5	LITERATURA	67

Kazalo prilog

Priloga A: Kazniva dejanja od leta 1991 do leta 2001 v republiki Sloveniji.	73
Priloga B: Cpi za Slovenijo v letih 1999 do leta 2010.	74
Priloga C: Ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v rs od leta 2002 do leta 2009.	74
Priloga Č: Korupcija je velik problem v (država) za leto 2013.	75
Priloga D: Uvrstitev slovenije na lestvici cpi v obdobju od leta 1999 do leta 2012.	75
Priloga E: Pomembni ratifikacijski in protikorupcijski zakonodajni dokumenti.	76
Priloga F: Primerjava Finske, Nemčije in Poljske za indeks percepcije	77
Priloga G: Primerjava Finske, Slovenije in Nemčije	77
Priloga H: Primerjava Finska, Slovenije in Poljske	78
Priloga I: Tabela uvrstitve držav za cpi za leto 2014.	79
Priloga J: Barvno prikazane cpi	80
Priloga K: Odstotek vprašanih za stopnjo korupcije javnih uslužbencev v Sloveniji.	80
Priloga L: Odstotek vprašanih za stopnjo korupcije javni uslužbenci v Nemčiji.	81
Priloga M: Odstotek vprašanih za stopnjo korupcije javni uslužbenci na Finskem.	81
Priloga N: Uvrstitev Slovenije na cpi od leta 1999 do leta 2014.	82
Priloga O: Anketa za mnenje o stopnji korupcije v Sloveniji.	82
Priloga P: Največja tveganja po področjih v Sloveniji.	83
Priloga R: Intervju z Catharina Groop, Ministry of justice Finland.	84
Priloga S: Intervju z profesorjem dr. Pertti Ahonen, University of Helsinki Finland	86

Kazalo tabel

Tabela 2.1: Razlikovanje znanj	17
Tabela 2.2: Razlikovanje organizacij	18
Tabela 2.3: Zvrst javnopolitičnega učenja	20
Tabela 2.4: Tri vprašanja.	22

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod
CBA	Centralni urad za boj proti korupciji
CPI	Indeks zaznave korupcije
EACT	Evropsko protikorupcijsko usposabljanje
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
ESO	Evropski ekonomski socialni odbor
EU	Evropska unija
GCB	Svetovni barometer korupcije
GRECO	Skupina držav proti korupciji
NIK	Vrhovni revizijski urad
NPU	Nacionalni preiskovalni urad
NVO	Združenje nevladnih organizacij
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OMK	Odprta metoda koordinacije
OR	Odbor regij
OZN	Organizacija združenih narodov
PKW	Nacionalna volilna komisija
RPO	Varuh človekovih pravic
RS	Republika Slovenija
TI	Transparency International
UNCAC	Konvencija Združenih narodov o boju proti korupciji

1 UVOD

Za uspešno reševanje problematike korupcije je poleg sodelovanja državnih organov in pravnih oseb v zasebnem in nevladnem sektorju, tudi zelo pomembno zagotavljanje ustrezne stopnje pripravljenosti vseh prebivalcev za aktivno sodelovanje pri omenjeni problematiki. Za to pa morajo biti prebivalci ustrezno obveščeni in motivirani. Večja osveščenost družbe pomeni tudi razvoj politike boja proti korupciji v javnem sektorju. Javnopolitično učenje predstavlja bogato teoretsko osnovo za pojasnjevanje evropskega sodelovanja na področju boja proti korupciji v javnem sektorju.

Slovenska zakonodaja se je, kar se tiče področja boja proti korupciji, v procesu približevanja Evropski uniji že zelo približala evropskim standardom, zato ni pričakovati velikih razsežnosti vsebinskih sprememb. Vključenost v mednarodne tokove pomeni tudi sprotno usklajevanje z novimi predpisi iz mednarodnega okolja, kar pa ni samo proces prenosa znanja in izkušenj v slovensko okolje, ampak je to dvosmeren proces. Problem se pojavi pri uresničevanju teh predpisov, še posebej na področju boja proti korupciji, saj so takrat potrebna usposabljanja vseh družbenih formalnih in neformalnih nadzornih mehanizmov za zakonito in učinkovito opravljanje svoje vloge (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji 2014).

Zaradi zapletenosti in skrivnosti narave korupcije, je le-to težko meriti. Čeprav je korupcijo težko ovrednotiti, človeško dožemanje ponuja zanesljivo oceno obsega korupcije v posamezni državi. Društvo Transparency International (2015) uporablja Svetovni barometer korupcije. Zaznavanje analitikov držav, poslovnežev ali splošne javnosti pa so osnova indeksov korupcije in zaznavnosti indeksa korupcije (Transparency International 2015).

Huber (1991) meni, da se subjekt nauči samo, če gre skozi proces pridobivanja informacij in ko se raven njegovega potencialnega obnašanja spremeni. Tako učenje je lahko posledica novega znanja ali izkušnje, čeprav se ljudje učijo tudi glede vrednot, ciljev in glede vprašanj pomembnih zadev, ki so pomembne za javno politiko in možno inovacijo. V literaturi javne politike najdemo definicije učenja, kjer izstopa ta, ki pravi, da je učenje prej »sprememba v navadi mišljenja« oziroma sprememba nekega vidika kot pa boljša zmogljivost zaradi novega znanja.

Nacionalne države se vedno učijo zunaj svojih meja. Napredovanje in definiranje nacionalnih javnih politik na različnih področjih, tj. socialna politika, tehnologija, ekonomija in ostale, je

odvisno od učenja in izmenjave (Stone 1999, 53). Analitiki so veliko časa namenili vprašanju, kaj je vzrok tega učenja in kaj se v bistvu sploh uči oziroma nauči. Osredotočili so se predvsem na spremenljivke učenja, in sicer spremenljivka nacionalno (učenje zunaj meja in prenos v svojo javno politiko) in spremenljivka mednacionalno (učenje na nadnacionalni ravni oziroma učenje od mednacionalnih organizacij) (Stone 1999, 52).

Čeprav je vidik izmenjave med mednacionalnimi organizacijami zelo pomemben dejavnik v prenosu javnih politik med državami, so teorije javnopolitičnega prenosa zanemarile pomembnost EU. Pred kratkim pa so študije EU gravitirale k politični znanosti. Uporabnost teorije javnopolitičnega prenosa na platformi EU je vse večja. EU je tako predstavljena kot ogromna platforma za prenos dobrih idej in praks iz nadnacionalne ravni na raven izmenjave in prenosa med državami članicami (Bulmer in Padgett 2005).

1.1 TEZE MAGISTRSKEGA DELA

Na podlagi svojega raziskovalnega vprašanja, kakšen je vpliv javnopolitičnega učenja na oblikovanje in implementiranje javnih politik, sem se v svojem magistrskem delu osredotočila na naslednje teze:

T1: Javnopolitično učenje je mehek in neformalen proces na nadnacionalni ravni (Evropska unija), ki pa postane strategija za izvajanje moči in vpliva ter s tem pripomore k spremembi standardnih praks v posamezni državi članici na področju javne politike boja proti korupciji v javnem sektorju.

T2: Države Evropske unije, kot so Finska, Nemčija, Poljska in Slovenija se na področju boja proti korupciji v javnem sektorju obračajo v mednarodno okolje za iskanje optimalnih rešitev, posledično pa se povezujejo v razne organizacije, preko katerih poteka proces evropeizacije ter s tem proces javnopolitičnega učenja.

T3: Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije kot glavni akter na področju boja proti korupciji v javnem sektorju, zajema lastnosti javnopolitičnega učenja s poudarkom na orodju odprta metoda koordinacije. Torej učenje od zgoraj navzdol, izvajanje smernic, ki so predstavljene na evropski ravni.

1.2 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V magistrskem delu bom uporabila tako kvalitativno kot kvantitativno analitično orodje. To pa bodo: analiza relevantne literature in sekundarnih virov, analiza formalnih dokumentov in pravnih virov, metoda družboslovnega intervjuja, mednarodna primerjalna analiza in analiza obstoječih statističnih podatkov.

Za preverjanje že omenjenih tez bom uporabila dopolnjujoče družboslovne kvalitativne raziskovalne metode in tehnike, ki jih bom razložila v nadaljevanju.

Z analizo relevantne literature in sekundarnih virov bom pregledala in ovrednotila znanstveno-raziskovalne vsebine na naslednjih področjih: koncepti in teoretski pristopi preučevanja procesov sodelovanja in učenja med posameznimi proučevanimi državami na področju boja proti korupciji v javnem sektorju s poudarkom na javnopolitičnemu učenju. S to metodo bom opisala teoretične osnove javnopolitičnega učenja in korupcije v javnem sektorju. S pomočjo te metode bom prav tako mednarodno-primerjalno predstavila javnopolitične arene (prostore), ki sodelujejo v procesih javnopolitičnega učenja na področju boja proti korupciji. Sekundarna analiza, ki je po Štebetu (1999, 238) najbolj koristna analiza za raziskavo, predstavlja analizo knjig, člankov, poročil, besedil zakonov in drugih uradnih dokumentov. S to metodo bom opredelila pojme ter koncepte, ki so relevantni za mojo raziskavo.

Primerjalna analiza študijev primerov bo uporabljena predvsem v empirični analizi o javnopolitičnemu učenju med posameznimi državami ter njihovi udeležbi pri zmanjšanju stopnje korupcije v javnem sektorju.

S študijo primera bom preučevala konkretne primere. V svoji raziskavi se bom osredotočala na posamezne enote analize, o kateri bom zbirala podatke. Po Nedergaardu (2006) so bolj odprte do medsebojnega učenja države, ki imajo enak politični sistem oziroma dokaj primerljive ekonomsko-politične institucije. Zato sem v tej magistrski nalogi vzela v raziskavo tri države, in sicer Poljsko, Finsko in Nemčijo v primerjavi s Slovenijo. Vse tri zgoraj omenjene države so po lestvici (stopnja korupcije) organizacije TI zasedle najvišja mesta (višje mesto manjša stopnja korupcije). Raziskovala bom njihove ukrepe, s katerimi dosegajo zmanjševanje stopnje korupcije v javnem sektorju in njihove ukrepe za sodelovanje na mednarodni ravni.

S primerjalno analizo vsebine formalnih dokumentov bom analizirala in primerjala uradne postopke, ki so bili opravljeni v procesih za preprečevanje korupcije v javnem sektorju. Prav tako bom analizirala dokumente in programe posameznih preučevanih držav, da bi ugotovila, kakšno pozornost namenjajo javni politiki boja proti korupciji v javnem sektorju tako na nacionalni ravni kot na nadnacionalni ravni (Krašovec 2002).

Metoda družboslovnega intervjuja bo uporabljena za pridobivanje dodatnih subjektivnih podatkov. Po Grdešiću (2006) je družboslovni intervju ena od pomembnejših metod, s katero zbiramo potrebne podatke in se ukvarja z intervjuvanjem strokovnjakov na posameznem področju. Pri raziskavi je to metoda za pridobivanje novih podatkov. Intervju je metoda, ki jo uporabimo, ko nimamo dovolj podatkov oziroma jih ne moremo pridobiti drugje. Z intervjujem lahko pridobim podatke o vplivu OMK na področju javne politike boja proti korupciji in povezanost akterjev med seboj ter podatke o ukrepih, ki jih je RS pridobila za dosego ciljev. Naredila bom intervju z glavnimi akterji, ki predstavljajo institucije v delovanju in usklajevanju ukrepov za zmanjšanje stopnje korupcije v RS v javnem sektorju, ter z akademiki in pristojnimi na protikorupcijskih institucijah v državah članicah Finski, Poljski in Nemčiji.

Z analizo formalnih in drugih dokumentov ter pravnih virov se bom osredotočila na pregled zakonodaje, ki bi bila relevantna za področje politike korupcije v javnem sektorju, pregled raznih poročil in dokumentov, v katerih so zapisana stališča in mnenja vseh vpletenih akterjev. Ker moja magistrska naloga temelji tudi na nacionalni ravni (RS), bom pregledala tudi Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji 2004.

Z mednarodno primerjalnim raziskovanjem bom analizirala poročila o preučevanih državah (kazalniki in ciljne vrednosti), statistike Transparency International, Statistike Eurobarometra ter vse ostale statistike, ki bodo relevantne za področje boja proti korupciji v javnem sektorju.

1.3 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Po uvodnem delu, v katerem predstavim svoje cilje, hipoteze, raziskovalne metode in tehnike, sledi prvi del (teoretični del), v katerem opredelim korupcijo ter javnopolitično učenje. V drugem delu bom naredila empirično predstavitev, in sicer analizo dokumentacij in aktivnosti treh izbranih držav (Finska, Nemčija, Poljska) na področju boja proti korupciji, zaključila pa bom z analizo dokumentacij in aktivnosti države Slovenije na področju korupcije v javnem

sektorju. Sklepni del bo zajemal potrditev tez in skladnost teoretičnega okvirja z empiričnim delom ter predstavitev uporabnih ugotovitev za nadaljnje raziskovanje na temu področju.

2 TEORETIČNI DEL

2.1 JAVNOPOLITIČNO UČENJE

2.1.1 RAZVOJ TEORIJE JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA

Javnopolitično učenje je doživelo svoj razcvet v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, v obdobju velikih družbenih, političnih, gospodarskih in tehnoloških sprememb. Na področju javnih politik je prišlo do preloma, da je znanje (podlaga učenja) pomemben dejavnik javnopolitičnih sprememb. Vlade ne izvajajo samo moči, temveč si prizadevajo za reševanje javnopolitičnih problemov. Za kolektivno reševanje javnopolitičnih problemov v imenu družbe, pa je potrebno oblikovanje javnih politik. Hecló (1974) zato oceni, da so teorije oblikovanja znanj primernejše za pojasnjevanje procesa oblikovanja politik kot npr. teorije interesa in konflikta.

Začetek teorije učenja najdemo v psihologiji in teoriji organizacij, v katerih je učenje predstavljeno kot dejavnost in mentalni proces posameznika, ki sta posledica razuma posameznika, kar imenujemo endogeni pristop, ali posledica dogodkov v okolici, kar imenujemo eksterni pristop. Učenje posameznika je bila podlaga tudi pri preučevanju javnih politik, ki ga danes pojmuje kot družbeno učenje. Učenje na področju javnih politik je pridobilo na pomenu s tem, da je uporaba idej in argumentov, torej znanja, alternativa moči pri razlagi javnopolitičnih sprememb (Haas 1990; Hall 1993; Dodd 1994; Sabatier 1999; Grin in Loeber 2007; Hsueh 2009 v Štremfel 2013).

2.1.2 OPREDELITEV JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA

Javnopolitično učenje je po besedah mnogih avtorjev (Kemp in Weehuizem 2005) zelo pomemben element inovacij v javnem sektorju. Javna politika je v širšem smislu definirana kot program dejanj, zasnovana s strani osebe, skupine vlade ali skupek načel, na katerih je program zasnovan. Javnopolitično učenje se nanaša na »spremembo v razmišljanju«, vendar ne katerokoli spremembo, ampak strukturirano in zavestno »spremembo v razmišljanju« glede na točno določeno javnopolitično zadevo. Zato se to učenje nanaša na načela, na katerih je program zasnovan in ne na dejansko izvajanje programa. Učenje ima lahko podlago v »premišljanju«, vendar večinoma ostane v svojem ustaljenem okvirju, kot je npr. boljše razumevanje učinkov nekega določenega javnopolitičnega instrumenta. Zgoraj omenjena

inovacija se nanaša na »spremembo v dejanju«, ki je večinoma posledica zavestne »spremembe v razmišljanju«. Včasih se prakse spreminjajo postopoma in kasneje se to odraža tudi v »spremembi v razmišljanju« in »spremembi v javni politiki«. Vlade se lahko učijo in se učijo. Kaj se uči in kakšni so učinki, kdo se uči in kako se uči, ni tako enostavno razumeti oz. je težko razjasniti. Primarni namen tega poglavja je definirati koncept javnopolitičnega učenja in kako ga lahko prepoznamo ter preučujemo. Glavni cilj je pokazati, kako se javnopolitično učenje prepozna in analizira v praksi z uporabo kombinacije obstoječih konceptov in vpogledov.

2.1.3 OPREDELITEV IN POMEN ZNANJA PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK

Učenje je podlaga znanja, ki pa ni isto kot informacija. Informacija je set strukturiranih signalov, ki vstopijo v človeka zavestno skozi njegove občutke. Je sporočilo, ki vsebuje strukturirane podatke (Cowan, David, Foray 2000). Znanje pa je informacija, ki je smiselna za zastopnike le-tega (Fleck, 1997: 384). To pomeni, da je znanje procesirana informacija. V procesu je pomen priložen informaciji s povezavo k obstoječi procesirani informaciji, torej k znanju. Kar poimenujemo informacija je v bistvu »selekcija« nekaterih inputov čutov (veliko signalov iz okolja ne dojemamo, ignoriramo ali pa ne pridejo do stopnje zavesti). Če želimo v vsaki situaciji, ki je kompleksna, najti smisel, moramo naprej izbrati nekatere značilnosti in odnose, ki jihoznačimo za najbolj relevantne v tej situaciji. Te značilnosti ustvarijo zgodbo, ki objasnijo situacijo v smislu vzrokov in posledic. V dejanjih znanja, še posebej glede problema konstruiranja, najdemo proces »imenovanja in okvirjanja« (Schön in Rein, 1994).

Poznamo različne vrste znanja. Johnson in Lundwall (2001) razlikujeta med:

- vedeti *kako*: zmožnost narediti nekaj,
- vedeti *kaj*: znanje o dejstvih,
- vedeti *zakaj*: znanje načel in zakonov,
- vedeti *kdo*: znanje kdo zna kaj.

Druga razlikovanja se nanašajo na:

- kodificirano in tiho znanje,
- splošno in specifično znanje,
- individualno (osebno) in kolektivno znanje (Nelson, 1993).

Kolektivno znanje primarno definiramo kot institucionalne oblike, kot so norme, navade in zakoni. Kulturo lahko prav tako označimo kot vrsto oz. obliko kolektivnega znanja. Kot primer lahko navedemo računalniški program. Formalno znanje je vedno kodificirano. Tiho znanje je znanje, ki ima korenine v praksi in izkušnji, ki jih je težko artikulirati v kodificiranem smislu (Lam, 1998:4).

Kodificiranje je podlaga napora. Večina oblik znanja, kot je, kako voziti kolo, je načeloma kodificirano. Kodifikacija znanja pomaga v prenosu lekcij, vendar ne proizvede vedno najboljših rezultatov (Cowan, David, Foray 2000).

Razlikovanje učenja, ki je zelo pomembno, je med individualnim, organizacijskim in družbenim učenjem. Čeprav so zgoraj omenjena razlikovanja učenja medsebojno povezana, se v resnici tako ne odraža. Organizacijo, ki naj bi oz. ki bi morala učiti individualne osebe, pa je težko definirati. Torej ne vemo, kaj pojmuje kot organizacijsko učenje in kaj kot individualno. Organizacije so družbene skupine individualnih oseb, v katerih se učenje odvija, ter institucionalne forme, ki stabilizirajo in posredujejo lekcije. Ko pa kolektivno znanje razširi individualna podjetja, lahko govorimo o družbenem učenju. Vrednote in lastnosti višjega reda, kot so norme, odgovornosti, cilji ter okvirjanje vprašanj v smislu vzrokov in učinkov za pozornost, pojmuje kot družbeno učenje. Primer družbenega učenja je pogled na individualne osebe kot potrošnike, ki so sami odgovorni za svoje zdravje ali pa, da uporaba načel novega javnega menedžmenta pomaga izboljšati storitve javnega sektorja ter zmanjšuje stroške. Vse to pa se velikokrat izkaže za laž (Clark 2002).

Znanje je lahko eksplicitno ali implicitno, individualno ali kolektivno. Avtorica Lam (2000) označi kombinacije zgoraj navedenih znanj kot (Glej tabelo 2.1):

Tabela 2.1: Razlikovanje znanj

Epistemološka dimenzija	Ontološka dimenzija	
	individualno	Kolektivno
EksPLICITNO (otipljivo)	Konceptualno znanje	Zapisano znanje
TiHO (neotipljivo)	Izkustveno znanje	Sistemsko znanje

Vir: Lam (2000).

»Konceptualno znanje je posameznikovo otipljivo znanje, ki temelji na sposobnosti razumevanja teoretičnih konceptov. Gre za obliko racionalnega znanja, ki je v zahodni kulturi

favorizirana. Izkustveno znanje je prav tako individualno, saj izhaja iz izkušenj in je akcijsko naravnano, vendar je neotipljivo« (Lemon in Sahota 2004, 6–7).

Kolektivna oblika otipljivega znanja je »zapisano znanje, najdemo ga v fizični in elektronski obliki (npr. knjige). Sistemsko znanje, ki je prav tako kolektivno in neotipljivo, pa je zbrano v obliki sistemskih rutin in splošno sprejetih pravil. Tovrstno znanje lahko podpira delovanje zapletenega socialnega sistema, tudi če je le-ta brez vsakršnih napisanih pravil« (Scott-Morgan 1994).

Lam (1998) uporabi zgoraj navedene kombinacije za razumevanje organizacijskega učenja ter predstavitev organizacij.

Organizacije, v katerih prevladuje konceptualno znanje, so definirane kot profesionalna birokracija. Profesionalna birokracija je struktura, »kjer je večina koordinacije (med specialisti) urejena s standardizacijo delovnih sposobnosti. Standardi profesionalne birokracije v veliki meri prihajajo od zunaj oz. so univerzalni. Ključni del organizacije predstavljajo usposobljeni profesionalci oz. strokovnjaki v operativnem jedru, ki imajo značilen nadzor nad svojim delom. Primeri so univerze, bolnišnice in proizvodnje« (glej Tabelo 2.2) (Lam 2000).

Tabela 2.2: Razlikovanje organizacij

Operaterji znanja (avtonomija in kontrola)		
Standardizacija znanja in dela	Individualno	Organizacija
visoko	Profesionalna birokracija	Strojna birokracija
nizko	Operativna adhokracija	J-oblika organizacije

Vir: Lam (2000).

Organizacija, ki je večinoma odvisna od zapisanega znanja, je lahko definirana kot strojna birokracija. Gre za »nefleksibilno strukturo, kjer se kot ključni koordinacijski mehanizem pojavlja standardizacija delovnih procesov. Glavni del organizacije je tehnostuktura, ki je visoko izpopolnjena in zaposluje analitike, ki oblikujejo standardizacijo. Operativno jedro je dokaj zaprto in odrezano od zunanjih vplivov.« (Lam 2000).

Organizacije, v katerih prevladuje izkustveno znanje, lahko poimenujemo operativne adhokracije. »Gre za organizacijsko strukturo, ki zaposluje strokovnjake, ki so se usposabljali

v posebnih programih in združujejo svoje moči in znanje v multidisciplinarnih timih, ki se oblikujejo okoli projektov. Osnovni mehanizem je splošna oz. vzajemna prilagodljivost, pri čemer koordinacijo v projektne timu izvajajo strokovnjaki, ki dejansko opravljajo projektno delo, projektni timi pa so majhni, kar še dodatno spodbuja vzajemno prilagajanje« (Lam 2000).

Organizacije, ki so odvisne od systemskega znanja, lahko poimenujemo tudi oddelčna birokracija, nekateri pa jih poimenujejo organizacije J-oblike (J je okrajšava za Japonsko). Oddelčna birokracija je »organizacijska struktura, za katero so pomembne enote srednje strukture (divizije oz. oddelki), ki so povezane s centralno administrativno strukturo, tj. štabom. Srednja struktura predstavlja ključni del organizacije. Divizijska struktura se osredotoča na odnos med štabom in oddelki oz. med strateškim vrhom in vrhom srednje strukture. Med njima obstaja jasna delitev dela in dokaj formalna ter omejena komunikacija.« J-podjetja so odlična pri kolektivnem učenju, čeprav je učenje na splošno bolj konzervativno (Lam 2000).

2.1.4 ZVRSTI JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA

Veliko literature lahko najdemo na vsebino organizacijskega učenja, nekateri avtorji pa celo poimenujejo učenje kot organizacijsko učenje in učenje menedžmenta. Obstaja veliko definicij učenja, splošni koncept učenja pa ne obstaja. Definicija učenja oz. slovarska definicija učenja je pridobivanje znanja ali spretnosti skozi proces poučevanja (Huber 1991).

Učenje je obarvano z organizacijskimi vidiki, interesi in organizacijsko kulturo. Tako učenje pa je pogosto funkcija individualnih in organizacijskih ciljev in spodbud. Učenje ni samo informacijski proces. Avtorja Argyris in Schon (1978) sta pokazala kako ljudje filtrirajo in manipulirajo tok informacij: zaposleni ne posredujejo oziroma se izogibajo posredovanju negativnih informacij nadrejenim, ne želijo biti preveč blizu oziroma povezani z novimi projekti v primeru neuspeha le-tega ter vodilni vključeni v odločevanju pogosto zajamejo informacije selektivno, da bi lahko svoje odločitve legitimirali na podlagi t.i. drugih področjih. Javnopolitično učenje definiramo kot obliko kolektivna učenja, ker je javna politika oblikovana in implementirana s strani večjega razpona organizacij. Pomemben vidik javnopolitičnega učenja je, da vključuje učenje ne samo ene organizacije, ampak učenje velikega števila organizacij.

Po besedah avtorja Biegelbauerja (2011) najdemo različne oblike učenja v empiričnih analizah oblikovanja politik. Nekatere oblike učenja so bolj uporabne v nekem okolju, medtem ko so druge oblike javnopolitičnega učenja bolj uporabne v ostalih okoljih.

Omeniti moramo tudi razlikovanje med javnopolitičnim učenjem in političnim učenju. Instrumentalno javnopolitično učenje se nanaša na sposobnost preživetja javnopolitičnih instrumentov in implementacije, medtem ko se družbeno javnopolitično učenje nanaša na družbeno konstrukcijo javnopolitičnih problemov in javnopolitičnih ciljev. Politično učenje pa se ukvarja s strategijami, ki omogočajo javnopolitičnim oblikovalcem nadzor nad točno določenim področjem (glej Tabela 3)(May 1992, 332).

Tabela 2.3: Zvrst javnopolitičnega učenja

Zvrst javnopolitičnega učenja	Kdo?	Kako?	Kaj?	Zakaj?	S kakšnim učinkom?
JAVNOPOLITIČNO UČENJE	Omrežja, zagovorniške koalicije	Z iskanjem racionalnih rešitev	Tehnike in procesi, instrumenti, izboljšanja politike, vrednostni sistem (ideje, strategije)	Da bi skupaj našli rešitev za (fiksno) zastavljene cilje.	Izboljšanje politike, ki vključuje in učinkovito uresničuje bistvene vrednote
DRUŽBENO UČENJE	Javnopolitične skupnosti (eksperti – uradniki – politiki)	S pogajanji, z argumentiranjem	Ideje, instrumenti, cilji	Da bi skupaj dosegli skupaj oblikovane cilje.	Sprememba paradigme ali sprememba prevladujočih javnopolitičnih idej
POLITIČNO UČENJE	Posameznik (politik, uradnik)	Prepričevanje, vsiljevanje	Vsebina in proces politike	Da bi bila naša ideja sprejeta pri drugih.	Izboljšano argumentiranje določene javne politike

Vir: Prirejeno po Howlett in Bennet 1992 v Štrefel (2013).

Javnopolitično učenje povezujemo s pridobivanjem dejstev in informacij. Avtorja Sabatier in Jones sta začetnika tega koncepta. Igralci tukaj pridobijo nova znanja in nove informacije ter na podlagi tega spremenijo svoje strategije za doseganje ciljev. V tem konceptu je bistvenoto, da gre za prilagajanje vsebine javnih politik in javnopolitičnih instrumentov glede na pretekle izkušnje v namen izboljšanja končnih ciljev. Za doseglo ciljev pa prihaja do trajnih sprememb v mišljenju, znanju in ciljnih vedenja, ki pa so posledica izkušenj in so bodisi povezane s pridobitvijo bodisi s spremembo vsebine sistema prepričanj posameznikov ali družbe

(Sabatier in Jenkins-Smith 1993, 41–45). Javnopolitično učenje je glavni dejavnik javnopolitičnih inovacij in sprememb (Sabatier in Jenkins-Smith 1993).

Družbeno učenje se ne dotika samo javnih politik, ampak tudi osnovnih družbenih interakcij in institucionalnega vedenja (Gilardi in Radaelli 2012, 155). Družbeno učenje označimo tudi kot učenje o družbeni konstrukciji javnopolitičnih problemov in javnopolitičnih ciljev (Morrisey in Nelson 2003).

Pomembnost akterjev v teh različnih oblikah učenja je odvisna od narave političnega sistema, področja javne politike in dinamike javnopolitičnega okolja, ki pa vključuje tudi raven vključevanja EU. Čeprav na prvi pogled ni tako, pa javni uslužbenci igrajo zelo pomembno vlogo pri oblikovanju javnih politik (Kerwin 1999, Biegelbauer 2011).

Učenje ni vedno podlaga za akterje, da z vsem strinjajo brez pomislekov in posledično radikalno spreminjajo javne politike. Javnopolitično učenje je revolucionarni proces, v katerem se pomembnost sprememb predstavi akterjem, s tem se postavijo novi cilji oziroma se skuša čim lažje in z boljšimi javnopolitičnimi idejami priti do končnih ciljev (Biegelbauer 2011).

2.1.5 KAKO PREUČUJEMO JAVNOPOLITIČNO UČENJE

Celotna literatura javnopolitičnega učenja (Bennett in Howlett 1992) se nanaša na tri vprašanja, in sicer: kdo se uči, kaj se uči in kakšen je učinek učenja. Različni avtorji so naredili tri različne tipe učenja: vladno učenje, lekcija učenja (lesson-drawing) in družbeno učenje. V tabeli 4 lahko vidimo tri tipe učenja z odnosi v povezavi z javnopolitičnimi spremembami.

Tabela 2.4: Tri vprašanja

	KDO SE UČI	KAJ SE UČI	KAKŠEN JE UČINEK UČENJA
TIP UČENJA			
Vladno učenje	Uradniki	Proces, ki je relevanten	Organizacijska sprememba
»Lesson-drawing	Policy omrežja	Instrumenti	Sprememba programa
Družbeno učenje	Policy družbe	Ideje	Premik paradigme

Vir: Bennett in Howlett (1992).

Tabele 2.4, ki je predstavljena zgoraj, ne smemo razumeti dobesedno, saj se lahko zgodi, da se uradniki vključijo v učenje lekcij oziroma da policy omrežja skrbijo bolj za organizacijske spremembe kot samo spremembe programa ipd.

Za preučevanje javnopolitičnega učenja je zelo pomembno, da sledimo 4 korakom preučevanja. Prvi korak je razlikovanje med tremi tipi javnopolitičnega učenja, torej tehnično učenje (glede instrumentov), konceptualno učenje (glede ciljev in strategij) in družbeno učenje (glede družbenih vrednot, odgovornosti). Drugi korak je definiranje, kaj se uči, to lahko naredimo s spraševanjem različnih akterjev ali z analiziranjem različnih izjav. Čeprav akterji trdijo, da so se naučili novih idej in praks, pa temu v praktičnem izvajanju ni tako (Argyris 1986). Tretji korak je definirati, kako se je akter naučil nekaj. Ali je to samo izkušnja brez specifičnega učenja (učenje z delom), ali je to učenje z opazovanjem drugih (lesson-drawing), ali pa so v ozadju specifične študije. Četrty korak je preučiti, katero vlogo je učenje imelo pri javnopolitičnih spremembah in v študijah javnega sektorja (John 1998).

2.1.6 JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE

Javnopolitične spremembe so možne šele takrat, ko javnopolitično omrežje ter širše politične strukture ne zagovarjajo interesov tistih, ki zagovarjajo ohranitev trenutne javne politike ter njenih javnopolitičnih principov in ciljev. Po vpeljavi javnopolitične spremembe in ko je le-ta prepoznana kot pomembna vsebina pri razreševanju neke javne problematike, je že vnaprej jasno, da se bodo cilji (s tem tudi mehanizmi) javne politike do neke mere spremenili. Javnopolitične spremembe povezujemo z reformami neke javne politike, lahko pa tudi z vzpostavitvijo nove javne politike v okviru konkretnega javnega sektorja ali podsektorja. Ko

se uvajajo nove politike, gre predvsem za uvajanje le-teh zaradi nastalih problemov, s katerimi se pretekle politike niso znale soočiti. Možna je tudi uvedba zgolj delne ali preoblikovane spremembe neke začrtane politike, ki je značilna za najbolj povezana in močna javnopolitična omrežja. Izvedba korenite javnopolitične spremembe je najugodnejša ko:

- V določenem sektorju ni medsebojno močno povezanega javnopolitičnega omrežja. To pomeni, da igralci med seboj nimajo nekega sodelovalnega odnosa, je bolj konflikten odnos, pogosto tudi ni nekega osrednjega igralca.
- Je dimenzija javnopolitične spremembe prepoznana in s tem tudi uvrščena na dnevni red. To pa pomeni, da se vsi akterji zavedajo pomembnosti in nujnosti javnopolitične spremembe za obstoj javne politike.
- Se uveljavljajo interesi političnih omrežij, torej omrežij širše narave, ki so po svojih funkcijah podobni delovanju na ravni sistema kot celote. To pomeni, da je volja in interes vladajočih državnih institucij, da spremembo sprejmejo kot legitimno in legalno glede na zastavljene cilje vodenja države.
- Je zahteva civilne družbe, torej javnega mnenja, da se uvede neka sprememba (Kustec Lipicer 2007, 94–96).

2.2 KORUPCIJA

2.2.1 DEFINICIJA KORUPCIJE

Pojem korupcije je težko opisati, saj se njegov pomen skozi časovna obdobja spreminja. Vsem definicijam pa je skupno to, da opiše korupcijo kot zlorabo javne službe za zasebne namene. Aristotel, Machiavelli in Montesquieu so menili, da korupcija pomeni razpadanje družbenih moralnih vrednot, ki soso nemoralne in škodljive za okolje. Nosilci funkcij morajo zagovarjati in zastopati interese, za katere so bili izvoljeni in ne svojih lastnih, saj s tem škodijo okolju. Korupcija je z razvojem moderne države postala ne le moralno škodljiva, ampak tudi vzrok za neučinkovitost države (Dobovšek 2012, 27).

Korupcijo lahko označimo kot zlorabo moči, neupravičeno pridobivanje koristi, prikritost dejanj in težavnost dokazovanja, etično destruktivnost, protizakonito vedenje oseb, nepošteno vedenje oseb, izsiljevanje, poneverjanje, moralno pokvarjenost, izkoriščanje prijateljskih in družinskih zvez pri napredovanju. Posamezniki so od nekdaj dosegali prednosti in posegali po nedosegljivih dobrinah in možnostih s podkupovanjem. Zadovoljitev potreb in želja

posameznika po prisvojitvi dobrin sta glavna dejavnika, ki privedeta le-tega, da izkoristi priložnosti in možnosti, ki se mu ponudijo na različne načine. Korupcija zmanjšuje gospodarsko rast, izčrpa javne vire in posledično spodkopava verodostojnost politike, zvišuje revščino, znižuje kakovost storitev, vpliva na procese odločanja ter destabilizira demokratične sisteme (Dobovšek 2005, 23).

Zakon o preprečevanju korupcije opiše korupcijo kot »vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega« (Zakon o preprečevanju korupcije 2004).

Glede na definicijo lahko korupcijo razdelimo na naslednje elemente, ki jih mora vsebovati vsako ravnanje, da ga lahko štejemo za koruptivnega:

- vsaka kršitev (vse oblike ravnanj, tako storitve, torej ko nekdo stori nekaj, česar ne bi smel, kot opustitve, ko nekdo ne stori nečesa, kar bi moral),
- kršeno je dolžno ravnanje (ravnanje, ki ga je oseba dolžna storiti, ker to določajo veljavni zakonski in podzakonski predpisi ter kodeksi ravnanja in drugi veljavni notranji predpisi poslovnih ali poklicnih združenj, podjetij, društev),
- to kršitev storijo uradne osebe (kot so določene v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št. 43/2011), to pa so: funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja ter nadzora v subjektih javnega sektorja in odgovorne osebe (osebe, ki so s predpisom, aktom pristojnega organa ali po naravi nalog, ki jih opravljajo, pooblaščne za sprejemanje odločitev ali za določeno ravnanje, med drugim so to tudi člani vodstvenih ali nadzornih organov v pravnih osebah in tudi samostojni podjetniki),
- v javnem sektorju (državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost),

- ali zasebnem sektorju (vsa področja, ki ne sodijo v definicijo »javnega sektorja«, kot ga določa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije),
- namen je pridobiti korist zase ali za drugega (»korist« je lahko premoženjska ali nepremoženjska – torej vsaka korist, ki ni fizično opredmetena, kot na primer prednostna obravnava pri zdravniku in podobno. Pri tem vrsta, oblika oziroma vsebina koristi niso pomembne).

Pri vseh ravnanjih, ki jih dojemamo kot korupcijo, je bistven »koruptivni namen«. O takšnem namenu govorimo, ko je korist obljubljena, da bi nagradila kršitev dolžnega ravnanja oziroma ko je korist sprejeta za poplačilo dolžnega ravnanja (Komisija za preprečevanje korupcije 2015).

Kazenski zakonik(2015) ne vsebuje besede korupcija, vsebuje pa osem kaznivih dejanj, ki jih policija opredeljuje kot korupcijska kazniva dejanja. Te kršitve so:

- kršitev proste odločitve volivcev (151. člen),
- sprejemanje podkupnine pri volitvah (157. člen),
- nedovoljeno sprejemanje daril (241. člen),
- nedovoljeno dajanje daril (242. člen),
- jemanje podkupnine (261. člen),
- dajanje podkupnine (262. člen),
- sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (263. člen),
- dajanje daril za nezakonito posredovanje (264. člen).

»Mednarodna korupcija je tista, v kateri je udeležena najmanj ena fizična ali pravna oseba iz tujine.« (Transparency International 2015).

2.2.2 KORUPCIJA V JAVNEM SEKTORJU

Zgodnejše tipologije koruptivnega obnašanja definirajo korupcijo kot veliko ali malo. Razlikovanje med eno in drugo je bila predvsem zaradi razsežnosti korupcije, zaradi različnih akterjev v izvajanju le-te ter stopnje oškodovanih subjektov v korupcijskem dejanju. S časom, ko je korupcija postajala bolj razumljiva in proučevana, so tipologije le-te postale bolj komplekse. Velika ali mala korupcija je lahko klasificirana kot administrativna ali politična (Poročilo UNDP 2008), naključna ali sistematična (Kpundeh 1998), pasivna ali aktivna

(UNODC 2009), način življenja ali dejstvo življenja (Quah 2007), dobro organizirana ali kaotična (Mauro 1998) ter administrativna korupcija ali zajem stanja (Hellman in Kaufmann 2001).

Beseda »korupcija« ima socialne, moralne, politične, ekonomične dimenzije v različnih kontekstih. Avtor Gorta (2008) označi korupcijo kot »dežnik izrazov« za različne tipe obnašanj in ne more biti razumljena kot eno samo obnašanje ali prestopok ter je ne moremo preprečiti.

Tradicionalne tipologije korupcije temeljijo predvsem na konceptu transakcije, večinoma podkupnine. Vedenja, ki ne vključujejo vedno izmenjave podkupnin, ampak tudi zlorabo uradnih informacij in virov, nepotizem, favoriziranje, ustrahovanje, izkoriščanje konfliktov osebnih interesov ter fenomen »tihe korupcije«, so lahko prav tako škodljiva. Identifikacija »sindromov« korupcije, ki se odvijajo v elitnih kartelih, oligarhih, klanih ter ostalih področjih, je podlaga za odkrivanje in preprečevanje koruptivnih dejanj (Johnston 2005).

Teorije, ki utemeljujejo socialne odnose, strukturirane in kulturne kontekste, nam pomagajo pri razumevanju korupcije in pri zmanjševanju le-te. Ker obstaja veliko tipologij korupcije, se pri analizi odločimo za tipologijo, ki je primerna za točno določen koruptivni akt (Della Porta 1999).

Čeprav korupcija ni problem samo v točno določenih delih sveta ali v točno določenih tipih administracije, je le-ta aktivna predvsem v nekaterih ponavljajočih se lokacijah in okolju. Korupcija je odvisna od različnih dejavnikov, kot so stopnja blaginje, politična stabilnost, socialna kohezija, stopnja modernizacije in administrativna zmogljivost (Caiden 2001, 26). Države, ki so odvisne od uvoza naravnih virov, ki imajo vsiljivo podjetniško regulacijo in ki se ukvarjajo z nepredvidljivo inflacijo, so bolj koruptivne od ostalih (Treisman 2007).

2.2.3 KDO, KAKO IN ZAKAJ

Različne teorije iščejo vzrok in odziv na korupcijo na različnih področjih. Teorija javne izbire predvideva, da uradniki naredijo racionalno odločitev v procesu koruptivnega dejanja; teorije »slabega jabolka« predvidevajo, da koruptivno delujejo tisti uradniki, ki so »slabega« značaja; teorije organizacijske kulture pravijo, da je vzrok za koruptivno dejanje delovno okolje; pristop »spopada moralnih vrednot« predvideva, da je vzrok za koruptivni proces iskati v osebnih vrednotah in normah posameznika; teorije etike javne uprave pa zaključujejo, da je

ravno pritisk na uradnika za opravljanje celovitosti in integritete vzrok za koruptivni akt (deGraaf 2007).

Korupcija je vse večji problem in je pojav, ki v družbi obstaja že od nekdaj, na vseh koncih sveta in v vseh demokratičnih sistemih. Razvoj politike, uvajanje sodobnih demokracij, razvoj družb, mednarodno sodelovanje in povezovanje so pojavi, ki povzročajo novo platformo za razvoj korupcije (Škrbec in Dobovšek 2009).

2.2.4 ELEMENTI KORUPCIJE

Nasprotje interesov so »okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog oziroma dolžnosti. Pri tem zasebni interes pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist za uradno osebo, za njene družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike.« (Transparency International 2015).

Nezdružljivost opravljanja funkcij pomeni, »da poklicni funkcionar ob javni funkciji ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. V primerih, določenih z zakonom, tudi nepoklicna župan in podžupan, ki opravljata funkcijo v občini ob javni funkciji, načeloma ne smeta opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi.« (Transparency International 2015).

Po zakonski definiciji je »lobiranje 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 ter organov in uprav lokalnih skupnosti.« Za lobiranje velja vsak nejavni stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev (Transparency International Slovenia 2015).

Financiranje političnih strank je zelo kritično in pomembno področje, ki nam ponuja vpogled v delovanje politikov samih in procesov, ki jih ustvarijo politične stranke. Potek financiranja in porabe denarja nam lahko razkrije nejavne odnose med političnimi strankami ter zunanjimi subjekti. Na ta način se lahko razkrijejo podrobnosti o tem, kdo vpliva na politične procese v državi oziroma kdo sodeluje pri delitvi javnih sredstev po prevzemu oblasti (Transparency International 2015).

Če ne bi imeli dostopa do informacij, bi v današnjem svetu to bilo velik problem. Dostop do informacij je nujno potreben, saj lahko na ta način civilna družba izvaja nadzor nad mehanizmi države, javno porabo in sprejemanjem politik. Ko nimamo zagotovljenega dostopa do informacij je tveganje za pojav korupcije visoko, saj takrat lažje delujejo neformalne koruptivne mreže, informacije pa postanejo blago, s katerimi se trži. Večja informiranost državljanov pomeni to, da lahko le-ti zahtevajo odgovornost od tistih, ki odločajo o skupnem dobrem, se le-ti opredeljujejo do politik ter se lažje vključujejo v demokratični proces (Transparency International 2015).

Korupcija ponavadi poteka pred malim številom ljudi, ponavadi med dvema človekoma, ki imata vsak na svoji strani svoj interes pri koruptivnem dejanju. Zato so prijavitelji korupcije ključni element odkrivanja korupcije, saj je večinoma le tako možno odkriti koruptivno dejanje. Zgodi pa se, da v takem primeru prijavitelji niso dovolj zaščiteni ali pa ne dobijo zadostne podpore. Kultura korupcije je prisotna povsod, koristna pa je za vse več ljudi. Zato Društvo TI večkrat omeni, da so prijavitelji le tista peščica ljudi, ki so najpogumnejši. Zelo pomembno v današnjem času je, da se taka koruptivna dejanja prijavijo, prijavitelji pa morajo biti zaščiteni in da ne bodo tarča povračilnih ukrepov za svoje etično dejanje (Transparency International 2015).

Na področju boja proti korupciji ima mednarodno sodelovanje pomembno vlogo, saj so oblike korupcije v širših regijah v Evropi dokaj podobne, orodja za preprečevanje in zatiranje korupcije pa so večinoma še vedno v razvoju. Mednarodna izmenjava dobrih praks ter izkušenj med različnimi akterji in institucijami pripomore k hitrejšemu razvoju in oblikovanju učinkovitih orodij za preprečevanje in zatiranje korupcije v Evropi (Letno poročilo 2013).

Korupcija ni omejena zgolj na eno državo, organizacijo ali posameznika, ampak je globalen problem. Hkrati pa onemogoča učinkovitost ekonomskega odločanja in s tem ogroža gospodarske investicije in gospodarsko rast. To pa vodi v zmanjševanje interesa in transparentnosti v mednarodnem okolju. Korupcija zato posledično negativno vpliva na socialne, zakonodajne, politične in ekonomske vidike družbenega razvoja, držav in regij. Korupcija je globalen problem, zato so za njeno omejevanje potrebni mednarodni sistemski ukrepi v okviru naddržavnih, mednarodnih, državnih in nevladnih organizacij, ki soustvarjajo orodja za njeno preprečevanje (Komisija za preprečevanje korupcije 2015).

V Sloveniji deluje društvo Transparency International Slovenia - Društvo Integriteta je prostovoljno, nevladno, nepolitično in nepridobitno združenje članov, ki v njem delujejo na

različnih področjih. V letu 2012 je postalo polnopravni član največje mednarodne organizacije za boj proti korupciji Transparency International. Društvo zagotavlja integriteto v delovanju posameznikov in delov družbe. So organizacija civilne družbe, ki je zavezana k spoštovanju naslednjih načel:

- Društvo Integriteta bo oblikovalo državne, regionalne in globalne koalicije. Sodelovali bodo z vsemi posamezniki in skupinami, z vsemi profitnimi ter neprofitnimi korporacijami in organizacijami, z vladnimi in mednarodnimi organizacijami, ki se posvečajo boju proti korupciji in se ukvarjajo s preprečevanjem korupcije ter vzpostavljanjem integritete. Sodelovanje bodo oblikovali kot ustvarjalci koalicije v okviru politik in prioritet s strani vladajočih teles.
- Obvezujejo se biti odprti, pošteni in odgovorni v odnosih z vsemi osebami in organizacijami, s katerimi prihajajo v stik, z vsemi, s katerimi delajo.
- Pri svojem delu bodo demokratični ter politično in strankarsko neopredeljeni.
- Društvo Integriteta bo ugotavljalo in analiziralo odgovornost oseb na vseh ravneh v primerih, kjer bosta podkupovanje in korupcija zanesljivo identificirana in ugotovljena. Društvo Integriteta ne razkriva posameznih primerov pojavov korupcije, jih ne išče in jih ne identificira. Intenzivno pa deluje na področju preventive in reforme sistema.
- Gibanje proti korupciji je globalno in nadgrajuje družbene, politične, ekonomske in kulturne sisteme. Ožje pa proučuje principe sodelovanja, decentralizacije, različnosti, odgovornosti in transparentnosti.
- Stališča, ki jih bodo zavzemali, bodo temeljila na jasnih, objektivnih in profesionalnih analizah ter visokih standardih za opravljanje in izvajanje raziskav.
- Sprejeli bodo zgolj donacije, finančna sredstva ali katerakoli druga sredstva, ki ne bodo ogrozila ali omajala njihove zmožnosti svobodnega, nepristranskega, natančnega in objektivnega dela.
- V primernem časovnem okviru bodo zagotovili natančna poročila o njihovem delu in aktivnostih.

- Spoštovali bodo osnovne človekove pravice in svoboščine ter spoštovanje tudi spodbujali.
- Zavezani so vzpostavljanju in oblikovanju sodelovanja z drugimi tovrstnimi ali podobnimi nacionalnimi organizacijami po svetu.
- Prizadevali si bodo za uravnoteženo in raznoliko ureditev delovnih in upravnih teles (Transparency International Slovenia 2015).

Po besedah društva Transparency International (2015) je korupcija zloraba položaja za pridobitev zasebne koristi.

2.2.5 RAZISKAVE IN INDEKSI

TI se poslužuje Svetovnega barometra korupcije. Večino raziskav GCB v posameznih državah je za organizacijo TI izvedel Inštitut za javnomnenjske raziskave Gallup International v okviru raziskave Voice of the People Survey (Transparency International 2015).

Prav tako poznamo Nacionalni sistem integritete, ki je nastal v sklopu društva TI v 90-ih letih minulega stoletja kot glavno konceptualno orodje za vzpostavitev večje integritete in transparentnosti v delovanju države in družbe ter preprečevanje korupcije (Transparency International 2015).

2.2.6 INDEKS ZAZNANE KORUPCIJE

Indeks zaznave korupcije (Corruption perception index - CPI) temelji na zaznavanju stopnje koruptivnosti javnega sektorja s strani poslovnega sveta ter strokovnjakov in analitikov. Iz indeksa je jasno razvidno, da so države, ki so transparentnost povečale in vzpostavile standarde integritete, bolj uspešne pri obvladovanju, preprečevanju in sankcioniranju korupcije.

Kaj meri index?

»Indeks (CPI) ocenjuje in razvršča države glede na percepcijo koruptivnosti javnega sektorja. Indeks je narejen na podlagi raziskave in ocene koruptivnosti javnega sektorja s strani različnih uglednih institucij. CPI je najširše uporabljen indikator korupcije na svetu.« (Transparency International 2015).

2.3 VLOGA EVROPSKE UNIJE PRI JAVNOPOLITIČNEM UČENJU

Globalizacija je skupek tehnoloških, ekonomskih, kulturnih in političnih inovacij, ki je drastično zmanjšala ovire izmenjave le-teh. Večina policy analitikov ter ostalih strokovnjakov je prepričana, da globalizacija vodi v konvergenco tradicionalnih nacionalnih političnih javnih politik, kot so okoljska regulacija, zdravstvo in varnost, regulacija dela. Konvergenca je pojem za rast javnih politik v smislu podobnosti v strukturah, procesih in izvajanju (Drezner 2005). Prenos, izmenjava in rast dobrih in koristnih informacij med nacionalnimi državami so sestavine globalizacije (Hopper 2007 in Tomlinson 1999).

2.3.1 EVROPSKA UNIJA IN JAVNOPOLITIČNO UČENJE

Zaradi globalizacije so oblikovalci javnih politik na nacionalni ravni deležni učenja novih pristopov na nadnacionalni ravni in s tem formuliranjem nekih novih rešitev za njihovo problematiko na točno določenem področju. Študije o globalizaciji so se usmerile predvsem na akterje, ki delujejo na nacionalni ravni in ki prevzemajo koncepte javne politike zunaj svojih meja. Pozornost je danes vse bolj namenjena na mehko zakonodajo EU tj. OMK, saj promovira in spodbuja učenje na nadnacionalni ravni (Duina in Nedergaard 2010).

OMK s pomočjo Evropske Komisije pomaga, da nacionalne države članice EU izmenjajo svoje »domače« izkušnje na določenih področjih in da »posvojijo« neke določene indikatorje in smernice, ki bi pomagale pri izboljšavi implementacije javne politike. Nekateri avtorji kot je Hatzopoulos (2007) menijo, da se učenje odvija v procesu OMK (Duina in Nedergaard 2010).

EU je učeča se organizacija, vendar je še vedno veliko polemik glede narave učenja, strukture učenja in uporabnosti učenja na teorijo javne politike (Dunlop in Radaelli 2010). V teorijah analize politik se večina avtorjev »drži« definicije učenja kot nadgrajevanje prepričanj javne politike glede na izkušnje, analiz ali družbenih interakcij (Dunlop in Radaelli 2012). Večkrat je problem teorije učenja vprašanje, »Kako naj vem, ali je to, kar se dogaja učenje in ne kaj drugega?« (May 1992).

EU zajema javnopolitično učenje bolj v empiriki kot v teoriji in večinoma se mešajo ravni EU učenja z učenjem nacionalnih držav članic in evropeizacije, učenje pa se odvija »na vrhu«, »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor« (Radaelli 2008).

Javnopolitično učenje »na vrhu« v EU (javnopolitično učenje med predstavniki, delovnimi skupinami, delovnimi odbori) predstavlja učenje znotraj tehničnih skupnosti v Bruslju, ki so institucionalno vse bolj izpopolnjene (Radaelli 2004).

Javnopolitično učenje »od zgoraj navzdol« predstavlja učenje, pri katerem določeni igralci prenašajo znanje, izkušnje in podatke iz nadnacionalne ravni v nacionalno in lokalno raven. EU izvaja vedno neke smernice na določenem področju, s katerimi evropske države članice ostanejo povezane z evropsko politiko (Radaelli 2004).

Javnopolitično učenje »od spodaj navzgor« predstavlja učenje, pri katerem akterji prenašajo znanje in dobre izkušnje iz nacionalne in lokalne ravni v nadnacionalno raven, torej raven EU. Pri temu učenju imajo veliko vlogo civilna družba, regije in lokalne oblasti (Radaelli 2004).

Radaelli (2004) omeni tudi javnopolitično učenje »med enotami posamezne hierarhične ravni«. To učenje predstavlja učenje med različnimi akterji, ki delujejo na različnih ravneh. Gre za t.i. horizontalno učenje, kjer je povečana interakcija med akterji, ki tako ali drugače vplivajo na medsebojno učenje (Nedergaard 2006).

Javnopolitični odločevalci in oblikovalci se večinoma odločijo za sodelovanje z drugimi državami članicami na podlagi cenjenja istega ali podobnega političnega sistema, podobnosti istih vrednot in načel in na podlagi podobnega pristopa reševanja problematike. Nekateri odločevalci pa ne gledajo toliko na podobnost sistema kot na javnopolitično področje, kjer se problematika odvija. V takem primeru se raje osredotočajo na dobre izide držav z boljšimi javnimi politikami, na najbolj razvite države članice, na države, ki so najbolj uspešne na točno določenih področjih, na države, ki imajo rešitev za njihovo državo in na države z najboljšimi praksami. Najpomembnejši dejavnik učenja zunaj meja in učenja nacionalne države od druge nacionalne države članice pa je najboljša praksa (Nedergaard 2006).

3 EMPIRIČNI DEL

3.1 KORUPCIJA IN JAVNOPOLITIČNO UČENJE

Po besedah vodje oddelka OECD-jaza integriteto v javnem sektorju Janosa Bertoka, korupcija lahko povzroči resno gospodarsko škodo. Obstajajo ocene, da države zanjo v povprečju porabijo od dva do štiri odstotke bruto domačega proizvoda. Tu se postavi veliko vprašanje zaupanja v vlado in vladne institucije in sprejemanje njihovih odločitev. Države, kjer je korupcija zelo razširjena, uživajo zelo majhno podporo ljudi. Davek, ki ga korupcija terja med članicami OECD-ja, predstavlja med 13 in 14 odstotki BDP-ja, v državah v razvoju pa je višji, celo nad 20 odstotki. Komisija za preprečevanje korupcije in Nacionalni preiskovalni urad (NPU) sta v okviru projekta Evropsko protikorupcijsko usposabljanje organizirala delavnico z naslovom »Preventivni ukrepi v boju proti korupciji – izmenjava dobrih praks«, ki je potekala junija 2012 na Bledu. Udeleženci so bili poleg Janosa Bertoka tudi predstavniki protikorupcijskih institucij držav članic EU-ja, schengenskega območja in zahodnega Balkana. Udeleženci so večkrat poudarili, da pristojni organi morajo razumeti šibkosti svojega sistema in v skladu s tem spremeniti njegove pomanjkljivosti. Bertok, ki tudi sam sodeluje pri pripravi etičnih kodeksov v javnem sektorju in različnih mehanizmih za njihovo uveljavitev, je mnenja, da so ti pomembni predvsem zato, *»ker uvajajo smernice, kako se vesti v primeru, ko dobimo, recimo, darila. A to je le del rešitve.«* (Korupcija v javni upravi je velik problem 2014)

Na mednarodni konferenci Evropsko protikorupcijsko usposabljanje v Badnu leta 2011 je namestnik predsednika Komisije za preprečevanje korupcije Rok Praprotnik metaforično nakazal, da preventivo pri preprečevanju korupcije lahko primerjamo s preventivno medicino, katere namen je preprečevati bolezni in poškodbe, da kasneje ni potrebno dolgotrajno in boleče zdravljenje. V avstrijskem Badnu je začetna konferenca dvoletnega trilateralnega projekta EACT (Evropsko protikorupcijsko usposabljanje), v katerega so bile vključene protikorupcijske institucije držav članic EU, schengenskega območja in Zahodnega Balkana, poudarila problematiko korupcije v javnem sektorju. V okviru konference je potekala celodnevna delavnica, na kateri je poleg Praprotnika prisotne uradnike evropskih protikorupcijskih komisij nagovoril tudi direktor NPU Harij Furlan. Furlan je izpostavil pomen nekaterih orodij, kot je denimo Supervizor, ki so namenjena preventivi, vendar so hkrati zelo uporabna tudi za preiskovalne organe. S takšnimi projekti se NPU po Furlanovi oceni uveljavlja tudi na mednarodnem področju in gradi zaupanje v njegovo dosedanje

delo. Delegaciji slovenske komisije in NPU sta gostom konference, med katerimi sta bila tudi podpredsednica Evropskega parlamenta, zadolžena za transparentnost, Diana Wallis in predstavnik OECD, predstavili tudi aktivnosti na področju preprečevanja korupcije. Slovenski dan v okviru EACT se je zaključil z okroglo mizo pod naslovom Več transparentnosti za manj korupcije. EACT so sicer vodile štiri protikorupcijske institucije treh držav: avstrijski Zvezni urad za preprečevanje in boj proti korupciji, slovaški Urad za boj proti korupciji in slovenska Komisija za preprečevanje korupcije v sodelovanju z NPU. Projekt EACT je nosil slogan Praksa se povezuje s prakso in je vključeval dve konferenci in vzpostavitev treh tematskih delovnih skupin. Skupino Preventiva je vodila Slovenija, skupino Odkrivanje in pregon Avstrija, skupino Mednarodno sodelovanje pa Slovaška. Uradniki evropskih protikorupcijskih institucij, ki so izbrali delovno skupino Preventiva, so se leta 2012 pridružili komisiji in NPU na treh delavnicah v Sloveniji. Zaključna konferenca pa je potekala septembra leta 2013 v Sloveniji, kjer so si izmenjali dobre izkušnje ter dobre prakse (STA 2014).

Komisija za preprečevanje korupcije in Nacionalni preiskovalni urad v okviru EACT sta organizirala prvo od treh mednarodnih delavnic, ki je potekala leta 2012. Delavnice o uporabi tehnologije kot sredstva za učinkovit boj in preprečevanje korupcije so se udeležili predstavniki protikorupcijskih institucij držav članic EU, schengenskega območja in Zahodnega Balkana. Robert Črepinko, ki je po pooblastilu generalnega direktorja policije takrat vodil Nacionalni preiskovalni urad, je v svojem uvodnem nagovoru dejal, da korupcije zgolj z represivnimi ukrepi policije ni mogoče izkoreniniti. Zato so si skupaj s partnerji v projektu zastavili zelo ambiciozen načrt in poskušali spomočjo vseh udeležencev celovito obravnavati protikorupcijska prizadevanja skozi prepletanje preventivnih aktivnosti, mednarodnega sodelovanja in preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj. Takšno sodelovanje različnih strokovnjakov pod okriljem projekta treh držav je za prihodnost te problematike gotovo recept za uspešno nadaljevanje protikorupcijskih prizadevanj v prihodnje. Po besedah Črepinka je splošno pomanjkanje proračunskih sredstev v vseh državah ob velikem pritisku zahtevnih primerov terjalo od vodstev različnih organov in institucij veliko kreativnosti, da zmorejo z manj sredstvi storiti vse potrebno in še več. Sodelovanje s sorodnimi institucijami, civilno družbo, strokovnjaki z različnih področij, sodelovanje z javnostmi in drugimi udeleženi je tako postalo še pomembnejše. Konferenca in delavnice, ki so potekale na temo boja korupcije v javnem sektorju, predstavljajo zavedanje pomembnosti tega sodelovanja in poskus iskanja rešitev na področjih, o katerih so še pred kratkim le razmišljali, danes pa postajajo realnost. Delavnica, ki je potekala leta 2012 je bila namenjena izmenjavi dobrih praks

s področja uporabe tehnologije, kot so sredstva za učinkovit boj in preprečevanje korupcije. Cilj delavnice je bil dvigovanje zavesti o tem, da je bila tehnologija premalo uporabljena za namene preprečevanja korupcije in da bi lahko protikorupcijske institucije z obstoječimi javno dostopnimi bazami podatkov, njihovo povezanostjo in učinkovitejšo rabo tehnologije bolje obvladovale ogromno bazo podatkov. Na delavnici so sodelovali številni pomembni akterji na področju boja proti korupciji v javnem sektorju, in sicer mag. Mitja Jermol, predstavnik Instituta Jožef Stefan, je udeležencem predstavil napredne metode in orodja za celostno analizo velike količine podatkov, Ali Žerdin, urednik Sobotne priloge Dela, ki je predstavil analizo lastniških omrežij, informacijska pooblaščenka Nataša Pirc Musar je predstavila pravno podlago za dostop do informacij javnega značaja in področje ponovne uporabe informacij javnega sektorja, dr. Matej Kovačič, koordinator analitike in informacijske varnosti na Komisiji za preprečevanje korupcije, je spregovoril o tehnologiji kot orodju za izboljšanje obstoječih procesov ter predstavil spletno aplikacijo Supervizor kot primer dobre prakse Slovenije na tem področju. Sodelovali so še Gašper Žejn iz OpenData.si, najbolj znani hrvaški bloger in aktivist za transparentnost Marko Rakar, ki je predstavil dejavnosti svoje nevladne organizacije Vjetrenjača (kar v prevodu pomeni mlin na veter) in aplikacijo, s katero je jeseni 2011 na spletu objavil vse podatke o javnih naročilih na Hrvaškem. Na delavnici so prav tako nastopili še številni drugi udeleženci, ki so predstavili dobre prakse s področja uporabe tehnologije v svojih državah (Policija RS 2014).

Če povzamemo vse štiri analizirane države, lahko vidimo v prilogi Č odstotek prebivalstva v posamezni državi, ki se strinja, da je korupcija velik problem, in sicer v Sloveniji je ta odstotek 95%, na Finskem 36%, v Nemčiji 57% ter na Poljskem 67%. Priloge F, G, H pa nam nazorno pokažejo primerjavo med 4 državami članicami, in sicer Slovenijo, Finsko, Nemčijo in Poljsko za leto 2014. Po CPI si je Finska prislužila 3. mesto, Nemčija 12. mesto, Poljska 35. mesto ter Slovenija 39. mesto, kar pomeni, da je naša država najbolj koruptivna država od vseh štirih analiziranih držav (tudi priloga I in J, kjer je razviden CPI po lestvici in barvitosti). Temu primerni so tudi rezultati, ki jih zasledimo v prilogi K, L in M, kjer je prikazan odstotek vprašanih, ki menijo, da so javni uslužbenci koruptivni. V Sloveniji je ta odstotek 50%, v Nemčiji 49% ter na Finskem 25%, medtem ko za Poljsko ni bilo statističnih podatkov.

3.2 FINSKA

3.2.1 STRATEŠKI PRISTOP

Ker sekorupcija ne dojemata kot resna grožnja v Finski, le-ta nima nobene posebne nacionalne protikorupcijske strategije. Finski parlament je leta 1996 odobril svoj prvi program za zmanjšanje gospodarskega kriminala in sive ekonomije. Program, ki so ga odobrili oziroma veljavni akcijski načrt za to področje pokriva obdobje med leti 2012–2015, vendar protikorupcijski ukrepi niso bili med prednostnimi cilji tega programa. Poseben program, ki je pokrival notranjo varnost iz leta 2012, je obravnaval tveganja korupcije v javnih naročilih in za finska podjetja ali njihove predstavnike pri poslovanju v tujini. Da bi se preprečevala korupcija, je program notranje varnosti poudarjal potrebo po boljšem mednarodnem sodelovanju ter sektorskih preprečevalnih ukrepih za javne uslužbence in poslovni sektor. Ministrstvo za pravosodje je leta 2002 vzpostavilo protikorupcijsko mrežo, ki je bilanamenjena razpravam in izmenjavi informacij ter dobrih praks strokovnjakov. Nato so se pojavili dvomi glede učinkovitosti sodelovanja med različnimi organi, odgovornimi za odkrivanje in preprečevanje korupcije, zlasti med organi odkrivanja in pregona terdavčnimi organi. Finska davčna uprava je po prejetju priporočil OECD objavila smernice za davčne uradnike, v katerih pa se navajajo njihove obveznosti poročanja o sumih kaznivih dejanj, vključno s podkupovanjem organov odkrivanja in pregona v tujini (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.2 PRAVNI OKVIR

Da bi bila finska protikorupcijska zakonodaja v skladu z mednarodnimi konvencijami in obveznostmi EU, je bila postopoma spremenjena. Finska ima dobro delujoč sistem kazenskega pravosodja, ki je sposoben obravnavati primere korupcije na visoki ravni in ima institucionalno neodvisne tožilce. Načelo prostega dostopa do javnih evidenc je določeno v ustavi in zakonu o odprtosti dejavnosti vlade. Finska je zakon o političnih strankah spremenila leta 2010, pri čemer je upoštevala vsa priporočila Skupine držav proti korupciji (skupina GRECO) pri Svetu Evrope. Novi zakonodajni okvir naj bi zagotovil preglednost financiranja kandidatov na volitvah, političnih strank in drugih subjektov, povezanih s političnimi strankami (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.3 INSTITUCIONALNI OKVIR

Finska uprava deluje pregledno, zaznamujejo pa jo visoki standardi in nehierarhične strukture. Politično kadrovanje na ključnih položajih javnih uslužbencev je zelo redko oziroma ga ni. Vse te značilnosti skupaj z drugimi družbenimi dejavniki pripomorejo k nizki stopnji korupcije v javnih institucijah. Pravila in načela ravnanja pa so definirana v različnih vrstah zakonodaje, kot sta ustava in zakon o državnih javnih uslužbencih (750/94). Priročnik Values in the Daily Job – Civil Servant's Ethics (Vrednote pri vsakodnevnem delu – etika javnih uslužbencev) podaja primere in zagotavlja smernice o vrednotah in etiki javnih uslužbencev, ki delajo v državni upravi. Priročnik je podlaga, da bi se obdržali visoki standardi integritete na Finskem in da bi se zagotovila nizka stopnja korupcije. Finsko Ministrstvo za finance je objavilo smernice za vladne uslužbence o gostoljubnosti, koristih in darilih. Finski Nacionalni revizijski urad pa je odgovoren za revizijo državnih financ, spremljanje in ocenjevanje davčne politike ter nadzor financiranja volitev, političnih strank in z njimi povezanih subjektov. Revizijski urad prav tako preverja računovodske izkaze in porabo sredstev katerega koli povezanega subjekta, nad katerim se izvaja nadzor, v nekaterih primerih pa lahko naloži sankcije, če ugotovi kršitve (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.4 JAVNOMNENJSKE RAZISKAVE

Raziskave o zaznavanju. Na podlagi raziskave Eurobarometra iz leta 2013 o korupciji je Finska med državami z najnižjo stopnjo korupcije v EU. 29 % prebivalcev Finske meni, da je korupcija v njihovi državi močno razširjena (povprečje v EU je 76 %), 9 % vprašanih oseb na Finskem pa je reklo, da korupcija vpliva nanje osebno v vsakdanjem življenju (povprečje v EU je 26 %). 51 % jih meni, da je dajanje in prejemanje podkupnin in zlorabljanje moči za osebno korist med politiki na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni močno razširjeno (povprečje v EU je 56 %) (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

Manj kot 1 % vprašanih je v zadnjem letu zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine (povprečje v EU je 4 %), 9 % vprašanih Fincev pa je poročalo, da osebno poznajo nekoga, ki prejema ali je sprejel podkupnino (povprečje v EU je 12 %) (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

Na področju javnih naročil je o korupciji po podjetjih 19 % vprašanih oseb menilo, da je korupcija močno razširjena v javnih naročilih, ki jih upravljajo nacionalni organi, 15 % pa, da

je močno razširjena v javnih naročilih, ki jih upravljajo lokalni organi (povprečje v EU je 56 % oziroma 60 %) (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.5 FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK

Finska je leta 2010 spremenila zakon o političnih strankah, z namenom da bi upoštevala vsa priporočila skupine GRECO. Spremembe zakona so izboljšale preglednost financiranja političnih strank. Iz poročila o nadzoru financiranja volitev na občinskih in predsedniških volitvah leta 2012, ki ga je nacionalni revizijski urad predložil parlamentu, novi pravni okvir ustvarja pogoje, ki so ugodni za odprtost financiranja kandidatov in političnih strank. Vseeno pa Nacionalni revizijski organ ne more zahtevati računovodskih izkazov in dodatnih informacij, da bi preveril pravilnost razkritih podatkov. Po besedah nacionalnega revizijskega urada ta omejitev negativno vpliva na njegovo zmožnost preverjanja razkritij in s tem njegovega učinkovitega delovanja (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.6 NAVZKRIŽJE INTERESOV IN RAZKRITJE PREMOŽENJA

Javni uslužbenci na visoki ravni morajo razkriti svojo vključenost v poslovanje, poslovne deleže v podjetjih, druge zaposlitve ipd. Prav tako morajo poslanci ob začetku parlamentarnega obdobja parlamentarnemu uradu predložiti prijavo o interesu. Predložene priloge pa so nato objavljene na spletni strani parlamenta. Poslanci pa niso zakonsko zavezani k razkritju premoženja. Ravno zaradi tega je skupina GRECO priporočila, naj Finska svojo ureditev poročanja uzakoni. Po mnenju skupine GRECO je treba pravilo o navzkrižju interesov dodatno pojasniti, da bodo poslanci v primeru dejanskega ali morebitnega navzkrižja interesov vedeli, kako ukrepati in kako nadaljevati v takšni situaciji (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.7 PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI

Prijavitelji nepravilnosti na Finskem niso posebej zaščiteni. Zaposleni v javnem sektorju, ki sumljiva dejanja prijavijo pristojnim organom, niso izrecno zaščiteni pred diskriminatornimi ali disciplinarnimi ukrepi. Finski organi se na tem področju zanašajo na zaščito žrtev in prič ter na določbe v okviru upravne in delovne zakonodaje. Vendar zaščita prič zagotavlja le omejeno stopnjo zaščite, delovno pravo načeloma ščiti pred odpuščanjem, ne pokriva pa drugih oblik diskriminacij, katerih žrtev bi lahko bil prijavitelj nepravilnosti po prijavi.

Konvencija Združenih narodov o boju proti korupciji (UNCAC), OECD, skupina GRECO in organizacija Transparency International so zato spodbujale Finsko, naj prouči možnost vzpostavitve celovitega sistema za zaščito prijaviteljev nepravilnosti (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.8 PREGLEDNOST LOBIRANJA

Lobiranje na Finskem ni povsem urejeno. Registracija lobistov ali poročanje o stikih med javnimi uslužbenci in lobisti ni obvezna. Po prejetju priporočil skupine GRECO je finski parlament ustanovil delovno skupino za pripravo etičnih smernic o navzkrižju interesov, povezanimi z lobiranjem za poslance (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

Prijavljenih kaznivih dejanj podkupovanja je le nekaj. To so predvsem manjša kazniva dejanja korupcije na nižji ravni. Število manjših kaznivih dejanj korupcije na nižji ravni se je v zadnjih letih zmanjšalo, povečalo pa se je število prijav kaznivih dejanj podkupovanja v zvezi s politiki in javnimi uslužbenci na visoki ravni (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

Študije korupcije na Finskem opisujejo korupcijo kot institucionalizirano ali t. i. »mrežo starih prijateljev«. Te t.i. »mreže« predstavljajo težavo na nacionalni ravni, še posebej v občinskih vladah. V teh neuradnih mrežah storitve niso nujno plačane z denarjem, ampak si člani takšnih mrež izmenjujejo usluge, informacije ali kakšne druge koristi (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.9 PREGON KORUPCIJE

Nacionalni preiskovalni urad je policijska enota, ki deluje na finskem ozemlju ter je odgovorna za preiskovanje zapletenega organiziranega in mednarodnega kriminala. Protikorupcijska enota, ki deluje v okviru Nacionalnega preiskovalnega urada, je glavna za odkrivanje gospodarskih kaznivih dejanj. Sredstva, namenjena tej protikorupcijski enoti, so omejena. V praksi je v nacionalnem preiskovalnem uradu le en uslužbenec. Ta uslužbenec usklajuje protikorupcijske postopke med vladnimi agencijami ter sodeluje pri nacionalnem in mednarodnem sodelovanju s pristojnimi organi in deležniki (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

Nacionalni preiskovalni urad je poudaril, da bi lahko bil razlog za zelo majhno število domnevnih kaznivih dejanj korupcije, pomanjkanje ustreznih mehanizmov za spremljanje in poročanje v javni upravi. Urad meni, da tako nizka številka »lahko pomeni tudi, da metode, ki jih organi za preiskovanje kaznivih dejanj uporabljajo za preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj korupcije, niso ustrezne.«(Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

Finsko Ministrstvo za pravosodje je po prejetju priporočil skupine GRECO ustanovilo mrežo izvedencev, kise sestanejo nekajkrat letno ter razpravljajo o informacijah in si jih izmenjujejo (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.10 DOBRA PRAKSA

Finska je zakon o političnih strankah spremenila leta 2010, pri čemer je upoštevala priporočila skupine GRECO. Na Finskem so se pred tem izvajali le omejeni predpisi o financiranju političnih strank. Nov pravni okvir pa je namenjen boljši preglednosti financiranja volilnih kandidatov, političnih strank in drugih subjektov, ki so povezani s političnimi strankami. Če se bo zakon uporabljal v skladu z njegovim namenom, bo le-ta močno povečal preglednost političnega financiranja. Skupina GRECO meni, da bi Finska lahko služila kot navdih in dobro urejen ter pregleden sistem financiranja strank drugim državam (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

Na Finskem skorajda ni majhne korupcije in državljani v svojih vsakodnevnih stikih z javno upravo zahteve po podkupninah prejmejo zelo redko. Razloge za to je treba iskati v finski javni upravi, ki je strukturirana in sistematična. Temelji finske javne uprave so se razvijali skozi dolgo obdobje, ponekod tudi stoletja. Po mnenju finskih organov ugled njihove uprave temelji na naslednjih načelih, kar je tudi dobra praksa za ostale države članice:

- močan občutek pravne države: javnim uslužbencem in državljanom je samoumevno, da je treba zakon spoštovati;
- preprečevanje navzkrižja interesov: splošna in absolutna zahteva, da noben javni uslužbenec (ali sodnik/javni tožilec) ne sme sodelovati pri sprejemanju odločitve, ki je v njegovem osebni interesu (ali osebni interesu bližnjega sorodnika ali odvisne osebe);
- sistem referentov: vsako odločitev mora podpisati več uslužbencev;

- preprostost in preglednost upravnega in sodnega sistema: vse stranke imajo glede odločitve, glede katere imajo določen interes, ustavno pravico, da podajo izjavo ustreznemu organu; vse upravne in sodne odločitve morajo biti pisne, z jasno navedenimi vsebinskimi in pravnimi razlogi za odločitev ter podanimi navodili za pritožbo;
- javni nadzor dela javnih uslužbencev: vsak lahko kjer koli zahteva informacije v zvezi s katerim koli dokumentom, ki ga hranijo javni organi, razen če je v zakonu določena posebna izjema;
- izobraževanje in ozaveščanje o zakonskih zahtevah: državljani so dobro obveščeni o svojih pravicah in zakonu ter vztrajajo pri tem, da se zadeva ustrezno obravnava;
 - inovativna e-demokracija: prijave in zahteve je organom mogoče v veliki meri predložiti preko spleta;
 - enostavna možnost vložitve tožbe za tiste, ki menijo, da so bile njihove pravice kršene (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.2.11 PRIHODNJI UKREPI

Finska je na področju boja proti korupciji med najboljšimi v EU. Finski državljani se v vsakdanjem življenju s korupcijo ne srečujejo. Vseeno pa je večjo pozornost treba nameniti:

- zahtevi, da občine in regije zagotovijo ustrezno stopnjo preglednosti javnih pogodb z zasebnimi podjetniki;

omogočanju, da lahko protikorupcijska enota nacionalnega preiskovalnega urada učinkovito pomaga pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj korupcije ter usklajuje protikorupcijske postopke med vladnimi agencijami (Poročilo o boju proti korupciji EU, Finska 2015).

3.3 NEMČIJA

3.3.1 STRATEŠKI PRISTOP

V Nemčiji sta ključni prvini za boj proti korupciji preprečevanje in nadzor le-te. Učinkovit nadzor korupcije je vlaganje v programe preprečevanja. Skupina držav proti korupciji

(GRECO) je pri nemških javnih institucijah prepoznala prizadevanja za preprečevanje korupcije, še posebej smernice za boj proti korupciji, kot so npr. veljavnost pravil o sprejemanju daril in gostoljubnosti ter prijavi dejavnosti po petih letih po prenehanju javne funkcije. Odprti spletni informacijski sistem (BundOnline 2005) je uvedel centralizirane elektronske postopke javnih naročil v zvezni upravi, zvezno računsko sodišče (Bundesrechnungshof) preverja skladnost z zakonskimi določbami, nekatere zvezne dežele vodijo registre ponudnikov, ki so bili izključeni iz postopkov javnih naročil, čeprav ta praksa še ni razširjena po celi državi (Poročilo o boju proti korupciji EU, Nemčija 2015).

Pravni okvir. Nemška kazenska zakonodaja ne pokriva v celoti odgovornosti izvoljenih funkcionarjev za korupcijo. Čeprav je Nemčija ustanovna članica skupine GRECO in je leta 1999 podpisala dve konvenciji Sveta Evrope za boj proti korupciji, ostaja ena izmed redkih evropskih držav, ki niso ratificirale teh konvencij ali Konvencije Združenih narodov proti korupciji (UNCAC). Leta 2013 so politične stranke, ki sestavljajo novo nemško zvezno vlado, v svojem koalicijskem sporazumu izjavile, da bodo spremenile kazenski zakon o podkupovanju izvoljenih javnih funkcionarjev, kar bi posledično pomagalo pri ratifikaciji UNCAC. GRECO je novembra 2012 opozorila Nemčijo na financiranje političnih strank, pri katerih se pojavljajo pomanjkljivosti. Čeprav je Nemčija izvedla veliko priporočil skupine GRECO na področjih preglednosti in sankcij, mora izvesti še nekaj drugih priporočil. Po izjavah skupine GRECO mora Nemčija nameniti več pozornosti priporočilom za zagotovitev pravočasne objave računovodskih izkazov v zvezi s kampanjami, za povečanje preglednosti donacij poslancem in kandidatom, ki so člani političnih strank, ter zagotovitev dodatnih virov upravi nemškega zveznega parlamenta za nadzor financiranja političnih strank (Poročilo o boju proti korupciji EU, Nemčija 2015).

3.3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR

V Nemčiji delo javne uprave urejajo podrobna pravila. Kodeksi ravnanja, ki jih imajo v Nemčiji so namenjeni preprečevanju korupcije na zvezni ravni in v številnih zveznih deželah. Po raziskavah je 99% vprašanih organov uporabljajo načelo »štirih oči« (kjer sprejemata pomembne odločitve dva posameznika), 80% organov ima notranje smernice za boj proti korupciji, 74% pa jih naključno spremlja sprejemanje odločitev. Veliko ljudi, ki so zaposleni v javnem sektorju v Nemčiji, je pripravljenih vložiti kazenske obtožbe proti koruptivnim sodelavcem. Nekatere nemške občine, kot je npr. Hamburg, predstavljajo primere lokalnih

dobrih praks za spodbujanje integritete v javnem sektorju (Poročilo o boju proti korupciji EU, Nemčija 2015).

3.3.3 JAVNOMNENJSKE RAZISKAVE

Raziskave o zaznavanju. Po podatkih raziskave Eurobarometra o korupciji iz leta 2013 92% anketirancev pravi, da korupcija na njih v vsakdanjem življenju ne vpliva osebno (povprečje EU je 70%). 59% anketirancev pa vseeno meni, da je korupcija v njihovi državi močno razširjena (povprečje v EU je 76%) (Poročilo o boju proti korupciji EU, Nemčija 2015).

Izkušnje s korupcijo. 1% vprašancev trdi, da se je od njih v obdobju zadnjih 12 mesecev zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine (povprečje v EU je 4%). 9% jih je navedlo, da poznajo osebo, ki je sprejel podkupnino (povprečje v EU je 12%) (Poročilo o boju proti korupciji EU, Nemčija 2015).

Raziskave med podjetji. 50% Nemcev (tretji najvišji odstotek v EU) je menilo, da sta podkupovanje in zloraba moči za osebne koristi močno razširjena v zasebnih podjetjih. Samo 3% Nemcev je navedlo, da pa se je od njih pričakovalo, da plačajo podkupnino (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

Po podatkih Eurobarometra med podjetji iz leta 2013 je 20% anketirancev navedlo, da jim je korupcija preprečila pridobitev javnega naročila (povprečje v EU je 32%). 48% vprašancev v Nemčiji je menilo, da se specifikacije prilagajajo določenim družbam (povprečje v EU je 57%). 54% Nemcev je reklo, da je skrivno dogovarjanje pri oddaji ponudb močno razširjeno (povprečje v EU je 52%). 47% jih je navedlo navzkrižja interesov pri ocenjevanju ponudb (povprečje v EU je 54%), medtem ko jih je 43% navedlo nejasna merila za izbor ali ocenjevanje (povprečje v EU je 51%) (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.4 ORGANI ODKRIVANJA IN PREGONA TER SODSTVO

V sodnem sistemu so na področju korupcije bili sprejeti posebni ukrepi za boj proti podkupovanju in z njim povezanim kaznivim dejanjem. Prav tako v Nemčiji v programih preprečevanja korupcije sodelujejo policija in tožilci. Tožilstva imajo specializirane enote za boj proti korupciji. Nemčija je ena redkih držav članic EU, ki objavlja zelo dobre in izčrpne statistične podatke o primerih, ki so prijavljeni na policiji, in začelih kazenskih preiskavah, ki jih letno zbere kriminalistična policija. Kriminalistična policija je leta 2011 zabeležila 46795

primerov korupcije in 1528 tekočih preiskav. 83% nemških sodnikov nasprotuje pravici ministrov za pravosodje, da v posebnih zadevah dajejo navodila tožilcem, 50% pa jih meni, da je to pravico treba odpraviti (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.5 NAVZKRIŽJE INTERESOV IN RAZKRITJE PREMOŽENJSKEGA STANJA

V Nemčiji poslanci niso dolžni razkriti svojega premoženjskega stanja. Nemški zvezni parlament je leta 2013 sprejel pravila, po katerih od poslancev zahtevajo, da v prihodnje razkrijejo več podatkov oz. da vsaj navedejo kategorijo, v katero spadajo prihodki od zunanje dejavnosti. Z začetkom novega parlamentarnega mandata leta 2013 so ta pravila stopila v veljavo (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.6 PROST DOSTOP DO INFORMACIJ

Zvezni zakon o dostopu do informacij, ki je bil sprejet leta 2005, zajema zvezne organe in agencije. Brandenburg je bila prva dežela, ki je davnega leta 1998 sprejela zakon o dostopu do informacij javnega značaja, leta 1999 ji je sledil še Berlin, nato pa še vse ostale dežele. V petih zveznih deželah pa to področje ostaja zakonsko neurejeno, in sicer: Baden-Württemberg je leta 2013 predstavila osnutek zakona, medtem ko dežele Bavarska, Hessen, Spodnja Saška in Saška nimajo zakonodaje o dostopu do informacij javnega značaja. Zakonodaja v Hamburgu ima še obveznost proaktivne objave podatkov, dokumentov in pogodb na internetu, ne da bi to zahteval državljan (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.7 PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI

Čeprav je nemški zvezni parlament razpravljal o številnih osnutkih zakonov na področju prijavljanja nepravilnosti za zaščito prijaviteljev, zakonodaja še ni bila sprejeta. Zato Nemčija nima posebne zakonodaje na področju zaščite prijaviteljev nepravilnosti. Na podlagi raziskave ima 44% zveznih, 36% deželnih in 23% lokalnih ali občinskih upravnih organov sistem za prijavljanje nepravilnosti v obliki spletne strani, odprte telefonske številke ali pa varuha človekovih pravic. Prav tako je bila narejena zasebna pobuda, ki naj bi zagotavljala tehnično orodje za zaščito prijaviteljev nepravilnosti. V Spodnji Saški obstaja orodje (Sistem Business Keeper Monitoring System), ki ga uporabljajo za zagotavljanje anonimnosti poročil o korupciji, podanih v elektronski obliki in je namenjeno zgodnjemu in učinkovitemu razkritju

tveganj znotraj podjetij in javnih organov (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.8 PREGLEDNOST LOBIRANJA

Lobiranje v Nemčiji ni povsem urejeno, saj ni posebne obveznosti registracije lobistov ali poročanja o stikih med javnimi uslužbenci in lobisti. Prijava združenj za vključitev na seznam zveznega parlamenta je prostovoljna. V letu 2014 je bilo registriranih več kot 2000 organizacij (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.9 KAZENSKA ODGOVORNOST URADNIKOV

Po nemškem kazenskem zakoniku, če javni uslužbenec da ali sprejme podkupnino, stori kaznivo dejanje. Ampak poslanci in člani občinskih svetov niso zajeti v opredelitvi javnih uslužbencev v kazenskem zakoniku. Določbe, ki so navedene v zvezi s podkupovanjem, se uporabljajo za vse javne uslužbence, tudi za izvoljene funkcionarje, kot so npr. župani. Delegati oziroma člani skupščine niso zajeti v opredelitvi javnih uslužbencev in za njih velja omejena kazenska odgovornost. Delegati so poslanci Evropskega parlamenta, parlamenta zvezne republike ali dežel in člani občinskih skupščin ter člani skupščin občinskih združenj. Izvoljeni člani občinskih skupščin so tudi javni uslužbenci samo takrat, ko opravljajo zadeve iz upravne in ne iz zakonodajne pristojnosti. Podkupovanje v Nemčiji je kaznivo dejanje, vendar je kazenska odgovornost izvoljenih funkcionarjev omejena na kupovanje ali prodajo glasov, zanje pa se ne uporabljajo nobene kazenske sankcije za njihova dejanja v zvezi s pasivnim ali aktivnim podkupovanjem. Kazenskopravna konvencija Sveta Evrope proti korupciji in Konvencija Združenih narodov proti korupciji v Nemčiji še nista bili ratificirani. Skupina GRECO je ostro kritizirala izvzetje poslancev iz kazenske odgovornosti za določena dejanja, ki so povezana s korupcijo. GRECO je leta 2011 navedla, da Nemčija ni izvedla več priporočil ter jo pozvala naj zaostri kazenske določbe in naj uvede nove na področju kriminalizacije korupcije izvoljenih funkcionarjev in tujih javnih uslužbencev. Kot odličen primer, ki ga navajajo je, ko poslanci ali člani organov lokalne samouprave, ki ne uporabljajo javne funkcije, vseeno uporabijo svoj vpliv za pridobitev nepravičnih koristi zase ali za tretjo osebo. Trenutno takšno vedenje izvoljenih funkcionarjev ni kaznivo. Ravno zato ima Nemčija veliko izvoljenih funkcionarjev, ki so samodejno izvzeti iz kazenske odgovornosti za podkupovanje. GRECO je prav tako opozorila, da so člani organov lokalne samouprave, ki

jim niso odobrene upravne naloge, izvzete iz kazenske odgovornosti. V Nemčiji javni uslužbenci na splošno ne smejo sprejemati koristi. Ker pa se donacije za volilno kampanjo obravnavajo kot koristi, izvoljeni funkcionarji s tem tvegajo, da bodo postali kazensko odgovorni (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.3.10 DOBRA PRAKSA

Nemčija je bila izpostavljena kot dobra praksa za izvajanje smernic za preprečevanje korupcije v javnih naročilih na lokalni ravni. Knjižica o preprečevanju korupcije na področju javnih naročil, ki sta jo pripravila Nemško združenje krajev in občin ter Zvezno združenje malih in srednjih gradbenih izvajalcev, vsebuje pregled preventivnih ukrepov proti korupciji v javnih naročilih na ravni krajev in občin. Ti ukrepi vključujejo:

- ozaveščanje in kodekse ravnanja,
- kroženje osebja,
- strogo upoštevanje pravil »štirih oči«,
- jasne predpise o sponzoriranju in prepovedi sprejemanja daril,
- ustanovitev centraliziranih organov za razpise/oddajo naročil,
- natančen opis razpisov in nadzor ocen,
- organizacijo razpisnega postopka,
- vključno z zaupnostjo ponudb in preprečevanjem naknadnega spreminjanja ponudb,
- večjo uporabo e-naročanja,
- razpisno dokumentacijo in skrben nadzor s strani nadzornih organov,
- izključitev podjetij, ki so bila spoznana za kriva storitve kaznivih dejanj s korupcijo,
- ter uvedbo črnih list oz. registrov o korupciji (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

3.3.11 PRIHODNJI UKREPI

Nemčija se na mednarodni ravni na področju boja proti korupciji uvršča med najuspešnejše države, ki dosegajo svoje cilje in s tem najboljše rezultate. Nemški organi javnega sektorja in zasebna podjetja so si prislužili zelo dober ugled zaradi svojih prizadevanj na področju preprečevanja čezmejnega podkupovanja in boj proti njemu. Prav tako pa so organi v Nemčiji kot pomembni akterji zagotovili več primerov, ki izražajo njihovo pripravljenost za reševanje težav in odpravljanje zakonodajnih lukenj in vrzeli, ko se te pojavijo. Z nadaljevanjem takega

delo in trenda bo glavno orodje in podlaga za prihodnje delo v boju proti korupciji. Pomanjkanje sankcij za korupcijo izvoljenih funkcionarjev in odsotnost politike, še posebej v javnem sektorju, so problemi v Nemčiji, ki morajo v prihodnje biti rešeni. Nadaljnji ukrepi za spodbujanje integritete so v Nemčiji vedno dobrodošli (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

Čeprav se Nemčija uvršča na najvišja mesta po stopnji korupcije (višje mesto, manjša stopnja korupcije), bi bilo treba nameniti pozornost predvsem naslednjim stvarem:

- zagotovitev, da so na voljo odvratilne kazenske in upravne sankcije na ključnih področjih, kot sta pasivno in aktivno podkupovanje izvoljenih uradnikov na vseh ravneh države,
- nadaljnja okrepitev ukrepov preprečevanja na področju financiranja političnih strank ob upoštevanju priporočil skupine GRECO o računovodskih izkazih in donacijah, povezanih z volilnimi kampanjami,
- razširitev nacionalne zakonodaje s prenosom Okvirnega sklepa 2003/568/PNZ o boju proti korupciji v zasebnem sektorju na področju elementov kaznivega dejanja podkupovanja,
- spodbujanje integritete in ozaveščanje malih in srednjih podjetij o kaznivem dejanju čezmejnega podkupovanja (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija 2015).

3.4 POLJSKA

3.4.1 STRATEŠKI PRISTOP

Zaznavanje korupcije se je na Poljskem izboljšalo, vendar med prednostnimi nalogami zaporednih vlad ni kontinuitete. Nekatera ministrstva so uvedla svoje sisteme za preprečevanje korupcije, vendar z omejenim usklajevanjem. Zadnja izmed strategij za boj proti korupciji na Poljskem se je iztekla leta 2009. Ker pa je domači in mednarodni pritisk vse večji, potekajo posvetovanja o osnutku programa za boj proti korupciji 2014-2019 (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.2 PRAVNI OKVIR

Na Poljskem ureja navzkrižje interesov in prijavo premoženja zakon iz leta 1997. GRECO je v okviru Sveta Evrope ugotovila, da poljsko kazensko pravo zagotavlja trdno osnovo za preiskovanje, pregon in sodno obravnavo kaznivih dejanj korupcije. Zakonodajni okvir pa je večinoma v skladu z ustreznimi standardi iz Kazenskopravne konvencije o korupciji. Poljska je določbe kazenskega zakonika prilagodila v skladu s Konvencijo. V celoti pa se morajo začeti izvajati še ustrezne zakonske določbe, kot je prepoved zaposlovanja zakoncev in sorodnikov v organih lokalne samouprave (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.3 INSTITUCIONALNI OKVIR

Centralni urad za boj proti korupciji (CBA), ki je samostojna agencija, je glavni nosilec pristojnosti za boj proti korupciji. Prav tako igrajo pomembno vlogo specializirani oddelki v pritožbenih uradih državnih pravobranilcev, Vrhovni revizijski urad (NIK) in varuh človekovih pravic (RPO) (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.4 JAVNOMNENJSKE RAZISKAVE

Raziskave o zaznavanju. Glede na posebno raziskavo Eurobarometra o korupciji iz leta 2013 82% anketiranih Poljakov meni, da je korupcija zelo razširjena v njihovi državi (povprečje v EU je 76%). 27% anketirancev pa meni, da je korupcija vplivala na njihova vsakdanja življenja (povprečje v EU je 26%) (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Glede na raziskavo Eurobarometra je od 15% anketiranih Poljakov zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine v obdobju zadnjih 12 mesecev (povprečje v EU je 4%) večinoma na področju zdravstvenega varstva (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.5 NAVZKRIŽJE INTERESOV IN RAZKRITJE PREMOŽENJA

Poslanci morajo enkrat letno ter ob nastopu položaja in ob izteku mandata predsedniku Sejma ali Senata predložiti izjavo o svojem finančnem stanju. Takšne izjave so na voljo na spletu, vendar jih je zelo težko najti. Skupina GRECO meni, da je take predpise mogoče zaobiti s prenosom premoženja na družinske člane. GRECO zato priporoča, da bi ta zahteva po prijavi premoženja veljala tudi za družinske člane poslancev. Pristojni uradniki bi takšne prijave

premoženja preverjali, vendar jih nebi nujno objavljali zaradi spoštovanja ustavnih načel zasebnosti in varstva podatkov. Po drugi strani pa je skupina GRECO pohvalila poljske predpise o nezdržljivosti delovnih mest in javnih položajev, ki pomagajo pri preprečevanju navzkrižja interesov. Čeprav GRECO meni, da so mehanizmi za nadzor skladnosti visoko razviti, se pogosto zdijo preveč zapleteni, da bi bili popolnoma učinkoviti zaradi vključevanja in sodelovanja različnih organov. Prav tako morajo poleg poslancev ob nastopu položaja in ob izteku mandata, predložiti izjave o premoženju tudi več izvoljenih imenovanih uradnikov na osrednji, regionalni in občinski ravni. Pristojna institucija za preverjanje teh prijav, od katerih so nekatere javne in druge tajne, je CBA. Na Poljskem so imeli primer, kjer so zaradi nepravilnosti v izjavi o premoženju, odpustili ministra. Načrti za izboljšanje sistema prijavljanja premoženja in odpravo dvoumnosti o tem, za katere javne uslužbence ta zahteva velja, so že v pripravi in bodo v skladu s predlogom varuha človekovih pravic (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.6 FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK

Nacionalna volilna komisija (PKW) si je prislužila priznanje za neodvisnost pri izrekanju kazni za politične stranke, ki ne upoštevajo finančnih predpisov. Sredstva za delovanje politične stranke lahko na račun le-te prenesejo samo fizične osebe. Politične stranke so dolžne redno obveščati o prejetih sredstvih s strani donatorjev. Z uvedbo javnih subvencij za politične stranke leta 2001 se je izboljšala transparentnost pri preglednosti financiranja političnih strank. Poljska je prav tako poenotila ustrezna pravila v enoten volilni zakonik, vključno z določbami o spletnem objavljanju informacij o financiranju političnih strank in prijavljanju donacij. Vendar se Poljska ne bi smela omejiti samo na finančno revizijo poročil, ki jih zagotovijo. Če bi želela slediti priporočilom skupine GRECO pri nadzoru političnega financiranja, bi se morala osredotočiti tudi na financiranje političnih dogodkov iz neprijavljenih sredstev. Kolektivu PKW-ja bi koristila boljša specializiranost za izvajanje učinkovitega nadzora finančnega stanja političnih strank. Pri predlogu zakona o ukinitvi državnih subvencij za politične stranke, ki ga je leta 2013 predlaga vladajoča stranka, niso upoštevali morebitne posledice za preprečevanje korupcije (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.7 PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI

Usposabljanja in priročniki, ki jih pripravlja Centralni urad za boj proti korupciji, spodbujajo javne uslužbence k dejavnejšemu prepoznavanju korupcije. Vendar se glede na poročila javni uslužbenci odvrtaajo od prijavljanja nepravilnosti zaradi strahu pred povračilnimi ukrepi delodajalca. Zaščita prijavitelja nepravilnosti ni dorečena v nobeni posebni zakonodaji, razen splošnih določb o neupravičeni prekinitvi delovnega razmerja v zakoniku o delovnih razmerjih (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.8 PREGLEDNOST LOBIRANJA

Zakon iz leta 2005 zagotavlja široko opredelitev lobiranja, vendar ureja samo nekatera področja, med katerimi ni vladnih položajev zunaj zakonodajne veje oblasti. Na Poljskem imajo obvezni javni register poklicnih lobistov, ki trenutno vsebuje skoraj 300 vnosov. Zakon iz leta 2005 je korak v pravo smer, vendar pa potekajo obširne razprave o potrebi po spremembi le-tega, še posebej z namenom odpravljanja načinov, s katerimi ga je možno zaobiti. Javni organi (vendar ne posamezni poslanci) morajo v glasilu za javne informacije nemudoma objaviti informacije o poklicnih lobističnih dejavnostih, ki so jim izpostavljeni. Podatkov, v kolikšni meri se preverjajo letne prijave vladnih agencij, ni. Skupina GRECO je Poljski priporočila, da se poveča preglednost v odnosih med poslanci in lobisti tudi na sejah parlamentarnih pododborov. Leta 2010 je Urad predsednika vlade objavil podrobno analizo, v kateri je predlagal izboljšave v postopku priprave zakonodaje (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.9 NEODVISNOST IN UČINKOVITOST INSTITUCIJ ZA BOJ PROTI KORUPCIJI

Centralni urad za boj proti korupciji (CBA), ki je bil ustanovljen leta 2006, je bil na neenotni javni razpravi na Poljskem, pohvaljen za učinkovitost dvomov o nepristranskosti. CBA združuje obveščevalne in policijske naloge, vključno z nadzorom javnih naročil, privatizacije in vseh prijav premoženja. Prav tako CBA lahko sproža upravne in kazenske postopke. Od leta 2009 je CBA aktiven predvsem na področju preprečevalnih in izobraževalnih vidikov boja proti korupciji skozi dejavnosti ozaveščanja javnosti. Predsednika CBA imenuje in nadzoruje predsednik vlade za obdobje štirih let in ga lahko tudi odstavi po neobvezujočem posvetu s predsednikom, odborom za specialne službe in parlamentarnim odborom za specialne službe. Predsednik CBA letno poroča parlamentu. Pravna podlaga CBA ne ponuja

dovolj zagotovil, da ne bi prišlo do zlorabljanja urada kot političnega orodja. Predsednik vlade ima pristojnost, da lahko izda vrsto odlokov in smernic, od splošnih smernic do pravil o zaposlovanju osebja in predlog za disciplinske postopke. Te pristojnosti lahko skupaj s postopkom imenovanja, ki ne zahteva posebne poklicne podlage za vodenje CBA, in strogo hierarhijo, v skladu, s katero ima predsednik CBA veliko diskrecijskih pravic nad zaposlenimi, povečajo tveganje zlorabe. Prejšnji predsednik CBA je izstopil iz stranke, preden je bil leta 2006 imenovan za predsednika. Po odstavitvi leta 2009 pa se je ponovno včlanil v stranko in postal poslanec. Imenovanje predsednika s strani predsednika vlade pred volitvami leta 2007 je sprožilo veliko razpravo o ustvarjanju tveganja politizacije. Predviden je bil nov postopek imenovanja, s katerim bi predsednika CBA izvolil parlament za en mandat, ki je daljši od mandata parlamenta samega ter ga med tem mandatom ne bi bilo možno odstaviti. Vendar tak postopek ni zaživel. Na Poljskem je del širše javne razprave o nadzoru nad tajnimi službami in njihovi splošni organizaciji ter mandatih. Ministrstvo za notranje zadeve je predlagalo ustanovitev komisije za nadzor specialnih služb, ki bi služile kot nadzor nad skladnostjo z zakonodajo in postopek prestrežanja telefonskih pogovorov ter preiskovanje pritožb. Predlagano komisijo naj bi sestavljalo šest članov, ki bi jih izvolil parlament, vodil pa bi jo izkušen sodnik. Predsednik CBA se je po negativni oceni Vrhovnega revizijskega urada zavezal, da bo odpravil pomanjkljivosti v postopku pridobivanja in usposabljanja novih uslužbencev. Čeprav je CBA napredoval pri izvrševanju zakonov za boj proti korupciji, ki delujejo preventivno tudi na ravnanje uradnikov in politikov, pa so se nekatere njegove metode, kot so tajne operacije in izbira tarč, izkazale za sporne. Pod novim vodstvom od leta 2009 CBA velja za manj spolitiziranega, ampak se vseeno pojavljajo nasprotovanja glede preiskovalnih metod le-tega, še posebej v zvezi s preiskavami, ki jih je urad izvajal v preteklosti. Kot primer lahko omenimo, da je med sojenjem srčnemu kirurgu zaradi podkupovanja sodnik izrazil dvome o metodah, ki so jih uporabili uslužbenci CBA. V drugem primeru pa je pritožbeno sodišče oprostilo nekdanjega člana opozicije v parlamentu, ki je bil obsojen na podlagi tajne operacije CBA. Urad na svojem t.i. zemljevidu korupcije zbira informacije o preiskavah in pregonu korupcije. Najnovejše poročilo navaja 10972 zadev v zvezi s korupcijo leta 2012, v primerjavi z 9703 zadevami leta 2011 in 13938 zadevami leta 2010. Leta 2012 je urad zaključil pripravljalne postopke v 95 zadevah, od katerih se jih je 55 končalo z obsodbo. Policija pa je istega leta zaključila 2357 zadev, od katerih se jih je 1674 končalo z obsodbo. Najnovejše poročilo urada iz leta 2012 ni vsebovalo zapletenih preiskav, ki bi vključevale veliko vsoto denarja ali javne uslužbence na najvišjih položajih. Zaradi

nezdružljivosti sistemov beleženja zločinov, ki jih uporabljajo različne institucije, je težko izvesti statistično analizo (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Pritožbeni uradi državnih pravobranilcev vključujejo oddelke, ki so specializirani za organizirani kriminal in korupcijo. Leta 2010 je bil namen ločitve funkcij generalnega državnega pravobranilca in ministra za pravosodje, da se omeji tveganje političnega vplivanja na delo državnih pravobranilcev v določenih zadevah. Kako je ta reforma vplivala na učinkovitost organov pregona in kako obstoječa zagotovila za preprečevanje nedovoljenega vpliva delujejo v praksi, še ni jasno (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Varuh človekovih pravic (RPO) si je kljub omejenim virom pridobil ugled zaradi svoje neodvisnosti. RPO je z vzdrževanjem preglednosti notranjih operacij in jasnim stališčem glede drugih organov pomagal izboljšati standarde javnega življenja, čeprav ti niso njegova najpomembnejša naloga. Tako kot RPO tako tudi Vrhovni revizijski urad (NIK) uživa ugled zaradi nepristranskosti in profesionalnosti ter ima pomembno vlogo v boju proti korupciji (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Čeprav ima NIK veliko pristojnosti in nalog, ima le-ta omejene možnosti za zagotavljanje izvajanja svojih odločitev. Ta omejitev je bila še posebej izpostavljena leta 2012 med bankrotom domnevno obsežnega sistema zajamčenih vlog. Kot navidezna naložbena ustanova je bil izvzet iz nadzora, ker izvedbene uredbe zakona o preprečevanju pranja denarja še niso bile sprejete, kljub predhodnemu poročilu NIK, v katerem je le-ta opozoril na to zakonsko vrzel. Organi, ki se niso dovolj hitro odzvali, čeprav je bil ustanovitelj sistema večkrat obsojen zaradi goljufij, je bila podlaga in opozorilo za potrebo po izmenjavi informacij med poljskimi institucijami in njihovi tesnejši kooperaciji. Kot primer lahko navedemo, ko se pristojni organi niso odzvali na poročilo NIK o domnevno neupravičenemu izplačevanju nagrad članom upravnega odbora družbe v državni lasti, ki jo nadzoruje Agencija za kmetijski trg. Prav tako sta januarja 2013 v neki drugi zadevi dva nekdanja direktorja Agencije bila obsojena na pogojno zaporno kazen (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.10 CELOVIT PRISTOP H KORUPCIJI

Strategije za boj proti korupciji glede na mednarodne izkušnje niso niti nujne za doseganje otipljivih rezultatov niti za te namene ne zadostujejo same po sebi. Vendar situacija na Poljskem kaže na potrebo po boljšem splošnem usklajevanju. Potrebna naj bi bila sekundarna zakonodaja za določitev natančnih pogojev sodelovanja med institucijami, ki so zadolžene za

preprečevanje korupcije in boj proti njej. Takšna reforma bi pomagala pri preprečevanju prekrivanja pristojnosti in potencialno tekmovalnost med agencijami, ki trenutno sodelujejo le priložnostno (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Poljska je predvsem napredovala pri odkrivanju primerov manjših podkupnin, ki jih zahtevajo javni uslužbenci, ki imajo stik z vložniki. Uvedba točk t.i. »vse na enem mestu« v lokalnih upravah, povišanje plač in odprava plačevanja kazni za prehitro vožnjo na kraju samem, so med tistimi ukrepi, ki so pripomogli k odpravljanju priložnosti za podkupovanje. Čeprav se uvajajo novi načini za zmanjševanje podkupovanja, pa le-to še vedno obstaja, zlasti v sektorju zdravstvenega varstva. Podkupovanje pa je po navedbah Centralnega urada za boj proti korupciji predvsem tudi v sektorjih, kot so cestna in železniška infrastruktura, informacijska tehnologija javne uprave, sredstva EU, obramba in zgoraj omenjeno zdravstveno varstvo. Boj proti korupciji na Poljskem velja za spolitiziranega, javno mnenje pa je razdeljeno glede na nekatere preiskovalne metode, kot so tajne operacije in njihove potencialne zlorabe za politične namene. Po navedbah o domnevni korupciji v zadnjih letih je bilo nekaj odstopov in prekinitev delovnih razmerij, kar kaže, da so politiki za svoja dejanja politično odgovarjali, vendar brez nadaljnjih posledic. Zadnja strategija vlade na Poljskem za boj proti korupciji se je iztekla konec leta 2009. Nato je ministrstvo za notranje zadeve julija 2013 z namenom posvetovanja objavilo osnutek programa za boj proti korupciji do leta 2019. Osnutek programa je dokument, ki obravnava celotno področje, poleg pregona korupcije se osredotoča predvsem na preprečevanje le-te. Dokument vključuje načrt za vzpostavitev različnih struktur za usklajevanje znotraj državne uprave, medtem ko je ministrstvo za notranje zadeve zadolženo za splošno usklajevanje. V osnutku je predvidena vrsta ocen tveganja in ponovnih pregledov obstoječe zakonodaje, ki bi lahko služili kot podlaga za prihodnje zakonodajne in politične pobude. Prav tako osnutek predpisuje splošne ukrepe in cilje, ki bi lahko privedli do razvoja dejanske strategije, vendar pa ne vključuje natančnega časovnega okvira. Državni proračun je za leto 2014 za izvajanje programa namenil skoraj 240.000 EUR. Splošno odgovornost za izvajanje osnutka programa za boj proti korupciji ima organ znotraj ministrstva. Organ imenuje predsednik vlade in mu predseduje minister za notranje zadeve, predsednik CBA pa je njegov namestnik. Združenje nevladnih organizacij (NVO) je sprejelo dogovore ter osredotočanje osnutka programa na preprečevanje, izobraževanje in notranji nadzor. Vseeno pa NVO opozarjajo, da so v osnutku programa potrebne natančnejše informacije o konkretnih ukrepih in merilih za merjenje učinkovitosti (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.11 JAVNA NAROČILA

Na Poljskem so leta 2011 naročila za javna dela, blago in storitve znašala približno 19,9% BDP-ja. Medtem, ko je vrednost javnih razpisov, objavljenih v uradnem listu kot odstotek skupne porabe za javna dela, blago in storitve, znašala 38,9%. Urad za javna naročila je samostojna institucija in ima zakonodajno ter usklajevalno vlogo. Predsednika urada za javna naročila imenuje predsednik vlade. Dolžnosti urada so priprava zakonodaje, organizacija pritožbenih postopkov, nadzor nad rednim izvajanjem postopkov in organizacija programov usposabljanja. Informacije o javnih naročilih se objavljajo v spletni podatkovni bazi javnih naročil, po katerih je mogoče tudi iskati (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Predsednik vlade je leta 2008 vzpostavil platformo za sodelovanje civilnih in vojaških tajnih služb, vključno s CBA, za zaščito največjih postopkov privatizacije in javnih razpisov. Platformo označijo kot »ščit za boj proti korupciji«. Institucije, ki so vključene v platformo, še niso poročale o svojih rezultatih (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Po raziskavi Flash Eurobarometer o korupciji med podjetji iz leta 2013 je 16% podjetnikov, ki so bili v stiku z javno upravo, zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine v obdobju zadnjih 12 mesecev (povprečje v EU je 5%). 65% anketiranih Poljakov meni, da je korupcija močno razširjena na področju javnih naročil, ki jih upravljajo nacionalni organi (povprečje v EU je 56%), 67% pa v primeru javnih naročil, ki jih upravljajo lokalni organi (povprečje v EU je 60%). Anketirani Poljaki so navedli, da so v postopku javnih naročil močno razširjene še posebej sledeče prakse: prilagajanje specifikacij določenim podjetjem (74%), zloraba dogovorjenih postopkov (54%), navzkrižje interesov pri ocenjevanju ponudb (48%), skrivno dogovarjanje pri oddaji ponudb (55%), nejasna merila za izbor ali ocenjevanje (52%), zloraba nujnih razlogov za upravičenje uporabe nekonkurenčnega postopka (56%), sodelovanje ponudnikov pri pripravi specifikacij (50%) in spremembe pogodbenih pogojev po sklenitvi pogodbe (43%). Vsi zgoraj omenjeni kazalniki niso nujno neposredno povezani s korupcijo, prikazujejo pa dejavnike tveganja, ki povečujejo ranljivost za korupcijo v postopkih javnih naročil (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Prav tako obstajajo znaki korupcije na področju javnih naročil tudi v zvezi s sredstvi EU. Komisija je na podlagi informacij decembra 2012, ki so jih posredovali poljski organi, zamrznila skoraj 950 milijonov evrov povračil za projekte cestne infrastrukture, potem ko je poljsko državno tožilstvo obtožilo visokega uradnika s poljskega direktorata za državne ceste in avtoceste. Po tem ko je Poljska začela izvajati akcijski načrt, vključno s posebno revizijo

cestnih projektov, je Komisija marca 2013 nadaljevala z izplačili (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

CBA opaža, da so sredstva EU izpostavljena tveganju korupcije. Po navedbah CBA podkupljivi uradniki ponudnikom proti plačilu ponudijo »pomoč« pri pripravi razpisnih dokumentov za sredstva EU. Poleg tega pa NIK opozarja na neučinkovite nadzorne mehanizme v podjetjih v državni lasti. Kot sredstvo za izboljšanje je poljski možganski trust, t.i. Forum za civilni razvoj (FOR), predlagal večjo preglednost lastniške strukture javnih družb in članstva v političnih strankah za lažje razkrivanje nepotizma. Za člane upravnih odborov družb v državni lasti veljajo zahteve v zvezi s poklicnimi kvalifikacijami in izključevanjem zaposlenih v političnih strankah. Vseeno pa se načrti za ustanovitev odbora za nestransko imenovanja, ki bi bil zadolžen za izbiro kandidata za položaje v upravnem in nadzornem odboru v podjetjih v državni lasti, še ne izvajajo. Položaj zaostrejuje slabosti v notranjem nadzoru javnih razpisov, od katerih se jih veliko dodeli na lokalni ravni. V občinah bi koristilo notranji reviziji širše področje izvajanja in več neodvisnosti. V poročilu o notranji reviziji v javnem sektorju ministrstva za finance iz leta 2012 je bilo ugotovljeno, da priporočila več nadzornikov niso bila upoštevana in da veliko let ni spremljalo upoštevanja priporočil ali izvajalo učinkovitih ocen tveganja. Nasprotovanja v zvezi z javnimi razpisi za informacijsko tehnologijo, ki jih je sofinancirala EU, so jasno prikazala potrebo po večjem nadzoru javnih naročil. Urad za javna naročila je leta 2011 ugotovil, da je bilo 299 revidiranih postopkov kršitev zakona o javnih naročilih odkrito v 125 primerih (42%), od katerih je 54 primerov (18%) kazalo znake kršitev, ki so morda vplivale na izid postopkov. Večina kršitev je vplivala na javne razpise majhne vrednosti, pri katerih niso bili upoštevani pravni postopki. Z namenom preprečevanja prikrojevanja ponudb je Urad za konkurenco in zaščito potrošnikov predlagal spremembe pravil o preglednosti v zgodnjih fazah postopkov javnih naročil (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

Dodatne spremembe zakona o javnih naročilih, ki je začel veljati 20. februarja 2013, z namenom prenosa Direktive 2009/81/ES v zakonodajo, omejujejo priložnosti za določanje cene in zagotavljajo boljše preverjanje verodostojnosti ponudnika. Namen sprememb in reform je poenotenje postopkov oddaje javnega naročila za zagotavljanje vojaške opreme in povezanih storitev gradbenih del. Na tem področju je pred tem primanjkovalo jasnih in enotnih postopkov javnih naročil. Dodatne spremembe pa sedaj obvezujejo ponudnike iz obrambnega sektorja, da ob prijavi razkrijejo morebitne podizvajalce (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.12 DOBRA PRAKSA

Vrhovni revizijski urad (NIK) je bil ustanovljen leta 1919 in je neodvisen organ. Zadolžen je za nadzor javne porabe. Skoraj polovica uslužbencev urada NIK dela v njegovih 16 regionalnih podružnicah. Poleg razkrivanja nepravilnosti NIK predlaga praktične in ureditvene izboljšave ter opozarja na težave, kot so velike diskrecijske pravice uradnikov, ki izdajajo dovoljenja. Naloga urada je tudi nadzor dejavnosti osrednjih in lokalnih vladnih agencij. Kot primer lahko navedemo leto 2010, ko je NIK odkril finančne nepravilnosti, ki so glede na ocene davkoplačevalcev stale 14,5 milijarde PLN (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.4.13 PRIHODNJI UKREPI

Poljski organi izvajajo ukrepe in izboljšujejo politike, ki so prispevale k napredku, zlasti v boju proti manjši korupciji. Za prehod od začasnih sprememb in dejavnosti k celovitim rešitvam sta potrebna strateški pristop in boljše usklajevanje. Prav tako so potrebne tudi nadaljnje reforme za varovanje neodvisnosti in učinkovitosti institucij za boj proti korupciji ter preglednosti javnih naročil in zdravstvenega varstva. Poljska bo večjo pozornost v prihodnosti namenila:

- izvajanju skladne dolgoročne strategije za boj proti korupciji, izboljšanju dejavnosti ustreznih institucij ter pripravi seznama določenih dejanj, časovnega okvirja in virov za njihovo izvajanje ter odgovornih oseb,
- krepitvi ukrepov za preprečevanje morebitne politizacije Centralnega urada za boj proti korupciji z uvedbo bolj preglednega in nepristranskega postopka za imenovanje njegovega predsednika, usposabljanje in spremljanje z namenom zagotavljanja, da so preiskovalne metode skladne s standardi človekovih pravic; analizi učinkovitosti CBA s poudarkom na številu obsodb in resnosti primerov za prepoznavanje morebitnih področij, ki jih je treba izboljšati, kot sta usklajevanje in sodelovanje s policijo in drugimi posebnimi službami in organi pregona,
- krepitvi ukrepov za boj proti korupciji na več področjih, in sicer: javna naročila, še posebej preko učinkovitih in enotnih predhodnih ter naknadnih pregledov na osrednji in lokalni ravni, vključno s programi EU; nadzoru družb v državni lasti, še posebej preko izboljšanja standardov preglednosti, strokovnosti in integritete; sektorju zdravstvenega varstva, še posebej z izvajanjem celovitih ukrepov za obravnavanje

tveganj korupcije v odnosu med farmacevtsko industrijo in osebjem s področja javnega zdravstvenega varstva (Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska 2015).

3.5 SLOVENIJA

Po podatkih indeksa Global Right to Information je Slovenija na drugem mestu po možnosti dostopa do informacij, odgovornost na strani civilne družbe pa je, da s svojimi zahtevami sili oblast k razkrivanju podatkov in posledično večji transparentnosti. Slovenija je na Indeksu zaznave korupcije Transparency International (CPI 2014) dosegla 39. mesto z oceno 58 (v razponu med 0 in 100). Med 175 državami smo dosegli oceno 58 v razponu med 0 in 100, kljub manjšemu napredku v 2013 še vedno nismo dosegli ocene 61 iz leta 2012 (Transparency International 2015).

V Sloveniji deluje organ, ki skrbi za integriteto in se bori proti korupciji na vseh področjih. Organ se imenuje Komisija za preprečevanje korupcije.

Naloge Komisije za preprečevanje korupcije

Glavni namen, ki ga ima komisija pri uresničevanju svojih pristojnosti in dolžnosti, je krepitev delovanja pravne države. Komisija tako:

- Z omejevanjem in preprečevanjem korupcije ter nadzorom nad nezdržljivostjo funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi skuša zagotoviti neodvisno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij.
- Z uresničevanjem resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije, oblikovanjem strokovnih mnenj in standardov dobre prakse, nudenjem pomoči pri izobraževanju. Zagotavljanju osveščenosti ter načrtovanju in ocenjevanju integritete na vseh ravneh spodbuja in krepi sposobnost posameznikov in institucij, da prevzamejo odgovornost za razvoj integritete in s tem za preprečevanje ter odkrivanje korupcije.
- Z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjem, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov in koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem spodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij ter pri opravljanju javnih zadev.
- Z določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja zagotovi transparentnost te dejavnosti na način, ki bo podpiral dobre prakse lobiranja ter omejeval in kaznoval neetične.

- Z zaščito prijaviteljev koruptivnih ravnanj spodbuja in krepi odkrivanje, preprečevanje ter odpravljanje koruptivnih ravnanj.
- Z uresničevanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije spodbuja, podpira in krepi sodelovanje ter strokovno pomoč pri preprečevanju in zatiranju korupcije na mednarodni ravni.
- Spodbuja in krepi sodelovanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti, organizacij javnega sektorja, oseb z javnimi pooblastili, institucij civilne družbe, medijev ter pravnih in fizičnih oseb pri dvigu integritete v Republiki Sloveniji, preprečevanju korupcije in učinkovitem odzivu države na vse oblike koruptivnih dejanj (Komisija za preprečevanje korupcije 2015).

V prilogi A vidimo, da število kaznivih dejanj (pasivno podkupovanje uradne osebe in aktivno podkupovanje uradne osebe) skozi leta nekako variira. Priloga B lepo nakazuje ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS od leta 2002 do leta 2009. Nekako do leta 2006 vidimo pojav cikcak, potem pa se delež v odstotkih začne dvigati, kar pomeni, da je za naše prebivalstvo korupcija velik problem. V prilogi P pa so naštetja največja tveganja po področjih v Sloveniji, kar se tiče področja in javne politike boja proti korupciji.

CPI je zelo pomemben indeks kar se tiče merjenja korupcije v posamezni državi. V prilogah B, D in N lahko opazujemo, kako poteka CPI za Slovenijo od leta 1999 do leta 2014. Od leta 1999 do leta 2010 smo se vrteli nekako okoli 30. mesta, v letu 2013 pa smo si »zaslužili« 43. mesto na lestvici CPI, kar pomeni, da se je korupcija v naši državi povišala. V prilogi O pa si lahko ogledamo tudi rezultate ankete za mnenje o stopnji korupcije v Sloveniji in hkrati v EU, in sicer je 76% Slovencev mnenja, da se je korupcija v naši državi povečala. Kar se tiče EU pa 56% vprašanih meni, da se je korupcija povišala, kar je zastrašujoč rezultat.

3.5.1 DOBRA PRAKSA

Protikorupcijska agencija v Sloveniji Komisija za preprečevanje korupcije je utrdila svojo vlogo »podpiranja pravne države s prizadevanji na področju boja proti korupciji«, kar priznava tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. KPK je kljub omejenim virom in sredstvi opravila veliko nalog, tj. več kot 1000 pregledov in preiskav na leto. Komisija je preverila premoženje in interese predsednikov vseh glavnih političnih strank, pri čemer pa je nedavno razkrila kršitve zakonodaje o prijavi premoženja in domnevno nepojasnjeno premoženje pomembnih političnih osebnosti (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

Spletna aplikacija »Supervizor« je obravnava kot dobra praksa, ker zagotavlja informacije o poslovnih transakcijah zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti, avtonomnih državnih organov, lokalnih skupnosti in njihovih podružnic s pravno osebnostjo. Aplikacija vsebuje podatke o pogodbenih strankah, največjih prejemnikih, povezanih pravnih subjektih ter datumih, zneskih in namenu transakcij. Supervizor zagotavlja pregled nad povprečno 4,7 milijarde EUR na leto, ki jih javni sektor porabi za blago in storitve. Prav tako pa vsebuje tudi podatke o upravah in nadzornih svetih vseh državnih podjetij in podjetij pod državnim nadzorom ter njihova letna poročila. Ta sistem za preglednost olajšuje odkrivanje nepravilnosti v pogodbah o javnih naročilih in odhodkih (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

3.5.2 JAVNI SEKTOR V RS

Prednosti:

- zadostni viri in sredstva, problematična je razdelitev,
- na normativni ravni na splošno zagotovljeni neodvisnost in integriteta zaposlenih v javnem sektorju,
- izboljšanje dostopnosti gradiv in delovanja preko spleta

Slabosti:

- slabo izvajanje zakonodaje v praksi,
- poseganje političnih strank, raznovrstnih neformalnih mrež in lobijev ogroža neodvisnost,
- pojav »ujetosti države«,
- vpliv politike na javna naročila in kadrovanje,
- odgovornost in integriteta javnih uslužbencev v praksi slabi, disciplinskih postopkov je malo,
- zapleteno pridobivanje informacij javnega značaja in o premoženjskem stanju funkcionarjev ter prepogosti molk organov,
- notranjerevizijske službe imajo le večji proračunski uporabniki,
- prirejanje pogojev v kadrovskih in javnih razpisih ter javnih naročilih določenim osebam in izvajalcem in neustrezen nadzor, saj so komisije za pripravo in izbiro iste; sistem je neustrezen, saj zazna premalo korupcije,
- javnost nima vpogleda v črno listo podjetij, ki ne smejo poslovati z vlado.

Priporočila:

- zagotoviti večjo neodvisnost javnega sektorja od političnih pritiskov v praksi,
- javni uslužbenci morajo odgovarjati za svoja dejanja,
- izboljšati delovanje notranjih in zunanjih nadzornih institucij,
- omogočiti vpogled v črno listo podjetij in zagotoviti transparentnost pregleda ukrepov in poslovanja s temi podjetji,
- transparentnost sistema porabe javnega denarja in dostop do podatkov,
- zagotoviti izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja,
- vzpostaviti koordiniran sistem za zaščito prijaviteljev korupcije, vzpostavitev kanalov razkrivanja in vzpodbude/zaščite za javne uslužbence, ki prijavijo korupcijo (Nacionalni sistem integritete Slovenija Integriteta 2014).

3.5.3 MEDNARODNO SODELOVANJE NA PODROČJU KORUPCIJE

Republika Slovenija je vključena v mednarodne tokove na področju preprečevanja in zatiranja korupcije. Naša država je že sprejela vrsto obvezujočih mednarodnih pravnih aktov kar se tiče v postopkih približevanja mednarodnim integracijam. Naloge, ki jih mora Slovenija še opraviti v prihodnosti, so v Resoluciji o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji predstavljene po najpomembnejših mednarodnih organizacijah, in sicer:

- Organizacija združenih narodov – OZN. RS bo morala ratificirati že podpisano Konvencijo proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, ki je bila sprejeta v Palermu leta 2010. Po sprejetju Konvencije proti korupciji leta 2003, ki je edini obvezujoč globalni pravni tekst s tega področja, bo morala Slovenija ta akt podpisati in ratificirati. OZN v rednih obdobjih preverja stanje v svojih članicah in prav tako mora Slovenija poročati, po uveljavitvi Konvencije proti korupciji bo članica ocenjevalnega mehanizma, ki ocenjuje uresničevanje konvencije v njenih članicah.
- Evropska unija – EU. Po vstopu Slovenije v EU je le-ta morala nadaljevati z izpolnjevanjem že prevzetih in novih obveznosti, ki jih svojim državam članicam narekuje EU. Tako Slovenija nadaljuje z izpolnjevanjem določil Predpristopnega pakta o organizirani kriminaliteti (PAPEG) in z izpolnjevanjem obveznosti v okviru Protikorupcijske pobude Pakta stabilnosti (SPAI). Slovenija je prav tako že zdaj aktivna v vseh oblikah medsebojnega sodelovanja EU in ostalih držav članic, v

prihodnje pa bo morala dosledno izvajati vse naloge, ki izvirajo iz sodelovanja med Republiko Slovenijo in posebnim organom EU za boj proti goljufijam (OLAF).

- Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD. Slovenija je leta 2004 bila deležna prvega nadzora posebnega specializiranega organa OECD na tem področju. Delovna skupina proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnih poslovnih transakcijah je preverjala usklajenost slovenske zakonodaje z določili Konvencije OECD o preprečevanju podkupovanja tujih javnih uslužbencev v mednarodnih poslovnih transakcijah.
- Svet Evrope. Slovenija je v sodelovanju z delom v Skupini držav Sveta Evrope proti korupciji – GRECO. Drugi programi Sveta Evrope, ki so tudi pomembni za preprečevanje korupcije in zatiranje korupcije in v katerih Slovenija sodeluje, so še Program proti korupciji in organiziranemu kriminalu v jugovzhodni Evropi – PACO, Program boja proti korupciji v jugovzhodni Evropi – OCTOPUS in Poseben odbor Sveta Evrope za preprečevanje pranja denarja – MONEYVAL.
- Mednarodna gospodarska zbornica – International Chamber of Commerce. Ta institucija je pomembna predvsem za gospodarstvo in je leta 1996 sprejela Pravila ravnanja v boju zoper izsiljevanje in podkupovanje v mednarodnih poslovnih transakcijah. Ta pravila je sprejela kot etična pravila, ki za gospodarske subjekte niso obvezna, je pa od njihovega sprejetja in uresničevanja odvisna zunanja podoba posameznega nacionalnega gospodarstva. Tudi za slovensko gospodarstvo velja, da bi bilo dobro, če bi ta pravila prenesla neposredno ali pa preko svojih etičnih kodeksov pri svojem poslovanju.
- Regionalne pobude. Kot novonastala država je bila Slovenija podvržena vrsti pobud za vključevanje v različne regionalne protikorupcijske pobude. Glede na vključitev Slovenije v EU in ostale mednarodne organizacije je dobro presojati udeležbo Slovenije v različnih regionalnih protikorupcijskih pobudah, še posebej ko se gleda na materialne in kadrovske potenciale države (Rezolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji 2014).

3.6 UKREPI ZA OBRAVNAVO KORUPCIJE V EVROPSKI UNIJI

Korupcija močno škoduje tako gospodarstvu kot celotni družbi. Zato se mnoge države po svetu soočajo z globoko zakoreninjeno korupcijo, ki pa ovira gospodarski razvoj, spodkopava demokracijo in s tem škoduje socialni pravičnosti in pravni državi. Tako se tudi države

članice EU temu ne morejo izogniti. Čeprav se vrsta in obseg korupcije razlikujeta med državami, je le-ta prisotna v vseh državah članicah. Korupcija negativno vpliva na dobro upravljanje, premišljeno upravljanje z javnim denarjem in konkurenčnimi trgi, prav tako pa spodkopava zaupanje državljanov v demokratične institucije in procese (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

Države članice EU imajo veliko potrebnih pravnih instrumentov in institucij za preprečevanje korupcije in boj proti njej, vendar so rezultati, ki jih dosegajo po vsej EU nezadovoljivi. To pa zato, ker se protikorupcijska pravila včasih ne izvajajo dosledno, sistemski problemi se ne obravnavajo dovolj učinkovito in ustrezne institucije nimajo vselej na voljo dovolj zmogljivosti za uveljavljanje pravil. EK je junija 2011 sprejela sporočilo o boju proti korupciji v EU, v katerem je opredelila poročilo EU o boju proti korupciji, ki je namenjeno spremljanju in ocenjevanju prizadevanj na temu področju v državah članicah. S tem je želela spodbuditi večjo politično angažiranost za učinkovito obravnavo korupcije. Komisija je poudarila, da je v skupnem interesu EU zagotoviti, da vse države članice izvajajo učinkovite protikorupcijske politike in da jih EU pri tem delu podpira. Zato so v Poročilu leta 2014 dorekli, da je najbolj pomembno spodbujanje in uvajanje visokih protikorupcijskih standardov po vsej EU (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

EU pravi, da za vprašanje korupcije ni univerzalne rešitve. V svojem Poročilu iz leta 2014 ne predlaga standardiziranih rešitev za vse države članice. Zakonodajne ali druge rešitve, ki so potrebne za problematiko korupcije, so odvisne od raznih dejavnikov, vključno s stopnjo, do katere je navzkrižje interesov v državi že zaznano kot problem. Celovite protikorupcijske strategije so se pred desetletjem obravnavale kot univerzalni recept za prednostno obravnavo korupcije v okviru političnega programa ter z zbiranjem politične volje in sredstev. V nekaterih primerih so prizadevanja v okviru strategij imele dejanski napredek, v nekaterih pa napredka ni bilo ali pa je bil tako majhen, da je bil zanemarljiv. Zato si EU prizadeva v prihodnosti uvesti strategije, ki bi odgovarjale vsem državam članicam, s tem bi zagotovila napredek v posamezni državi, kar se tiče stopnje korupcije v javnem sektorju. Zelo pomembno je pozitivno sodelovanje in izboljšave v sodelovanju med organi. Tako kot so priljubljene strategije, so priljubljene tudi protikorupcijske komisije. Tudi tukaj je napredek različen v posameznih državah članicah, saj so se v nekaterih primerih neodvisne agencije z močnimi pooblastili izkazale za prebojno točko razvoja. Tako je bil omogočen pregon primerov korupcije na visoki ravni. Spet na drugi strani je ustanovitev agencij imela negativno vlogo, saj se je ustvaril vtis, da drugim organom ni treba opravljati svojega dela.

Zato EU ocenjuje vsako situacijo posebej in upošteva posebne okoliščine posameznih držav, pri čemer pa ne določa univerzalne rešitve. Opozarja predvsem na dejstvo, da določeni akterji in organi, ki bi lahko imeli ključno vlogo pri soočanju s korupcijo, niso ustrezno opremljeni s človeškimi in finančnimi viri. Glavni obstoječi nadzorni in ocenjevalni mehanizmi na mednarodni ravni so Skupina držav proti korupciji (skupina GRECO) pri Svetu Evrope, delovna skupina OECD za boj proti podkupovanju in revizijski mehanizem Konvencije Združenih narodov proti korupciji (UNCAC). Protikorupcijski standardi imajo pomembno vlogo z vidika določitve referenčne točke za oceno. To so standardi v okviru UNCAC ali standardi, ki jih določata skupina GRECO in OECD (v prilogi E si lahko ogledamo še druge pomembne ratifikacijske in protikorupcijske zakonodajne dokumente):

- Kazenskoppravna konvencija Sveta Evrope proti korupciji in njen dodatni protokol,
- Civilnopravna konvencija proti korupciji,
- Dvajset temeljnih načel za boj proti korupciji, ki jih je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope,
- priporočila Sveta Evrope o financiranju političnih strank,
- priporočila Sveta Evrope o kodeksih ravnanja javnih uslužbencev,
- Konvencija OECD o boju proti podkupovanju (Poročilo o boju proti korupciji v EU 2015).

4 SKLEP

4.1 OCENA UPORABNOSTI TEORETSKIH RAZPRAV JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA ZA PRIMER JAVNE POLITIKE BOJA PROTI KORUPCIJI V JAVNEM SEKTORJU

Na vsakem področju se nacionalne države obračajo v mednarodno okolje za iskanje optimalnih rešitev, zaradi tega se povezujejo v razne organizacije. Pri rešitvi korupcije ni toliko pomembno le to, da se rešujejo posamezni primeri, pomembno je tudi to, da jo države preprečujejo. OMK kot mehka metoda zakonodaje je lahko uporabna na vseh področjih, je sredstvo za zmanjševanje problematike. Mednacionalne oziroma mednarodne organizacije, kot so npr. GRECO, OZN, TI so odlična platforma za učenje, kjer se izmenja največ znanja, največ podatkov, informacij in izkušenj. Skozi leta opazimo, da je potekalo veliko delavnic z državami članicami, kar kaže voljo in pripravljenost držav članic na medsebojno učenje. OMK je izmenjava dobrih praks. Večinoma so to odprte mize, kjer se predstavijo dobre ideje in prakse, torej z boljšimi idejami priti do boljših ciljev.

Problemi in rešitve v omrežju vedno obstajajo. Zadnje omenjene je treba vedno poiskati. V javnih politikah je to ponavadi preko procesov javnopolitičnega učenja. Ko je problem rešen v nekem okolju, je treba to prakso s pravimi instrumenti prenesti še na ostale ravni, igralce, institucije, s katerimi si lahko le-ti pomagali do boljše trenutne situacije.

Čeprav sem želela opraviti intervju tudi z akademiki in zaposlenimi na protikorupcijskih institucijah v Sloveniji, Poljski in Nemčiji, žal nisem dobila nobenih odgovorov. Na vsakega, na katerega sem se obrnila inki naj bi bil pristojen za pojasnjevanje mojih vprašanj,, sem dobila odgovore, da niso pravi naslov zanje. Mojim vprašanjem sta se odzvala samo profesor in javna uslužbenka na ministrstvu na Finskem.

Javna uslužbenka na Finskem (Priloga R) mi je lepo opisala potek iskanja informacij na področju boja proti korupciji v drugih državah. To počnejo predvsem preko kontaktov institucij v drugih državah, na internetu, preko veleposlaništva ipd. Ko pridejo do potrebnih informacij, le-te poskušajo vnesti v svoje osnutke, ki gredo kasneje skozi različne procese in preko veliko debat uradnikov, zadolženih za to problematiko. Javnopolitično učenje je za njih pomembno, saj se z informacijami in smernicami učijo, kaj je dobro za njih in kaj ne. Velikokrat se zgodi, da nekatere smernice ne ustrezajo njihovim idejam zaradi različnih razlogov. Po mnenju moje intervjuvanke je iskanje dobrih praks v ostalih državah odlična praksa za nove perspektive in ideje pri oblikovanju politik. Iskanje dobrih praks prinese tudi

ostale pomembne odgovore na vprašanja, kolikšen proračun je potreben za določeno javno politiko, kateri igralci so vpleteni v ta proces in katere aktivnosti so potrebne za reševanje neke problematike. Vse to pa je smisel javnopolitičnega učenja. Učiti se od drugih dobrih praks, da se ne pojavijo iste napake v oblikovanju javnih politik. Lahko bi rekli, da je učenje tudi učenje napak od drugih.

Tako profesor Ahonen (Priloga S) kot gospa Groop (Priloga R) sta omenila, da se od ostalih držav niso »učili«, kar se tiče javne politike boja proti korupciji. Finska je na visokem tretjem mestu na lestvici TI in s tem lahko postane »učitelj« in ne »učenec«. Po mnenju profesorja Ahonena posameznik ne more vedeti vsega, zato je potrebno učenje od drugih, potrebno je širiti svoja znanja. Omenil je tudi svoje sodelovanje na ravni EU po zaključeni javni politiki z drugimi državami članicami, kjer je tudi platforma za novo učenje in izmenjavo dobrih praks in izkušenj.

Pri iskanju odgovorov na svoja raziskovalna vprašanja sem se osredotočala predvsem na teorije javnopolitičnega učenja, učenja, OMK ter evropskega povezovanja in sodelovanja.

Javnopolitično učenje je mehek in neformalen proces na nadnacionalni ravni (Evropska unija), ki pa postane strategija za izvajanje moči in vpliva ter s tem pripomore k spremembi standardnih praks v posamezni državi članici katere koli javne politike. Po besedah mojih intervjuvancev in na podlagi teorij je javnopolitično učenje nujno za oblikovanje in izvajanje javnih politik v posamezni državi. Čeprav javnopolitično učenje nima zakonske podlage, je pomemben dejavnik pri uspešnosti zadanih ciljev posamezne države članice.

Države Evropske unije Finska, Nemčija, Poljska in Slovenija se na področju boja proti korupciji v javnem sektorju obračajo v mednarodno okolje za iskanje optimalnih rešitev, posledično pa se povezujejo v različne organizacije, preko katerih poteka proces evropeizacije ter s tem proces javnopolitičnega učenja. Vsaka od zgoraj navedenih držav članic se trudi za iskanje optimalnih rešitev bodisi preko raznih programov, kontaktov bodisi na raznih institucijah. Čeprav nisem dobila konkretnih odgovorov, ki sem jih želela imeti, vidimo posredno, da se izvajajo razni programi, predvsem delavnice, na katerih sodelujejo države članice in si izmenjujejo dobre prakse.

Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije kot glavni akter na področju boja proti korupciji v javnem sektorju, zajema lastnosti javnopolitičnega učenja s poudarkom na orodju odprta metoda koordinacije. Torej učenje od zgoraj navzdol, izvajanje smernic, ki so

predstavljene na evropski ravni. Akterji s strani Komisije za preprečevanje korupcije v veliki meri sodelujejo na odprtih mizah, na raznih delavnicah, na katerih skušajo najti najboljšo rešitev za trenutno problematiko na področju boja proti korupciji in jo s tem želijo vnesti v svojo državo. Že izmenjava dobrih praks, dobrih idej za izvajanje javne politike je podlaga in hkrati element za OMK.

Javnopolitično učenje je vsakdanjik raznih institucij in zaposlenih, ki sodelujejo v javnih politikah. Je pomoč in odlično orodje za uspešno izvajanje različnih javnih politik. Ker pa je korupcija zelo velik problem v vsaki državi članici, je to sodelovanje, povezovanje, torej učenje nujno potrebno.

4.2 PREDLOGI ZA NADALJNJE RAZISKAVE

V magistrski nalogi smo izpostavili in definirali veliko izrazov, definicij, konceptov, teorij, ki naj bi bile uporabne za raziskavo javnopolitičnega učenja v javnem sektorju na primeru politike boja proti korupciji v javnem sektorju. Javnopolitično učenje se razlikuje od ostalih tipov učenja in kot smo opazili mora biti raziskano še z drugih vidikov ostalih teorij, da ga lahko umestimo v politično znanost. Teorija javnopolitičnega učenja ima veliko intelektualnih korenin, vendar je še vedno v fazi strukturiranja in gradnje stabilne teorije. Integracija organizacijskih in političnih znanj, ki jih umestimo v teoretične okvirje in najdbe v inovativnih študijah, lahko vodi v nadaljnjo trdnejšo teorijo javnopolitičnega učenja, ki pa bo bolj uporabna za različne raziskave na različnih področjih. Še vedno ne najdemo trdne in močne teorije o javnopolitičnem učenju, zato se mora v prihodnje izvajati veliko raziskav na to temo in to problematiko, saj bomo le tako prišli do njegovega dna. Študije javnopolitičnega učenja v praksi so potrebne za njegovo strukturiranje teorije, še posebej zaradi specifičnosti le nekaterih delov javnopolitičnega učenja, kot so npr. študija posameznikov in omrežij ali pa kot posamezniki, ki delujejo v posamezni organizaciji. Čeprav lahko v tej nalogi zasledimo za prihodnjo raziskavo veliko koristih konceptov in čeprav smo se na področju politike boja proti korupciji v javnem sektorju veliko naučili, lahko zatrdimo, da se moramo kljub vsemu še veliko naučiti.

5 LITERATURA

Ahonen, Pertti. 2015. Intervju z avtorico. Ljubljana, 2. avgust.

Argyris, Chris. 1986. Skilled Incompetence. *Harvard Business Review* 69 (3): 99–109.

Argyris, Chris in Donald Alan Schön. 1978. *Organizational learning: a theory of action perspective*. New York: McGraw-Hill.

Bennett, Colin J. in Michael Howlett. 1992. The Lessons of Learning: *Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*. *Policy Sciences* 25: 275–294.

Biegelbauer, Peter. 2011. *Learning Through And About Policies In Politics: How Much Politics Is There In Policy Learning?* Prispevek predstavljen na European Consortium for Political Research Joint Sessions, 12.–17. april, St. Gallen, Švica.

Bulmer, Simon in Stephen Padgett. 2005. Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective. *British Journal of Political Science* 35 (1): 103–126.

Caiden Gerald E. 2001. Corruption and Democracy. V *Where Corruption Lives*, ur. Gerald. E. Caiden, O.P. Dwivedi in Joseph G. Jabbara, 227–243. Bloomfield: Kumarian Press.

Clark, William C. 2002. *Social Learning, Encyclopedia of Global Change*. New York: Oxford University Press.

Cowan, Robin, Paul David in Dominique Foray. 2000. The Explicit Economics of Knowledge Codification and Tacitness. *Industrial and Corporate Change* 9(2): 211–253.

De Graf, Gjalt. 2007. Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly* 31 (1/2): 39–86.

Della Porta, Donatella in Vannucci, Alberto. 1999. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.

Dobovšek, Bojan. 2005. *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

--- 2012. *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana. Fakulteta za varnostne vede.

Drezner, W. Daniel. 2005. Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 841–859.

Duina, Francesco in Peter Nedergaard. 2010. Learning in international Government Organizations, The Case of Social Protection. *Global Social Policy* 10:193.

Dunlop, A. Claire in Claudio M. Radaelli. 2010. *Systematizing Policy Learning*. Prispevek predstavljen na The American Political Science Association Annual Meeting, 2.–5. september, Washington, ZDA.

Fleck, James. 1997. Contigent Knowledge and Technology development. *Technology Analysis and Strategic Management* 9: 383–397.

Gilardi, Fabrizio in Claudio M. Radaelli. 2012. Governance and Learning. V *The Oxford Handbook of Governance*, ur. David Levi-Faur, 155–168. Oxford: Oxford University Press.

Gorta Angela. 2008. *Corruption Prevention: Researching How and Where to Intervene*. Dokument predstavljen na Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure And Strengthening Preventive and Repressive Capacities ISCTE Lisbon konferenci. May 2008.

Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Groop, Catharina. 2015. Intervju z avtorico. Ljubljana, 30. junij.

Hatzopoulos, Vassilis. 2007. Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU. *European Law Journal* 13(3): 309–342.

Heclo, H. Hugh in Aaron Wildavsky. 1974. *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.

Hellman, Joel in Kaufmann, Daniel. 2001. Confronting the Challenge of State Capture. *Finance and Development* (9) 38: 1.

Hopper, Paul. 2007. *Understanding Cultural Globalization*. Cambridge: Polity Press.

Huber, George P. 1991. Organizational Learning: The Contributing Processes and The Literatures. *Organization Science* 2: 89–115.

John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Continuum.

Johnson, Björn in Bengt-Ake, Lundvall. 2001. *Why All This Fuss About Codified and Tacit Knowledge?* Prispevek za Druide konferenco 1: 18–20.

Johnston, Robert A. 2005. The Politics of Local Growth Control. *Policy Studies Journal* 9-3:427–439.

Kazenski zakonik. 2015. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20082296> (8. april 2015)

Kemp, Rene in Rifka Weehizen. 2005. *Policy Learning: What does it mean and how can we study it?* Oslo: University of Maastricht.

Kerwin, Cornelius M. 1999. *How Government Agencies Write Law and Make Policy*. Washintgon: CQ Press.

Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si> (30. marec 2015)

Korupcija v javni upravi je velik problem. 2014. Dostopno prek: <http://www.rtv-slo.si/svet/korupcija-v-javni-upravi-je-velik-problem/28515> (12. november 2014)

Kpundeh, Sahr. 1998. Political Will in Fighting Corruption. V *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. Paris: UNDP/OECD.

Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik - primeri kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Založba FDV.

Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lam, Alice. 1998. *Tacit Knowledge, Organisational Learning and Innovation A Societal Perspective*. Germany: University Library of Munich.

Lam, Alice. 2000. Tacit Knowledge, Organizational and Societal Institutions: An Integrated Framework. *Organisation Studies* 21: 487–513.

Lemon, Mark in Parminder Singh Dahota. 2004. Organizational Culture as a Knowledge Repository for Increased Innovative Capacity. *Technovation* 483–498.

Letno poročilo 2013. 2015. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/11073 (8.april 2015).

Mauro, Paolo. 1998. Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research. *Finance & Development* 3: 11–14.

May, Peter. 1992. Policy learning and failure. *Journal of Public Policy* 12 (4): 331–354.

Morrissey, Oliver in Doug, Nelson. 2003. *Characterizing International Policy Learning*. Prispevek predstavljen na Conference on the Political Economy of Policy Transfer, Learning and Convergence, 11. in 12. april, New Orleans, ZDA.

Nacionalni sistem integritete Slovenija. 2014. Dostopno prek:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/SL/1-2014-38-SL-F1-1-ANNEX-8.Pdf>
(10. november 2014).

Nedergaard, Peter. 2006. Which Countries Learn From Which? A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Processes within the Open Method of Co-ordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries. *Cooperation & Conflict* 41-4: 427–447.

Nelson, Richard R. 1993. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Policija Republike Slovenije. 2014. Dostopno prek:
<http://www.policija.si/index.php/component/content/article/35-sporocila-za-javnost/62361-v-sloveniji-poteka-prva-mednarodna-delavnica-evropskega-protikorupcijskega-usposabljanja?tmpl=component&print=1&page=&lang> (12. november 2015).

Poročilo o boju proti korupciji v EU. 2015. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf (10. marec 2015).

Poročilo o boju proti korupciji v EU, Finska. 2015. Dostopno prek:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/SL/1-2014-38-SL-F1-1-ANNEX-8.Pdf>
(8.april2015).

Poročilo o boju proti korupciji v EU, Nemčija. 2015. Dostopno prek:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/SL/1-2014-38-SL-F1-1-ANNEX-5.Pdf>
(8.april2015).

Poročilo o boju proti korupciji v EU, Poljska. 2015. Dostopno prek:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/SL/1-2014-38-SL-F1-1-ANNEX-9.Pdf>
(8.april2015).

Poročilo UNDP 2008 Corruption and Development. Dostopno prek:
http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/corruption/Corruption_and_Development_Primer_2008.pdf (2. avgust 2015).

Radaelli, Claudio M. 2004. *Markets and regulatory competition in Europe.* Cambridge: Cambridge University Press.

Radaelli, Claudio M. 2008. Europeanization, Policy Learning and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10 (3): 239–254.

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. 2014. Dostopno prek:
[https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Resolucija\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Resolucija(1).pdf) (20. november 2015).

Quah, Jon ST. 2007. Combating Corruption Singapore Style: Lessons for other Asian Countries. *Maryland Series in Contemporary Studies* 2:189.

Sabatier, A. Paul in Hank C. Jenkins-Smith. 1993. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. *Theoretical Lenses on Public Policy.* Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.

Schön, Donald A. in Martin, Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies.* New York: Basic Books.

Scott-Morgan, Peter. 1994. *The Unwritten Rules Of The Game. Master Them, Shatter Them, And Break Through The Barriers To Organizational Change.* New York: McGraw Hill.

STA. Praprotnik izpostavil pomen preventive pri preprečevanju korupcije. 2014. Dostopno prek:
http://www.siol.net/novice/slovenija/2011/09/praprotnik_v_badnu_izpostavil_pomen_preventive_pri_preprecevanju_korupcije.aspx (15. november 2014).

Stone, Diane. 1999. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics* 19 (1): 51–59.

Škrbec, Jure in Bojan Dobovšek. 2009. *Analiza raziskav o korupciji v Sloveniji*. *Varstvoslovje* 11(3): 382–401.

Štebe, Janez. 1999. Izkoriščanje zapuščine slovenske empirične sociologije za današnje namene v okviru sekundarne analize. *Družboslovne razprave* 30–31: 232–244.

Štremfel, Urška. 2013. *Nova oblika vladavine v Evropski uniji na področju izobraževalnih politik*: doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Transparency International. 2015. Dostopno prek: <https://www.transparency.org/> (8.april2015).

Transparency International Slovenia. 2015. Dostopno prek: <http://www.transparency.si> (28. marec 2015).

Treisman, Daniel. 2007. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research. *Political Science* 10:211–244.

Tomlinson, John. 1999. *Globalization and Culture*. Chicago: University of Chicago Press.

UNODC Tehnical Guide to the UNCAC. 2009. Dostopno prek: https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC (2. avgust 2015).

Zakon o preprečevanju korupcije. 2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523> (8. april 2015).

Priloga A: Kazniva dejanja od leta 1991 do leta 2001 v Republiki Sloveniji

Kazniva dejanja	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Pasivna korupcija v zasebnem sektorju (247. člen)</i>	28	5	8	9	1	3	0	3	2	1	16
<i>Aktivna korupcija v zasebnem sektorju (248. člen)</i>	23	6	8	4	1	2	0	3	1	2	1
<i>Pasivno podkupovanje uradne osebe (267. člen)</i>	5	11	23	10	2	1	2	5	13	5	16
<i>Aktivno podkupovanje uradne osebe (268. člen)</i>	16	28	28	32	31	26	17	22	38	17	24
<i>Nezakonito posredovanje (269. člen)</i>	0	0	0	0	1	2	0	3	18	1	1
<i>Aktivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (kupovanje glasov) (162. člen)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
<i>Pasivno podkupovanje/ volitve ali tajno glasovanje (168. člen)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
SKUPAJ	72	50	67	55	36	34	19	36	74	27	58

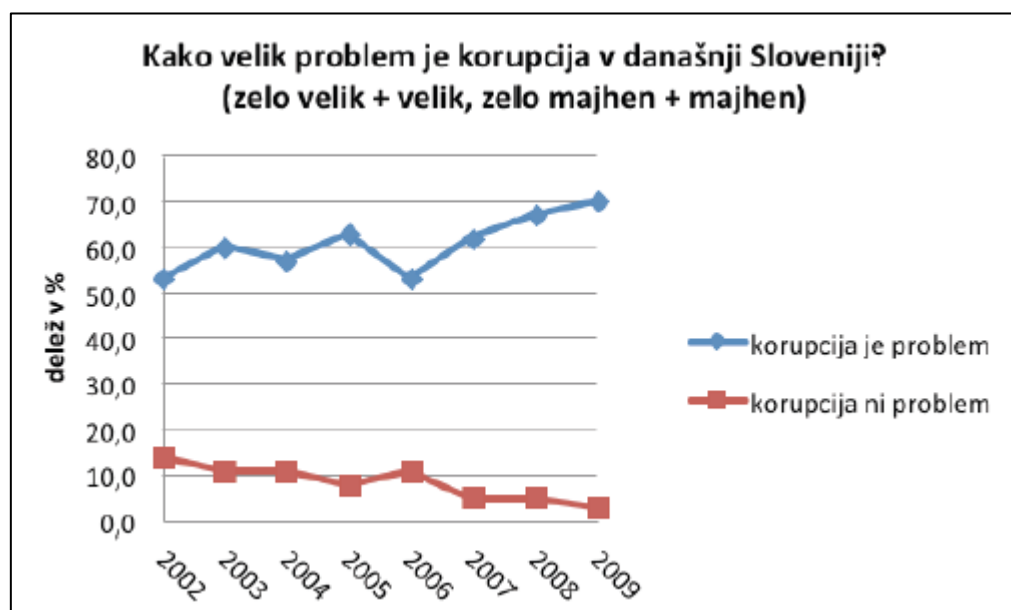
Vir: Statistični urad RS (2014).

Priloga B: CPI za Slovenijo v letih 1999 do leta 2010



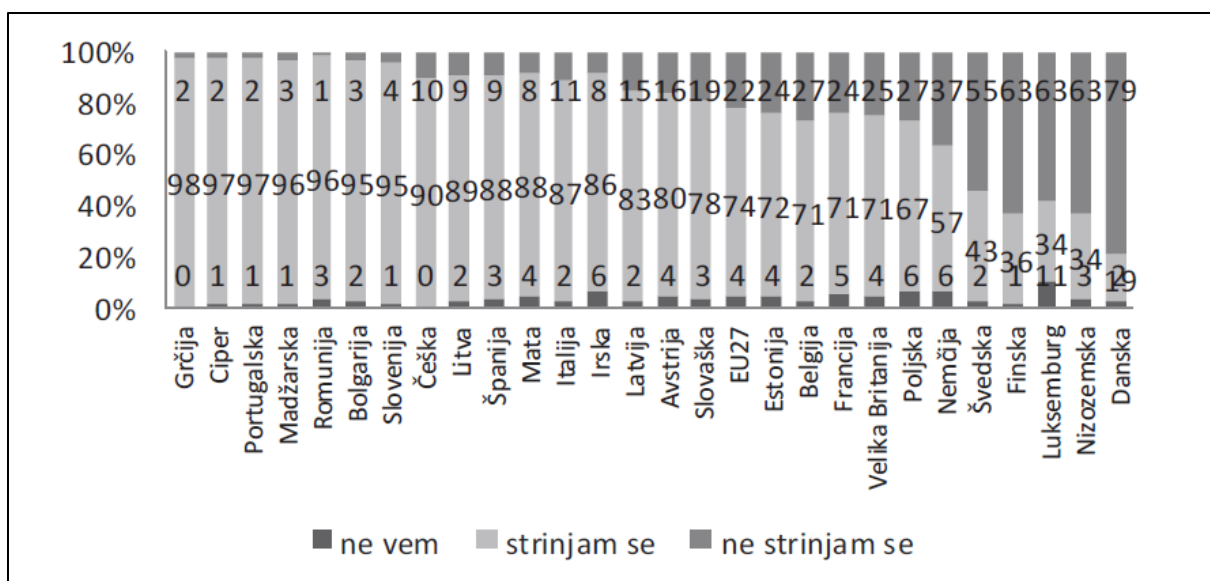
Vir: Statistika poročilo (2014).

Priloga C: Ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS od leta 2002 do leta 2009



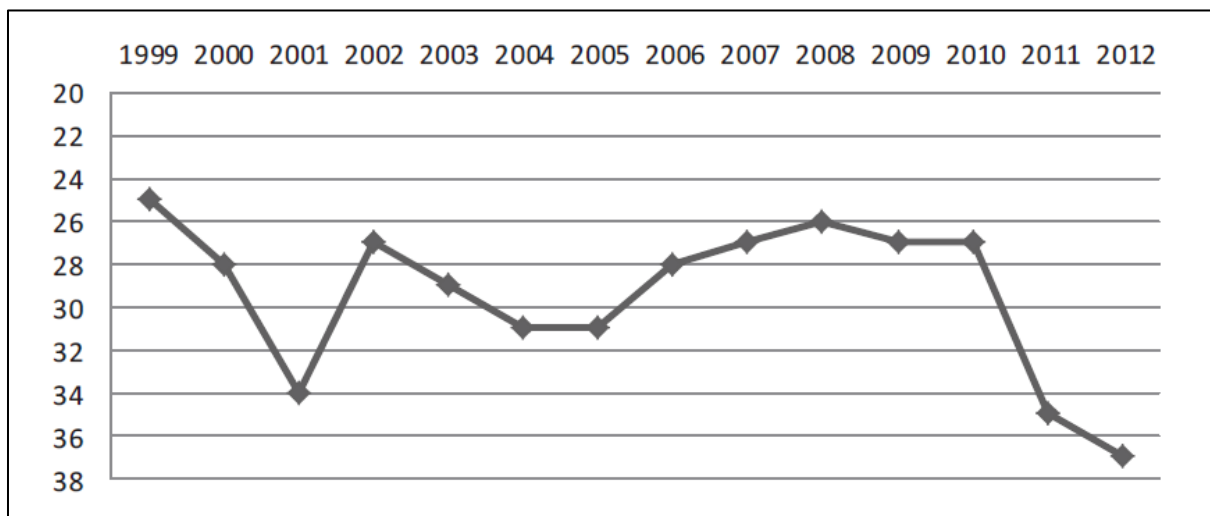
Vir: Statistika poročilo (2014).

Priloga Č: Korupcija je velik problem v (država) za leto 2013



Vir: Ocena stanja korupcije (2014).

Priloga D: Uvrstitev Slovenije na lestvici CPI v obdobju od leta 1999 do leta 2012



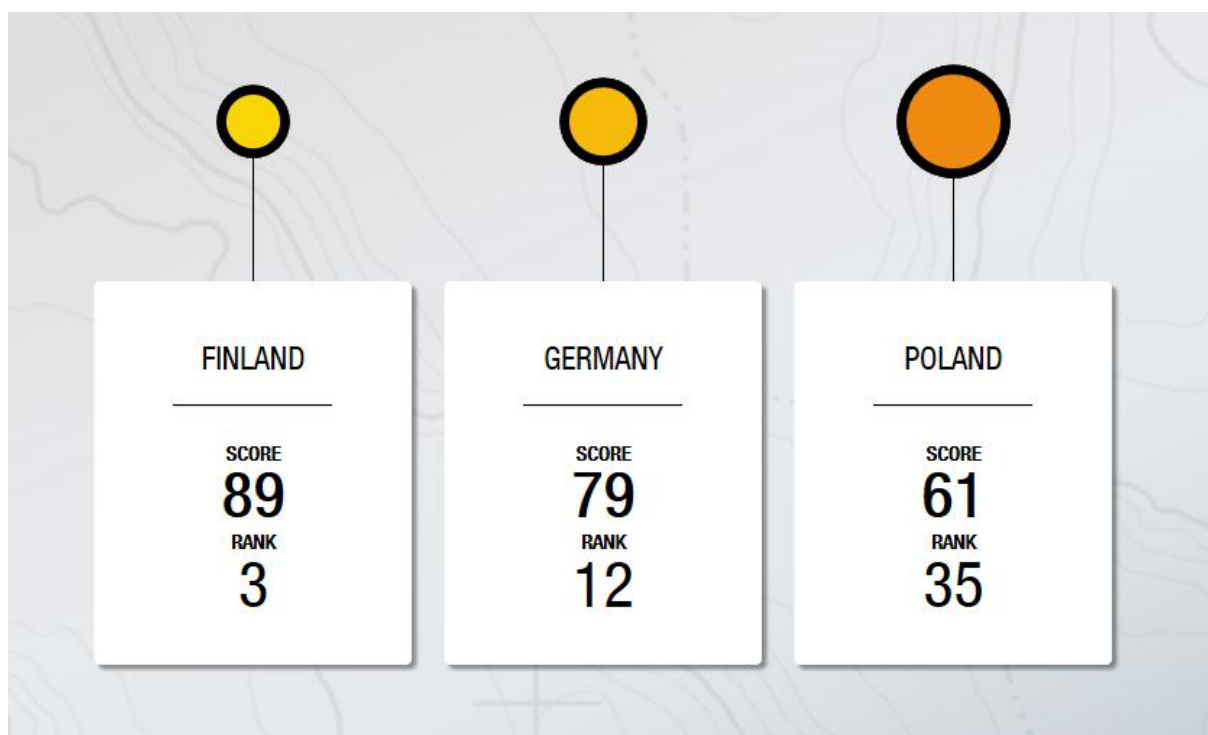
Vir: Ocena stanja korupcije (2014).

Priloga E: Pomembni ratifikacijski in protikorupcijski zakonodajni dokumenti

Zakon /zakon o ratifikaciji / resolucija	Referenca
Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Aid-Funded Procurement.	OECD, 6.5.1996
Recommendation of the Council of the OECD on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials.	OECD, 1996
Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against corruption.	COE, 6.11.1997
Revised Recommendations of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions.	OECD, 23.5.1997
Recommendations and Principles for Managing Ethics in the Public Service.	OECD, 23.4.1998
Resolution (99) 5 establishing the Group of States against Corruption – GRECO.	COE, 1.5.1999
Zakon o ratifikaciji kazenskoopravne konvencije o korupciji.	Ur.l. RS, št. 26/00
Zakon o ratifikaciji konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju.	Ur.l. RS, št. 1/01
Zakon o ratifikaciji civilnopravne konvencije o korupciji.	Ur.l. RS, št. 35/03
Zakon o ratifikaciji konvencije, pripravljene na podlagi člena k.3(2)(c) pogodbe o Evropski uniji, o boju proti korupciji uradnikov evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije.	Ur.l. RS, št.82/04
Zakon o ratifikaciji konvencije združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu.	Ur.l. RS, št. 41/04
Zakon o ratifikaciji dodatnega protokola h kazenskoopravni konvenciji o korupciji.	Ur.l. RS, št. 62/04
Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji.	Ur. l. RS, št. 85/04
Recommendation of the Council on bribery and officially supported export credits.	OECD, 14.12.2006
Resolution 97 (24) on the Twenty Guiding Principles for the Fight against corruption.	COE, 6.11.2007
Recommendation of the Council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions.	OECD, 26.11.2009
Recommendation of the Council on tax measures for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions.	OECD, 25.5.2009
Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji.	Ur. l. RS, št. 5/08
Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.	OECD, 25.5.2011

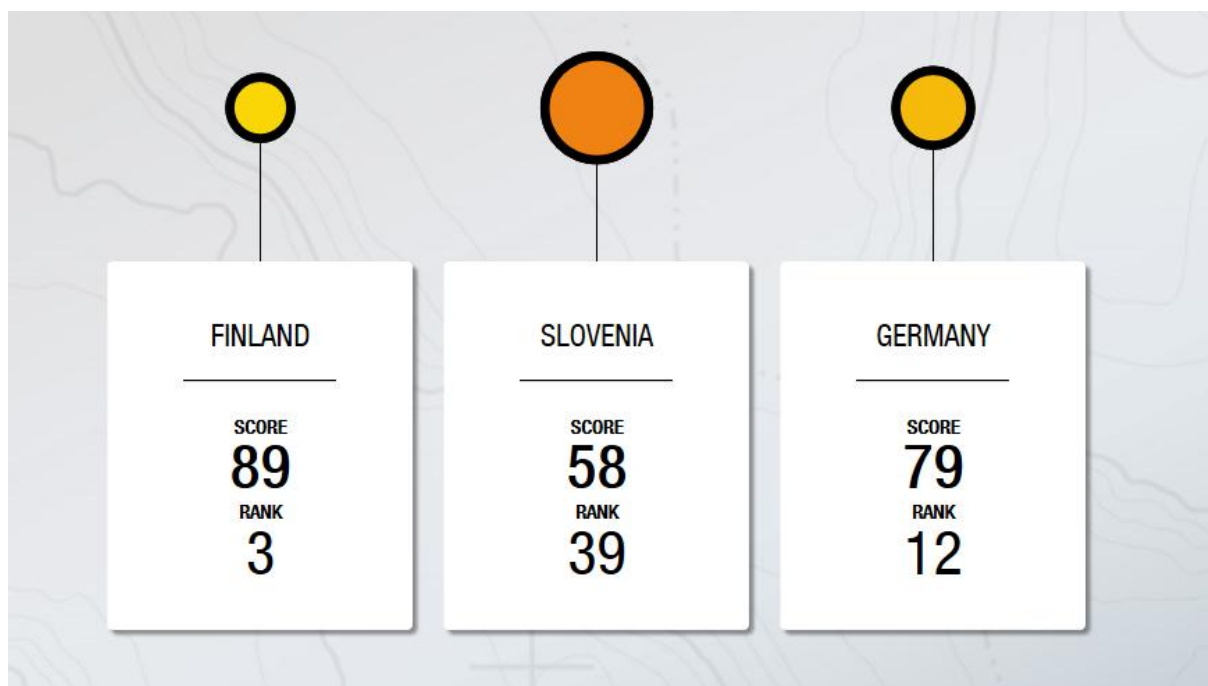
Vir: Knjiga Integriteta (2014).

Priloga F: Primerjava Finske, Nemčije in Poljske za indeks percepcije



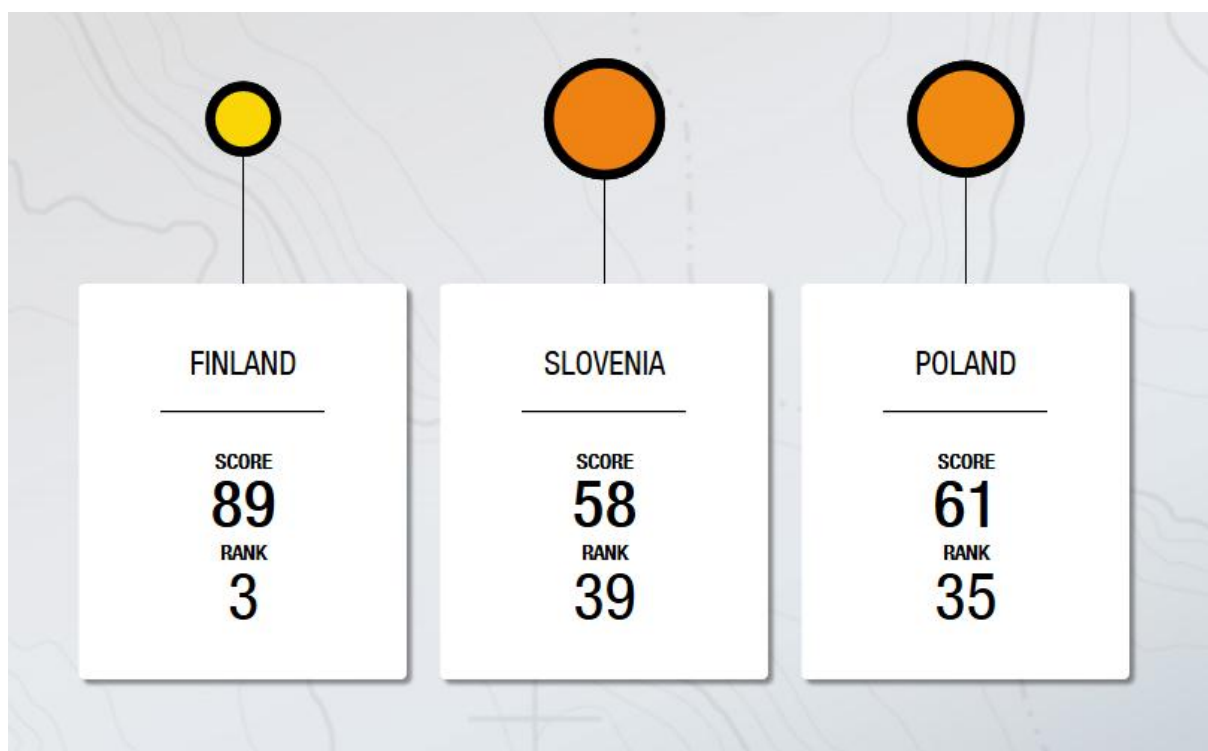
Vir: Transparency International (2015).

Priloga G: Primerjava Finske, Slovenije in Nemčije



Vir: Transparency International (2015).

Priloga H: Primerjava Finska, Slovenije in Poljske



Vir: Transparency International (2015).

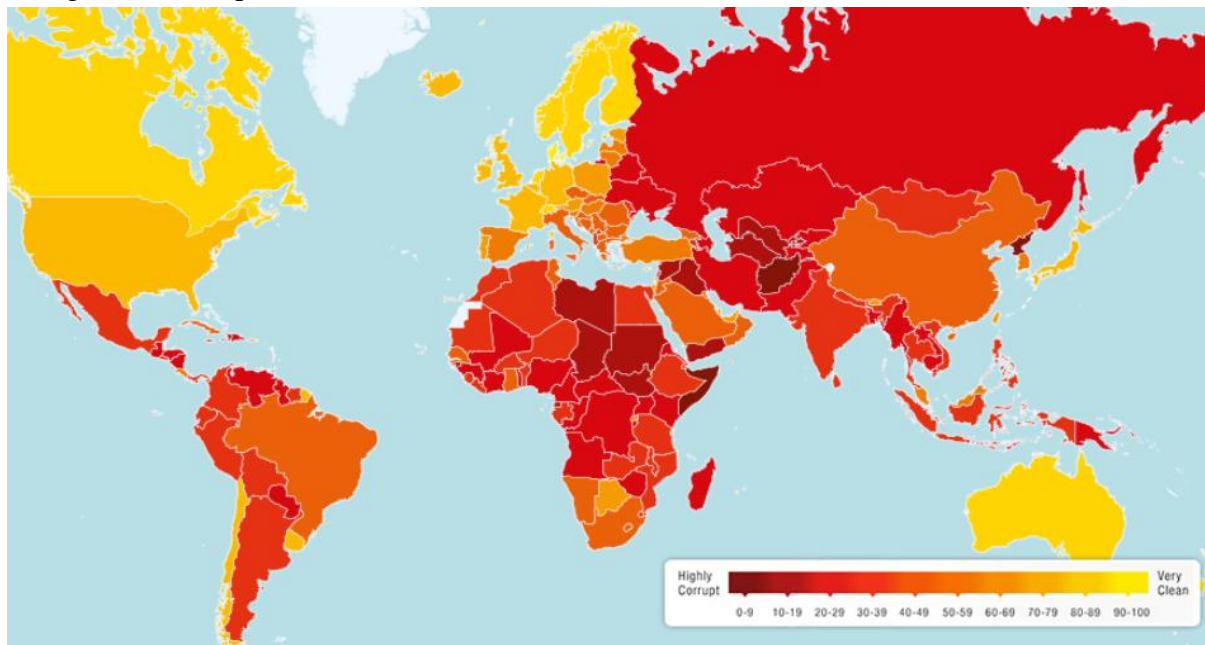
Priloga I: Tabela uvrstitve držav za CPI za leto 2014

	RANK COUNTRY/TERRITORY SCORE		RANK COUNTRY/TERRITORY SCORE		RANK COUNTRY/TERRITORY SCORE		RANK COUNTRY/TERRITORY SCORE		RANK COUNTRY/TERRITORY SCORE																				
1	Denmark	82	21	Uruguay	73	39	Slovenia	68	61	Oroná	48	61	Bonaire and Herczogovina	80	100	China	88	119	Mozambique	81	136	Nigeria	27	136	Nigerija	27	136	Zimbabwe	21
2	New Zealand	81	23	Austria	72	42	Cape Verde	67	63	Cuba	46	64	El Salvador	80	100	Suriname	86	119	Guinea Leone	81	142	Comoros	28	142	Comoros	28	142	Burundi	20
3	Finland	80	24	Barbados	71	43	Korea (South)	66	64	Oman	45	65	Mongolia	80	103	Bolivia	86	119	Tanzania	81	142	Uganda	28	142	Uganda	28	142	Siya	20
4	Sweden	87	25	United Arab Emirates	70	43	Latvia	66	64	The FYR of Macedonia	46	65	Morocco	80	103	Mexico	86	119	Vietnam	81	142	Uruguay	28	142	Uruguay	28	142	Argenta	19
5	Norway	86	25	Estonia	69	43	Malta	66	64	Turkey	45	66	Burkina Faso	86	103	Moldova	86	124	Gujara	80	145	Bangladesh	26	145	Bangladesh	26	145	Guinea-Bissau	19
6	Switzerland	86	25	France	69	43	Seychelles	66	67	Kuwait	44	66	India	86	103	Niger	86	124	Mauritania	80	145	Guinea	26	145	Guinea	26	145	Haiti	19
7	Singapore	84	25	Qatar	69	47	Costa Rica	64	67	South Africa	44	66	Jamaica	86	107	Argentina	84	126	Azerbaijan	29	145	Kenja	26	145	Venezuela	19	145	Venezuela	19
8	Netherlands	83	28	Saint Vincent and the Grenadines	67	47	Hungary	64	69	Erazi	43	66	Peru	86	107	Djibouti	84	126	Gambija	29	145	Lezo	26	145	Yemen	18	145	Yemen	18
9	Luxembourg	82	30	Bhutan	66	47	Mauritius	64	69	Bulgaria	43	66	Philippines	86	107	Indonesia	84	126	Honduras	29	145	Papua New Guinea	26	145	Papua New Guinea	18	145	Eritrea	18
10	Canada	81	30	Botswana	66	47	Georgia	62	69	Greece	43	66	Sri Lanka	86	110	Albania	83	126	Kazakhstan	29	145	Central African Republic	24	145	Libya	18	145	Libya	18
11	Australia	80	31	Cyprus	66	48	Malajia	62	69	Italy	43	66	Thailand	86	110	Ecuador	83	126	Nepal	29	145	Paraguay	24	145	Uzbekistan	18	145	Uzbekistan	18
12	Germany	79	31	Portugal	66	48	Samoa	62	69	Fomania	43	66	Ethiopia	86	110	Ethiopia	83	126	Fajstan	29	145	Paraguay	24	145	Turkmenistan	17	145	Turkmenistan	17
12	Iceland	79	31	Puerto Rico	66	48	Slovakia	61	69	Senegal	43	66	Trinidad and Tobago	86	110	Kosovo	83	126	Togo	29	145	Congo Republic	23	145	Congo Republic	23	145	Tajikistan	16
14	United Kingdom	78	31	Poland	61	54	Barrain	49	69	Switzerland	43	66	Zambia	86	110	Masavi	83	133	Madagascar	28	145	Tajikistan	23	145	South Sudan	16	145	South Sudan	16
15	Belgium	76	35	Taiwan	61	55	Jordan	49	76	Montenegro	42	66	Armenia	86	115	Cote d'Ivoire	82	133	Nicaragua	28	145	Orad	22	145	Afghanistan	12	145	Afghanistan	12
15	Japan	76	35	Taiwan	61	55	Jordan	49	76	San Tomé and Prinjepe	42	66	Colombia	86	115	Dominican Republic	82	133	Timor-Leste	28	145	Demokrati Republic of the Congo	22	145	Sudan	11	145	Sudan	11
17	Barbados	74	37	Israel	60	65	Leotro	49	76	Egypt	41	66	Gabon	86	115	Guatemala	82	136	Comeroon	27	145	Comboa	21	145	Korea (North)	8	145	Korea (North)	8
17	Hong Kong	74	37	Spain	60	65	Namibia	49	78	Serbia	40	66	Gabon	86	115	Mal	82	136	Iran	27	145	Comboa	21	145	Gomalia	8	145	Gomalia	8
17	Ireland	74	38	Dominica	68	65	Rwanda	49	78	Tunisia	40	66	Liberia	86	115	Mal	82	136	Iran	27	145	Comboa	21	145	Korea (North)	8	145	Gomalia	8
17	United States	74	38	Lithuania	68	65	Saudi Arabia	49	80	Benin	38	66	Liberia	86	115	Benin	81	136	Kyrgistan	27	145	Myanmar	21	145	Myanmar	21	145	Myanmar	21
17	United States	74	38	Lithuania	68	65	Saudi Arabia	49	80	Benin	38	66	Perania	86	115	Benin	81	136	Kyrgistan	27	145	Myanmar	21	145	Myanmar	21	145	Myanmar	21

#cpi2014

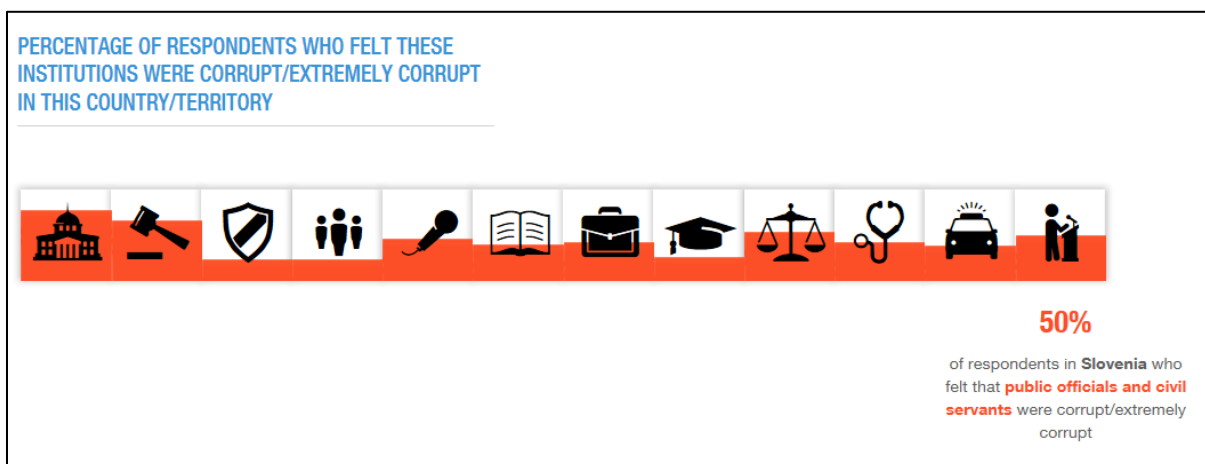
Vir: Transparency International (2015).

Priloga J: Barvno prikazane CPI



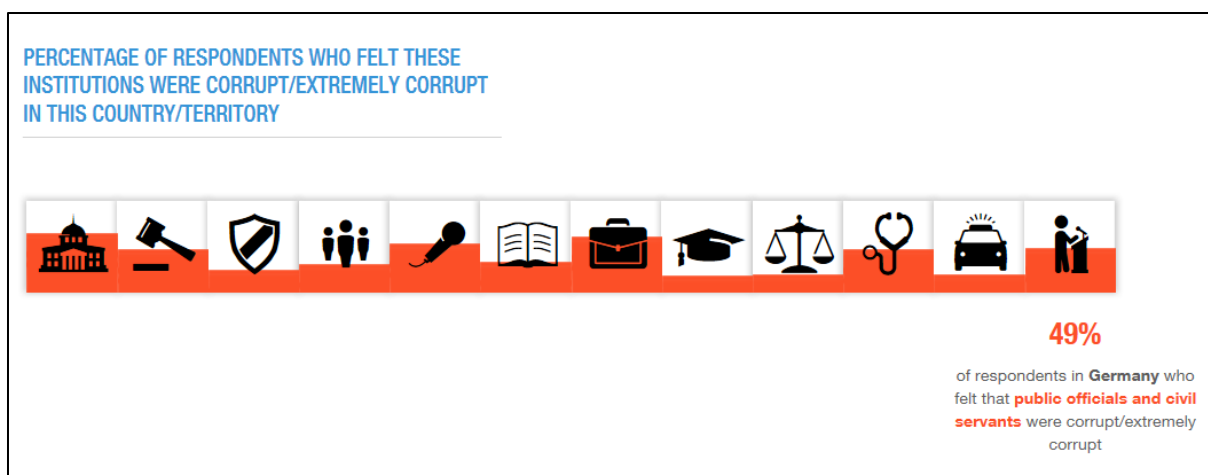
Vir: Transparency International (2015).

Priloga K: Odstotek vprašanih za stopnjo korupcije javnih uslužbencev v Sloveniji



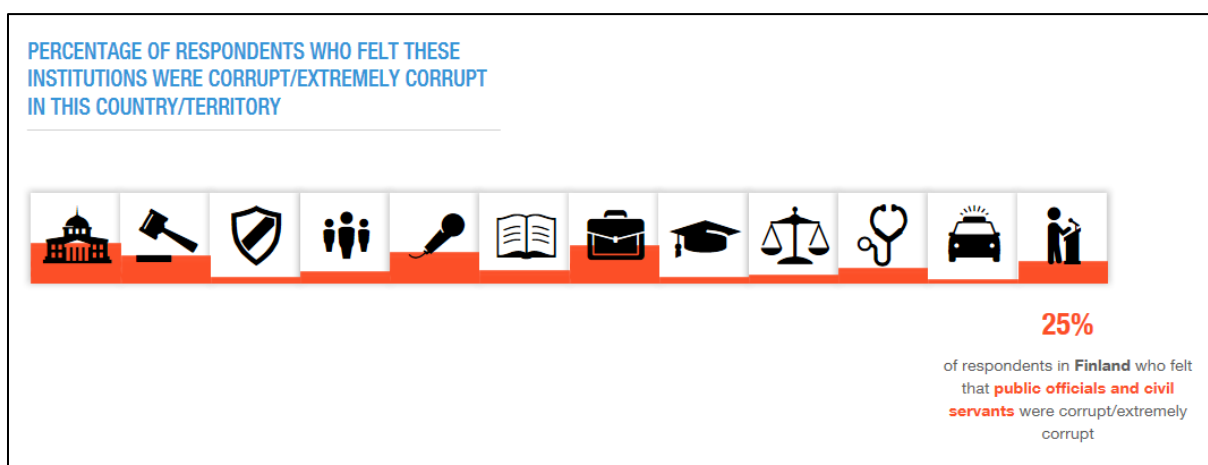
Vir: Transparency International (2015).

Priloga L: Odstotek vprašanih za stopnjo korupcije javni uslužbenci v Nemčiji



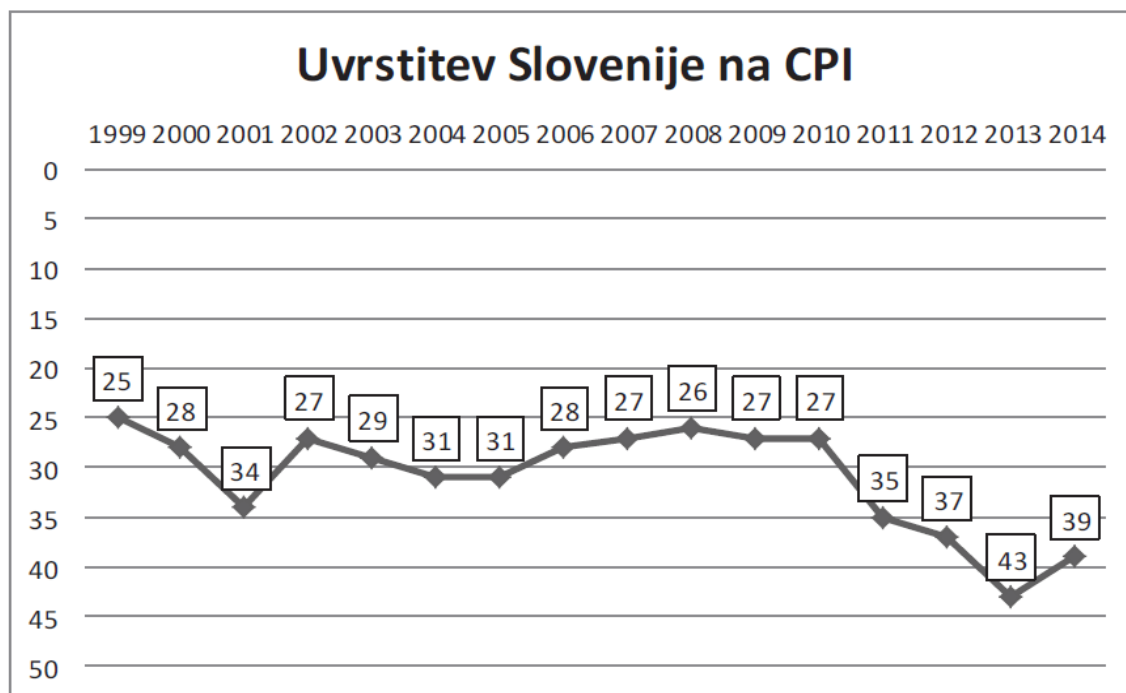
Vir: Transparency International (2015).

Priloga M: Odstotek vprašanih za stopnjo korupcije javni uslužbenci na Finskem



Vir: Transparency International (2015).

Priloga N: Uvrstitev Slovenije na CPI od leta 1999 do leta 2014



Vir: Ocena stanja korupcije 2014 (2015).

Priloga O: Anketa za mnenje o stopnji korupcije v Sloveniji



Vir: Ocena Stanja korupcije 2014 (2015).

Priloga P: Največja tveganja po področjih v Sloveniji

Skupina subjektov	Najpogostejša tveganja			Specifična tveganja	
Ministrstva in organi v sestavi	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Lobiranje in nedovoljeni vplivi	Opustitev dolžnega ravnanja pri opravljanju oziroma vodenju postopkov	
Občine	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni	Spremembe namembnosti	Neurejeno premoženje
Sodišča	Neupoštevanje omejitev poslovanja	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Zastaranje sodnih postopkov	Sodni zaostanki
Tožilstva	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Poslovanje z dokumentarnim gradivom v zvezi s	
Bolnišnice	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Zaščita prijaviteljev	Čakalne dobe	Predpisovanje in poraba zdravil
Zdravstveni domovi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Čakalne dobe	Uporaba medicinske
Osnovne šole	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali	
Srednje šole	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Javna naročila	Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali	

Vir: Ocena stanja korupcije 2014 (2015).

Priloga R: Intervju z Catharina Groop, Ministry of Justice Finland (30.6.2015)

How did officials access information about policies in other countries about corruption in public sector?

»Information is accessed, gathered, requested (etc.) from the internet, from international fora and organizations dealing with the issues of interest, through colleagues (incl. abroad) dealing with the same issues, through our foreign representations (embassies), by contacting foreign institutions/authorities directly etc.«

How was this information processes, understood and interpreted?

»This depends very much on the case. Usually documents are analyzed by the official who deals with the issue in question, the essential info/data is retrieved and integrated into a memo or document that is being drafted. These analyses are then shared with colleagues, discussed in meetings and working groups and the pros and cons of different options weighed against each other.«

What is the role of policy learning in policy making in areas that include corruption in public sector?

»This also depends very much on the case, as you can understand. Some policies – having been analyzed – do not fit our context for one reason or another/are more or less ambitious/do not include the issues of interest to us (etc. etc.) and therefore do not affect policy making, others are of interest which means that ideas can be integrated into policy making. To what extent depends on the case.«

Why did policy makers look abroad in the first place?

»Officials often take an interest in the policies of other countries in order to get access to international best-practices, to get new perspectives and ideas, to streamline policy-making with that of neighboring countries (possibly), to avoid mistakes made elsewhere etc.«

What did they expect to learn from the others experience?

»Looking into the policies of other countries is also a way of getting information about the process through which a policy was drafted, which actors were involved and in what way, the goals and activities integrated into the policy and its action plan, timeframes, budgets, issues related to monitoring and evaluation of the policy etc.«

Did you learn anything from Poland, Deutschland or Slovenia about corruption in public sector?

»Over the past year or so: no.«

Priloga S: Intervju z profesorjem Dr. Pertti Ahonen, University of Helsinki Finland (2.8.2015)

How did officials access information about policies in other countries about corruption in public sector?

»This depends on the policies in question. Concerning certain policies, various informal or more formal networks of cooperation exist between countries, such as EU countries. For instance, I lately looked at a global open government network. Some time earlier, I learnt about how international cooperation concerning the ex ante assessment of the regulation of business takes place, in Finland and in a few other countries. However, the number of different policy fields is very high, such as one hundred or so. No single person can know all these fields.«

How was this information processes, understood and interpreted?

»In active networks people actively exchange information. Often when new policies are being planned in Finland, civil servants examine experiences of other countries. I am not sure, but think that not rarely existing cooperation within the auspice of the EU has create contacts that can be exploited in such preparation. The OECD certainly also is important, although it is variably active in different policy fields.«

What is the role of policy learning in policy making in areas that include corruption in public sector?

»I cannot answer.«

Why did policy makers look abroad in the first place?

»Sometimes reference to other countries is an established practice. Sometimes legitimation is needed for what will be done anyway insofar as possible. Sometimes genuine learning from the experiences of other countries is looked for. For instance, early this year I participated in a comparative study of ex ante national assessment of EU policy and legislation initiatives. We examined besides the EU institutions and Finnish institutions also a few countries, namely the UK, the Netherlands, Germany, Sweden, Estonia, and Denmark.«

What did they expect to learn from the others experience?

»This question is impossible to answer. What the policymakers want to learn depends crucially on the topic.«

Did you learn anything from Poland, Deutschland or Slovenia about corruption in public sector?

»Finland has substantially lower corruption than Poland and also lower corruption than German and Slovenia. To my knowledge, Finland has never felt any need to learn anything to combat corruption from those countries.«