

KORUPCIJA KOT PEREČA OBLIKA OKOLJSKE PROBLEMATIKE V REPUBLIKI SLOVENIJI



UREDNIKA:

DAVID SMOLEJ
BOJAN DOBOVŠEK

**KORUPCIJA
KOT PEREČA OBLIKA
OKOLJSKE PROBLEMATIKE
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Urednika:

David Smolej
Bojan Dobovšek

David Smolej, Bojan Dobovšek

**KORUPCIJA KOT PEREČA OBLIKA OKOLJSKE PROBLEMATIKE
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

ISBN 961-6797-29-0



CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

343.352(082)

KORUPCIJA kot pereča oblika okoljske problematike v
Republiki Sloveniji / urednika David Smolej, Bojan Dobovšek.
- Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Uprava
kriminalistične policije, 2014

ISBN 978-961-6797-29-0

1. Smolej, David
273313792

Izdajatelj: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije

Urednika: David Smolej, mag. in dr. Bojan Dobovšek

Recenzenta: dr. Bojan Tičar in dr. Branko Lobnikar

Lektorica: Nevenka Gajšek, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Sektor za prevajanje

Oblikovanje besedila in naslovnice: Branka Derenčin, MNZ RS

Fotografija na naslovnici: dr. Bojan Dobovšek

Tisk: Tiskarna Pleško, d. o. o.

Naklada: 250 izvodov

Ljubljana, maj 2014

K A Z A L O

UVODNIK	5
<i>Kaja Miklavčič in Bojan Dobovšek:</i> Neformalna ekonomija in korupcija v tranziciji	7
<i>David Smolej:</i> Učinkovitost policije pri pregonu kaznivih dejanj v času gospodarske krize	21
<i>Katja Eman:</i> Ekološka kriminaliteta kot priložnost za koruptivna ravnanja	37
<i>Bojan Dobovšek in Jure Škrbec:</i> Korupcija in pravna država na področju okolja in prostora	57
<i>Samo Jereb:</i> Ugotovitve računskega sodišča pri izvajanju okoljskih revizij, ki bi lahko vsebovala znake korupcije	75
<i>David Smolej:</i> Primer sistemske korupcije: gradnja bioplinskih elektrarn v Sloveniji	99
<i>Robert Režonja:</i> Korupcijska tveganja pri upravljanju z gozdovi	111
<i>Recenziji:</i> Bojan Tičar	121
Branko Lobnikar	124

UVODNIK

Čas finančne krize je priložnost, da se na eni strani razkrijejo nepravilnosti in da se na drugi strani poudarijo tisti, ki so delali dobro in v skladu z zakoni. Zato smo se odločili, da zberemo prispevke s tematiko finančne krize, pokažemo koruptivne krivce za to krizo in vse skupaj povežemo s tematiko ekologije, o kateri se doslej ni veliko govorilo. Tveganja za korupcijo so največja pri stiku javnega in zasebnega sektorja. Ker država v zadnjem obdobju spodbuja izkoriščanje obnovljivih virov energije in izvaja druge ukrepe za čistejše okolje, v ta namen namenja tudi veliko finančnih sredstev. Posledično obstajajo veliki interesi posameznikov in tveganja systemske korupcije, kjer posamezniki z zlorabo politične moči dosežejo sprejetje zakonodaje za njihovo korist. Pri tem bi radi poudarili probleme, povezane z odkrivanjem, preiskovanjem in pregonom tovrstne kriminalitete. Monografija, ki je pred vami, je dobrodošel vir znanj predvsem za zaposlene v policiji in drugih državnih organih, pa tudi za politike, sodnike, tožilce, detektive, odvetnike, izvedence, novinarje, raziskovalce, študente in vse druge, ki opravljajo odgovorno delo v zvezi s sodobno varnostno problematiko. Posebna vrednost takšnih zbirk se kaže v analizi sodobnih oblik in posledic kriminalitete, ki so jih avtorji s svojo razlago in kritično distanco do trenutnih družbenih sprememb umestili v burni čas tranzicije.

Predhodna korupcijska kazniva dejanja, ki v nekaterih primerih omogočajo ekološko in gospodarsko kriminaliteto, so še posebej pogosta v naglo spreminjajočih se okoljih (medtem ko so formalne organizacije s centralizirano strukturo avtoritete najbolj učinkovite v stabilnih okoljih), postajajo mednarodna, ključni člani so medsebojno vse bolj informacijsko povezani, manj pomembni udeleženci pa izvajajo svoje operacije relativno neodvisno ali celo izolirano. Ker se premalo zavedamo tovrstnih varnostnih ogrožanj, smo v delu predstavili, kako tovrstna kriminaliteta vpliva na finančne tokove, jih usmerja v zasebno korist na škodo okolja, državnega proračuna in končno blaginje državljanov. Večina institucij in zasebnih uporabnikov se ukvarja le s kakovostjo delovanja sistema in z zagotavljanjem dobička, pozabljajo pa na okoljsko-varnostni vidik.

Z veliko truda smo uspeli zbrati prispevke, ki skušajo samostojno, vendar v obliki mrežne povezanosti analizirati nekatere sodobne oblike ekološke kriminalitete, katerih predpogoj je korupcija v najširšem pomenu, od konflikta interesov, rotirajočih vrat, trgovanja z vplivom in negativnih neformalnih mrež. Avtorji tankočutno analizirajo dogajanja v postmoderni družbi in problematiko odzivanja te družbe na korupcijska kazniva dejanja na področju okolja in prostora in njene pojave ter pri tem opozarjajo na nekatere probleme in razvojne težnje za nadaljnje delo institucij v sodobnih postmodernizacijskih procesih. V delih se prepletata kritično razmišljanje in dejstva o problematiki preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj na področju okolja in prostora ter drugih oblik gospodarske kriminalitete.

*David Smolej
Bojan Dobovšek*

NEFORMALNA EKONOMIJA IN KORUPCIJA V TRANZICIJI

Kaja Miklavčič
Bojan Dobovšek

POVZETEK

Namen prispevka je prikazati problematiko vse bolj aktualnega pojava, ki je navzoč ne glede na socialni ali ekonomski kontekst. Neformalna ekonomija je pomemben del današnje družbe, ob katerem smo soočeni z izzivom merjenja in tudi posledicam, ki jih pojav prinaša. Prispevek prikazuje merjenje pojava in njegovo vse večje razširjenost. Hkrati poudarja problematiko gospodarske kriminalitete in korupcije, ki sta spremljevalna pojava neformalne ekonomije. Številne politične spremembe, svetovne ekonomske deregulacije, migracije in nov položaj na trgu dela so povečali samozaposlovanje. Ta se je zaradi pomanjkanja mehanizmov, ki bi pripomogli k vključitvi delovne sile v državno ekonomijo, ter številnih drugih ekonomskih, institucionalnih in individualnih razlogov prestavi z formalnih na neformalne trge. Razširjenost neformalne ekonomije pomeni velik izziv, saj se srečamo s paradoksom merjenja nemerljivega. Še bolj paradoksalno postane, ko neformalno ekonomijo povežemo s korupcijo, ki je v bistvu prav tako skrita. Odnos med korupcijo in neformalno ekonomijo je zelo zapleten, saj je na eni strani korupcija vzrok za vključevanje v neformalne dejavnosti, na drugi strani pa te dejavnosti dopolnjuje. Vsekakor sta pojma v tesnem razmerju, saj ima povečevanje ali zmanjševanje enega vpliv na drugega, in seveda tudi nasprotno.

Ključne besede: neformalna ekonomija, formalna ekonomija, tranzicija, korupcija, gospodarski razvoj.

1 NEFORMALNA EKONOMIJA V TRANZICIJI

David Bornstein (2007) je poudaril problem, da so kritike ekonomske globalizacije večinoma usmerjene v zlorabo delovne sile v industriji. Pri tem je zemarjeno dejstvo, da večina revnejšega prebivalstva v sodobnem času sploh ni

zaposlena v tovarnah, temveč se zaposlijo sami. Zaposlijo se kot kmečki delavci, fizični delavci, ali pa delajo priložnostno, kar običajno poteka neformalno.

Rast neformalne ekonomije ponazarja pomembno lastnost današnje družbe, ne glede na socialni ali ekonomski kontekst. Samozaposlovanje postaja vse pogostejše (Castells & Portes, 1989) kot posledica številnih političnih sprememb, svetovne ekonomske deregulacije, migracij in novih položajev na trgu dela (Mörtenböck & Mooshammer, 2007). Sočasno se proces institucionalizacije gospodarskih dejavnosti upočasnjuje, kar je še posebej opazno v času tranzicij med popolnim nadzorom države in globalno usmerjeno neoliberalno družbo, v kateri se po mnenju Mörtenböcka in Mooshammerjeve (2007) vloga države omeji na optimizacijo neformalnih dogovorov.

1.1 Opredelitev neformalne ekonomije

Opredelitev neformalne ekonomije zagotovo ni lahka naloga, saj na eni strani številni izrazi različno imenujejo pojav, hkrati pa se razlikujejo tudi vsebinske opredelitve. V literaturi je mogoče najti različne izraze, ki se nanašajo na »neformalno ekonomijo«; med drugim se uporablja neregulirana ekonomija, neopazna ekonomija, podzemna, črna in siva ekonomija, neprijavljena ali neformalna ekonomija (Losby, Else, Kingslow, Edgcomb, Malm & Kao, 2002). Ne glede na različna poimenovanja pa definicije zajemajo nekatere skupne točke. Nedvomno izrazi pomenijo nasprotje formalni ekonomiji, za katero je značilno, da je uradno zabeležena v državnih evidencah. Torej bi lahko na splošno neformalno ekonomijo označili kot dejavnosti na trgu, ki so namenjene za prodajo ali druge vrste plačila, in jih ne ureja država.

Vsekakor se opredelitve neformalne ekonomije razlikujejo glede na način opredelitve pojava, ki je lahko bolj ali manj tradicionalen. Eden izmed bolj tradicionalnih opredelitev neformalno ekonomijo označuje na podlagi dejavnosti ekonomskih celic. V tem primeru so, kakor navaja Backerjeva (2004), njihove dejavnosti označene kot neformalne, saj se redko podreajo ureditvam¹, ki se nanašajo na njihovo poslovanje. V tem primeru gre največkrat za neformalna

¹ Primeri takšne ureditve so prijava, plačilo davka, zahtevana delovna licenca, itd.

podjetja, ki so v lastništvu individualnih osebkov, ki delujejo kot samozaposleni (npr. ulični prodajalec, vozniki taksijev itd.).

Zadnje čase se tradicionalni opredelitvi neformalne ekonomije vse bolj uporablja opredelitev, ki vključuje tudi različne vrste neformalne zaposlitve. Opazovani objekti tako niso le neformalne dejavnosti ekonomskih celic, temveč tudi odnosi, ki niso pravno urejeni ali zaščiteni (Chen, 2007). Beckerjeva (2004) takšno obliko neformalne ekonomije opisuje z naslednjo kategorizacijo zaposlitve:

- samozaposleni, kamor sodijo tudi neplačani delavci znotraj družine;
- delavci v neformalnih podjetjih, med katere spadajo občasni delavci brez stalnega delodajalca, plačani hišni delavci, začasni ali honorarni delavci in tudi neprijavljene delavci;
- delodajalci oziroma lastniki in vodje neformalnih gospodarskih podjetij.

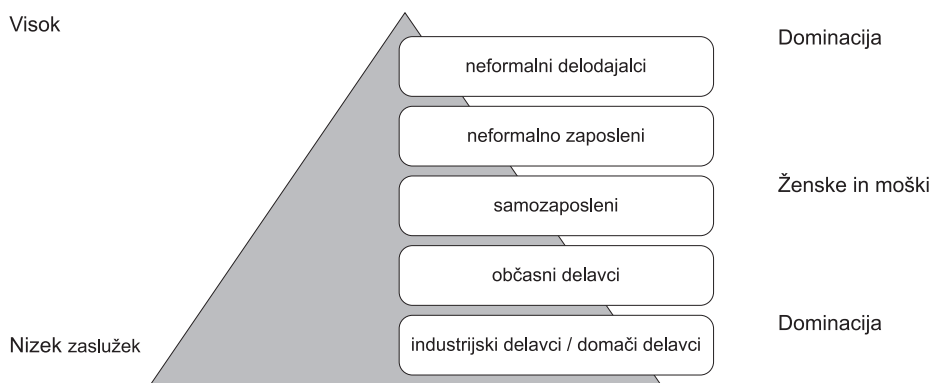
A opredelitev tako zajema vse vrste neformalnih oblik zaposlitve, posebej pa so poudarjene tiste, ki nimajo socialne zaščite ne znotraj podjetja ne zunaj njega.

Ob opredelitvi pojma lahko večkrat naletimo na vprašanje dovoljenih oziroma nedovoljenih dejavnosti ekonomskih celic. Zelo razširjena je napačna predstava o tem, da je neformalna ekonomija nedovoljena ali celo kriminalna. Kot navajajo Chen, Vanek in Carr (2004) je pomembno, da se neformalna zaposlitev razume v okviru različne zakonodaje v posamičnih državah. Prav tako je pomembno razlikovati nedovoljeni proces ali dogovarjanje in nedovoljene dobrine ter storitve. Medtem ko so proces in dogovarjanja znotraj neformalne ekonomije običajno delno dovoljeni ali nedovoljeni, je produkt ekonomskih celic običajno dovoljen (Chen, 2007). Neformalne dejavnosti torej niso nujno nedovoljene, nedvomno pa kršijo zakonodajo. Neformalna ekonomija namreč vsebuje neprijavljeno delovno silo, utajo davkov, neurejene in neprijavljene ekonomske celice, v nekaterih primerih pa tudi kriminalne dejavnosti.

Med splošne značilnosti neformalne ekonomije Kristina Foldman Becker v svoji študiji (2004) prišteva nizke vstopne zahteve glede kapitala ali poklicne kvalifikacije, manjši obseg delovanja, fizično intenzivne metode proizvodnje

in visoko prilagodljivost. V številnih študijah se kot značilnosti omenjata tudi stalnost in pomembnost pojava (Castells & Portes, 1989; Mörtenböck & Mooshammer, 2007; Chen, 2007), ki je vse bolj razširjen tako na razvitih kakor tudi razvijajočih se trgih.

Pomembni značilnosti neformalne ekonomije sta nedvomno tudi povezanost in dinamičnost odnosov v procesu, kar je povezano s segmentacijo. Ta se nanašana zaslužek, spol, raso, etničnost ali vero (Chen, 2007), del njene dinamike je razviden iz spodnjega grafikona.



Grafikon 1: Segmentacija v neformalni ekonomiji

Vir: Chen, 2007, str. 3.

Beckerjeva (2004) ugotavlja, da se neformalna ekonomija tradicionalno povezuje z najrevnejšim prebivalstvom in njihovimi dejavnostmi za preživetje. Kljub temu pa je treba opozoriti, da neformalna ekonomija ni le sklop dejavnosti za preživetje ljudi na obrobju družbe, saj so številne študije pokazale dinamiko nereguliranih prihodkov in dejavnosti med neformalnimi ekonomskimi celicami z visokim prihodkom (Castells & Portes, 1989). Omenjena raznolikost neformalne ekonomije se prav tako izraža z različnimi segmenti, ki izhajajo prav iz prihodkov in tudi različnih razlogov, zakaj se posamezniki odločijo delovati na neformalnem trgu.

Neformalne dejavnosti se tako zajedajo v celotno socialno strukturo, močno pa se povezujejo s formalnimi dejavnostmi. Navsezadnje je neformalna ekonomija nepretrgana zveza od neformalnega do formalnega zaključka (Becker, 2004).

2 VZROKI IN POSLEDICE NEFORMALNE EKONOMIJE

Neformalna ekonomija ne more biti obravnavana kot začasni fenomen. Zaradi pomanjkanja mehanizmov, ki bi pripomogli k vključitvi delovne sile v državno ekonomijo, se v zadnjih letih obseg neformalne ekonomije povečuje v vseh njenih segmentih (Becker, 2004). Vzroki pa niso le v pomanjkanju mehanizmov, ampak so posebni glede na posamezno državo in njeno gospodarstvo. Navsezadnje so vzroki za nastanek neformalne ekonomije zelo težko določljivi že zaradi skritosti pojava.

Različni avtorji navajajo različne vzroke za nastanek neformalne ekonomije. Tako Lemieux (2007) omenja davke in regulacijo, Schenider in Enste (2002) jih v grobem razdelita glede na makro- in mikroekonomski pristop, nekateri pa vzroke vidijo v razvitosti države. Na splošno vzroke lahko razdelimo na tri večje sklope, in sicer ekonomske, institucionalne ter individualne.

Ekonomski sklop primarno zajema tržne vzroke, saj je neformalna ekonomija posledica nepravilnosti na trgu dela, ko sta ponudba in povpraševanje neusklajeni. To se lahko odraža v togosti trga, pomanjkanju delovnih mest, ponudbi poceni delovne sile sezonskih delavcev (Svetlik, Glazer, Kajzer in Trbanc, 2002), in tudi nepopolnosti na trgu proizvodov in storitev. V tranzicijskih državah med ekonomske vzroke spadajo tudi nezadostna raven dohodkov ter hitre in nepravilne spremembe v porazdelitvi dohodka (Grabowski, 2002).

Med pomembnejše vzroke številni avtorji navajajo institucionalne razloge, med katere spadajo odnosi med javnostjo in oblastjo. Govorimo o nezadovoljstvu in nezaupanju ljudi v delo države in s tem posledično izogibanju plačevanju prispevkov. Tako Lemieux (2007) nezadovoljstvo z delom države poveže tudi s stopnjo davkov in socialnih prispevkov ter pretirano regulacijo gospodarskih panog. Neprožne ureditve in toga birokracija ovirajo podjetja in posameznike pri urejanju dokumentacije, prav tako pa tudi pri gospodarjenju z delovno silo, ki je za delodajalca velik strošek. Številni avtorji med institucionalnimi vzroki navajajo tudi korupcijo, ki povečuje transakcijske stroške delovanja v formalni ekonomiji (ILO, 2002) in tako spodbuja posameznike k enostavnejšemu delovanju na neformalnih trgih.

Ne nazadnje pa je vključitev v neformalno ekonomijo odločitev posameznika. Številni dejavniki, na primer oblika gospodinjstva, izobraženost, življenjska raven in finančna preskrbljenost, vplivajo na posameznikovo odločitev. Prav tako imajo velik vpliv moralna prepričanja in osebna integriteta posameznika. Najbolj pogoste vzroke za nastanek in širjenje neformalne ekonomije v Evropski uniji, balkanskih državah in Sloveniji podrobneje obravnavamo v sklopu razširjenosti pojava. Spodnja preglednica prikazuje šest vzrokov, ki jih je Schneider (2006) navedel kot glavne vzroke povečanja neformalnega trga. Poleg vzrokov so navedeni tudi odstotki, ki ponazarjajo, kateri vzroki imajo večji vpliv ob ali brez spremenljivke »davčna moralnost²«.

Preglednica 1: Glavni razlogi za povečanje neformalne ekonomije

Najpomembnejši vzroki za povečanje neformalne ekonomije	Vpliv na neformalno ekonomijo (v %)	
	Spremenljivka »davčna moralna« vključena	Spremenljivka »davčna moralna« ni vključena
Povečanje davkov in prispevkov za socialno zavarovanje	35–38 %	45–25 %
Intenziteta državne regulacije	8–10 %	10–15 %
Socialni transferji	5–7 %	5–8 %
Specifični predpisi za trg dela	5–7 %	5–8 %
Storitve javnega sektorja	5–7 %	5–8 %
Davčna moralna	22–25 %	/
Celotni vpliv	76–94 %	70–90 %

Vir: Schneider, 2006, str. 14.

Rezultati Schneiderjeve raziskave (2006) kažejo, da ljudje niso pretirano obremenjeni zaradi delovanja na neformalnih trgih. Kot glavni razlog za delovanje v neformalni ekonomiji navajajo povečane davke in prispevke za socialno zavarovanje in zaostrene predpise.

² Spremenljivka »davčna moralnost« prikazuje, ali imajo ljudje slab občutek ali jih je strah zaradi vstopa na neformalne trge in delovanja na njih.

3 MERJENJE NEFORMALNE EKONOMIJE

Ocenjevanje razširjenosti neformalne ekonomije je velik izziv, saj na eni strani ni natančne opredelitve pojava, prav tako pa je primerjava podatkov o obsegu neformalne ekonomije zelo težavna zaradi različne zakonodaje v posameznih državah. Navsezadnje pa je merjenje in odkrivanje nečesa, kar je že po definiciji skrito, zelo zahtevna ali celo nemogoča naloga. Zato je merjenje neformalne ekonomije velik izziv, pri katerem se srečamo s paradoksom merjenja nečesa, kar niti ni merljivo.

Kljub vsemu so raziskovalci poenotili metode merjenja, da bi lažje ocenili velikost in možen prispevek neformalne ekonomije v državno blagajno (Losby et al, 2002). Tako prevladujejo tri glavne metode merjenja, ki jih bom predstavila le na kratko. Njihova uporaba je podrobneje opisana v nadaljevanju pri opazovanju razširjenosti neformalne ekonomije.

Neposredne metode merjenja

Neposredne metode merjenja neformalne ekonomije temeljijo na preučevanju akterjev, torej gre za mikroekonomski pristop. Obseg neformalne ekonomije se skuša oceniti na podlagi primarnih podatkov, pri čemer se poleg preučevanja različnih davčnih in drugih administrativnih virov najbolj uporabljajo poglobljene ankete. Izsledki teh metod so seveda odvisni od sodelovanja akterjev, vendar kljub temu dajejo pomembno informacijo o udeležencih neformalne ekonomije, njihovi strukturi in morebitni povezanosti (Schneider & Enste, 2000, str. 30). Čeprav številni strokovnjaki in institucije, med njimi tudi Evropska komisija, verjamejo, da so neposredne metode najbolj učinkovite pri merjenju, pa imajo tudi nekatere pomanjkljivosti. Beckarejva (2004) navaja, da je z neposrednimi metodami mogoča ocena neformalne ekonomije le v določeni časovni točki, zato je težko razbrati razvoj in rast neformalne ekonomije v daljšem časovnem obdobju. Prav tako izvedba merjenja predstavlja velik finančni strošek in lahko prinese pristranske rezultate, saj ni nujno, da anketiranci razkrijejo dejansko stanje (Schneider & Enste, 2002, str. 15).

Posredne metode merjenja

Nasprotno kakor neposredne so posredne metode makroekonomske in za merjenje neformalne ekonomije uporabljajo različne ekonomske kazalnike. Schneider in Enste (2002, str. 16) te metode imenujeta kar indikatorski pristop, saj se s posrednimi metodami merjenja ocenjuje obseg neformalne ekonomije na podlagi posledic, ki jih ima na gospodarstvo. Posredne metode merjenja se delijo v številne podskupine, med katerimi so najpogostejše monetarne metode, metode odstopanj, metode porabe električne energije in druge. Za razliko od neposrednih metod so stroški uporabe teh nižji, prav tako pa podajo sliko dinamike v posameznem gospodarstvu. Kljub temu metode niso primarno namenjene za merjenje neformalne ekonomije, ampak temeljijo na predpostavkah o vedenju tistih, ki sodelujejo v prikritem sektorju (Schneider & Enste, 2002, str. 16).

Metode makromodeliranja

Metode makromodeliranja temeljijo na stališču, da na sivo ekonomijo vpliva več dejavnikov (determinant) in da siva ekonomija povzroči več učinkov (indikatorjev). Schneider in Enste (2000, str. 38) označita metodo kot statistično, saj se nanaša na latentne spremenljivke, ki jih ni mogoče meriti neposredno, vendar vpliva na odnose drugih spremenljivk, ki jih je mogoče meriti neposredno. Temeljna ideja modeliranja je s primeri determinant in indikatorji prikazana v spodnjem grafikonu.

Grafikon 2: Metoda modeliranja



Vir: Schneider in Enste, 2002, str. 25

Uporaba različnih metod lahko prinese različne rezultate. Katero metodo uporabiti, je odvisno tudi od finančnih zmožnosti in navsezadnje od razvitosti statističnih sistemov v posameznih državah. Žal pa podatkovne omejitve one-

mogočajo standardizirano uporabo metod, kar otežuje ali celo onemogoča primerjavo razvitosti neformalnega trga med posameznimi državami. Samo enodimenzionalni pristop pri uporabi metod je verjetno najmanj zaželen, saj različne metode omogočajo različne informacije in s tem tudi pomembne podatke za pripravo čim bolj učinkovite strategije za zmanjšanje neformalne ekonomije.

4 POVEZAVA MED FORMALNO IN NEFORMALNO EKONOMIJO

Pri neformalni ekonomiji je bistveno vprašanje, v kakšni meri je povezana s formalno ekonomijo. Kakor že rečeno, gre za nepretrgano zvezo, kjer kakršnekoli spremembe v ureditvi ekonomskih dejavnosti hkrati vplivajo tudi na razmerje med formalno in neformalno ekonomijo.

Ekonomska literatura navaja številne šole, ki govorijo o razmerju med formalno in neformalno ekonomijo. Na eni strani naj bi neformalni sektor proizvajal le za lastno uporabo, medtem ko drugi verjamejo, da naj bi bil v odvisnem in tudi izkoriščevalskem odnosu s formalnim sektorjem. Obstaja tudi teorija, da je neformalni sektor vključen v formalnega prek različnih dopolnilnih povezav (Bairagya, 2010), in sicer proizvodnih, potrošnih in tehnoloških.

Chen (2005) poudarja predvsem tri miselne šole glede povezave med formalno in neformalno ekonomijo:

- Dualisti trdijo, da imajo neformalne ekonomske celice malo ali nič povezave s formalno ekonomijo, saj delujejo v ločenem sektorju. Foldman Becker (2004) k temu dodaja, da odsotnost neposredne povezave s formalnim gospodarstvom zagotavlja revnim varnost dohodka in socialno mrežo.
- Nasprotno trdijo strukturalisti, ki menijo, da sta neformalna in formalna ekonomija močno povezani. Zaradi lastne konkurenčnosti želijo formalne ekonomske celice zmanjšati svoje vstopne stroške s tem, da spodbujajo neformalno proizvodnjo in zaposlitev. Torej je neformalna ekonomija podrejena formalni zaradi zmanjšanja stroškov (Becker, 2004).
- Legalisti se osredotočajo na neformalne ekonomske celice in urejeno pravno okolje. Pri tem naj bi bilo neformalno delo in dogovarjanje odziv na prekomerno regulirano pravno okolje (Becker, 2004).

Jasno je torej, da je med formalno in neformalno ekonomijo medsebojna odvisnost, ki pa zaradi raznolikosti in zapletenosti pojava ni tako jasna, kakor navajajo zgoraj navedene šole. Povezanost po mnenju Beckerjeve (2004) obstaja prek menjave dobrin, surovin in delovnih sredstev, prav tako pa prek veččin in znanja. Vendar Chan (2007) navaja, da je pri povezavi med formalno in neformalno ekonomijo treba ločiti povezavo med neformalnimi in formalnimi ekonomskimi celicami ter povezavo med neformalnimi ekonomskimi celicami in formalnim regulativnim okoljem. To poudarja predvsem vladne politike, zakone in predpise, medtem ko se prva povezava nanaša bolj na regulirane ekonomske celice in zaščito delavcev. Pri tem se zastavlja vprašanje, kaj vpliva na kaj: močan lobi velikih formalnih podjetij na državno politiko in predpise, ali pogosta pristranskost predpisov za formalne ekonomske celice na škodo neformalnih.

5 SKLEPNA RAZMIŠLJANJA

Pri opisovanju neformalne ekonomije se uporabljajo številne negativne konotacije, med drugim tudi nedovoljena in kriminalna dejavnost. Kljub trditvam številnih teoretikov, da neformalna ekonomija vključuje nedovoljene ali omejene legalne dejavnosti, ne pa tudi kriminalnih (Becker, 2004), obstaja povezava med kriminaliteto in neformalno ekonomijo, saj se ljudje ne odločijo za delovanje na neformalnih trgih le zaradi preživetja.

Neformalna ekonomija se med drugim opredeljuje tudi v razmerju do prihodka in večjih zaposlitvenih možnosti. Posamezniki in podjetja namreč privlači misel, da so neformalni trgi neurejeni in neobdavčeni, kar zanje potencialno pomeni večjo avtonomijo in več dobička (Becker, 2004). Takšna podjetja so običajno povezana s tujimi ali rastočimi domačimi trgi, včasih pa tudi z organiziranimi trgi, ki bi jih lahko glede na zakonodajo posamezne države označili za kriminalne dejavnosti³. Pri tem ponovno nastane dilema glede dovoljenih in nedovoljenih dejavnosti neformalne ekonomije, pri čemer je treba razlikovati nedovoljene procese ali dogovarjanja in nedovoljene dobrine ter

³ Določitev, ali je neka dejavnost kriminalna ali ne, je v različnih državah različna, močno pa je povezana tudi s prevladujočimi normami v različnih družbah. Tako je na primer prostitucija v nekaterih državah dovoljena, v nekaterih drugih pa velja za kriminalno dejavnost (Chowdhury, 2005).

storitve. Chanova (2005) navaja, da so proces in dogovarjanja v neformalni ekonomiji največkrat delno dovoljena ali nedovoljena, medtem ko so storitve in dobrine dovoljene. Vsekakor manjši del neformalne ekonomije spada med gospodarsko kriminaliteto, kjer so nedovoljeni tako proces kakor tudi dobrine in storitve. Šolske primere neformalne ekonomije, ki so hkrati tudi kriminalne dejavnosti, navaja ILO (2002), med katere uvršča trgovino z ljudmi, trgovino z drogo, pranje denarja in tudi namerno utajno davkov.

Neformalna ekonomija je v državah v tranziciji povezana s korupcijo v najširšem pomenu. Zato je treba pri odpravljanju neformalne ekonomije hkrati odpravljati tudi korupcijo. Kajti korupcija je zaradi njene celovitosti resen problem, ki ogroža demokracijo, pravno državo, organe in institucije, moralne zakone in poštenost, močno pa je povezana z gospodarstvom, saj zavira ekonomski razvoj in zmanjšuje zaupanje civilne družbe v državne institucije. V Sloveniji je problem korupcija v najširšem pomenu, kamor spadajo zveze in poznanstva, nasprotja interesov, pojav rotirajočih vrat (med gospodarstvom in politiko), lobiji v negativnem pomenu besede, trgovanje z vplivom in neformalno mreženje v slabem pomenu besede, zanimiva pa je, da v Sloveniji večino teh oblik skrijemo pod svetovanje. Raziskave o korupciji kažejo, da so prav ti pojavi podlaga za sistemsko korupcijo, pri kateri ni preglednosti, kako je prišlo do določene odločitve, tovrstno korupcijo pa običajno prikrivajo s svetovalnimi pogodbami. Treba se je vprašati, zakaj imajo ljudje na vodilnih položajih visoke plače (in s kakšnimi referencami so prišli na položaj), da za vsak posel potrebujejo svetovalce, pa naj bodo ti plačani uradno prek svetovalnih pogodb ali neuradno prikrito ali s provizijo od sklenjenega posla. Največkrat ni razvidno, koliko in kakšnega dela je bilo vložena v tovrstno svetovanje. Seveda se pri tem lahko odkrijejo tudi kazniva dejanja kriminalitete belih ovratnikov in pranja denarja. Zato je potrebno nameniti pozornost finančnim tokovom in izvoru premoženja vpletenih. Predvsem je pozornost potrebna glede drugih koristi, kakor so zaposlovanje sorodnikov, draga darila (umetniške slike), ugodnosti pri nakupih, vabila na prireditve, plačevanje turističnih potovanj ipd. V času finančne krize, ki je po mojem mnenju posledica finančne kriminalitete (katere del je prav zgoraj omenjeni pojav), je prav, da takšna dejanja pokažemo in se do njih v družbi opredelimo. Če je elitam uspelo doseči, da tovrstna ravnanja niso kazniva po zakonu, jim skušajmo vsaj preprečiti nadaljnje bogatenje, po možnosti pa jim tudi odvzeti premoženje, ki so ga neupravičeno pridobili.

LITERATURA

- Bairagya, I. (2010). Liberalization, Informal Sector and Formal-Informal Sectors' Relationship: A Study of India. Pridobljeno 9. 2. 2012 iz <http://www.iariw.org/papers/2010/3Indrajit.pdf>.
- Becker, F.K. (2004). Fact finding study: The Informal Economy. Pridobljeno 7. 2. 2012 iz <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/Sida.pdf>.
- Bornstein, D. (2007). How to change the world: social entrepreneurs and the power of new ideas. New York: Oxford University Press, p. 156.
- Castells, M., & Portes, A. (1989). World Underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy. In Aljeandro Portes (ed.), *The Informal Economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Chen, M.A. (2007). Rethinking the Informal Economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory Environment. Pridobljeno 8. 2. 2012 iz http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf.
- Chen, M.A. (2005). Rethinking the Informal Economy Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. Pridobljeno 9. 2. 2012 iz http://www.paca-online.org/cop/docs/Chen_-_Rethinking_the_informal_economy.pdf.
- Chen, M.A., Vanek, J. & Carr, M. (2004). Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction: A Handbook for Policy-Makers and Other Stakeholders. Pridobljeno 8. 2. 2012 iz <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Mainstreaming-Informal-Employment-and-Gender.pdf>.
- Chowdhury, H. U. (2005). Informal Economy, Governance and Corruption. Pridobljeno 23. 4. 2012 iz <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/pjd/pidspjd05-2infoeconomy.pdf>.
- Dobovšek, B. (2008). Korupcija v tranziciji. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Mörtenböck, P. & Mooshammer, H. (2007). Trading Indeterminacy – Informal Markets in Europe. Pridobljeno 7. 2. 2012 iz http://www.field-journal.org/uploads/file/2007_Volume_1/p%20mortenbock.pdf.
- Grabowski, M. (2002). Informal Labor Market and Informal Economy during Transition – the Polis Perspective. Pridobljeno 22. 4. 2012 iz www.csd.bg/fileSrc.php?id=10325.
- ILO (2002). Decent Work and Informal Economy. Pridobljeno 22. 4. 2012 iz <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>.
- Komisija za preprečevanje korupcije (2012). Pridobljeno 22. 4. 2012 iz <http://www.kpk-rs.si>.
- Lemieux, P. (2007). The Underground Economy: Causes, Extent, Approaches. Pridobljeno 22. 4. 2012 iz <http://www.pierrelemieux.org/artunderground.pdf>.

- Losby, J. L., Else, J. F., Kingslow, M.E., Edgcomb, E.L., Malm, E.T. & Kao, V. (2002). Informal Economy Literature Review. Pridobljeno 7. 2. 2012 iz http://www.kingslow-assoc.com/images/Informal_Economy_Lit_Review.pdf.
- Philp, M. (2007). Corruption definition and measurement. V C. Sampford & A. Shacklock & C. Connors (ur.), *Measuring corruption* (str. 45-56). England, Ashgate Publishing Company
- Schneider, F. (2006). Shadow Economies and Corruption All over the World: What do We Really Know? Pridobljeno 22. 4. 2012 iz <http://ftp.iza.org/dp2315.pdf>.
- Schneider, F. & Enste, D. (2000). Shadow Economies around the World: Size, Causes and Consequences. Pridobljeno 21. 4. 2012 iz <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0026.pdf>.
- Schneider, F. & Enste, D. (2002). *The Shadow Economy - an International Survey*. Cambridge: University Press. Pridobljeno 21. 4. 2012 iz http://books.google.si/books?id=Ifth2jrsYd4C&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Svetlik, I., Glazer, J., Kajzer, A. in Trbanc, M. (2002). *Politika zaposlovanja*. Ljubljana: Založba FDV.
- Transparency International (2012). Pridobljeno 24. 4. 2012 iz <http://www.transparency.org/>.

O AVTORJIH:

Kaja Miklavčič je magistra varstvoslovja in raziskovalna asistentka.

Bojan Dobovšek je izredni profesor za kriminalistiko na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

UČINKOVITOST POLICIJE PRI PREGONU KAZNIVIH DEJANJ V ČASU GOSPODARSKE KRIZE

David Smolej¹

POVZETEK

Gospodarska kriza vpliva tudi na slovensko Policijo, predvsem na področju človeških virov, ki se ob upokojevanju policistov ne nadomeščajo. Ker je odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ena od temeljnih nalog policije in jih je v času gospodarske krize vse več, je pomembno, da policija ravna strokovno, zakonito in učinkovito. Za ugotavljanje učinkovitosti dela policije se največkrat uporablja metoda DEA (Data Envelopment Analysis), ki pomeni linearno programiranje, kjer je meja učinkovitosti določena na podlagi linearne kombinacije, ki povezuje vrsto opazovanj z najboljšim rezultatom. Do raziskav, ki so jih s to metodo za ugotavljanje učinkovitosti pri delu policije opravili nekateri avtorji, smo se opredelili kritično, zato smo za potrebe tega prispevka uporabili drugačen pristop. Ker nas je zanimalo, ali lahko splošno trdimo, da so policisti učinkoviti takrat, kadar je odstotek preiskanih kaznivih dejanj visok, smo primerjali statistične podatke policije s tožilstvom in sodišči. Ker je učinkovitost policistov pri preiskovanju kaznivih dejanj odvisna od nadaljnjih ukrepov tožilca, smo ugotavljali razlike med preiskanojstjo kaznivih dejanj policistov in odstotkom podanih obtožnih predlogov tožilcev. Ugotovili smo, da se je v proučevanem obdobju od leta 2007 do 2011 nekoliko povečal odstotek preiskanih kaznivih dejanj, in sicer za 3,2 %, vendar smo ob primerjavi s statističnimi podatki tožilstva ugotovili, da se je odstotek obtožb, ki so jih podali tožilci, zmanjšal za 0,4 %, ob dejstvu, da se je število odstopov od pregona, ki so jih podali tožilci, povečalo za 16,6 % (običajno zaradi pomanjkanja dokazov). Zaradi tega sklepamo, da je kljub na videz visoki policijski preiskanojstji kaznivih dejanj dejanski učinek na tožilstvu manjši. Policijska statistika ne more biti merilo učinkovitosti in uspešnosti dela policije, saj je pravi pokazatelj primerjava s statističnimi podatki tožilstva in sodišč. Ker mora policija izvajati veliko ukrepov v predkazenskem postopku, po novem z manjšimi finančnimi in

¹ Avtor izraža svoja stališča, ki niso nujna enaka stališčem organizacije (Uprave kriminalistične policije), kjer je zaposlen.

kadrovskimi viri, so se na to odzvali odgovorni in spremenili zakonodajo, poenostavili postopke in zmanjšali administrativne ovire. Učinkovitost teh ukrepov bomo lahko preverili pri nadaljnjem raziskovanju.

Ključne besede: *Policija, učinkovitost, gospodarska kriminaliteta, korupcija preiskanost, kaznivo dejanje.*

1 UVOD

V času gospodarske krize in strogih varčevalnih ukrepov se gospodarske družbe in državni organi ukvarjajo z vprašanjem, kako z manj sredstvi zagotavljati nemoten delovni proces. Pogoste so izjave politične elite, da je treba z manj sredstvi delati več in bolje. Varčevalni ukrepi so prizadeli tudi Policijo, ki mora zagotavljati notranjo varnost v državi. Postavlja se vprašanje, do kolikšne meje je policija zmožna zagotavljati varnost ljudi in premoženja ob množičnih demonstracijah. Glede na to, da je tudi Policija deležna varčevalnih ukrepov, je navzoč strah prestopa policistov na »drugo stran«. Ob vsem tem je pomembno, kako je policija pripravljena na spopad z nepredvidljivimi in predvidljivimi dogodki v času gospodarske krize in kakšna je dejanska učinkovitost Policije. Slovenski Policiji kljub vsemu ni bilo treba odpuščati zaposlenih, kakor je bilo to nujno potrebno v nekaterih državah. Kakor navajajo Kocher, Cumberland, Raquet in Stocker (2012), so bili v nekaterih delih Združenih držav Amerike prisiljeni odpustiti tudi do 800 policistov, združevati policijske postaje, uvesti peš patroljiranje in izvesti druge nepriljubljene ukrepe. V Sloveniji poleg upokojevanja policistov ostrih ukrepov nismo zaznali. Zato pričakujemo, da je učinkovitost policije dokaj visoka.

V prispevku bomo najprej predstavili teoretična izhodišča koncepta učinkovitosti in samoučinkovitosti. Znana dejstva bomo povezali s stanjem v Policiji in iskali rešitve za izboljšanje stanja. V drugem delu se bomo osredotočili na učinkovitost policistov pri obravnavi kaznivih dejanj.

Število podanih kazenskih ovadb ne more biti edino merilo uspešnosti dela policije, prav tako ne število vloženih obtožnih aktov. Preiskovanje posameznih kaznivih dejanj je lahko v določenih primerih skoraj rutinsko, v drugih

zapleteno, povezano z zbiranjem dokazov v tujini, analiziranjem zapletenih finančnih transakcij, opcijskih pogodb. Zato posamezni statistični podatki, ki ničesar ne povedo o vsebini kazenske ovadbe ali obtožbe, vedno ne morejo biti merilo uspešnosti dela policije ali tožilstva (Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, 2013).

Zato bomo v tem prispevku kot merilo učinkovitosti upoštevali podatke o celotnem procesu obravnavanja kaznivih dejanj, in sicer število kazenskih ovadb, ki jih je podala policija, število obtožb, ki jih je vložilo tožilstvo, in število obsojilnih sodb v sodnem postopku. Pri tem je treba poudariti omejitve raziskave, ki lahko vpliva na rezultate, saj kazenske ovadbe na državna tožilstva poleg policije pošiljajo tudi druge institucije. Ker večino kazenskih ovadb poda policija, ocenjujemo, da bodo za potrebe tega prispevka prikazani rezultati verodostojni.

V prispevku nas bo zanimalo, ali se je v času gospodarske krize učinkovitost policistov, ki preiskujejo kazniva dejanja, povečala ali poslabšala, in ali ima to dejanski učinek v celotnem postopku obravnave kaznivega dejanja. Stanje bomo primerjali za obdobje pred letom 2009 in po njem, ko se je v Sloveniji bruto domači proizvod (BDP) zmanjšal za 8,1 % (Bruto domači proizvod, temeljni agregati nacionalnih računov in zaposlenost, Slovenija, 2006–2009, 2012). Zato bomo primerjali statistične podatke od leta 2007 do 2011.

1.1 Gospodarska kriza in gospodarska kriminaliteta

V zadnjem času skoraj ne mine dan, da sredstva javnega obveščanja ne bi namenila prostora gospodarski krizi in poročala o njenih sedanjih in prihodnjih posledicah. Zdi se, kakor da gre za edinstven pojav, ki bo minil in se nikoli ponovil. Toda na podlagi prebiranja zgodovinskih virov lahko sklepamo, da do gospodarske krize prihaja v določenih časovnih razmikih. Prvič je do nje prišlo leta 1857 z zlomom zavarovalne agencije za osebna zavarovanja, po njej pa jih je bilo še precej, vse do začetka zadnje leta 2007 s padcem likvidnosti bank v Združenih državah Amerike. Zavedanje, da nas lahko kriza prizadene v določenih časovnih intervalih, je pomembno zaradi preventivnega ravnanja. S tem lahko negativne posledice omejimo, povečamo odpornost na gospodarsko krizo in krepimo varnostno kulturo (Edelbacher in Theil, 2012). Da je proučevanje preteklosti pomembno, trdi tudi Gerland (2001), saj je po njego-

vem to pomembno predvsem zaradi razumevanja sedanjosti in pravočasnega odzivanja na preprečevanje kriminalitete.

Na to vpliva tudi policija, saj je preprečevanje poleg odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ena temeljnih oblik policijskega dela. Na tem mestu je treba poudariti kazniva dejanja gospodarske kriminalitete, ki s svojimi pojavnimi oblikami povzroča veliko večja oškodovanja kot klasične oblike kriminalitete. Tudi pregon gospodarskega kriminala se je s časom spreminjal, predvsem glede prednostnega obravnavanja tovrstne kriminalitete. Prednostno obravnavanje določenih kaznivih dejanj je odvisno predvsem od resnosti kaznivih dejanj, ki ogrožajo skupnost oziroma državo. Lahko trdimo, da je odkrivanje in preiskovanje gospodarske kriminalitete zadnja leta prednostna naloga policije, kar se kaže v politiki pregona kaznivih dejanj, ki jih določa Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (2012). Gospodarska kriminaliteta pomeni veliko ogrožanje, saj odgovornost za nastanek gospodarske krize lahko pripišemo tudi velikemu oškodovanju finančnih ustanov in državnih proračunov kot posledici gospodarske kriminalitete. Prav zaradi tega je treba usmerjeno preganjati tovrstno kriminaliteto, ki v sedanjem položaju pomeni največjo nevarnost.

Znotraj gospodarske kriminalitete je finančna kriminaliteta visoka tehnološka kriminaliteta, ki nastane zaradi interesov posameznikov in njihovega pohlepa, ki presegajo zadovoljitev njihovih temeljnih potreb. To je pripeljalo do spodkopavanja bančnih institucij in posledično finančne krize. Finančna kriminaliteta je predvsem v obliki kibernetске kriminalitete in pranja denarja, ki pomeni destabilizacijo gospodarstva in je pogosto predhodno kaznivo dejanje za financiranje terorizma. Vse to poleg slabe kontrole, kriminalnih združb in politične korupcije vpliva na gospodarsko krizo (Edelbacher, Theil in Kratcoski, 2012). Prav korupcija v politiki pomeni sistem, ki omogoča »legalizacijo« korupcije z demokratičnim načinom vodenja. Takšen proces je za državo poguben. To so s strukturnim modelom dokazali Manzin, Bavec in Čurin (2012), ki trdijo, da prav učinkovitost vlade in zakonodaje zagotavljata največjo odpor nost proti korupciji. Če k pomanjkanju odpornosti na korupcijo prištejemo še nesorazmerne kazni za kazniva dejanja glede na premoženjsko škodo, lahko ugotovimo, da so vzpostavljeni idealni pogoji za razcvet korupcije in večje možnosti za izčrpavanje finančnih institucij ter povzročitev gospodarske krize.

Vendar na gospodarsko krizo vpliva tudi korupcija v širšem pomenu, saj je v obliki systemskega ogrožanja velik problem vsake države, predvsem tranzicijskih. Deviantnost korupcijskih dejanj je v različnih družbah različno, saj je lahko neko dejanje v določenem okolju ocenjeno kot korupcijsko, v drugem pa kot povsem sprejemljivo (Vargas-Hernandez, 2009). Torej lahko trdimo, da deviantna in nesprijemljiva dejanja korupcije določa družba, ki (ne)sprejemljivost nekega dejanja določa glede na družbeno moralo (Smolej in Gorenak, 2013).

Kakor že omenjeno, ima policija pomembno vlogo pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj, ki vplivajo na gospodarsko krizo. To so predvsem kazniva dejanja gospodarske kriminalitete, ki s svojimi pojavnimi oblikami povzročajo veliko premoženjsko škodo za posameznike, pravne osebe in državo. Učinkovitost policistov je pomembna predvsem pri preiskovanju kaznivih dejanj v predkazenskem postopku. Ker so merila in razlage učinkovitosti policije pri preiskovanju kaznivih dejanjih različna, v nadaljevanju predstavljamo nekaj metod merjenja učinkovitosti.

1.2 Učinkovitost

Ko govorimo o učinkovitosti policistov in kazalcev uspešnosti, se običajno zanašamo na statistične podatke policije. Za kazniva dejanja lahko ugotovimo, da je delež preiskanosti v zadnjih letih okoli 50 % (Ministrstvo za notranje zadeve – Policija, 2012). Zaslužni za visoko stopnjo preiskanosti kaznivih dejanj v Sloveniji so policisti. Kakor smo poudarili v uvodu, je kriza prizadela tudi policijo, zato je vprašanje, koliko časa bodo policisti sposobni učinkovito odkrivati in preganjati kriminaliteto ob strogih varčevalnih ukrepih in slabših pogojih za delo.

Merjenje učinkovitosti dela policije je dokaj težavno, saj policisti opravljajo delo, ki je težko kvantitativno merljivo. Pri preiskovanju kaznivih dejanj sicer lahko uporabimo uradno statistiko in kot merilo upoštevamo odstotek preiskanosti kaznivih dejanj. Toda po našem mnenju to ni pravi pokazatelj učinkovitosti, kar želimo dokazati v tem prispevku. Še težje ugotavljamo učinkovitost policistov pri preventivnem delu. S tem se strinja tudi Akdogan (2012), ki kot primer težko merljive učinkovitosti navaja policijsko delo v

skupnosti. Dodaja, da je lahko meriti vložek policije ali policista v delo, težko pa je izmeriti učinkovitost policijskega dela v skupnosti. V strokovni literaturi je omenjena metoda za merjenje učinkovitosti DEA (Data Envelopment Analysis). To je tehnika linearnega programiranja, kjer je meja učinkovitosti določena na podlagi linearne kombinacije, ki povezuje vrsto opazovanj z najboljšim rezultatom (Cooper, Seiford in Tone, 2007). Prav to metodo ugotavljanja učinkovitosti slovenske Policije so v ciljnem raziskovalnem projektu uporabili Aristovnik et al. (2012). Avtorji v ciljnem raziskovalnem projektu vzpostavljajo sistem merjenja učinkovitosti. Ugotavljali so učinkovitost posameznih policijskih uprav v letu 2010 (v nadaljevanju PU) pri obravnavanju dogodkov s področja zagotavljanja varnosti. Za merilo učinkovitosti so vzeli število izvedenih ukrepov ob preiskovanju varnostnega dogodka. Ugotovili so, da PU Celje izkazuje visoko stopnjo učinkovitosti pri javnem redu in miru ter cestnem prometu, hkrati pa je najmanj učinkovita na področju kriminalitete. PU Ljubljana je dokaj neučinkovita na področju varnosti cestnega prometa in zelo učinkovita na področju preiskovanja kaznivih dejanj in varstva javnega reda in miru. Iz ugotovitev izhaja, da je učinkovitost na določenih področjih dela boljša zaradi neučinkovitosti na drugih področjih. V raziskavi so avtorji na področju preiskovanja kaznivih dejanj ugotovili, da je najslabša PU Postojna, ki je bila ukinjena in združena s PU Koper, zato so v poročilu poudarili drugo najslabšo PU Kranj. Za boljšo učinkovitost pri preiskovanju kaznivih dejanj so predlagali več ogledov krajev kaznivih dejanj in več opravljenih hišnih preiskav. Na bolje ocenjenem področju javnega reda in miru so predlagali povečanje števila pridržanih oseb.

Avtorji v raziskovalnem projektu predlagajo več izvedenih ukrepov pri obravnavi kaznivih dejanj, s čimer se v veliki meri strinjamo. Toda treba je opozoriti, da za izvedbo določenih ukrepov policisti potrebujejo odredbo drugih organov, kakor sta sodišče in tožilstvo (hišna preiskava, osebna preiskava, prikriti preiskovalni ukrepi ipd.), in da izvedba ni odvisna samo od policije. Tudi od drugih organov je odvisno, koliko dokazov in kakšne dokaze bodo pridobili za zadostno stopnjo verjetnosti, da je neka oseba storila kaznivo dejanje.

Ne strinjamo pa se s predlogi, ki so jih v ciljnem raziskovalnem projektu navedli Aristovnik et al. (2012), za večjo učinkovitosti policistov pri obravnavi javnega reda in miru. Predlagajo povečanje števila pridržanih oseb. Menimo,

da je zagotavljanje javnega reda in miru brez posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine pozitivno merilo učinkovitosti.

Zato še enkrat poudarjamo, da je učinkovitost policistov težko merljiva in da je za določanje pozitivnih in negativnih dejavnikov treba dobro poznati policijsko delo in študije pozitivnih in negativnih učinkov posameznih ukrepov. Zaradi časovne in podatkovne omejenosti se bomo v nadaljevanju usmerili samo na kazniva dejanja, kot merilo učinkovitosti policistov pa upoštevali odstotek preiskovanosti kaznivih dejanj, ki jih bomo primerjali z odstotkom obtožb, ki so jih podali tožilci.

2 METODA

Namen tega prispevka je proučiti statistične podatke o kaznivih dejanjih, ki so jih obravnavali policija, tožilstvo in sodišča za obdobje od leta 2007 do 2011. Omenjeno obdobje smo izbrali za ugotovitev, ali se je v času gospodarske krize učinkovitost policistov pri preiskovanju kaznivih dejanj spremenila.

Ker smo kot merilo učinkovitosti policistov pri preiskovanju kaznivih dejanj upoštevali odstotek preiskovanosti kaznivih dejanj, je naš cilj ugotoviti, ali je to dejansko lahko merilo učinkovitosti dela policije. To bomo dosegli s primerjavo odstotka preiskovanosti kaznivih dejanj na Policiji z odstotkom podanih obtožb tožilstva in odstotkom obsodilnih sodb sodišča.

Za pripravo teoretičnega dela prispevka smo uporabili metodo analize besedil. Empirični del prispevka je nastal na podlagi primerjalne metode, s katero smo analizirali statistične podatke Policije, tožilstva in sodišč. Za izračune stopnje rasti smo uporabili programsko orodje Microsoft Excel.

3 REZULTATI

Doslej smo govorili o učinkovitosti preiskovanja kaznivih dejanj v predkazenskem postopku, se pravi o postopku, ki ga operativno izvajajo policisti in kriminalisti. Toda za celovito učinkovitost pregona kaznivih dejanj so poleg

Policije odgovorna tudi tožilstva in sodišča. V tem poglavju bomo predstavili javno dostopne statistične podatke o kaznivih dejanjih, ki jih obravnava policija, tožilstvo in sodišča. Poleg tega bomo predstavili trende gibanja števila kaznivih dejanj in z njimi povezanimi postopki za proučevano obdobje 2007–2011.

V spodnji preglednici prikazujemo statistične podatke za število kaznivih dejanj, ki jih je obravnavala policija, odstotek preiskanih kaznivih dejanj in odstotek kaznivih dejanj, ki jih je policija odkrila sama.

Preglednica 1: Število kaznivih dejanj, delež preiskanih in delež kaznivih dejanj, ki jih odkrije Policija (Vir: Ministrstvo za notranje zadeve, 2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	Stopnja rasti (%)
Število kaznivih dejanj	88.197	81.917	87.463	89.489	88.722	0,1
Odstotek kaznivih dejanj, ki jih je odkrila policija	11,2	11,3	10,8	13,4	11,8	1,3
Odstotek preiskanih kaznivih dejanj	43,3	45,1	48,3	51,6	49,1	3,2

Preglednica 1 kaže, da je policija v letu 2007 obravnavala 88.197 kaznivih dejanj (43,3 % preiskanih, 11,2 % jih je odkrila policija), v letu 2008 81.917 kaznivih dejanj (45,1 % je bilo preiskanih, 11,3 % jih je odkrila policija), leta 2009 so policisti obravnavali 87.463 kaznivih dejanj (48,3 % preiskanih, 10,8 % jih je odkrila policija). Policija je v letu 2010 obravnavala 89.489 kaznivih dejanj (51,6 % preiskanih, 13,4 % jih je odkrila policija) in leta 2011 je bilo obravnavanih 88.722 kaznivih dejanj (49,1 % preiskanih, 11,8 % jih je odkrila policija). Preglednica prikazuje tudi stopnje rasti. Ugotovimo lahko, da se je v obdobju 2007–2011 povečalo število kaznivih dejanj za 0,1 %, preiskanos kaznivih dejanj se je povečala za 3,2 %, odstotek kaznivih dejanj, ki jih je odkrila policija, pa se je povečal za 1,3 %.

V preglednici 2 prikazujemo statistične podatke tožilstva. Ker so statistični podatki tožilstva razdeljeni na obdolžene mladoletnike, pravne osebe itd., smo se odločili, da v statističnih podatkih prikažemo le podatke za polnoletne obdolžence, ki zajemajo največji odstotek vseh obdolžencev. V preglednici 2 prikazujemo odstotek vloženih obtožb, odstotek odstopov od pregona in odstotek zadev, ki so bile rešene na drug način.

Preglednica 2: Odstotek vloženih obtožb zoper polnoletne obdolžence, delež odstopov od pregona in delež zadev, ki so bile na državnem tožilstvu rešene na drug način (vir: Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, 2008–2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	Stopnja rasti (%)
Odstotek vloženih obtožb	66	70	65	65	65	-0,4 %
Odstotek odstopov od pregona	13	18	21	22	24	16,6 %
Odstotek zadev, rešenih na drug način*	21	11	13	13	12	-13,1 %

* odstop ali združitvev zadev, dopolnitev preiskave, izjava, da odstopa od pregona, prekinitve preiskave.

Preglednica 2 kaže, da je tožilstvo v letu 2007 od obravnavanih zadev zoper 66 % obdolžencev vložilo obtožni predlog (13 % odstop od pregona, 21 % zadev rešenih na drug način), v letu 2008 so bile zoper 70 % obdolžencev vložene obtožbe (18 % odstop od pregona, 11 % rešenih na drug način), v letu 2009 je bilo vloženih obtožb zoper 65 % obdolžencev (21 % odstop od pregona, 13 % rešenih na drug način), leta 2010 je bilo prav tako vloženih 65 % obtožb (22 % odstop od pregona, 13 % rešenih na drug način) in v letu 2011 je bilo vloženih 65 % obtožb (24 % odstop od pregona, 12 % rešenih na drug način). V proučevanem obdobju se je delež vloženih obtožb zmanjšal za 0,4 %, za 16,6 % se je povečalo število odstopov od pregona in za 13,1 % se je zmanjšalo število zadev, ki so bile rešene na drug način.

V preglednici 3 prikazujemo statistične podatke za sodišča, in sicer odstotek obsodilnih sodb zoper polnoletne storilce in odstotek izrečenih kazni (kazen zapora, denarna kazen in pogojne obsodbe).

Preglednica 3: Odstotek obsodilnih sodb zoper polnoletne storilce in odstotek izrečenih kazni (kazen zapora, denarna kazen in pogojne obsodbe) (vir: Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, 2008–2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	Stopnja rasti (%)
Odstotek obsodilnih sodb zoper polnoletne storilce	79	79	79	79	80	0,3
Delež kazni zapora v %	14	15	17	15	15	1,7

Preglednica 3 kaže, da je bilo od leta 2007 do 2010 izrečenih 79 % obsodilnih sodb zoper polnoletne storilce, v letu 2011 pa 80 % obsodilnih sodb. Preglednica kaže tudi, da je bilo v letu 2007 izrečenih 14 % kazni zapora, v letu 2008 jih je bilo izrečenih 15 %, 17 % kazni zapora je bilo izrečenih v letu 2009 in v letih 2010 in 2011 je bilo izrečenih 15 % kazni zapora.

4 RAZPRAVA

Statistični podatki Policije, tožilstev in sodišč brez prave razlage ne povedo veliko. Zato bomo v tem poglavju pozornost namenili iskanju razlogov za navedene podatke. V teoretičnem delu prispevka smo med drugim povzeli raziskavo, ki so jo opravili Aristovnik et al. (2012), ki so kot dejavnike in merilo učinkovitosti upoštevali število izvedenih ukrepov pri obravnavanju varnostnih dogodkov. Naš pristop je nekoliko drugačen, saj smo se usmerili samo na učinkovitost obravnave kaznivih dejanj. Kot merilo učinkovitosti smo upoštevali odstotek preiskavanosti kaznivih dejanj in ovadb zoper osumljence, ki jih je podala policija, odstotek podanih obtožb zoper obdolžence na tožilstvih in odstotek obsojenih storilcev na sodiščih.

Ugotovili smo, da se je število kaznivih dejanj, ki jih je obravnavala policija v obdobju 2007–2011 povečalo le za zanemarljivih (0,1 %). Pri tem moramo biti pazljivi, saj nam uradne statistike ne dajo pravega podatka o številu kaznivih dejanj v družbi, ker se del kriminalitete skriva v temnem polju, kar zajema neprijavljena kazniva dejanja. Glede učinkovitosti policistov in števila kaznivih dejanj lahko trdimo, da policisti z učinkovitim preventivnim delom lahko vplivajo na zmanjšanje števila kaznivih dejanj. Glede na to, da se zadnja leta zmanjšuje število zaposlenih v Policiji, so potrebni novi pristopi k preprečevanju kriminalitete, ki so zajeti v novih strategijah policijskega dela v skupnosti. Za uspešen in učinkovit pregon kaznivih dejanj je pomembno tudi njihovo zgodnje odkrivanje. To policija lahko doseže z različnimi aktivnostmi, kakor so patroliranje, opazovanje, zasede na kriminalnih žariščih. Takšne aktivnosti so pomembne zaradi večje možnosti prijetja osumljenca kaznivega dejanja in zavarovanja dokazov, ki bi lahko bili pozneje uničeni. Iz statistike proučevanega obdobja lahko sklepamo, da je policija v tem delu vedno bolj učinkovita, saj se je delež odkritih kaznivih dejanj s strani policije v obdobju 2007–2011 povečal za 1,3 %. Povečanje res ni veliko, je pa spodbudno za nadaljnje delo policije. Policija lahko delno vpliva na trende gibanja kriminalitete, od nje pa je tudi v veliki meri odvisno, koliko kaznivih dejanj bo uspešno rešenih. V Policiji so uspešno rešena ali preiskana tista kazniva dejanja, ki se zaključijo s podano kazensko ovadbo zoper znanega storilca na tožilstvo. V letu 2011 je bilo na tak način rešenih 49,1 % kaznivih dejanj (Ministrstvo za notranje zadeve, 2012). Trend gibanja preiskanih kaznivih dejanj za proučevano obdobje 2007–2011 pa kaže, da se je v tem obdobju stopnja preiskanih kaznivih dejanj povečala za 3,2 %. Torej kljub nekaterim negativnim dejavnikom, ki jih je povzročila gospodarska kriza (zmanjšanje števila zaposlenih zaradi upokožitev, nižanje plač zaposlenih, nižanje prevoznih stroškov, slabše delovne razmere ipd.), so slovenski policisti preiskali več kaznivih dejanj. Proces do končne kazenske ovadbe, podane zoper znanega storilca, je predvsem pri preiskovanju gospodarske kriminalitete običajno dolg. Policisti v glavnem sprejemajo kazenske ovadbe, ki so večinoma odločilne za nadaljnji predkazenski in kazenski postopek. Ravnanje policije, da ovadbe sprejemajo mladi neizkušeni policisti, je napačno, saj je lahko na videz nepomemben podatek pozneje odločilen za preiskavo kaznivega dejanja. Policisti morajo biti učinkoviti tudi pri različnih drugih opravilih, kakor so ogledi krajev kaznivih dejanj, zasegi predmetov, zbiranje obvestil, prepoznavanje oseb po fotografijah, prikrite evidenciranje itd. Še

posebej morajo biti strokovni in učinkoviti pri običajno zadnjem opraviilu, to je hišni preiskavi. Ves potek hišne preiskave mora biti učinkovit in strokoven, da so lahko zaseženi predmeti pozneje dejansko dokaz v kazenskem postopku (Smolej, 2012). Na tem mestu želimo opozoriti, da ni primerno, da policija za vsako ceno poda kazensko ovadbo zoper znanega storilca, tudi v primeru, če so zbrani dokazi pomanjkljivi in temeljijo le na domnevah in posrednih izjavah prič. Pomembno je tudi sodelovanje policije s tožilstvom, predvsem glede izmenjave povratnih informacij o primeru. Informacija tožilca o zavržbi kazenske ovadbe bi morala biti opozorilni znak policiji, da dela nekaj narobe.

V nadaljevanju obravnavamo statistične podatke o delu državnih tožilstev, ki smo jih prikazali v preglednici 2. Na podlagi podatkov lahko ugotovimo, da se je število vloženih obtožnih predlogov v obdobju 2007–2011 zmanjšalo za 0,4 %. Podatek ni zaskrbljujoč, je pa v nasprotju s policijsko statistiko. Če se je »policijska« preiskanost v proučevanem obdobju povečala, bi pričakovali, da se bo povečalo tudi število obtožnih predlogov na tožilstvih. Še več, število odstopov od pregona se je povečalo za 16,6 %. Ker se tožilci večinoma odločijo za odstop od pregona zaradi pomanjkanja dokazov, je to zaskrbljujoč podatek za Policijo. V prejšnjem odstavku smo omenili navidezno dobro delo policije pri preiskovanju kaznivih dejanj, saj podatki kažejo na povečano preiskanost. S tem smo dokazali, da merilo učinkovitosti policije ne morejo biti statistični podatki v odstotkih preiskanosti kaznivih dejanj. Delovanje policije v času gospodarske krize se na videz zdi nemoteno, uspešno in učinkovito. Toda podatek o povečanju odstopov od pregona kaznivih dejanj s strani tožilcev kaže na neučinkovito delovanje policistov. Pisali in domnevali smo že, da policija podaja kazenske ovadbe zoper znane storilce tudi v primeru pomanjkljivo zbranih dokazov. Na podlagi statističnih podatkov tožilstva smo to domnevo želeli preveriti. Na podlagi podatkov smo jo potrdili. Očitno so posledice finančne krize, ki je povzročila zmanjšanje sredstev za delo policije, opazne tudi pri preiskovanju kaznivih dejanj. Ob več kaznivih dejanjih in manj policistov je logična posledica manj opravljenih aktivnosti za preiskavo kaznivega dejanja in manj pridobljenih dokazov, ki pa so seveda nujno potrebni za poznejši kazenski postopek. V uvodu smo že navedli, da politične elite večkrat poudarjajo, da bo treba z manj sredstvi delati več in bolje. Vendar se pri tem odgovorni očitno že zavedajo, da so policisti preobremenjeni in z razpoložljivimi sredstvi ne zmorejo obvladovati preiskovanja kaznivih de-

janj. Rezultat je nov Kazenski zakonik (2012), ki predvideva pregon nekaterih bagatelnih kaznivih dejanj na zasebno tožbo. To je prav gotovo dober odziv zakonodajalca, saj bodo policisti s tem lahko več časa namenili odkrivanju in preiskovanju drugih pomembnih oblik kriminalitete, predvsem gospodarske. Za policiste pomenijo veliko časovno obremenitev tudi pisni izdelki, ki včasih zajemanjo nelogično prepisovanje enake vsebine na dva obrazca. Tudi na to se je odzvala oblast, saj je vlada ustanovila medresorsko delovno skupino za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir (Vlada Republike Slovenije, 2012). Na področju delovanja policije so se zato že poenoteni nekateri obrazci, nekateri so bili ukinjeni, predvsem pa je poenostavljeno obravnavanje bagatelne kriminalitete (Odprava administrativnih ovir v policiji, 2012). Učinkovitost teh ukrepov bomo lahko preverili čez določen čas, ki se bodo kazali tudi na odstotku odstopov od pregona kaznivega dejanja s strani tožilca. Iz preglednice 2 izhaja, da se je število zadev, ki so jih tožilci rešili z združitvijo več zadev skupaj, z dopolnjeno preiskavo ali odstopom od pregona s strani oškodovanca v obdobju 2007–2011 zmanjšalo za 13,1 %. Ker razlogi za drugačen zaključek zadeve niso neposredno povezani z delom policije, jih ne bomo podrobneje komentirali.

Ker so za celovit kazenski postopek in zaključek najpomembnejše sodišča, navajamo tudi njihove podatke. Kakor izhaja iz Poročila o poslovanju Vrhovnega sodišča RS (2012), je njihovo poslovanje učinkovito takrat, kadar uspešno rešijo primer, ne glede na to, ali ga zaključijo z obsodilno ali oprostilno sodbo. Njihovo delovanje in odločitve niso neposredno povezane s policijo, temveč s tožilstvom, ki že opravi »seleksijski« postopek zadev, prejetih od policije. Delež obsodilnih sodb zoper polnoletne osebe se je v obdobju 2007–2011 povečal za 0,3 %, kar kaže na usklajeno delovanje tožilstva s sodišči, saj ne prihaja do odstopanj kakor med Policijo in tožilstvi. Spodbuden pa je tudi podatek, da se je število izrečenih kazni zapora v obdobju 2007–2011 povečalo za 1,7 %.

5 ZAKLJUČEK

V prvem delu prispevka smo pozornost namenili gospodarski krizi in gospodarski kriminaliteti. Navedli smo teoretična izhodišča učinkovitosti in predstavili metode za njeno merjenje. Povzeli smo ugotovitve ciljnega raziskovalnega

projekta o vzpostavitvi sistema merjenja učinkovitosti v slovenski Policiji, ki so ga pripravili Aristovnik et al. (2012). Namen prispevka je bil proučiti statistične podatke o kaznivih dejanjih, ki jih obravnavajo policija, tožilstva in sodišča. Cilj prispevka je bil ugotoviti, ali je lahko odstotek preiskanih kaznivih dejanj merilo učinkovitosti dela policije. Na podlagi primerjave odstotka preiskanosti kaznivih dejanj na Policiji z odstotkom podanih obtožb s strani tožilstva in odstotkom obsodilnih sodb sodišča, smo ugotovili naslednje. Število kaznivih dejanj se je v proučevanem obdobju 2007–2011 nekoliko povečalo, povečal pa se je tudi odstotek preiskanih kaznivih dejanj za 3,2 %. Na prvi pogled to kaže na dobro delo policije, toda odstotek obtožb, ki so jih podali tožilci, se je v proučevanem obdobju zmanjšal za 0,4 %, povečalo pa se je število odstopov od pregona s strani tožilcev za 16,6 %. Ker tožilci odstopajo od pregona zaradi pomanjkanja dokazov, lahko sklepamo, da so pomanjkljivosti na strani policije. Zato smo predlagali, da se poda kazenska ovadba zoper znanega storilca le v primeru zadostnih in trdnih dokazov, na kar morajo biti pozorni vodje v Policiji, ki so pristojni za področje kriminalitete. Ker policija očitno z razpoložljivimi kadri in na obstoječ način poslovanja ne zmore obvladovati odkrivanja kaznivih dejanj, so se odgovorni že odzvali s spremembo zakonodaje, poenostavitvijo postopkov in zmanjšanjem administrativnih ovir. Ker bomo učinkovitost teh ukrepov lahko preverili čez določen čas, predlagamo ponovno analizo stanja preiskanosti kaznivih dejanj policije, odstotek podanih obtožnih predlogov na tožilstvih in odstotek obsodilnih sodb na sodiščih. Le tako se bomo lahko prepričali, ali so bile zakonodajne in postopkovne spremembe koristne in učinkovite.

LITERATURA

- Akdogan, H. (2012). The efficiency of police station in the city of Ankara: an application of data envelopment analysis. *Binglay: Policing: An International Journal of Police Strategies&Management*, 35 (1), 25–38.
- Aristovnik, A., Setnikar Cankar, S., Čadež, S., Kešeljevič, A., Pečarič, M., Pevcin, P., Rakar, I., Seljak, J., Tomažević, N in Mencinger, J. (2012). *Vzpostavitev sistema merjenja učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti v slovenski policiji - ciljni raziskovalni projekt*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo in Ekonomska fakulteta.

- Bruto domači proizvod, temeljni agregati nacionalnih računov in zaposlenost, Slovenija, 2006 – 2009, 2012. (31. 9. 2010). *Stat.si*. Pridobljeno na http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3367
- Cooper, W. W., Seiford, L.M. in Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis*. New York: Springer Science+Business Media, LLC.
- Edelbacher, M., Theil, M in Kratcoski, P. (2012). Financial Crime: Past, Present, and Future. V M. Edelbacher, P. Kratcoski in M. Theil (ur.). *Financial Crimes: A threat to Global Security*. New York: CRC Press.
- Eldebacher, M. in Theil, M. (2012). Preventing Another Financial Crises: Roles of Control Mechanisms. V M. Edelbacher, P. Kratcoski in M. Theil (ur.). *Financial Crimes: A threat to Global Security*. New York: CRC Press.
- Gerland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Socila Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press, Chicago.
- Kazenski zakonik. (2012). *Uradni list RS*, (50/12).
- Kocher, J. C., Cumberland, D., Raquet, T. M., in Stocker, D.K. (2012). Sustaining Police Operations at an Efficient and Effective Level under Difficult Economic Times. *The police Chief*, 79 (3), 28–33.
- Manzin, M., Bavec, C. in Čurin, S. (2012). Odpornost na korupcijo-vzorčno-posledični strukturni model. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 63 (4), 281-290.
- Ministrstvo za notranje zadeve-Policija (2012). *Poročilo o delu policije za leto 2011*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve-Policija.
- Odprava administrativnih ovir v policiji. (6. 7. 2012). *Mnz.gov.si*. Pridobljeno na http://www.mnz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article//7491/
- Poročilo o poslovanju Vrhovnega sodišča RS (2012). Ljubljana: Vrhovno sodišče Republike Slovenije.
- Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016. (2012). *Uradni list RS* (83/12).
- Smolej, D. (2012). Strokovni potek hišne preiskave, problemi in ponujene rešitve. V: T. Pavšič Mrevlje (ur.), *Zbornik prispevkov, 13 dnevi varstvoslovja*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Smolej, D. in Gorenak, V. (2013). Odziv javnosti na korupcijo in njene pojavne oblike. V: Pavšič Mrevlje T. (ur.), *Zbornik povzetkov, 14. Dnevi varstvoslovja*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Vargas-Hernandez, J.G. (2009). *The Multiple Faces Of Corruption: Typology, Forms and Levels*. Pridobljeno na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1413976
- Vlada Republike Slovenije (2012). *Sklep Vlade Republike Slovenije št. 01005-1/2012/9 z dne 5. 7. 2012*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2008). *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2007*. Ljubljana: VDT RS.

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2009). *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2008*. Ljubljana: VDT RS.

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2010). *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2009*. Ljubljana: VDT RS.

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2011). *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2010*. Ljubljana: VDT RS.

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2012). *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2011*. Ljubljana: VDT RS.

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2013). *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2012*. Ljubljana: VDT RS.

O AVTORJU:

David Smolej je magister varstvoslovja in doktorski študent na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. Zaposlen je na Oddelku za korupcijo na Upravi kriminalistične policije, poleg tega je asistent na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru, habilitiran za področje vodenja in upravljanja varnostnih organizacij. Njegova področja raziskovanja sta predvsem policijska dejavnost in korupcija. Elektronski naslov: david.smolej@policija.si

EKOLOŠKA KRIMINALITETA KOT PRILOŽNOST ZA KORUPTIVNA RAVNANJA

Katja Eman

POVZETEK

Policija ima pomembno vlogo pri obravnavanju, preiskovanju in zbiranju dokazov zoper storilce kaznivih dejanj ekološke kriminalitete. Od učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela je odvisen ves nadaljnji kazenski postopek. Zaradi tega sta pomembna tako oblikovanje in izvajanje okoljevarstvene zakonodaje in predpisov kakor tudi razvoj boljših strategij in metod odkrivanja in preiskovanja posameznih dejanj ekološke kriminalitete. Namen prispevka je na podlagi analize značilnosti ekološke kriminalitete ugotoviti morebitna področja za pojav koruptivnega ravnanja. Uporabili smo analizo pojavnih oblik ekološke kriminalitete za ugotavljanje njenih značilnosti za prepoznavanje posebnosti, ki omogočajo pojav koruptivnega ravnanja. Ugotovili smo, da posebnosti ekološke kriminalitete, kakor so neopaznost in težka dokazljivost, večkratnost, nezaustavljivost, raznolikost, problem neenotnega pravnega varstva ter povezanost (storilcev) s tujino in pogosta vpletenost gospodarske kriminalitete, oblikujejo precej široko in tudi ‚varno‘ polje za koruptivno ravnanje posameznikov. Najpogosteje ekološka kriminaliteta organiziranih kriminalnih skupin je namenjena posameznikom, predvsem korporacijam, lahko tudi državam. Pravno varstvo okolja in politika varstva okolja sta prav tako dve področji, ki sta velikokrat povezani s koruptivnim ravnanjem zainteresiranih posameznikov ali družb. Prispevek obravnava nabor dosedanjih spoznanj o ekološki kriminaliteti v Sloveniji in analizo značilnosti izbrane oblike kriminalitete za ugotavljanje za korupcijo dovzetnih področij, zato bi bilo treba ugotovitve preveriti s študijo primerov korupcije na področju ekološke kriminalitete iz prakse. Ugotovljene posebnosti ekološke kriminalitete in področja, posebej dovzetna za koruptivno ravnanje, so uporabno izhodišče za preiskovalce pri njihovem odzivanju na ekološko kriminaliteto.

Ključne besede: ekološka kriminaliteta, korupcija, Slovenija.

1 UVOD

Republika Slovenija je vpeta v vse celovitejši tehnološki razvoj in napredek sodobne družbe, ki vpliva tako na spreminjanje družbe kakor tudi posamezne kriminalne dejavnosti. Posebnost Slovenije so njena v veliki meri še vedno neokrnjena narava in bogati vodni viri ter gozdne površine. Prav tako je posebnost Slovenije njena prostorska umeščenost v območje prehoda med zahodno in vzhodno Evropo ter mejo med severom in jugom, zaradi česar je na eni strani znana po tem, da združuje raznolike svetove, od alpskega do dinarskega in od panonskega do kraškega, ter na drugi strani po tem, da je tranzitna država (organiziranih) kriminalnih skupin, ki »dragoceni tovor« na našem ozemlju skladiščijo, najpogosteje pa samo prepeljejo **čez državo. To velja tudi za ekološko kriminaliteto**, pri čemer so v zadnjih treh letih še posebej nevarni ilegalni prevozi odpadkov iz zahodne Evrope na vzhod.

Policija ima pomembno vlogo pri obravnavanju, preiskovanju in zbiranju dokazov zoper storilce kaznivih dejanj ekološke kriminalitete. Od učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela je odvisen ves nadaljnji kazenski postopek. Zaradi tega so pomembni tako oblikovanje in izvajanje okoljevarstvene zakonodaje in predpisov kakor tudi razvoj boljših strategij in metod odkrivanja in preiskovanja posameznih dejanj ekološke kriminalitete. Svetovni trendi, ki poudarjajo pomen varstva okolja, so vplivali tudi na delo slovenske policije in večji poudarek na področju preiskovanja kaznivih ravnanj ekološke kriminalitete. Pojav, obseg in posebnosti ekološke kriminalitete razkrivajo različne razloge za korupcijo na področju ekološke kriminalitete, zato je njihovo poznavanje in razumevanje za uspešno policijsko delo nadvse pomembno.

Namen prispevka je na podlagi analize oblik in posebnosti ekološke kriminalitete v Sloveniji nakazati možnosti in razloge za korupcijo na področju ekološke kriminalitete. V prvem delu prispevka opisani nastanek, obseg in posebnosti ekološke kriminalitete bodo ob uporabi analiz različnih primerov iz prakse v drugem delu prispevka uporabljeni v razpravi o korupciji v slovenskem prostoru. Na koncu so na podlagi ključnih ugotovitev podani posamezni predlogi za odpravo korupcije na področju ekološke kriminalitete.

2 EKOLOŠKA KRIMINALITETA

Namerno uničevanje okolja, imenovano tudi kriminaliteta zoper okolje, je opredeljeno kot (huda) kazniva dejanja, ki rušijo ravnotežje v naravi in onemogočajo življenje organizmov, rastlin, živali in ljudi (Bajec et al., 1994). Ekološko kriminaliteto v različnih okoljih pojmujeemo različno. Med državljani Republike Slovenije se še vedno dogaja, da se ob storitvi posameznega kaznivega ravnanja zoper okolje, prostor ali naravne dobrine tega sploh ne zavedajo, ker pojma oziroma oblik ekološke kriminalitete ne poznajo (dovolj dobro). Poleg neenotnega poimenovanja ekološke oziroma okoljske kriminalitete prihaja tudi do različnih kriminalnih političnih dejanj, saj se interesi države glede pravnega varstva okolja lahko zelo razlikujejo.¹ Prav tako se tipologije socialne politike v (post) industrijskih družbah razlikujejo in v današnjem času globalizacije se je skoraj nemogoče izogniti mednarodnim razsežnostim življenja, zaradi česar je samostojno oblikovanje politike varstva okolja pri posameznih državah omejena.

Nedvomno ekološka kriminaliteta v sedanjem času pomeni enega izmed večjih sodobnih izzivov za pravno teorijo in prakso, kriminologijo, sociologijo, ekologijo, kriminalistiko, viktimologijo, kriminalno prevencijo in druge vede, katerih predmet zanimanja je med drugim tudi ogrožanje in/ali varstvo okolja. Večdisciplinarnost področja in prekrivanje področja preučevanja posameznih družboslovnih in naravoslovnih ved sta razlog za nejasno razlikovanje med področji. Prav tako različno pojmovanje in pravna opredelitev ekološke kriminalitete v svetu in pri nas povzročata težave pri razmejevanju faz v procesu nastanka deviacij zoper okolje. Z drugimi besedami, meje med okoljem, čezmernimi posegi v okolje, ki povzročajo poškodovanje okolja (angl. environmental harm), in ekološko kriminaliteto so zabrisane in nejasne ter so v različnih državah različne. Nekoč »normalno« početje je danes pravno urejeno in določeno, za kršitev pa je predpisana sankcija. Proces nastanka ekološke kriminalitete je glede vrednotenja primernosti človekovega vedenja do okolja mogoče prikazati tudi grafično:

¹ Medtem ko sodobne države z urejenim gospodarskim sistemom težijo k varovanju okolja z instrumenti kazenskega prava, pa je v manj razvitih državah in nekaterih državah v tranziciji ekološka (gospodarska) kriminaliteta de facto legalizirana oblika. V pravnih sistemih teh držav večinoma obstajajo kazniva dejanja zoper okolje in kazenskoopravno varstvo okolja, vendar ne enega ne drugega pristojni organi ne (z)morejo ali nočejo uveljavljati. Moderna kriminologija v takih primerih govori o »normalizaciji kriminalnega« (Selinšek, 2006: 223).



Shema 1: Proces nastanka ekološke kriminalitete

Za ekološko kriminaliteto poznamo različne opredelitve. Ekološka kriminaliteta, podobno kakor druge vrste kriminalitete, ni ekskluzivni pravni pojem. Z njenim preučevanjem se ukvarjajo tudi druge vede, zato je večdisciplinarna. Na podlagi opisov ekološke kriminalitete tujih (Lynch, 1990; Clifford, 1998; Situ in Emmons, 2000; Siegel, 2001; White, 2009; Elliott, 2009) in domačih (Pečar, 1981; Eman, 2008; Bučar-Ručman, 2009; Klenovšek in Meško, 2011; Dobovšek, Praček in Petrović, 2011) avtorjev ter prevladujoče pravne opredelitve v slovenskem prostoru² lahko ekološko kriminaliteto opredelimo kot *vsako začasno ali trajno pravno opredeljeno odklonsko ravnanje ali opustitev dolžnega ravnanja, opredeljeno kot deviantno z domačo (in tujo) zakonodajo, ki povzroča kakršno koli obliko škode (umetno spremembo, poslabšanje, breme, propadanje ali uničenje) nemu ali več od skupaj osmih elementov okolja (zrak, voda, prst, mineralne snovi, človek, živali, rastline, mikroorganizmi), ali prekine za okolje značilne naravne spremembe. Storilec je lahko kdor koli izmed nas (podjetja ali korporacije, interesne skupine, posamezniki, država itd). Posebnost ekološke kriminalitete so žrtve, ker so poleg okolja ali neposredno prek okolja (biotskih in abiotskih naravnih elementov) ogroženi tudi ljudje.*

Neenotna opredelitev pojma ekološke kriminalitete je posledica različnega pojmovanja (na primer kriminaliteta okolja, ekocid, zeleni zločini) in dejstva, da gre pri ekološki kriminaliteti za zelo raznolike pojave, ki jih je težko zajeti

² V Sloveniji prevladuje pravna opredelitev področja varstva in deviacij zoper okolje, na katero se opirajo posamezni avtorji (na primer Selinšek, 2003; Dežman, 2004; Viler Kovačič, 2007).

v enotno definicijo.³ Tako razhajanje v določanju temeljnega poimenovanja pojma se nadaljuje tudi pri delitvi kriminalitete in opredelitvi pravnega varstva okolja, kar ustvarja možnosti za pomanjkljivo kazenskopravno ureditev področja. Vzroki za neenotno opredelitev so različni; od teoretičnih in pojmovnih razlik do političnih konceptov zaradi različnih interesov posameznih držav, v zadnjem času pa je najpogosteje kot vzrok omenjena globalizacija človeške družbe. Ker se je v sodobnem času zelo težko izogniti vplivu mednarodnih razsežnosti življenja in zato tudi škodovanju okolja, je pri opredelitvah ekološke kriminalitete treba upoštevati obe posebnosti in se jima pri iskanju rešitev prilagoditi. Do danes nobena posamezna opredelitev ekološke kriminalitete še ni prevladala ali bila splošno sprejeta.

Posebnost ekološke kriminalitete je v tem, da gre za dokaj novo področje in posamezne nove oblike kriminalitete ter da se še vedno nenehno spreminja. Pri varstvu okolja gre za področje, kjer so na poseben način zaščitene posebej pomembne vrednote (npr. življenje in zdravje ljudi). Težava je v obsegu storjenih kršitev in povzročenih posledicah pri posameznem zaznanem kaznivem dejanju zoper okolje. Gre za dejanje, ki ima daljnosežne in nepredvidljive posledice, zato je težko dokazati obstoj neposredne nevarnosti in še težje dokazati vzročno zvezo in krivdo storilca. Poznavanje lastnosti, oblik, storilcev in drugih posebnosti lahko v veliki meri pripomore k hitrejši in uspešnejši preiskavi posameznega primera ekološke kriminalitete k uspešno zaključenemu kazenskemu postopku.

Ohranjanje čistega in nepoškodovanega okolja je lahko zapletena naloga, povezana z opredelitvijo nedovoljenih kršitev zoper okolje, določitvijo kazni za tovrstna dejanja in ohranitvijo človeške vrste (Clifford, 1998: 252). Zaradi tega je nadvse pomembno, da se pojavne oblike ekološke kriminalitete podrobneje analizirajo. Prav tako sta odkritje in preučitev ugotovljenega «okoljskega» problema prvi korak k njegovi rešitvi (Seis, 1996: 123), zato je dejanja ekološke kriminalitete treba analizirati, jih klasificirati in določiti njihove značilnosti.

³ Ekološka kriminaliteta je celovito področje kriminalitete, tesno povezano s tehničnim razvojem, zato nastajajo vedno nove oblike in je preiskovanje običajno dolgotrajno in zapleteno. Ekološka kriminaliteta je neopazna pri storitvi in jo je zato težje odkrivati, prav tako pa se v posameznih državah zelo razlikuje; kolektivnost in anonimnost žrtev povzroča, da je dojemanje oškodovanosti dokaj abstraktno in nedoločno; nekatera dejanja so storjena pri opravljanju poklica ali gospodarske dejavnosti; na področju ekologije so meje med zakonitim in nezakonitim pogosto nejasne.

Tovrstno podrobno poznavanje obravnavane problematike ekološke kriminalitete je v veliko pomoč ne samo policiji kot je običajno prvi izmed organov pregona, ki pride na kraj kaznivega dejanja ekološke kriminalitete, ampak tudi za druge organe pregona, ki se v času predkazenskega in kazenskega postopka kakorkoli srečajo z in obravnavajo posamezno dejanje ekološke kriminalitete, ter tudi za druge strokovnjake in raziskovalce, ki se ukvarjajo z deviacijami zoper okolje. Jasni pojmi in poznavanje obravnavanega problema ne samo pripomorejo k uspešnemu zaključku kazenskega procesa, ampak so velikokrat tudi vodilo za odločitve, ali bomo v posameznem primeru zaskrbljeni in usmerjeni v razvoj, vzgojo in preventivno varstvo okolja, ki potekajo vzporedno z ekološko kriminaliteto in posledično povzročeno škodo.

2.1 Pojavne oblike ekološke kriminalitete

Okolje je med seboj povezan sistem, zato se tudi dejanja ekološke kriminalitete med posameznimi deli sistema prepletajo. Čeprav ima vsaka vrsta ekološke kriminalitete svoje posebnosti in je določena z različno, zanjo značilno kombinacijo (kriminoloških) teorij, ni mogoče, da bi jih natančno razmejili in se izognili njihovi medsebojni povezanosti in vplivom. Delitev ekološke kriminalitete in razvrščanje v tipologije poleg organiziranosti in preglednosti omogoča tudi možnost primerjave na državni ali mednarodni ravni. Poleg tega jih lahko uporabimo tudi pri obravnavi ekološke kriminalitete in njenem preprečevanju. Različni poskusi shematske delitve ekološke kriminalitete večinoma prinašajo podobne predloge, vendar različno imenujejo enak pojav ali različno podrobno razčlenjujejo posamezni dogodek, zato vzbujajo občutek večje raznovrstnosti in množičnosti ekološke kriminalitete od dejanske. Del korporacijske ekološke kriminalitete je podjetniška ekološka kriminaliteta, h kateri lahko prištejemo tudi kriminaliteto ogrožanja zaposlenih v podjetjih. Organizirana ekološka kriminaliteta je »nadgradnja« ekološke kriminalitete, saj gre za izkoriščanje stanja (na primer problematiko odpadkov ipd.) le za doseganje dobičkov. Zasebno oziroma zasebniško ekološko kriminaliteto, kakor jo je opredelil Pečar (1981), danes pojmujejo tudi kot ekološko kriminaliteto posameznika, pri čemer jo je zelo težko jasno ločiti od drugih vrst ekološke kriminalitete. Tako kakor imajo ljudje v življenju različne vloge, lahko tudi posameznik postane storilec več različnih oblik ekološke kriminalitete. Če smo popolnoma iskreni, je za vsakim dejanjem ekološke kriminalitete vedno

človek kot posameznik, saj nobena korporacija ni sama sposobna storiti kaznivega dejanja zoper okolje.

Iz pregleda poročil Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (IR-SOP, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) in policijskih zbirk podatkov o kriminaliteti (Policija, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) izhaja, da so v Sloveniji najbolj pogoste naslednje kršitve zoper okolje:

- onesnaženje vode (intenzivno kmetijstvo, industrijske emisije, neurejeno odvajanje odpadnih voda);
- onesnaževanje zraka (promet; industrijski izpusti);
- onesnaževanje tal (nevarni odpadki, divja odlagališča, intenzivno kmetijstvo, odpadna olja in pogonska goriva);
- neustrezno ravnanje z odpadki (komunalni in industrijski odpadki, nevarni odpadki, odpadna olja in pogonska goriva, azbestni odpadki);
- nezakonita trgovina z živalskimi in rastlinskimi vrstami, minerali in fosili;
- ogrožanje okolja in uničevanje gozdov;
- mučenje živali in nezakonit lov,
- vožnje v naravnem okolju s kolesi in motornimi vozili ter motornimi sanmi.

Za uporabno in utemeljeno delitev pojavnih oblik (ekološke) kriminalitete je zelo pomembna sistematična delitev meril. V slovenskem prostoru lahko zaznane oblike ekološke kriminalitete glede na storilca na podlagi delitve Sita in Emmonsa (2000) razvrstimo tako:

- ekološka kriminaliteta posameznika;⁴
- ekološka kriminaliteta bogatih in vplivnih;⁵
- ekološka kriminaliteta posameznih (interesnih) skupin⁶ in
- ekološka kriminaliteta države oziroma vladajoče oblasti.⁷

⁴ Gre za majhna, čeprav lahko enako škodljiva dejanja, ki so posledica pomanjkljivih socialno-kulturnih vrednot in navad ter odraz osebnosti posameznika, pri čemer ni mogoče v celoti izključiti dobička, čeprav je ta zelo majhen (glej Pečar (1981) in Eman (2008)).

⁵ Sem uvrščamo *korporacijsko in podjetniško ekološko kriminaliteto, kriminaliteto ogrožanja zaposlenih in nedovoljeno (industrijsko) onesnaževanje* (glej Situ in Emmons (2001) in Eman (2008)).

⁶ V to skupino uvrščamo škodljiva ravnanja zoper okolje, ki jih povzročijo posamezne skupine in institucije s svojo dejavnostjo (na primer svetlobno onesnaževanje zaradi razsvetljevanja kulturnih spomenikov in zgradb, onesnaževanje s hrupom zaradi organizacije prireditev idr.).

⁷ Ekološka kriminaliteta države je v Sloveniji redka v dejansko vidni obliki (vojaške operacije idr.), je pa

Hitro spreminjanje oblik in pravne opredelitve kriminalitete zoper okolje vnaša spremembe v primarne fenomenološke sheme. Ena takih oblik je tudi organizirana ekološka kriminaliteta. Ta izstopa predvsem zato, ker omogoča zelo velike dobičke. Organizirana ekološka kriminaliteta ima lastnosti posebne vrste poslovne organizacije (tako imenovano organizirano kriminalno podjetništvo) in načrtno prodira v podjetništvo na posameznih področjih, predvsem s korupcijo in zastraševanjem, po drugi strani pa s ponujanjem priložnosti za bogatenje.⁸



Posebnost Slovenije je njena prostorska umeščenost na prehodu med zahodno in vzhodno Evropo ter severom in jugom, zaradi česar je znana kot tranzitna država organiziranih kriminalnih skupin, ki »dragoceni tovor« na našem ozemlju skladiščijo, najpogosteje pa ga le prepeljejo čez državo. **Pristojni slo-**

veliko bolj mogoča v obliki kaznivega dejanja opustitve dolžnega ravnanja, ko država kot lastnica ali nadzornica »spregleda« kršitve in zavestno ogroža svoje državljane (glej Pečar (1997) in Eman (2008)).

⁸ Ekološka kriminaliteta je postala zanimiva za organizirane kriminalne skupine predvsem zaradi možnosti velikih zaslužkov in zaradi necelovite urejenosti kazenskoopravnega varstva okolja, ki se še vedno spreminja. Watson (2005: 207) opozarja, da je precejšnji del organizirane ekološke kriminalitete visoko organizirana in zelo profitna dejavnost. Ker lahko storilci organizirane ekološke kriminalitete ustvarjajo znatne profite ob minimalnih tveganjih, kriminalne skupine v njej vidijo izredne »poslovne« možnosti. Situ in Emmons (2000: 69) opisujeta kriminalne organizacije kot značilne korporacije, ki so se vgradile v množico ekološko občutljivih področij (vej industrije) in zdaj zakrivijo znaten delež dejanj ekološke kriminalitete.

venski organi pregona so v preteklosti odkrili naslednje primere organizirane ekološke kriminalitete:

- nedovoljeno trgovanje z živalskimi in rastlinskimi vrstami⁹;
- nedovoljeno trgovanje z ozonu škodljivimi substancami, nevarnimi kemikalijami in škodljivimi pesticidi¹⁰;
- odmetavanje, nedovoljeni promet in trgovanje z različnimi vrstami nevarnih oziroma strupenih, radioaktivnih in drugih odpadkov¹¹;
- nedovoljeno sekanje in trgovanje z lesom¹²;

⁹ Slovenija je postala izrazita uvoznica tujerodnih živali in rastlin, s čimer prispeva svoj delež pri siromašenju živalskega in rastlinskega sveta na drugih celinah. Največkrat so zasežene pošiljke zaščitenih živali, njihovih kož, udov ali okovja na letališču Jožeta Pučnika na Brniku ali že pri pregledih v Slovenijo namenjenega tovora na drugih letališčih. Za slovenski prostor je značilen tudi tranzit uplenjenih ogroženih vrst ptic (tihotapljenje iz Republike Hrvaške ter Srbije in Črne gore, največkrat v Republiko Italijo). Storilci teh dejanj so večinoma italijanski lovci, ptice pa so namenjene predvsem za hrano. Večina primerov je odkrita na mednarodnem mejnem prehodu Obrežje (Dobovšek in Goršek, 2007). Slovenija je na stičišču štirih biološko-geografskih regij: dinarske, alpske, panonske in sredozemske, zato povezuje vzhodne in zahodne evropske države in je hkrati vezni člen med srednjeevropskim, balkanskim in sredozemskim prostorom. Je država z raznolikim in razmeroma dobro ohranjenim živalstvom in rastlinstvom z več kakor 850 za naše območje značilnimi vrstami. Nekatere sestavine slovenskega naravnega okolja (npr. jamska favna) so edinstvene tudi v mednarodnem merilu (Bolješič, 2002).

¹⁰ V Sloveniji je odmevala t. i. kolumbijska afera iz leta 1993. C & G je bilo podjetje iz Ljubljane, zadolženo za odstranitev odpadkov podjetij Sava in Krka. V standardnem postopku so jih izvažali v Francijo, kjer so nevarne kemikalije ustrezno in varno predelali. Vilfan (1997) piše, da se je zapletlo, ko so Francozi odpadke zavrnili. Podjetje C & G je pridobilo dovoljenje za izvoz v Kolumbijo. V dveh pošiljkah nevarnih odpadkov je bilo 575 nevarnih sodov (97 ton). Spet se je zapletlo, ko so kolumbijske oblasti odpadke zavrnile, ker je njihova analiza pokazala odstopanja v koncentraciji snovi, navedenih v carinski deklaraciji. Junija 1994 je morala ladja Triglav s celotnim tovorom zapustiti Kolumbijo, poskusila ga je odložiti v Ekvadorju in Peruju, a se na koncu vrnila v Slovenijo. Decembra 1994 so bili odpadki prepeljani v Francijo in uničeni v skladu z okoljskimi standardi.

¹¹ Tudi Slovenija, kljub v svetovnemu merilu majhnim količinam proizvedenih odpadkov, prevzema vlogo izvozne, uvozne in tranzitne države (Klenovšek in Meško, v tisku). V Sloveniji policija najpogosteje obravnava čezmejno ekološko kriminaliteto na notranjih mejah, saj od vstopa v Unijo mejne kontrole ni več in je prehod meje prost, kar s pridom izkoriščajo organizirane kriminalne skupine. Na Primorskem je policija odkrila kar nekaj z odpadki zasutih vrtač na travnikih kmetov in ugotovila, da so organizirane italijanske kriminalne skupine posameznim kmetom tudi plačale, da so odpadke odvrgli ali zakopali na svojih zemljiščih. Le ugibamo lahko, kako velik je delež nedovoljeno in skrito odvrženih odpadkov, ki jih italijanska mafija ponoči skrivaj prepelje prek meje, in koliko slovenskih lastnikov tovarn plača organiziranim skupinam, da se namesto njih znebijo smeti, ki nastanejo pri proizvodnji in katerih zakonita predelava ali skladiščenje je zelo draga. Meja z Avstrijo zaradi visokogorja v zvezi s tem ni problematična, kakor so normalno in hitro prehodne ter z gozdovi prekrte meje s sosednjimi državami v nižinah.

¹² V Sloveniji je bilo zaznanih nekaj primerov nedovoljenega sekanja in t. i. izropanja gozdov, ki so jih izvedle organizirane kriminalne skupine. Škodo običajno opazijo lastniki gozdov, ko pridejo na svoje zemljišče. Za kriminalne skupine posebej zanimivi so odročni gozdovi v bližini državne meje, kakor so območja Gorjancev, ob Muri in sporna meja s Hrvaško, na Goričkem zapuščena območja ob Madžarski meji idr.

- nedovoljeno odlaganje olj in drugih odpadkov v morje¹³ in
- nedovoljeno izkoriščanje mineralnih surovin, kjer gre večinoma za izkope surovin brez ustreznih dovoljenj (med gradnjo (avto) cest) in površinske kope¹⁴.

Posebna in čedalje pogostejša oblika ekološke kriminalitete, v katero so vpletene velike korporacije in tudi države, je t. i. selitev «umazane» industrije iz matične države, kjer so se okoljevarstveni standardi zvišali, v države v razvoju (sem spadajo tudi države v tranziciji), ki okoljevarstveno zakonodajo še oblikujejo¹⁵.

Ekološka kriminaliteta je postala zanimiva za organizirane kriminalne skupine predvsem zaradi možnosti velikih zaslužkov in zaradi necelovite urejenosti kazenskopravnega varstva okolja, ki se še vedno spreminja. Watson (2005: 207) opozarja, da je precejšnji del organizirane ekološke kriminalitete visoko organizirana in zelo profitna aktivnost. Ker lahko storilci organizirane ekološke kriminalitete ustvarjajo znatne profite ob minimalnih tveganjih, kriminalne skupine v njej vidijo izredne ‚poslovne‘ možnosti. Situ in Emmons (2000: 69) opisujeta kriminalne organizacije kot značilne korporacije, ki so se vgradile v množico ekološko občutljivih področij (industrij) in sedaj opravljajo znaten delež dejanj ekološke kriminalitete. Povsod po svetu je zelo pereč problem obvladovanja odstranjevanja nevarnih odpadkov, ki ga izvajajo organizirane kriminalne skupine. Zelo nazoren primer takšnega delovanja (in moči) je odstranjevanja smeti v Neaplju, ki ga obvladuje italijanska mafija Camorra¹⁶, kar v sosednji Italiji traja že več let.

¹³ Še posebej v turistični sezoni inšpekcijske službe beležijo večje količine v morje in tudi druge vode (jezera in reke) odvrženih odpadkov, prav tako so bila v preteklosti zaznana razlitja motornih goriv.

¹⁴ V t. i. ‚vikend akcijah‘ storilci na zemljišču (njivi, travniku ipd.) odstranijo vrhno plast humusa in opravijo nekontrolirani izkop surovine (najpogosteje gramoz) v globino do približno pet metrov. Gramoz s tovornimi vozili razvozijo na posamezna gradbišča ali deponije. Nazadnje jamo zasujejo z gradbenimi ali drugimi odpadki (včasih nevarni odpadki, salonitne plošče, olja in maziva), nad te odpadke pa ponovno zrinejo humus, ki so ga deponirali v bližini, in tako zakrijejo izkopavanje. Storilci imajo v takih primerih dvojni dobiček, saj so najprej dobili gramoz, nato pa so se brezplačno znebili odpadkov. Izkope mineralnih surovin opravljajo tudi manjše občine, predvsem pri gramoziranju neasfaltiranih cest (Viler Kovačič, 2004; Markovič, 2006; IRSOP, 2006–2008).

¹⁵ Pogoste so selitve težke industrije v države tretjega sveta, iz razvitega zahoda na vzhod, pri čemer Evropa ni izjema (znani primeri držav Balkana in tudi nemški prevzem slovenske tovarne Tosama so pomenili prodajo strojev iz tovarne, ki naj bi jih potem najemali (prišlo naj bi do zamenjave dobrih strojev z zastarelimi in dotrajanimi stroji podjetja Schwarz iz Nemčije)).

¹⁶ Organizirani kriminal je bil globoko vpleten v posle z odpadki v New Yorku, New Jerseyju in drugod v Združenih državah Amerike (ZDA) v 80-ih letih. Obsežna akcija pristojnih organov je uspešno odkrila in kaznovala več kakor 500 vpletenih članov starih italijanskih mafijskih družin (Carter, 1999: 5). V preteklem desetletju so enak način delovanja organiziranih kriminalnih skupin zaznali tudi v Italiji.

Organizirana ekološka kriminaliteta omogoča zelo velike dobičke. Interpol in druge agencije jo uvrščajo med najbolj dobičkonosne organizirane kriminalne dejavnosti, takoj za organizirano trgovino z belim blagom, drogami in orožjem ter prostitucijo. Zato ima organizirana ekološka kriminaliteta lastnosti posebne vrste poslovne organizacije (t. i. organizirano kriminalno podjetništvo) in načrtno prodira v podjetništvo na posameznih področjih, predvsem s korupcijo in zastraševanjem, po drugi strani pa s ponujanjem priložnosti za bogatenje. Vse to omogoča oblikovanje kriminalnih združb in ustanavljanje skupin po vsem svetu. Kakor je opozoril že Pečar (1995), je organizirani (ekološki) kriminal postal resničnost, ki jo je nemogoče zanikati, kar bo s primeri prikazano v nadaljevanju.

Elliottova (2009) kot strokovnjakinja za organizirano ekološko kriminaliteto opozarja, da se je ekološka kriminaliteta zelo razširila in postala mednarodna, ko so organizirane kriminalne skupine izkoristile prednosti gospodarske liberalizacije in globalizacijo svetovnega gospodarstva. Posledica je bilo povečanje pogostosti in obsega tovara in pošiljk, zmanjšanje mejnega nadzora in lažji prenos sredstev prek svetovnih finančnih in bančnih sistemov, kar je ponudilo več možnosti za t. i. pranje denarja in preusmeritev dobičkov v zakonite posle in podjetja. Tako kakor pri vseh drugih ‚poslih‘ organizirane kriminalitete so tudi pri organizirani ekološki kriminaliteti kriminalne mreže razpredene v vrhovih velikih korporacij in gospodarskih družb ter političnih voditeljev.

3 PROBLEMATIKA KORUPTIVNEGA RAVNANJA PRI DEJANJIH EKOLOŠKE KRIMINALITETE

Med ekološko kriminaliteto uvrščamo vsako odklonsko ravnanje ali opustitev dolžnega ravnanja, ki lahko povzroči kakršno koli obliko škode v okolju. Ekološka kriminaliteta je celovit pojav, tesno povezan s tehničnim razvojem in globalizacijo moderne družbe, zato še vedno nastajajo nove oblike ekološke kriminalitete, zaradi česar je njeno preiskovanje pogosto dolgotrajno in zapleteno. Poleg tega, da je primarni razlog za storitev ekološke kriminalitete dobiček (pridobivanje dobička ali izogibanje stroškom), je treba poudariti tudi, da

je precejšen delež dejanj ekološke kriminalitete storjen pri opravljanju poklica ali gospodarske dejavnosti, k čemur pripomore dejstvo, da je na področju varstva okolja meja med zakonitim in nezakonitim pogosto nejasna, zato je to polje priložnosti za koruptivno ravnanje.

Glavni problem pri ekološki kriminaliteti je obseg storjenih kršitev in vidnost/opaznost povzročenih posledic¹⁷ (pri posameznem zaznanem kaznivem dejanju zoper okolje). Številčnost in nevarnost pretečih možnih groženj, ki nastanejo kot posledica ekološke kriminalitete, je človeka spodbudila k ukrepanju¹⁸. Slovenska policija obravnava povprečno 150 primerov kaznivih dejanj iz 32. poglavja KZ-1 letno. Številka nikakor ni velika, vendar pa je vse prej kakor zanemarljiva, še posebej zaradi škode in posledic, ki jih lahko povzroči. Pri tem so na poseben način ogrožene posebej varovane dobrine. Prav tako je škoda pri teh dejanjih pogosto zelo velika, žrtve pa so velikokrat neznanе oziroma pozabljene. Zaradi tega je zaznati izrazito poudarjanje potrebe po represivnem in preventivnem varstvu okolja pri vladnih organih (reaktivni in represivni odzivi) in nevladnih organizacijah kakor tudi pri civilni družbi (proaktivni in preventivni odzivi).

Pri ekološki kriminaliteti policija obravnava zelo raznolike dogodke, ki jih je težko zajeti z enotno opredelitvijo. Posamezni vzroki za tako stanje oziroma posebnosti ekološke kriminalitete, ki vplivajo tudi na korupcijo na tem področju, so:

- ekološka kriminaliteta je celovit pojav, zato je preiskovanje običajno dolgotrajno in zapleteno;
- ekološka kriminaliteta je neopazna pri storitvi in jo je zato težje odkrivati (neznatna opaznost storilca);
- za tovrstna kazniva dejanja so značilni večkratnost, nezaustavljivost, slaba merljivost in družbena otopelost, kar še dodatno otežuje odkrivanje in kaznovanje;

¹⁷ Gre za dejanje, ki ima dolgotrajne in nepredvidljive posledice, zato je težko dokazati obstoj neposredne nevarnosti in še težje dokazati vzročno zvezo in krivdo storilca.

¹⁸ Ker so človekovi posegi v naravno okolje, njegova prekomerna uporaba in uničevanje za industrijsko proizvodnjo in dobiček presegle meje dobrega okusa in posameznikove domišljije, se je razumni človek zatekel k pravu ter posamezna družbeno nesprejemljiva dejanja poseganja v okolje opredelil kot ekološko kriminaliteto.

- ekološka kriminaliteta je povezana s tehničnim razvojem in napredkom, zato nastajajo vedno nove oblike te kriminalitete;
- na področju okolja je meja med dovoljenim in nedovoljenim (pravnim in protipravnim) pogosto nejasna (izigravanje ali ogrožanje ekološkega pravnega reda v državi);
- ekološka kriminaliteta je po svetu, med posameznimi državami in tudi med regijami zelo raznolika (je značilna za vsakega posameznika, gospodarski sistem, lahko tudi biotski sistem itn. posebej);
- storilci kaznivih dejanj ekološke kriminalitete se velikokrat povežejo s tujino, kar pomeni, da je treba poleg domačih upoštevati tudi tuje pravne standarde;
- mednarodno ekološko pravo je nepopoln sistem za varovanje okolja, saj je ponekod preveč obširen in ohlapen, drugod pa odraža nacionalne interese;
- kolektivnost in anonimnost žrtev povzroča, da je dojemanje oškodovanosti dokaj abstraktno in nedoločno,
- nekatera dejanja so pogosto storjena pri opravljanju poklica oziroma gospodarske dejavnosti in zlorabljajo zaupanje (pridobivanje protipravne premoženjske koristi).

Večina zgoraj naštetih lastnosti ekološke kriminalitete oblikuje precej široko in tudi ‚varno‘ polje za koruptivno ravnanje posameznikov, še posebej pa k temu pripomorejo neopaznost in težka dokazljivost ekološke kriminalitete, njena večkratnost, nezaustavljivost, raznolikost, slaba merljivost, problem neenotnega pravnega varstva ter povezanost (storilcev) s tujino in pogosta vpletenost gospodarske kriminalitete.

Najpogosteje je ekološka kriminaliteta organiziranih kriminalnih skupin namenjena posameznikom, predvsem korporacijam, lahko tudi državam, ki odgovornost za kršenje okoljevarstvenih predpisov prelagajo na organizirane kriminalne skupine (Odar, Dobovšek, Eman, 2013). Ekološka kriminaliteta je postala zanimiva za organizirane kriminalne skupine predvsem zaradi možnosti velikih zaslužkov. Izredno pomembne so široko razpredene kriminalne mreže v vrhu velikih korporacij in gospodarskih družb ter političnih voditeljev, ki omogočajo dobičkonosne posle organiziranih kriminalnih združb. Možnosti za koruptivna ravnanja so skoraj neomejene. Liberalizacija in globalizacija ter posledično ukinjanje meja, zmanjševanje mejnega nadzora in lažji prenos

sredstev prek svetovnih finančnih in bančnih sistemov so omogočili večje možnosti za t. i. pranje denarja in njegovo preusmeritev v zakonite posle. Šolski primer organiziranega kriminalnega podjetništva so posli italijanskih mafij-skih družin z odpadki v ZDA v 80-ih letih, pa ga kljub odmevnosti primera in veliki povzročeni škodi, ko je bila s smetmi prekrita in onesnažena cela obala mesta New York, nismo uspeli odkriti in preprečiti, ko se je prenesel v Italijo in razširil po Evropi. Pri trgovini z odpadki gre za prepletanje organizirane ekološke kriminalitete in kriminalitete belih ovratnikov, ki s pridom izkoriščata ponudbe organiziranih kriminalnih skupin, da za veliko ugodnejšo ceno v primerjavi z zakonsko določeno predelavo odpadkov odpeljejo in se znebijo odpadkov, ki nastanejo pri proizvodnji v podjetjih. Gre za bistvene razlike med dogajanjem na formalnem in neformalnem (ali črnem) trgu. Vzorce dogovarjanja na tem področju je mogoče zaznati tudi v Republiki Sloveniji, kjer poslovanje centrov za zbiranje in reciklažo odpadkov prinaša velike donose.

Politika varstva okolja je pomemben mejnik na področju zavarovanja okolja, a v slovenskem prostoru je glede varstva okolja zelo velika težava kapital zasebnikov (in državnih korporacij), kjer korporacije zelo spretno izigravajo okoljevarstvene standarde, ki bi jih morale spoštovati (npr. v primeru napovedanega inšpekcijskega nadzora (ki mora biti napovedan najmanj tri dni v naprej) v eni izmed sežigalnic odpadkov v Sloveniji delavci po navodilu lastnika vse tri dni pospravljajo objekt in ne kurijo ‚sumljivih‘ snovi, da potem analize odvzetih vzorcev nadzornikom pokažejo, da so vsa dejanja v skladu z okoljskimi standardi in omejitvami), ali ko z lobiranjem poskušajo vplivati na sprejemanje zakonodaje, ki je njim v prid (npr. (de)regulacijski ukrepi, ki zagotavljajo nizke okoljevarstvene standarde, da lahko korporacije zaradi onesnaževanja, degradacije in ogrožanja okolja, živali in ljudi ustvarjajo dobiček (Bučar-Ručman, 2009: 123)), kakršen je bil primer predloga direktive Evropske unije o podelitvi koncesij in njene neposredne povezave s privatizacijo vode. V Sloveniji so v letu 2013 nekateri politiki predlagali, da se s prodajo naravnih virov, kakor so gozdovi in izviri pitne vode, zagotovi finančni vir za pridobivanje sredstev za izhod iz gospodarske krize. Posebej pri predlogu privatizacije virov pitne vode je šlo očitno za interes zasebnega kapitala in nevarnost koruptivnih ravnanj (ali je do njih v procesu lobiranja že prišlo). V Sloveniji velja Zakon o vodah (2002, v nadaljevanju ZV-1), ki tako celinske vode kakor tudi vodna zemljišča uvršča med javno dobro. To pomeni, da ima vsakdo pravico do uporabe vode

kot dobrine. Posamezni pozivi nekaterih politikov, da omenjena direktiva o koncesijah na odločitev države o tem, kaj je javno dobro, nima nobenega vpliva, so zavajajoči, saj v skladu s pravnim redom Evropske unije direktiva vpliva na pravni red države članice. Države članice morajo direktive prenesti v svojo domačo zakonodajo, saj direktiva zavezuje države glede cilja, ki ga je treba doseči. Z drugimi besedami to pomeni, da bi imela direktiva, sprejeta na ravni Unije, neposreden vpliv in bi vnesla spremembe v slovensko zakonodajo, ki določa status in pravico do rabe celinskih voda. Na tem mestu se (državljanu) poraja vprašanje, kakšen je dejanski interes kapitala v ozadju te zgodbe in kako zelo je politika povezana z njim.

V Sloveniji za kazenskoopravno varstvo okolja še ni dokončno oblikovana zakonodaja na področju ekološke kriminalitete, pravna praksa pa je žal še vedno pomanjkljiva.¹⁹ V Sloveniji spremljamo proces sistemizacije (kazensko) pravnega varstva okolja. Velik vpliv na proces imajo določbe Evropske unije, ki uvajajo natančno, podrobno in učinkovito urejeno pravno varstvo okolja na vseh ravneh. Nekoliko se zatika le pri prenosu in izvajanju posameznih določb, saj je velikokrat potrebno spremeniti domačo zakonodajo, da bi jo uskladili z določbami organov Unije. Pri kazenskoopravnem varstvu okolja je terminologija neurejena, pri čemer najbolj izstopata blanketna narava kazenskoopravnih določil varstva okolja in s tem povezana težavnost dokazovanja protipravnosti storjenega dejanja zoper okolje. Če k temu dodamo še majhno verjetnost odkritja storitve kaznivega dejanja zoper okolje, kombinirano z relativno nizkimi sankcijami, to še dodatno povečuje verjetnost koruptivnega ravnanja v povezavi z dejanji ekološke kriminalitete. Le zakaj kriminalci ne bi tvegali, če je verjetnost, da jih dobijo, manj kakor 50-odstotna, pa tudi če jih dobijo, je verjetnost njihovega zapora minimalna.

Učinkovito odzivanje na koruptivna ravnanja na področju ekološke kriminalitete je po mojem mnenju v kombinaciji različnih pristopov in ukrepov, predvsem pa v sodelovanju vseh pristojnih organizacij uradnega družbenega nadzorstva, s slovensko policijo na čelu:

¹⁹ Pomanjkljiva sodna praksa in majhno število precedenčnih sodb lahko, kakor je navajal že Pečar (1981: 39), posledično vodita do neupoštevanja prava, nedoslednosti v odkrivanju, postopkih in sojenju ter neupravičeno nizke izrečene kazni za ekološka kazniva dejanja. Posameznih pomanjkljivosti ni odpravilo niti usklajevanje slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske unije.

1. povečan nadzor inšpekcijskih služb in policije;
2. vzpostavitev učinkovitega kazenskoprnega varstva okolja, ki bo podprt s sistemom sprotnega dopolnjevanja zakonov in drugih predpisov z direktivami in uredbami Evropske unije, kar bi v veliki meri olajšalo delo organov pregona ter prenos in dosledno izvajanje okoljevarstvene zakonodaje, saj samo delujoči (kazensko) pravni sistem zagotavlja učinkovito varstvo in zaščito okolja;
3. odprava oziroma popravki zakonskih določil, ki otežujejo uspešno delo organov pregona (kot npr. določba o napovedi izrednega inšpekcijskega nadzora pri stranki v postopku);
4. razvoj strategij in metod odkrivanja in preiskovanja ekološke kriminalitete, še posebej gospodarske in organizirane ekološke kriminalitete, saj je te ne samo povzročajo ogromno škodo in nepopravljive posledice v naravnem okolju, ampak jih je tudi težko odkrivati, poleg tega sta preiskovanje in dokazovanje takšnih primerov zahtevna (zapletenost ekološke kriminalitete in posebne značilnosti gospodarske ali/in organizirane kriminalitete zahtevajo visoke standarde dokazovanja v primerih, ko kazniva dejanja niso najbolj jasna ali ko je treba dokazati v okolju povzročeno škodo in jo pretvoriti v ljudem razumljivo oceno škode (najpogosteje ocenjeno v denarni vrednosti), nevarnost za zdravje in življenje ljudi in/ali drugih bitij, oceniti škodo porušenih procesov v naravi);
5. izobraževanje in ozaveščanje, še posebej med družbenimi skupinami, ki imajo moč in kapital, ter v slovenskem prostoru še vedno v veliki meri sodelujejo z državo. Še vedno se namreč preveč pogosto zgodi, da interesi posameznikov prevladajo nad zakonskimi pravili in določili.

4 LITERATURA

- Bajec, A. et al. (1994). Uničevanje okolja. V *Slovar slovenskega knjižnega jezika* (Vol. 1, str. 1458). Ljubljana: DZS.
- Bolješič, R. (2002). *Vodnik za izvajanje Konvencije o mednarodni trgovini z ogroženimi prosto živečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami*. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za okolje.

- Bučar-Ručman, A. (2009). Okoljska kriminaliteta skozi pogled zelene kriminologije. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 60(2), str. 118–130.
- Clifford, M. (ur.) (1998). *Environmental crime: Enforcement, policy, and social responsibility*. Gaithersburg: Aspen Publishers.
- Dežman, Z. (2004). Nekaj kritičnih pogledov na novi model slovenskega kazenskega postopka. Dnevi slovenskih pravnikov 2004. *Podjetje in delo*, 30 (6/7), str. 1575–1589.
- Dobovšek, B., Goršek, J. (2007). Ekološka kriminaliteta – ogrožanje živalskih in rastlinskih vrst. *Varstvoslovje*, 9(1/2), str. 47–57.
- Dobovšek, B., Praček, R. in Petrovič, B. (2011). Preiskovanje kraja onesnaženja dejavnja. *Varstvoslovje*, 13(1), 39–52.
- Elliott, L. (2009). Combating Transnational Environmental Crime: ‘Joined Up’ Thinking About Transnational Networks. V: K. Kangaspunta in I. H. Marshall (ur.), *Eco-Crime And Justice: Essays on Environmental Crime*, str. 55–77. Torino: UNICRI.
- Eman, K. (2008). Uvod v fenomenološko analizo ekološke kriminalitete. *Varstvoslovje*, 10(1), str. 220–239.
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2004). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2003*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2003.pdf
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2005). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2004*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2004.pdf
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2006). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2005*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2005.pdf
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2007). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2006*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2006.pdf
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2008). *Poročilo o delu inšpektorata za okolje in prostor za leto 2007*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2007.pdf
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2009). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2008*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_po

rocilo_2008.pdf

- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2010). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2009*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/Porocilo_o_delu_IRSOP2009.pdf
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor [IRSOP]. (2011). *Poročilo o delu Inšpektorata za okolje in prostor za leto 2010*. Pridobljeno na http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/LE-TNO_POROCILO_2010_1_.pdf
- Kazenski zakonik Republike Slovenije [KZ-1]. (2008, 2009, 2011). *Uradni list RS*, (55/2008, 66/2008, 39/2009, 55/2009, 56/2011, 91/2011).
- Klenovšek, A. in Meško, G. (2011). Kriminološki vidiki mednarodne trgovine z odpadki. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 62(1), str. 50–63.
- Lynch, M. (1990). The greening of criminology: a perspective for the 1990's. *The Critical Criminologist*, 2, str. 11–12.
- Markovič, M. (2006). Tatvina mineralnih surovin - organiziran kriminal? *Pravna praksa*, 19, 9–11.
- Odar, V., Dobovšek, B. in Eman, K. (2012). Organizirana ekološka kriminaliteta. V G. Meško, A. Sotlar in K. Eman (ur.), *Ekološka kriminaliteta in varovanje okolja - multidisciplinarnе perspective* (str. 335–363). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Pečar, J. (1981). Ekološka kriminaliteta in kriminologija. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 34(1), str. 33–45.
- Pečar, J. (1995). Organizirani in transnacionalni kriminal. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 46 (4), 319–328.
- Pečar, J. (1997). Kriminal države – splošni kriminološki pogledi. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 48(1), str. 1–10.
- Policija. (2003). *Poročilo o delu policije za leto 2002*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/lp2002.pdf
- Policija. (2004). *Poročilo o delu policije za leto 2003*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/lp2003.pdf
- Policija. (2005). *Poročilo o delu policije za leto 2004*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/lp2004.pdf
- Policija. (2006). *Poročilo o delu policije za leto 2005*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/lp2005.pdf
- Policija. (2007). *Poročilo o delu policije za leto 2006*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/pol-lp2006.pdf

- Policija. (2008). *Poročilo o delu policije za leto 2007*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/pol-lp2007.pdf
- Policija. (2009). *Poročilo o delu policije za leto 2008*. Pridobljeno na http://www.policija.si/images/stories/Statistika/_LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2008.pdf
- Policija. (2010). *Poročilo o delu policije za leto 2009*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2009.pdf>
- Policija. (2011). *Poročilo o delu policije za leto 2010*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2010.pdf>
- Seis, M. (1996). A native American criminology of environmental crime. V S. M. Edwards, T. D. Edwards in C. B. Fields (ur.), *Environmental crime and criminality: Theoretical and practical issues* (str. 121-146). New York: Garland Pub.
- Selinšek, L. (2003). Kazenskopravno varstvo okolja in naravnih dobrin – izziv ali nuja? *Pravnik*, 58(9-12), str. 651-672.
- Selinšek, L. (2006). *Gospodarsko kazensko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Siegel, L. J. (2001). White-Collar and Organized Crime. V: S. Horne (ur.), *Criminology: Theories, Patterns and Typologies*, str. 123-146. Wadsworth: Thomson Learning.
- Situ, Y., Emmons, D. (2000). *Environmental crime. The Criminal Justice System's Role in Protecting Environment*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Viler Kovačič, A. (2004). Izkoriščanje mineralnih surovin. *Pravna praksa*, 23, 10-11.
- Viler Kovačič, A. (2007). Spremembe ZVO. *Pravna praksa*, 26(44), str. 17-18.
- Vilfan, A. (19.4.1997). Trenutno najbolj cveti izvažanje odpadkov. *Dnevnik*, str. 9.
- Watson, M. (2005). Organised Crime and the Environment: the British Experience. *European Environmental Law Review*, avgust/september, str. 207-213.
- White, R. (2009). *Environmental Crime: A Reader*. Cullompton: Willan Publishing.

O AVTORICI:

Dr. Katja Eman, docentka za kriminologijo na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. Njena področja zanimanja so ekološka kriminologija, ekološka kriminaliteta, varstvo okolja in oblike preprečevanja ekološke kriminalitete ter organizirana ekološka kriminaliteta. E-pošta: katja.eman@fvv.uni-mb.si.

KORUPCIJA IN PРАВNA DRŽAVA NA PODROČJU OKOLJA IN PROSTORA

Bojan Dobovšek

Jure Škrbec¹

POVZETEK

Namen dela je bil raziskati elemente a) korupcije, b) pravne države, z namenom c) ugotavljanja, kako korupcijska ravnanja vplivajo na (pravno) državo v Sloveniji, predvsem s poudarkom na področju okolja in prostora. Po pregledu literature smo s poglobljenimi strukturiranimi pogovori s strokovno javnostjo in raziskovalno metodo analize besedil opravili kvalitativno (in kvantitativno) analizo stališč strokovne javnosti ter načelnih mnenj, zaključnih ugotovitev, mnenj in pojasnil Komisije za preprečevanje korupcije o koruptivnih ravnanjih v Sloveniji na področju okolja in prostora. Izsledki kažejo, da korupcija negativno vpliva pravno državo, saj se zaradi kršitev dolžnega ravnanja uradnih oseb zmanjšuje zaupanje ljudi v institucije, nastajajo negativni ekonomski učinki in se uničuje življenjsko okolje. Iz študije primerov korupcije prav tako izhaja, da je bilo s korupcijo največkrat kršeno načelo zavezanosti izvršilne oblasti ustavi in zakonom ter načelo pravne varnosti oziroma enakopravnosti, pri čemer se takšna ravnanja najbolj kažejo pri postopkih javnih naročil, pri razpolaganju s premoženjem, v obliki nasprotja interesov in pri delovanju funkcionarjev. Slovenija bi morala pri preprečevanju korupcije predvsem vzpostaviti mehanizme za samodejno zaznavo koruptivnih ravnanj; povečati pogostost izobraževanj in ozaveščanj ter urediti nadzor in izvajanje predpisov. Na podlagi tako ugotovljenih dejanskih značilnosti in medsebojnih vplivov smo lahko predlagali izboljšave preventivne politike.

Ključne besede: korupcija, pravna država, okolje in prostor, integriteta.

¹ Avtor izraža svoja stališča, ki niso nujno enaka stališčem organizacije (Komisije za preprečevanje korupcije), kjer je zaposlen.

1 UVOD

Kriminaliteta, ki po svetovnih in slovenskih podatkih (statistični kazalci organov pregona in preventive ter (javnomnenjskih) raziskav) strmo narašča od leta 2000 dalje, lahko zaradi številnih negativnih socialnih, ekonomskih in družbeno-moralnih posledic prizadene pomemben delež prebivalstva, v celoti ogrozi nacionalno varnost ter ogroža družbene, demokratične in okoljske vrednote (Dobovšek in Škrbec, 2011). Poleg klasičnih premoženjskih (nasilnih ter drugih) oblik kriminalitete (tatvine, ropi, prepovedana trgovina z drogo) pomenijo v sedanjem času grožnjo državi, družbi in navsezadnje posamezniku predvsem pranje denarja in korupcija (Rezolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete RS, 2004). Korupcija je na svetovni ravni čedalje bolj usmerjena v korist nosilcem moči (predvsem v javnem sektorju), ki jo dosega jo z zlorabo položaja in političnim vmešavanjem v sodno in zakonodajno vejo oblasti (Van Duyne, 1997). Takšne oblike korupcije pa, kakor nadaljuje Jager (2003), preusmeri javni sektor v tržno-gospodarski sistem, ki se ga lahko kupi, proda in z njim razpolagajo elite za zasebne namene. Na takšen način, kakor poudarjajo Lambsdorff, Taube in Schramm (2005) in Vande Walle (2010), je korupcija poosebljena z vladno oziroma upravno krizo, s čimer se zmanjšujeta stopnja pravne države oziroma vladavine prava in zaupanje v državo ter njene institucije. Navedena ravnanja, ki jih označujemo kot »epidemično« korupcijo (korupcija kot bolezen družbe), tako zmanjšujejo in postopoma izničujejo bistvene vrednote človeškega dostojanstva in politične enakosti, zaradi česar je težje varovati (in zavarovati) človekove pravice in svoboščine, osebno dostojanstvo in enakost med soljudmi (Dobovšek, 2008).

Poleg navedenih so tudi drugi strokovnjaki in posamezniki iz kazensko-procesne in preventivne prakse s tega področja (npr. Rose-Ackerman, Kreutner, Kregar (1997, 2006, 2010), Klemenčič (2000 in 2004), Šelih (2000) in drugi) v teoriji enotni, da korupcija pomeni grožnjo posamezniku, družbi, državam in svetu, demokraciji in ekonomskemu sistemu držav. Korupcija kot takšna torej pomeni nevarnost politični in socialni stabilnosti, splošni družbeni in posameznikovi varnosti, demokratičnim vrednotam ter postavlja na kocko socialni, ekonomski, okoljski in politični razvoj. S tem lahko korupcija povzroči politične in socialne stroške, kar privede do neozdravljive in nepopravljive škode vsaki družbi, saj spodkopava tudi uporabo objektivnih demokratičnih

meril, ki naj bi vodili uradno osebo pri njenem sprejemanju odločitev. Predstavljena epidemična korupcija lahko spodkoplje zaupanje državljanov v državo in zniža raven spoštovanja prava, kar pa razkraja bistvo pravne države (angl. »State Governed by the Rule of Law«; nem. »Rechtsstaat«) oziroma vladavine prava (eng. »Rule of Law«) kot prvine ustavne demokracije in moderne pravne države, ki varuje in spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine.

1.1 Korupcija, njene oblike in značilnosti

Heidenheimer (2002) in Dobovšek (2002) zagovarjata širša stališča o različnih oblikah korupcije:

- majhna oziroma neznatna korupcija (angl. »petty« - mikro korupcija), ki zajema majhna darila javnim uslužbencem za dosego zelenih uslug, ki bi jih uslužbenci morali narediti že po svoji dolžnosti. Korupcija na tej ravni je povezana s tistimi uslužbenci, ki delajo v zvezi z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Ljudje so do takšne korupcije zelo tolerantni, postala je del vsakdanjika, saj na ta način lahko hitreje in lažje uredijo kakšno stvar, poleg tega pa se jim takšno ravnanje ne zdi posebej sporno. Še posebej je to značilno za Slovenijo, kjer večina državljanov uporablja t. i. zveze in poznanstva oziroma neformalne mreže, da bi si pridobili korist v obliki službe ali boljšega položaja in prednosti (Dobovšek in Meško, 2008 ter Škrbec, 2006). Ponavadi višina protipravno pridobljenih sredstev ne presega povprečne mesečne plače uslužbenca;
- srednja raven zajema javne uslužbenke na višji ravni. Najbolj je razširjena na lokalni ravni, kjer lokalna politika z njeno pomočjo dosega rešitve, ki so v pristojnosti srednje ravni javnih uslužbencev. Javnost takšne korupcije ne tolerira, dosega pa lahko nekajkratni znesek povprečne mesečne plače posameznega uslužbenca;
- makro raven (angl. »grand corruption«) korupcije je povezana z vladnimi naročili, sklepanjem večjih pogodb, z opravljanjem večjih del v državi (npr. gradnja infrastrukture) in z drugimi večjimi investicijami. Je najnevarnejši del korupcije, ki poteka v najvišjih družbenih in političnih krogih. Poteka z zlorabami funkcij in položajev, politične moči, z zlorabo družbenega statusa.

S tem v zvezi Rose-Ackermanova (2010) opozarja, da je koruptivni spekter mogoče deliti le na t. i. 'low-level corruption', torej korupcijo, ki se dogaja na nižji upravnih in storitvenih ravneh sistema, in t. i. 'high-level corruption', ki zajema visoke ravni sistema in je umeščena v zapletene socialne mreže.

Evropska komisija je v letu 2011 ponovila mednarodno študijo (Eurobarometer) o korupciji. Ugotovljeno je bilo, da 74 % Evropejcev (in 78 % Slovencev) verjame, da je korupcija velik problem, pri čemer se problematičnost korupcije povečuje tudi na področju okolja in prostora. V korupcijo so po mnenju respondentov najbolj pogosto vpleteni politiki in javni uslužbenci na področju javnih naročil. Le 22 % evropskih respondentov (7 % slovenskih) meni, da sta tožilstvo in policija dovolj učinkovita in uspešna organa v boju proti korupciji ter da mehanizmi EU pomagajo v boju proti korupciji. Najpomembnejše svetovne in domače študije o korupciji so pokazale velik razkorak med dejanskim in zaznanim, saj je za respondente korupcija v Sloveniji velik problem, ki ga ne gre zanemariti, pri čemer je opaziti visok trend naraščanja takšne percepcije iz leta v leto. Predvsem se kaže prepričanje o razširjenosti korupcije v javnih službah, lokalni samoupravi, uradnih postopkih, pri zdravstvu, javnih naročilih in delu inšpektorjev (Tičar et. al., 2010). Na podlagi analize literature je bilo ugotoviti, da iz samih opredelitev korupcije izhaja, da se lahko korupcijo izvrši preko opustitve oziroma kršitve dolžnega ravnanja storilcev, pri čemer so s takšnimi ravnanji kot najbolj kritični in izpostavljeni javni in lokalni sektor, delo funkcionarjev ter področja kot so javna naročila, nasprotje interesov, okolje in prostor, razpolaganje s stvarnim premoženjem držav in lokalnih skupnosti ter zdravstvo.

2 ANALIZA KORUPCIJSKIH RAVNANJ IN POGOVOROV S STROKOVNO IN LAIČNO JAVNOSTJO

2.1 Metodologija

Iz analize literature je mogoče ugotoviti, da v Sloveniji ni raziskave, ki bi na enotni in empirični način ugotavljala, ali korupcija vpliva na pravno državo na področju okolja in prostora. V skladu z ugotovljenim mankom, smo za ome-

njeno delo uporabili metodo analize besedila oziroma študijo primera, s katero smo raziskali temelje in značilnosti koruptivnih ravnanj in njihov vpliv na (pravno) državo RS na področju okolja in prostora (metodo smo nadgradili oziroma jo opravili s programskim orodjem ATLAS.Ti6², ki je pripomoček za raziskovanje in študijo večje količine besedil) ter na ta način opravili analizo: korupcijskih ravnanj, ugotovljenih v Sloveniji (področje okolja in prostora)³, ter poglobljenih pogovorov s strokovno in laično javnostjo⁴.

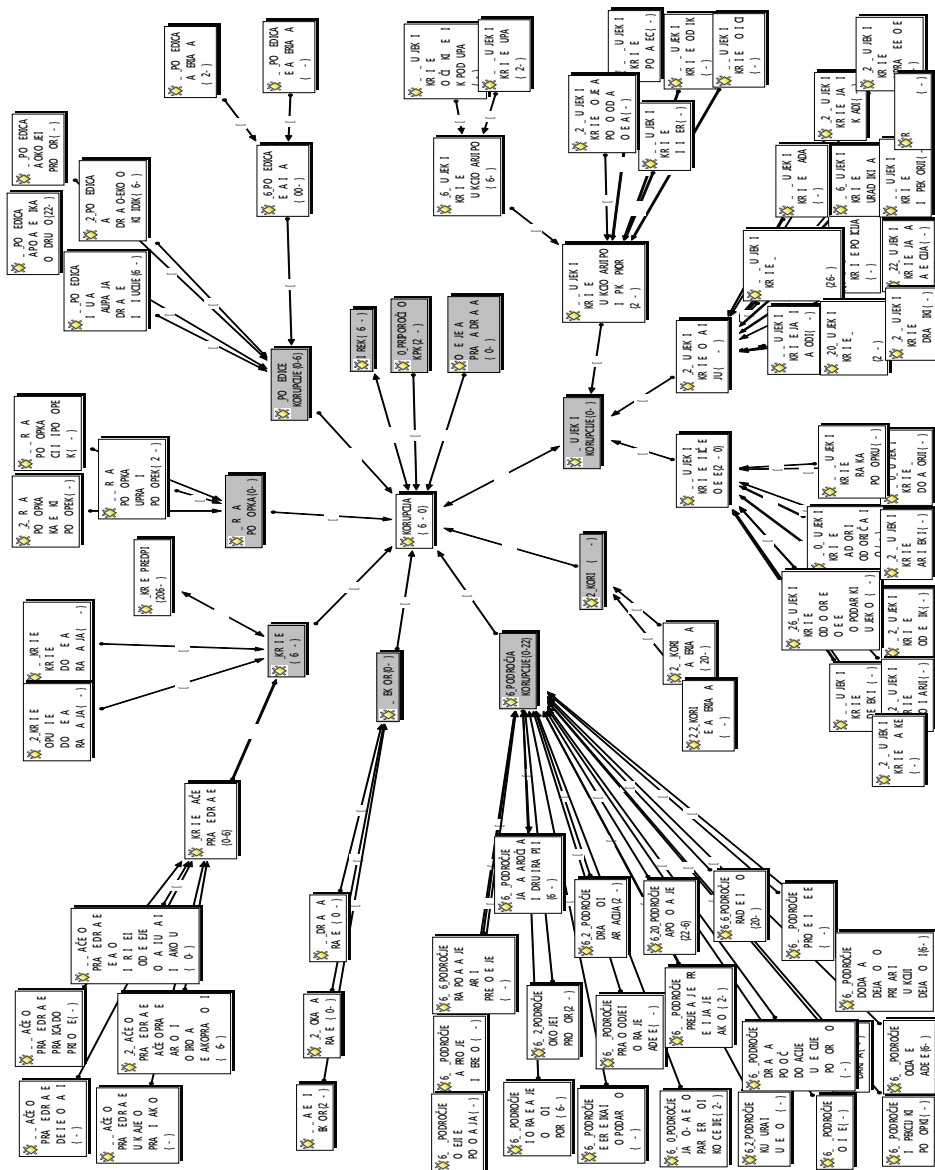
2.2 Rezultati analize – korupcijska ravnanja

Za lažje razumevanje bomo najprej prikazali rezultate v spodnjem mrežnem prikazu:

² Gre za enega izmed bolj zapletenih paketov CAQDAS, katerega temeljni princip delovanja deluje na načelu VISE – vizualizacija (*visualization*), povezovanje v celoto (*integration*), naključno odkritje (*serendipity*) in raziskovanje (*exploration*) (Muhr, Friese 2004:4). Pri takšnem pristopu razvijamo in oblikujemo zaključke, ki so utemeljeni v zbranih, strukturiranih in analiziranih podatkih. Temeljna naloga je dejansko raziskovanje povezav med deli besedil oziroma pojmi, idejami.

³ Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije je od njene ustanovitve dalje (1. 2. 2004) sprejela 237 načelnih mnenj in drugih ugotovitev o tem, ali določena ravnanja ustrezajo definiciji korupcije ali ne. Od teh je kar 161 obravnavanih ravnanj ustrezalo opredelitvi korupcije, od tega 24 na lokalni ravni.

⁴ Za celovitejšo in objektivnejšo sliko smo za potrebe predmetne raziskave izvedli 45 poglobljenih razgovorov med populacijo, ki je bila v skladu z načrti v dispoziciji naloge razdeljena na naslednje kategorije predstavnikov: sodniki (5), tožilci kazenskega področja (5), uslužbenci oziroma funkcionarji Komisije za preprečevanje korupcije (5), uslužbenci Policije (5), uslužbenci Varuha človekovih pravic (3), uslužbenci oziroma funkcionarji Računskega sodišča (3), strokovnjaki, raziskovalci oziroma profesorji z obravnavanega področja, ki delujejo na Fakulteti za varnostne vede, Fakulteti za družbene vede, Pravni fakulteti v Mariboru in Pravni fakulteti v Ljubljani (5), predstavniki nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s tem področjem (društvo Integriteta) (3), novinarji (3), politiki (5).



Slika 1: Grafični prikaz kod vseh primerov korupcije

Iz zgornje slike 1 izhajajo vse pomembnejše kode oziroma značilnosti ugotovljenih korupcijskih ravnanj, ki so se zgodila v Sloveniji od leta 2004 do avgusta 2012. Iz pregleda in analize vseh dokumentov KPK je razvidno, da je bilo

v Sloveniji skupno ugotovljenih 167 korupcijskih ravnanj. To število ni enako številu dokumentov (načelnih mnenj oziroma ugotovitev v posameznih primerih), saj je lahko eno načelno mnenje vsebovalo več različnih korupcijskih ravnanj. Komisija je ugotovila koruptivno ravnanje na podlagi prijave ali lastne pobude in jo s tem v zvezi obravnavala in zaključila. Znotraj posameznega postopka obravnave prijave se je lahko ugotovilo več kršitev in neupravičenih koristi, kar posledično pomeni večje število korupcijskih ravnanj.

Najbolj problematična skupina javnih uslužbencev so glede na ugotovljene oblike korupcijskih ravnanj v Sloveniji posamezniki znotraj javnih zavodov (23 % vseh kršiteljev); na drugem mestu so javni uslužbenci na ministrstvih in organih v sestavi (16 % vseh kršiteljev); nato uradne osebe v organih lokalne samouprave (14 % vseh kršiteljev); osebe v Policiji, na vladi in v drugih organih. Iz navedenega izhaja, da so najbolj problematični javni zavodi (tudi javni skladi (4 primeri) in javne agencije (3 primeri)), pri katerih so uslužbenci največkrat koruptivno ravnali na področju zdravstva in šolstva; najbolj pogosta kršitev pa je bila povezana z gospodarnostjo in poslovanjem; javnimi naročili in drugimi razpisi, zaposlovanjem ter na področju okolja in prostora.

2.2.1 Primerjava značilnosti med različnimi skupinami populacije

Za primerjavo značilnosti med državnim in lokalnim sektorjem smo pripravili spodnjo preglednico, v kateri so prikazane vse tri ravni (vsa populacija, državni in lokalni sektor):

Preglednica 1: Primerjava značilnosti koruptivnih ravnanj med različnimi sektorji

RAVEN KODA	Celotna populacija % ⁵	Državna raven %	Lokalna raven %
Kršitev dolžnega ravnanja	68	59	70
Opustitev dolžnega ravnanja	32	41	15

⁵ Vsi odstotki se računajo glede na število ugotovljenih korupcijskih ravnanj, tako da seštevek odstotkov ni povsod enak 100 % (pri npr. področjih, kjer je pri enem izreku korupcije mogočih več področij, itd.).

Področja kršitev:			
Javna naročila in drugi razpisi	39	39	44
Razpolaganje s stvarnim premoženjem	21	11	44
Zdravstvo in farmacija	16	26	2
Zaposlovanje	13	10	10
Gradbeništvo	12	8	24
Okolje in prostor	<u>14</u>	<u>9</u>	<u>32</u>
Notranje zadeve in pravosodje	9	14	2
Nasprotje interesov	11	13	10
Premoženjska korist	72	63	88
Nepremoženjska korist	28	37	12
Subjekti korupcije			
• Javni uslužbenci	69	85	60
• Funkcionarji	17	10	34
• Fizične osebe	14	5	6
Posledice korupcije			
• Izguba zaupanja v uradne institucije	39	48	28
• Gospodarski učinek	28	30	38
• Okolje in prostor	3	2	6
• Posameznik	13	11	12
Vrsta postopka			
• Upravni postopek	77	83	88
• Civilni postopek	20	13	12
• Kazenski postopek	3	4	0

Iz zgornje preglednice izhaja, da je lokalna samouprava svoje poglavje v Republiki Sloveniji – tudi in predvsem pri problematiki korupcije na področju okolja in prostora. Razlike v primerjavi z državnim sektorjem oziroma celotno populacijo prihaja so oblikah storjene korupcije – na lokalni ravni je odstotek kršitev dolžnega ravnanja precej višji kakor na državni ravni oziroma pri celotni populaciji – precej manj je opustitev obveznosti občinskih uslužbencev

oziroma funkcionarjev kakor kršitev predpisov o zapovedih. Razlika je tudi v odstotku korupcije na področju okolja in prostora, kjer je odstotek korupcije skoraj dvakrat oziroma štirikrat večji kakor na drugih področjih. Iz preglednice tudi izhaja, da je na lokalni ravni večji odstotek kršitev funkcionarjev (županov, podžupanov in občinskih svetnikov), na državni ravni pa je višji odstotek kršitev javnih uslužbencev. Na lokalni ravni je opazna tudi večja gospodarska škoda, medtem ko je na državni ravni višji odstotek izgube zaupanja do javnih institucij.

Na podlagi navedenega ugotavljamo, da je lokalna skupnost v številnih primerih različna od drugih ravni – korupcije je največ na področju okolja in prostora, kar kaže, da je pod manjšim nadzorom kakor državna raven oziroma da je kršitev na tej ravni več. Vzrokov načelna mnenja ne pojasnjujejo, nedvomno pa je med njimi manjši geografski prostor, ki ga občine urejajo, kjer prihaja do večjih poznanstev med krajanji, kar hitro lahko privede do izmenjave uslug in zadovoljevanje (neupravičenih) zasebnih interesov – celo v škodo okolja in prostora.

2.3 Posledice oziroma koristi korupcijskih ravnanj

Koristi zaradi korupcije niti v enem primeru ni bilo zaznati za državo oziroma lokalno skupnost. Iz analize namreč izhajajo le negativne posledice za lokalno skupnost, družbo, okolje in prostor ter državni (oziroma lokalni) proračun. Omenjene posledice največkrat nastanejo na ravni države na področju upravnih postopkov in javnih naročil, kjer posamezniki ne spoštujejo temeljnih načel javnega naročanja, predvsem načela enakopravne obravnave ponudnikov, preglednosti in gospodarnosti. Gospodarnost je kot ključni problem poudarjen tudi pri razpolaganju z lokalnim premoženjem – predvsem glede nepremičnin (zemljišča, objekti ipd.), saj odgovorne oziroma uradne osebe na lokalni ravni ne ravnajo v skladu z določili področnih aktov in z dobrinami razpolagajo na subjektivni in pristranski način.

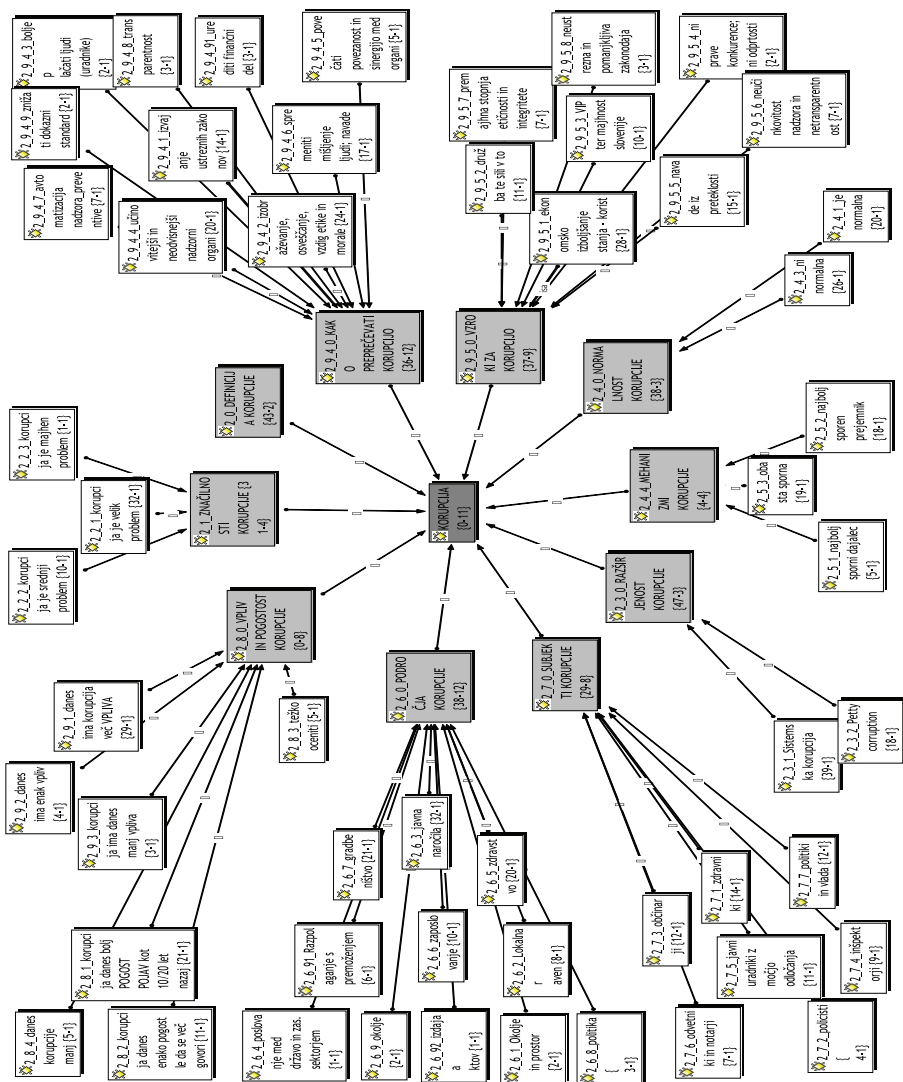
Načelna mnenja oziroma zaključne ugotovitve v konkretnih primerih tako med drugim kažejo izjemno hude posledice zaradi korupcijskih ravnanj v obliki oškodovanja bivalnega okolja in prostora v Republiki Sloveniji, na primer:

- *»Dokončanje postopkov urejanja prostora in graditve objektov na podlagi napačnih prilog prostorsko in prostorsko izvedbenih aktov oziroma omejitev v nasprotju s predpisi o urejanju prostora in graditvi objektov bi imelo za posledico legalizacijo nelegalnih posegov v prostor, kar predstavlja korist investitorju. Takšna ravnanja uradnih oseb javnega sektorja in odgovornih oseb zasebnega sektorja, kot tudi ravnanje pobudnikov, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, ustreza definiciji korupcije po 3. alineji 2. člena ZPKor.« (NM 41);*
- *»... poseg v zaokroženo celoto najboljših kmetijskih zemljišč, ki bo znatno spremenila pomen te celote in namen, s tem pa v največji možni meri tudi vrednost teh zemljišč.« (NM 73);*
- *Po nasprotnem argumentu izhaja, da je bilo območje Volovje rebri znotraj predvidenega območje regijskega parka Snežnik oziroma Nature 2000 glavna ovira odločitvam za gradnjo vetrne elektrarne na tem območju. To je bil tudi razlog, da je bilo območje Volovje rebri v nasprotju z strokovnimi ocenami projektne skupine MOP izloženo iz Nature 2000. Komisija se pri tem ne spušča v oceno, kakšen je bil pri tem motiv udeleženih uradnih oseb, pač pa na podlagi zgornjih ugotovitev in gradiv pritrjuje prijavitelju, ki v zahtevi za izdajo načelnega mnenja izraža kritiko, da so uradne osebe ministrstva za okolje in prostor z opustitvijo dolžnega nadzora ravnale v nasprotju z obveznimi političnimi usmeritvami Državnega zbora, predpisi in strokovnimi podlagami za ohranjanje in zavarovanje naravnega okolja. ... Komisija za preprečevanje korupcije meni, da ravnanje uradnih oseb MOP, zlasti njihovo dosledno opuščanje presoje pomembnih naravovarstvenih argumentov zoper gradnjo vetrnih elektrarn na območju Volovje rebri, kar je prispevalo k odločitvam za postavitev teh elektrarn, predstavlja kršitev načel previdnosti in dopustnosti iz ZVO-1, kot so opisana zgoraj. To predstavlja kršitev dolžnega ravnanja, kot ga definira ZPKor. (NM 74);*
- *»V nadaljevanju pa je kljub vsem opozorilom in dejstvom, ki so z utemeljeno prepričljivostjo dokazovala, da bo sklenitev urbanistične pogodbe škodovala javnemu interesu občine in pravicam ljudi, ki živijo na območju gradnje, urbanistično pogodbo podpisal v nasprotju z zakonskimi določili in občinskimi akti o pristojnostih in odločitvah občinskega sveta, ugotovitvami nadzornega odbora občine in predhodnimi pogoji, ki jih je občina določila investitorju.« (NM 105);*

- *»..odgovorne osebe občin investitorjem s takšnimi nezakonitimi ravnanji omogočajo tudi neupravičene koristi, na primer v obliki zagotovitev več parkirnih prostorov, kot je to določeno z drugimi pravilniki, definiranja pogojno zazidljivega območja kmetije, definiranja pogojev za postavitev pomožnih objektov, določanja toleranc, dovoljevanja gradenj in dopuščanja posegov oziroma v izognitvi dolgotrajnih postopkov spreminjanja in sprejemanja vsebinskih popravkov prostorskih aktov. Ker se občine očitno velikokrat poslužujejo takšnih »hitrejših« postopkov (ena izmed občin je komisiji pojasnila, da so pri malih spremembah zgolj sledili praksam drugih občin, ki so podobne probleme reševale s sprejetjem tehničnih popravkov), in ker so lahko pri tem spodbujene s strani zainteresiranih posameznikov, to predstavlja visoko tveganje za nastanek koruptivnih ravnanj oziroma za subjektivno in pristransko postopanje odgovornih oseb, s katerim se zasleduje (tudi) zasebne interese, ki niso nujno enaki oziroma so lahko celo v nasprotju z javnim interesom, pri katerem je poudarjeno varstvo in zaščita okolja in prostora.« (NM 2-2012).*

2.3 Analiza razgovorov

Z razgovori smo pridobili potreben vpogled v značilnosti korupcije, vpliv korupcije na pravno državo in kako bi jo preprečili oziroma kateri so vzroki za njen nastanek. Zaključki so razvidni iz spodnje slike 2: Korupcija – mrežni pregled zaključkov (razgovori).



Slika 2: Korupcija - mrežni pregled zaključkov (razgovori)

a) O korupciji in njenih značilnostih

Na podlagi mnenj respondentov smo ugotovili, da je največ korupcije pri javnih naročilih. Sledijo področja gradbeništva, zdravstva, zaposlovanja, lokalne samouprave, razpolaganja s premoženjem in druga. Na dnu lestvice je med drugim tudi področje okolja in prostora. Subjekti, ki bi bili po mnenju respon-

dentov najbolj dojemljivi za korupcijo, so zdravniki. Za njimi (po vrstnem redu od najbolj koruptivnih do najmanj) so zaposleni na občinah, politiki, javni uslužbenci, ki imajo pooblastilo odločanja, inšpektorji in drugi subjekti. Iz analize razgovorov tudi izhaja, da sta izboljšanje gospodarskega položaja oziroma pridobivanje koristi (torej pohlep) **največji motiv in vzrok** za nastanek korupcije v Sloveniji. **Drugi najpogostejši vzrok** so navade iz preteklosti, kjer so ljudje v nekdanji Jugoslaviji iskali načine, kako zaobiti sistem in pravila igre. **Tretji vzrok** za korupcijo pa je sistemski, saj sistem vpliva na povečanje korupcije. V zvezi s tem so respondenti opozarjali, da *»moraš pač plavati s tokom, drugače sam postaneš odklonski«*.

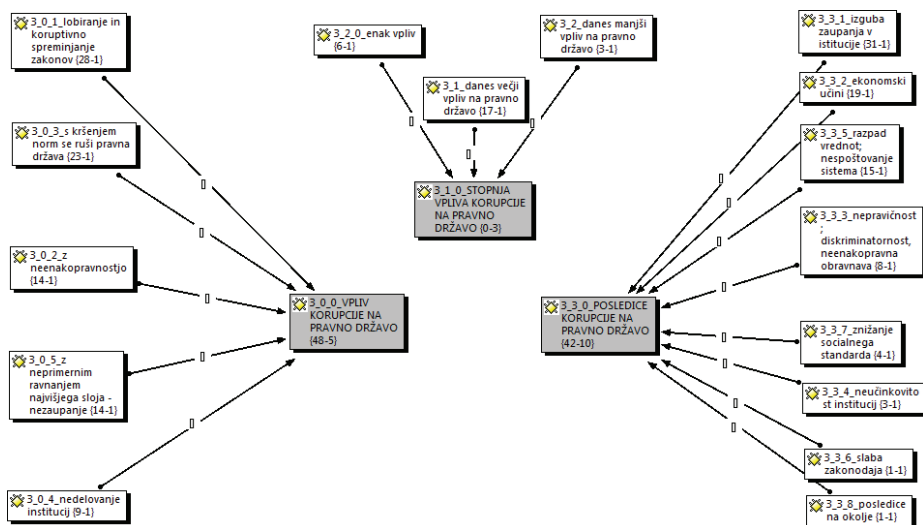
Metode oziroma načine ustreznega preprečevanja korupcije anketiranci vidijo v naslednjih stvareh oziroma dejanjih:

- **Izobraževanje, ozaveščanje ter dvig etike in morale** pri najvišjih funkcionarjih države (ti kvarijo ugled institucij in znižujejo zaupanje splošne javnosti v pravno državo, zaradi česar prihaja do zniževanja kakovosti moralnih vrednot v celotni družbi in zvišuje toleranco do korupcije) in otrocih (več vzgoje o vrednotah in ničelni toleranci do korupcije). Na tak način bi morali ljudje **spremeniti svoje mišljenje**, saj se drugače proti korupciji ne moremo boriti.
- **Učinkovitejši in neodvisni organi nadzora ter izvajanje zakonov**, saj imamo po mnenju anketirancev na deklaratorni ravni stvari urejene tako, kakor je treba, v praksi pa organi nadzora predpisov ne izvajajo učinkovito in ustrezno.
- **Avtomatizacija nadzora in preventive**. Respondenti v nasprotju s svetovnim mnenjem, da je boljša in večja avtomatizacija ugotavljanja korupcije na prvem mestu, takšno ugotavljanje oziroma nadzor dajejo na tretje mesto.
- **Povečati sodelovanje in povezanost med organi**. Eden izmed zadnjih ukrepov, ki so ga respondenti navedli, je povečati in zagotoviti povezanost vseh pristojnih organov v boju proti korupciji. Če bi drugi ukrepi ne bili učinkoviti, bi se problem lahko reševal le s povezovanjem organov. To sovpada z mnenjem respondentov, da je *»treba nekomu 10.000-krat in preko različnih organov dokazati, da je kriv, preden se sploh kaj premakne«*.

b) O pravni državi

Pojem pravne države je razumljen na dva načina – strogo formalno (kakor ga definirajo strokovnjaki in strokovna literatura) in zaznavno (subjektivni pogled na pravno državo, ki je odvisen od vsakodnevnih življenjskih dogodkov). Ne glede na razlike respondenti največkrat poudarjajo spoštovanja ustave in zakonov vseh in enakopravno obravnavo vseh subjektov. Enako menijo glede težav pravne države in kršitev ustavnega načela zakonitosti, da morajo biti zakoni jasni, pregledni in v skladu z ustavo. Odstotek takšnega mnenja je izjemno visok (62 %). Pri značilnostih in težavah pravne države, ki so jih poudarili respondenti, ne gre izpustiti dejstva, da so s skoraj vsemi težavami posredno ali neposredno povezani najvišji funkcionarji oziroma politični akterji, ki s svojim zgledom in korupcijskim ravnanjem za zadovoljevanje le (svojih) osebnih interesov kvarijo splošno podobo pravne države v Sloveniji. Glavna težava pravne države je torej nespoštovanje pravil igre – ustave in zakonov, s čimer se okoriščajo le določene skupine posameznikov, kar je hkrati tudi opredelitev korupcije.

c) O vplivu korupcije na pravno državo



Slika 3: O vplivu korupcije na pravno državo

Vsi respondenti brez izjeme menijo, da korupcija negativno vpliva⁶ na pravno državo. Kakor izhaja iz zgornje slike 2, se je največ (62 %) anketirancev opredelilo, da korupcija vpliva na pravno državo s koruptivnim sprejemanja zakonov oziroma nezakonitim lobiranjem za sprejetje določenih vsebin zakona. Tudi drugi najpogostejši vpliv korupcije na pravno državo je povezan z vladavino prava oziroma zakoni ter drugimi predpisi, in sicer njihovo neposredno kršenje. Oseba, ki s koruptivnim ravnanjem krši neko pravilo, hkrati krši tudi načelo pravne države – vezanost izvršilne veje oblasti na ustavo in zakon. Da korupcija vpliva na pravno državo z neenakopravno obravnavo ljudi (tretji način), je menilo 14 respondentov oziroma 31 % celotne populacije. Četrta oblika vpliva korupcije na načela pravne države je po mnenju respondentov tudi neprimerno obnašanje in ravnanje najvišjih funkcionarjev v Republiki Sloveniji ter s tem povezan slab zgled drugim državljanom.

3 ZAKLJUČEK

Na podlagi analize korupcijskih primerov in razgovorov smo ugotovili, da korupcija negativno vpliva na načela pravne države tudi na področju okolja in prostora, in sicer se to kaže predvsem v kršitvi načela zakonitosti in enakopravnega obravnavanja, ki sta bistveni sestavini načela poštenosti (glej: Tičar et. al., 2010) in pravne države, kakor jo opredeljuje Ustava Republike Slovenije.

Glede na razmerje kršitev med državno oziroma lokalno ravni smo ugotovili, da je izredno veliko kršitev na ravni lokalne samoupravne skupnosti med drugim prav na področju okolja in prostora. Komisija v svojih dokumentih ugotavlja in kakor smo ugotovili v raziskavi o neformalnih mrežah, da gre za značilno okolje, kjer so zaradi geografskih značilnosti (manjši skupni prostor) še posebej izrazite osebne povezave med ljudmi – in s tem tudi med lokalnimi oblastniki in funkcionarji (župani, podžupani, občinskimi svetniki). Prav tako gre za manjši nadzor in nezmožnost sankcioniranja (glede na določbe Kazenskega zakonika Republike Slovenije) kolektivnih organov (občinskega sveta, ki je edini organ odločanja v občini) za posamezna kazniva dejanja.

⁶ Najznačilnejše negativne posledice korupcije so: a) izguba zaupanja v institucije; b) negativni gospodarski učinki; c) razpad vrednot in d) nepravilnost, diskriminatornost in neenakopravna obravnavo.

V delu smo ugotovili ključne značilnosti, težave in področja – torej elemente korupcije in njenega vpliva na različne subjekte. S tem so prikazana tudi tveganja za nastanek koruptivnih ravnanj, na podlagi katerih je treba vzpostaviti standarde za preprečevanje korupcije. Strinjamo se namreč z van Duynejem (2004), ki pravi, da če poznamo vzroke za nastanek korupcije in *modus operandi* storilcev v konkretnih primerih, potem so mogoči tudi učinkoviti ukrepi za preprečitev takšnih ravnanj. Pomemben je torej najprej ugotoviti težave in značilnosti okolja⁷ (npr. delovanje organizacije, značilnosti korupcije), saj je šele nato mogoče sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi bi negativne vplive na okolje preprečili.

Na podlagi analize so v zaključnih ugotovitvah predlagani naslednji ukrepi: povečanje učinkovitosti delovanja represivnih in preventivnih institucij s povečanjem števila kadrov, izobraževanju in proračunom; vzpostavitev skupne mreže javnih zbirk, ki bi vključevala podatke iz AJ PES, GVIN, evidenco obsojenih oseb, evidenco Policije, Komisije za preprečevanje korupcije, zbirko nepremičnin, zemljiško knjigo, Supervisor; povečanje proaktivnega delovanja organov odkrivanja, pregona in preventive; izvajanje, nadgradnja in posodobitev akcijskega načrta o uresničevanju resolucije o preprečevanju korupcije; oblikovanje zakonodaje za področje javnih zavodov, saj so po ugotovitvah raziskav in statističnih podatkih o korupcijskih ravnanjih ti zelo obremenjeni s korupcijo; vzpostaviti nadzorni mehanizem nad zakonodajnim postopkom (večja skrbnost za jasnost besedil, zakonitost postopkov (hitri in skrajšani postopki)), večja in obvezna vključenost javnosti v zakonodajni postopek, uvesti obvezno izogibanje nasprotja interesov tudi med poslance; ciljno ozaveščanje in izobraževanje o korupciji ter boju proti njej; avtomatizacija javnih naročil (primer Bolgarije in Mehike); ustrezno upoštevanje zakonov v Sloveniji itd.

4 LITERATURA

Dobovšek, B. (2002). Sodobni problemi korupcije v upravi. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija v javni upravi* (str. 43–53). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

Dobovšek, B. (2008). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

⁷ Načrti integritete, ki so po ZIntPK obvezno orodje za javni sektor, omogočajo prav to.

- Dobovšek, B. in Meško, G. (2008). Informal networks in Slovenia: A blessing or a curse? *Problems of Post-Communism*, 55(2), 25–37.
- Dobovšek, B. in Škrbec, J. (2011). The impact of corruption on the rule of law in Slovenia. V G. Antonopoulou et al. (ur.), *Usual and unusual organising criminals in Europe and beyond: Profitable crimes, from underworld to upper world* (str. 17–32). Antwerpen: Maklu.
- Evropska komisija. (2012). *Special eurobarometer 374. Corruption*. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf
- Heidenheimer, A. (2002). Perspectives on the perception of corruption. V A. J. Heidenheimer in M. Johnston (ur.), *Political corruption: Concepts & contexts* (3rd ed.) (str. 141–155). New Jersey: Transactions Publishers.
- Jager, M. (2003). The market and criminal law: The case of corruption. V P.C. van Duyne, K. von Lampe in J. L. Newell, (ur.), *Criminal finances and organising crime in Europe* (str. 153–173). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Klemenčič, G. (2000). Procesne dileme pri korupcijskih kaznivih dejanjih – policijska provokacija. *Podjetje in delo*, 26(6–7), 1041–1068.
- Klemenčič, G. (2004). Policijska provokacija in korupcijska kazniva dejanja. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija v gospodarstvu* (str. 9–23). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava.
- Komisija za preprečevanje korupcije. (n. d. F). *Ravnanje župana občine Trebnje je nedopustno*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/07/2012/ravnanje-zupana-obcine-trebnje-je-nedopustno>
- Kregar, J. (1997). Korupcija. *Financijska praksa*, 21(5–6), 893–898. Pridobljeno na <http://www.ijf.hr/pojmovnik/korupcija.htm>
- Kregar, J. (2006). Globalizacija i regulacija. V E. Matanović, A. Milardovi, D. Pauković in D. Vidović (ur.), *Globalizacija i neoliberalizem: refleksije na hrvatsko društvo* (str. 83–97). Zagreb: Centar za politološka istraživanja.
- Kregar, J. (2010). *Izgradnja institucija: etika i korupcija*. Zagreb: Pravna fakulteta.
- Lambsdorff G., J., Taube, M. in Schramm, M. (2005). *The institutional economics of corruption*. London: Routledge.
- Muhr, T. in Friese, S. (2004). *User's manual for Atlas.Ti 5.0* (2nd ed.). Berlin: ATLAS.ti. Pridobljeno na <http://www.atlasti.com/uploads/media/atlman.pdf>
- pravne_drzave
- Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete RS. (2004). *Uradni list RS*, (85/04).
- Rose-Ackerman, S. (2010). Corruption: Greed, culture, and the state. *The Yale Law Journal Online*. Pridobljeno na http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1709571_code355401.pdf?abstractid=1648859&mirid=1

- Šelih, A. (2000). Poskus kriminološke razlage korupcije. *Podjetje in delo*, 26(6-7), 1007-1013.
- Škrbec, J. (2006). *Neformalne mreže (primer Slovenije)* (Diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
- Tičar, B, Bohinc, R., Nahtigal, M. (2010). *Recepcija rimske antične vrednote fides - poštenosti in zvestobe dani besedi - v sodobnem slovenskem upravnem pravu*. *Acta Histriae*, 2010, letn. 18, št. 4, str. 847-864.
- Van Duyne, P. C. (1997). Organized crime, corruption and power. *Crime Law and Social Change*, 26(3), 201-238.
- Van Duyne, P. C. (2004). Fears, naming and knowing: an introduction. V Duyne et al. (ur.) *Threats and phantoms of organized crime, corruption and terrorism* (str. 1-21). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vande Walle, G. (2010). The continuum of conflict of interest: From corruption to clubbing and the underlying risks at victimisation. V G. Vynckier, M. Easton, M. Cools, G. Vande Walle et al. (ur.), *Safety, societal problems and citizens perceptions: New empirical data, theories and analyses* (str. 203-219). Antwerpen: Maklu.

O AVTORJIH:

Bojan Dobovšek je izredni profesor za kriminalistiko na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

Jure Škrbec je doktor varstvoslovja, višji svetovalec na Komisiji za preprečevanje korupcije in asistent na področju kriminalistike na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

UGOTOVITVE RAČUNSKEGA SODIŠČA PRI IZVAJANJU OKOLJSKIH REVIZIJ, KI BI LAHKO VSEBOVALA ZNAKE KORUPCIJE

Samo Jereb

POVZETEK

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) že več let izvaja okoljevarstvene revizije, saj je varovanje okolja pomembno za obstoj človeštva v prihodnje. Vendar stroški izvajanja dejavnosti, povezanih z varovanjem okolja, pri gospodarskih družbah in zasebnikih zaradi povečanih okoljevarstvenih zahtev niso več zanemarljivi, zato lahko z izogibanjem tem stroškom v veliki meri povečujejo svoje dobičke. Sprejeta strategija ureditve posameznega področja, ki uvaja spodbude za udeležence v procesih varovanja okolja, razumljiva in določna zakonodaja, hitro odločanje upravnih organov ter pravočasno in kakovostno izvajanje nadzora nad delovanjem udeležencev v sistemu so zato ključnega pomena za doseganje načrtovanih ciljev. Žal računsko sodišče pri izvajanju okoljskih revizij ugotavlja, da so ureditve na področju varovanja okolja marsikdaj pod vplivom interesnih skupin, pristojno ministrstvo in občine pa svojih nalog ne opravljajo hitro in strokovno niti pri odločanju v upravnih zadevah in še manj pri nadzoru. Zato so v prispevku prikazane le nekatere pomembnejše ugotovitve računskega sodišča, pri katerih bi lahko obstajali znaki korupcije.

Ključne besede: računsko sodišče, okoljske revizije, dimnikarska služba, ravnanje z odpadki, upravljanje z vodami.

1 UVOD

Okoljsko revidiranje se je začelo v začetku 70. let prejšnjega stoletja v Združenih državah Amerike in v Zahodni Evropi. V tem obdobju so razvite države pospešeno sprejemale obsežno okoljsko zakonodajo, da bi omejile škodljive posledice dejavnosti podjetij na okolje. Vrhovne revizijske institucije (v nada-

ljevanju: VRI) po svetu so se ob vedno večji ozaveščenosti o vedno hujšem ogrožanju okolja začele zavedati ključne vloge države pri oblikovanju ustreznih ukrepov za omejevanje škodljivih posledic na okolje in za učinkovito in uspešno reševanje in odpravo okoljskih problemov, zato so začele izvajati okoljske revizije v javnem sektorju. Okoljsko revidiranje v javnem sektorju pomeni, da VRI v skladu s svojim mandatom podajo neodvisno in objektivno oceno, ali:

- vlade izpolnjujejo sprejete mednarodne sporazume o varovanju okolja,
- je v državi vzpostavljen celovit in ustrezen institucionalni okvir za učinkovito zaščito in ohranitev okolja,
- je v državi vzpostavljen učinkovit nadzor izvajanja domače zakonodaje tako, da se lahko uresničujejo zastavljeni strateški cilji varovanja in zaščite okolja, in
- so bila javna sredstva za obravnavo in reševanje okoljskih problemov porabljena smotrno.

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo, s pristopom k izvajanju mednarodnih sporazumov na področju varovanja okolja, z vključevanjem načel zagotavljanja okoljskih ravnovesij in udejanjanja koncepta trajnostnega razvoja kot temeljnih razvojnih ciljev v strateških razvojnih dokumentih, se je okoljska ozaveščenost v Sloveniji močno povečala. Posledično se je povečal tudi pomen uvajanja okoljskih revizij, ki so postale del rednih dejavnosti računskega sodišča. Računsko sodišče izvaja okoljske revizije na podlagi Zakona o računskem sodišču (2011), Poslovnika računskega sodišča (2011) in Napotila za izvajanje revizij (2013), ki napotuje na uporabo mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI, evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI ter smernic okoljskega revidiranja, ki jih je sprejela delovna skupina za okoljsko revidiranje pri INTOSAI. Računsko sodišče je aktivni član delovne skupine za okoljsko revidiranje pri EUROSAI in INTOSAI. Ker je revidiranje varovanja okolja splošno sprejeta usmeritev VRI, obenem pa varovanje okolja nima administrativno določenih meja območij, računsko sodišče nekatere okoljske revizije izvaja tudi v sodelovanju z drugimi VRI, ki se srečujejo z enakimi težavami pri varovanju okolja oziroma vplivi na okolje ali posledicami onesnaževanja, ki segajo na območje več držav.

Dejavnosti varovanja okolja ali plačilo okoljskih dajatev lahko v precejšnji meri povečujejo stroške delovanja gospodarskih družb ali drugih organizacij. Izogibanje tem stroškom lahko tako v precejšnji meri prispeva k njihovemu poslovnemu izidu. Posledično obstajajo korupcijska tveganja ne le pri upravnih postopkih, ampak tudi pri izvajanju nadzora nad spoštovanjem okoljske zakonodaje. Prav tako skušajo interesne skupine vplivati na sistemske ureditve posameznih področij in poznejše sprejetje predpisov, določanje izjem ali sistemsko neurejeno zakonodajo ali na neizvajanje sprejete zakonodaje, kar jim vse omogoča izogibanje njihovim obveznostim. Računsko sodišče s svojimi revizijami prepoznava sistemske težave in odkriva določena konkretna ravnanja, ki lahko vsebujejo znake korupcije, kakor so opredeljeni v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (2011, v nadaljevanju: ZIntPK), in sicer kot *“vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in 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 obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega”*. Odkriva lahko tudi sume storitve kaznivih dejanj zoper okolje, kakor so opredeljena v dvaintridesetem poglavju Kazenskega zakonika (2012 v nadaljevanju: KZ-1), pri čemer obstajajo določene omejitve pri delu računskega sodišča, saj ne preiskuje kaznivih dejanj, povezanih s konkretnimi dejanskimi posledicami s hudimi telesnimi poškodbami, ali dejanske škode kakovosti zraka, zemlje ali vode ali živalim ali rastlinam. Prav tako lahko ugotavlja sume drugih kaznivih dejanj, povezanih z upravljanjem z javnimi sredstvi, med katerimi bo v prihodnje še zlasti pomembna določba 257. a člena KZ-1, s katero je bil tudi na pobudo računskega sodišča zakon dopolnjen v letu 2011. Postopek izvajanja revizije in pristojnosti računskega sodišča marsikdaj ne omogočajo zadostne presoje razlogov za ravnanja revidirancev, da bi odkrili motive (naklep) za storjena dejanja, na podlagi katerih bi lahko podali ovadbe organom pregona ali prijave Komisiji za preprečevanje korupcije. V okviru sodelovanja s Komisijo za preprečevanje korupcije smo večino revizijskih poročil s področja okoljskih revizij predali komisiji, poleg tega pa so vsa poročila javno objavljena na naših spletnih straneh. Zato so v prispevku predstavljene nekatere pomembnejše ugotovitve računskega sodišča v okoljskih revizijah; opredelitev, ali gre v navedenih primerih za korupcijo ali ne oziroma morda celo za storitev kaznivih dejanj, pa prepuščamo pristojnim organom.

2 UGOTOVITVE V REVIZIJSKIH POROČILIH

Ker so podrobnejše okoliščine in ugotovitve v posameznih primerih razkrite v revizijskih poročilih, dostopnih na spletnih straneh računskega sodišča, so v prispevku navedene le okvirne ugotovitve računskega sodišča v posameznih primerih, in sicer iz revizijskih poročil:

- izvajanje dimnikarske službe;
- izvajanje zakona o vodah;
- sanacija starih bremen industrijskih odpadkov in nedovoljenih odlagališč gradbenih odpadkov;
- izbira lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov (v nadaljevanju: NSRAO);
- ravnanje z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki;
- pravilnost poslovanja pri upravljanju in razširitvi odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh.

2.1 Dimnikarska služba

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri podeljevanju koncesij za izvajanje dimnikarske službe in nadzoru nad izvajanjem te službe v letih od 2004 do 2006 . V letu 2013 je izdalo novo revizijsko poročilo, saj je izvedlo t. i. revizijo follow up za obdobje od 2009–2011.

Ugotovitve so deloma posledica določitve pristojnosti v novem Zakonu o varstvu okolja (2006, v nadaljevanju: ZVO-1), ki določa pristojnosti za zagotavljanje državnih oziroma občinskih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) v 148. oziroma 149. členu ZVO-1 v letu 2004. Ministrstvo ni predlagalo prenosa pristojnosti z občin na državo za izvajanje te GJS v prvotnem predlogu novega zakona. Navedeni prenos pristojnosti za zagotavljanje dimnikarske službe na državo je bil predlagan šele s spremembami v postopku sprejemanja zakona, zato ministrstvo na prevzem odgovornosti za zagotavljanje te GJS ni bilo pripravljeno. Prehodne določbe zakona so bile napisane nekoliko prenačljeno, zato so povzročale nejasnosti glede izvedbe tega prenosa in določitve koncesijskega obdobja. Državni zbor je sicer pozneje sprejel izvirno razlago, ki

jo je Ustavno sodišče razveljavilo, saj je Državni zbor z njo urejal dodatne (druge) vsebine, ni pa pojasnjeval uporabe obstoječih zakonskih predpisov.

V revizijskih poročilih Pravilnost in smotrnost podelitve koncesij za izvajanje dimnikarske službe (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2008) in Izvajanje dimnikarske službe (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2013) smo ugotovili, da ministrstvo:

- ni imelo oblikovane strategije izvajanja dimnikarske službe in izdelanega celotnega in popolnega pregleda o načinu izvajanja dimnikarske službe v občinah in njenih izvajalcih;
- ni izvedlo primerjave prednosti in pomanjkljivosti licenčnega modela izvajanja dimnikarske službe s koncesijskim ter ni analiziralo možnosti in posledice morebitnega prehoda na licenčni sistem po prenehanju veljavnosti koncesijskih pogodb za Republiko Slovenijo;
- ni sproti in v razumnem času poskrbelo za podelitev koncesij, saj so se zadnje podelile v letu 2012, torej 8 let po spremembi zakonske ureditve, vmes pa so bila določena koncesijska območja brez ustrezno izbranega izvajalca, številne odločbe o podelitvi koncesij pa so bile zaradi pritožb glede postopka in uporabe meril za izbiro koncesionarja (predvsem odstotka dela posameznih oseb na posameznem dimnikarskem območju) v sodnem postopku;
- v koncesijskih pogodbah ni določilo pravilnega števila potrebnih zaposlenih dimnikarjev in je določilo napačen rok za izpolnitev pogojev glede potrebnega števila zaposlenih dimnikarjev;
- za pripravo predlogov začasnih odločb o izvajanju dimnikarske službe za dimnikarski območji Ljubljana I in II v skrajšanem postopku ni imelo izpolnjenih pogojev za uporabo nujnih ukrepov, eden izmed vlagateljev pa je bil izbran, čeprav ni poslal popolne vloge o zainteresiranosti za izvajanje dimnikarske službe;
- ni sproti in pravočasno odločalo o prenosu koncesij, saj je do 31. 12. 2011 izdalo le dve soglasji za prenos koncesij, v reševanju pa je imelo 26 vlog za prenos koncesij, ki so jih predložili koncesionarji za odstop koncesije na posameznem dimnikarskem območju;
- ni izvedlo nobenega odvzema koncesije, niti ni začelo s postopki za odvzem pri koncesionarjih na 133 dimnikarskih območjih zaradi kršitev, za

- katere je v skladu s predpisi in koncesijskimi pogodbami predviden odvzem koncesije oziroma enostranski odstop od koncesijske pogodbe;
- ni sprejelo oziroma predlagalo v sprejem nobene spremembe in dopolnitve predpisov ali novega predpisa, ki bi natančneje urejal delovanje in pravila dimnikarske službe (vsebina storitev, pogostost opravljanja storitev ipd.);
 - pred spremembami cene minute storitev dimnikarske službe ni izdelalo izračuna cene storitev dimnikarske službe in ni izvedlo analize prednosti in pomanjkljivosti zaračunavanja cen storitev dimnikarske službe po časovnih normativih in po tarifah. Zato je med leti 2007 in 2011 vsako leto spreminjalo obračunski sistem in s tem povzročalo nejasnosti pri izvajalcih in uporabnikih storitev dimnikarske službe;
 - ni vzpostavilo učinkovitega sistema nadzora nad izvajanjem dimnikarske službe, saj do 31. 12. 2011:
 - ⇒ ni vzpostavilo in vodilo evidence kurilnih naprav in evidence storitev dimnikarske službe, čeprav bi ju moralo voditi od 1. 1. 2007; ni pripravilo spletnega programa in obrazcev, s katerimi bi koncesionarji sporočali podatke o vpisih, izbrisih in spremembah podatkov o malih kurilnih napravah ter podatke o izvedenih storitvah dimnikarske službe;
 - ⇒ od koncesionarjev ni zahtevalo poročil o spremembah števila kurilnih naprav in opravljenih storitvah dimnikarske službe, zato ni bilo mogoče določiti pravilnega števila ustrezno usposobljenih dimnikarjev za izvajanje dimnikarske službe na posameznem dimnikarskem območju;
 - ⇒ ni izvajalo ustreznega nadzora nad izpolnjevanjem pogojev koncesionarjev glede števila zaposlenih dimnikarjev in njihove strokovne usposobljenosti;
 - ⇒ od 34 koncesionarjev ni pridobilo dokazil o plačilu letnih zavarovalnih premij za zavarovanje odgovornosti koncesionarjev za škodo, ki bi jo povzročili pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem dimnikarske dejavnosti, in o tem ni vodilo evidence;
 - ⇒ ni pridobilo poročil o opravljanju dimnikarske službe za leti 2009 in 2010 od vseh koncesionarjev, večine podatkov iz poročil o opravljanju dimnikarske službe pa ni analiziralo;
 - ⇒ ni začelo z izvedbami načrtovanih strokovnih nadzorov pri izbranih koncesionarjih, od že začelih strokovnih nadzorov pa je zaključilo le enega;

⇒ Inšpekcija za okolje in naravo ni obravnavala vseh prejetih prijav v zvezi z izvajanjem dimnikarske službe, pri čemer se je odstotek obravnavanih prijav zniževal, saj je v letu 2009 obravnavala tretjino, v letu 2010 četrtno, v letu 2011 pa le petino prejetih prijav.

Sume koruptivnih ravnanj bi verjetno veljalo preveriti že v postopku sprejemanja ZVO-1. Vsekakor pa pristop ministrstva k podeljevanju koncesij ter neaktivnost pri urejanju vsebin GJS in nadzora nad izvajalci GJS kažeta, da ministrstvo predvsem ni imelo interesa za pregledno ureditev tega področja, na kar so v določeni meri gotovo vplivali tudi nekateri izvajalci te GJS.

2.2 Izvajanje zakona o vodah

Računsko sodišče je izdalo revizijsko poročilo Pravilnost in smotrnost poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju Zakona o vodah (v nadaljevanju: ZV-1) in podzakonskih predpisov v letih od 2002 do 2006 (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2008a). V letu 2013 je izdalo novo revizijsko poročilo Izvajanje Zakona o vodah (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2013a), saj je izvedlo t. i. revizijo "follow up" za obdobje 2009–2010.

Področje upravljanja z vodami in rabe vode do konca leta 2010 ni bilo celovito strateško urejeno, saj ministrstvo v predpisanem roku do konca leta 2009 ni pripravilo ključnega strateškega dokumenta, načrta upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja. Dolgoročni cilji, pogoji in prednostne rabe vode zato niso bili določeni in tako niso bile vzpostavljene enotne podlage za trajnostno odločanje o rabi vode. Načrt upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015 (v nadaljevanju: načrt upravljanja voda) je bil sprejet avgusta 2011, vendar pa v okviru tega dokumenta še ni izdelana celovita ekonomska analiza rabe vode, ki bi bila podlaga za določitev cene za posamezne vrste rabe vode v skladu z načelom "povzročitelj obremenitve plača".

Ministrstvo vodnih pravic ni podeljevalo pravočasno. Konec leta 2010 še ni rešilo vseh vlog za podelitev vodnega dovoljenja, ki jih je do predpisanega roka, to je do 10. 8. 2004, prejelo od zavezancev po 199. členu ZV-1, ki so ob uveljavitvi zakona vodo že rabili, vendar pa niso imeli podeljenega ustreznega

vodnega dovoljenja. Ministrstvo tudi ni rešilo vseh vlog za nameravano rabo vode, ki jih je prejelo do leta 2010. Postopki podeljevanja vodnih dovoljenj so bili dolgotrajni, saj so v povprečju presegli predpisani rok za izdajo vodnega dovoljenja za skoraj devet mesecev.

Ministrstvo do konca leta 2010 ni rešilo 310 vloženih pobud za pripravo koncesijskega akta, od teh pa je bilo več kakor 60 vlog zavezancev po 199. členu ZV-1, ki so ob uveljavitvi zakona vodo že rabili, niso pa imeli podeljene koncesije. Ministrstvo je pri podeljevanju koncesij zavezance po 199. členu ZV-1 obravnavalo neenakopravno in selektivno. Tiste, ki jim je koncesije podelilo, je obremenilo s plačevanjem koncesnin, večina pa koncesnin ni plačevala, ker jim ministrstvo ni pravočasno podelilo koncesij. Subjektom, ki jim ni odmerilo koncesnin, je omogočilo neupravičeno boljši konkurenčni položaj v primerjavi s subjekti, ki koncesnino plačujejo. Ocenjeni znesek premalo zaračunanih koncesnin, ki bi morale biti vplačane v državni in občinske proračune, je v letih 2009 in 2010 znašal najmanj 6.589.401 evrov, v obdobju od 2005 do konca leta 2011 pa najmanj 16 milijonov evrov.

Do konca leta 2010 ministrstvo ni vzpostavilo točne, popolne in zanesljive evidence vlog za pridobitev vodnih pravic in evidence podeljenih vodnih pravic. Vodni kataster ni vseboval popolnih in točnih podatkov o popisu voda in vodne infrastrukture. Obstoječe evidence o podeljenih vodnih pravicah, popisu voda in vodnih objektih ter napravah zato niso bile popolne podlage za odločanje o podeljevanju vodnih pravic.

Ministrstvo ni pravočasno pripravilo in predložilo v sprejem predpisa, ki določa merila za določitev višine, načina in roka za plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem. V letih 2009 in 2010 je bilo zato premalo zaračunanih in v državni proračun vplačanih najmanj 3.051.266 evrov za pridobitev vodnega dovoljenja, v letih od 2005 do 2011 pa najmanj 8 milijonov evrov.

Nadzor nad nepooblaščenimi odvzemi vode ni bil celovit, ker Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor ni imel vseh podatkov za načrtovanje in zato inšpekcijskih nadzorov nepooblaščenih rabe ni redno izvajal. Tako ni bila ugotovljena nepooblaščen raba vodnega dobra za pristanišča in sidrišča, zaradi česar noben izvajalec te dejavnosti ni plačeval koncesnin, v letu

2009 pa tudi ne vodnega povračila. Ob ugotovitvi nepooblaščne rabe vode v letu 2010 je inšpektorat naložil le ukrep prijave zavezanca v sistem in plačevanje ustreznih dajatev od inšpekcijskega nadzora naprej, kar ni pravično do drugih prijavljenih uporabnikov in druge zavezanca odvrča od samoprijave v sistem.

Upravljanje z vodnimi izgubami ni bilo učinkovito, saj ministrstvo ni pripravilo enotne metodologije njihovega merjenja. Podatki ministrstva o izgubah vodovodnih sistemov zato med seboj niso bili primerljivi in niso bili ustrezna podlaga za načrtovanje ukrepov za zmanjševanje vodnih izgub.

Ministrstvo ni učinkovito upravljalo s sredstvi sklada za vode. V ta sklad se niso vplačevala vsa vplačila za vodno pravico, ki so viri sklada, ker ministrstvo ni zagotovilo celovite odmere plačil za pridobitev vodnih pravic. Cilji, merila in prednostne naloge za določitev projektov, ki se financirajo iz sklada za vode, niso bili določeni na podlagi analize potreb in pričakovanih učinkov posameznih rab vode. Ministrstvo ni zagotovilo porabe sredstev za odobrene projekte, ni določilo kazalnikov in indikatorjev za merjenje učinkovitosti porabe sredstev iz sklada za vode in ni ocenjevalo učinkovitosti upravljanja s sredstvi sklada za vode.

Tudi v tem primeru bi veljalo ugotoviti, zakaj že v postopku spremembe Zakona o vodah ni bil jasno določen rok za podelitev koncesij. Ne glede na to selektivni pristop ministrstva k podeljevanju koncesij in s tem nastanku obveznosti plačevanja koncesijskih dajatev kaže na visoka tveganja za nastanek koruptivnih dejanj. Posebno pozornost je treba nameniti tudi namenskem odlašanj s pripravo podzakonskega akta, ki naj bi uredil plačilo za pridobitev vodne pravice na podlagi vodnega dovoljenja.

Čeprav je računsko sodišče opozarjalo na izgubo precejšnjega dela proračunskih prihodkov, zaradi česar je nastalo tudi tveganje nedovoljene državne pomoči, sta se ministrstvo in Vlada Republike Slovenije v letu 2013 odločila dopolniti Zakon o vodah in še bolj jasno določiti obveznost plačila javnih dajatev za ves čas rabe vode, vendar hkrati ne glede na primanjkljaj sredstev za urejanje voda zmanjšala višino plačil javnih dajatev. Posledično bo država vračala plačane koncesnine tistim, ki so pravočasno pridobili vodno pravico,

namesto da bi v času uvajanja novih dajatev obračunala celotne nepobrane dajatve tistim, ki jih niso plačevali.

2.3 Sanacija odlagališč starih bremen

Računsko sodišče je izdalo revizijsko poročilo o smotrnosti poslovanja ministrstva pri sanaciji odlagališč starih bremen¹ industrijskih odpadkov in nedovoljenih odlagališč gradbenih odpadkov v obdobju 2004–2008 (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2010). Ministrstvo za okolje in prostor je od petih lokacij starih bremen industrijskih odpadkov, za katere je bila predvidena sanacija, izvajalo samo sanacijo odlagališča gudrona v Pesnici.

Ministrstvo pri saniranju odlagališč starih bremen industrijskih odpadkov ni izvedlo dejavnosti, ki bi omogočile vzpostavitev popolnih evidenc o odlagališčih starih bremen industrijskih odpadkov, ter dejavnosti, s katerimi bi naložilo znanim povzročiteljem obremenitve okolja pripravo in izvedbo sanacijskega programa za sanacijo odlagališč gudrona v Pesnici, Bohovi in Studencih. Za odlagališče Globovnik pa ni načrtovalo izvedbe sanacije odlagališča, in tudi ni zagotovilo sredstev za njeno izvedbo kljub subsidiarni odgovornosti države.

Ministrstvo za okolje in prostor na področju ravnanja z industrijskimi odpadki ni vzpostavilo takšnega sistema ravnanja z industrijskimi odpadki, ki bi preprečeval nastajanje novih bremen industrijskih odpadkov, saj v obdobju 2004–2008 šestnajstim industrijskim odlagališčem od triindvajsetih Agencija Republike Slovenije za okolje še ni izdala ustreznih odločb, sedmim pa je potekla veljavnost konec leta 2007 oziroma konec leta 2008.

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor nad odlagališčema gudrona na Studencih in v Bohovi pri Mariboru ni izvajal nadzora, saj Ministrstvo za okolje in prostor ni upoštevalo podanega predloga za pripravo sanacijskega programa. Za odlagališče Globovnik pa Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor ni podal niti predloga za pripravo in izvedbo sanacijskega programa.

¹ Znana odlagališča industrijskih odpadkov so v ooročilu o stanju okolja opredeljena kot stara bremena.

Glede korupcijskih tveganj je posebna pozornost v tej reviziji namenjena dejstvu, da je Ministrstvo za okolje in prostor kljub znanemu povzročitelju čezmerne obremenitve okolja, ki bi moral financirati sanacijo odlagališča Pesnica (družba Petrol d. d. kot pravni naslednik Rafinerije mineralnih olj Maribor), prevzelo obveznosti za izvedbo sanacije odlagališča gudrona v Pesnici najmanj v znesku 5.091.233 evrov ter do konca leta 2008 že porabilo 1.978.669 evrov za financiranje izvedbe postopkov za sanacijo teh odlagališč. Poleg tega je do konca leta 2008 porabilo tudi 115.850 evrov za načrtovanje sanacije odlagališč gudrona v Pesnici, Bohovi in Studencih. Ocenjeni stroški sanacije odlagališč v Studencih in Bohovi presegajo 10 milijonov evrov.

Pri tem naj opozorimo, da so bile oblikovane dolgoročne rezervacije za ekološko sanacijo v postopku lastninskega preoblikovanja podjetij namenjene ustreznemu izračunu vrednosti kapitala, ki je bil predmet lastninjenja, če so bile znane okoliščine, iz katerih je tedaj izhajalo, da bo morala posamezna družba odpraviti posledice ekološkega onesnaževanja okolja. Nikakor pa višine dolgoročnih rezervacij ni mogoče uporabljati kot omejitev odgovornosti posamezne družbe za odpravo posledic vplivov na okolje, s čemer skuša Petrol upravičiti prenos stroškov sanacije teh odlagališč na državo. Prav tako ni mogoče teh stroškov prevaliti na državo zato, ker naj bi odpadki izviral tudi iz drugih republik nekdanje države. Ne glede na to, ali je bilo odlagališče gudrona v preteklosti uradno ali neuradno odlagališče, je bila laguna urejena, dovoz odpadkov na to odlagališče pa ni mogel potekati brez vedenja Rafinerije odpadnih olj Maribor. Ali je za to prejela plačilo ali ne, ni pomembno, saj bi lahko Petrol v celotni višini ocenjenih stroškov sanacije oblikoval dolgoročne rezervacije. Če jih ni želel, je bila to pač njegova odločitev v postopku lastninjenja.

2.4 Nadomestila občinam pri gradnji odlagališča NSRAO

Računsko sodišče je izdalo revizijsko poročilo o smotrnosti poslovanja pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v obdobju od leta 2005 do 6. 1. 2011 pri ARAO, Agenciji za radioaktivne odpadke, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo in Vladi Republike Slovenije (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2011).

Glede korupcijskih tveganj je posebno pozornost treba nameniti izplačevanju nadomestila za omejeno rabo prostora zaradi umestitve jedrskih objektov², ki ga ureja Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (2004 v nadaljevanju: ZVISJV) v 135., 136., in 137. členu. Območja omejene rabe prostora zaradi umestitve jedrskega objekta so območja, kjer je zaradi ukrepov sevalne in jedrske varnosti posameznega jedrskega objekta raba prostora omejena. Ukrepi sevalne in jedrske varnosti, ki omejujejo rabo prostora v bližini jedrskega objekta, so omejitve pri posegih v prostor, s katerimi se zmanjša možnost nastanka industrijske ali druge nesreče izven jedrskega objekta, ki bi lahko vplivala na jedrsko varnost, in omejitve v zvezi z gostoto poselitve ter zahteve v zvezi z objekti lokalne infrastrukture zaradi zmanjšanja možnosti nastanka škode za zdravje ljudi, če bi v jedrskem objektu nastal izredni dogodek. Upravičenec do nadomestila zaradi omejene rabe prostora je lokalna skupnost, kjer je območje omejene rabe prostora. Nadomestilo zaradi omejene rabe prostora se upravičencu izplača kot nadomestilo zaradi zmanjšanja finančnih virov lokalne skupnosti in kot nadomestilo zaradi zmanjšanja uporabne vrednosti objektov lokalne infrastrukture. Zavezanec za plačilo nadomestila zaradi omejene rabe prostora je upravljavec jedrskega objekta.

Vlada RS je decembra 2003 določila podrobnejša merila za določanje nadomestil zaradi umestitve jedrskih objektov z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta (2003 v nadaljevanju: uredba o nadomestilu). S to uredbo je uredila izplačevanje nadomestil lokalnim skupnostim, kjer so umeščeni jedrski objekti. Ministrstvo za okolje in prostor je ob razgrnitvi lokacije odlagališča NSRAO Urbina Krško februarja 2008 zaradi nestrinjanja Občine Krško pripravilo predlog novega načina izplačevanja nadomestil zaradi omejene rabe prostora, Vlada RS pa je te spremembe potrdila oktobra 2008 s sprejetjem Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta (2008, v

² Kot jedrski objekti so opredeljeni jedrska elektrarna, vključno s skladiščem za izrabljeno jedrsko gorivo, jedrska elektrarna, ki ne obratuje ali je v razgradnji, na njenem območju pa se skladišči izrabljeno jedrsko gorivo, odlagališče za izrabljeno jedrsko gorivo ali visokoradioaktivne odpadke, odlagališče za nizko- ali srednjeradioaktivne odpadke ter skladišče za nizko- ali srednjeradioaktivne odpadke iz sevalnih in manj pomembnih sevalnih objektov.

nadaljevanju: sprememba uredbe o nadomestilu). S spremembo uredbe o nadomestilu je bil spremenjen način izplačevanja nadomestil zaradi umestitve odlagališča, saj je bil razširjen krog lokalnih skupnosti, ki so upravičene do prejemanja nadomestil. V skladu s spremembo uredbe o nadomestilu so od potrditve državnega prostorskega načrta za lokacijo odlagališča lokalne skupnosti upravičene do naslednjih nadomestil, ki se nanašajo na umestitev odlagališča:

- v skladu s 1. členom se lokalni skupnosti, kjer je odlagališče umeščeno, plačuje nadomestilo za omejeno rabo prostora; do nadomestila so upravičene lokalne skupnosti, ki so v krožnem območju z radijem 500 metrov od središča odlagališča, v skladu z izračunom, ki ga določa sprememba uredbe o nadomestilu, kar letno znaša 2.538 tisoč evrov;
- v skladu s 5. členom³ nadomestilo za omejeno rabo prostora izplačuje tudi sklad vsem lokalnim skupnostim, ki so na krožnem območju z radijem **deset kilometrov od središča odlagališča**, v znesku 100 odstotkov nadomestila za omejeno rabo prostora, ki se izplačuje v skladu s 3. členom spremembe uredbe o nadomestilu; letni znesek nadomestila v skladu s 5. členom spremembe uredbe o nadomestilu vsem upravičenim lokalnim skupnostim znaša skupaj 2.538 tisoč evrov.

Nadomestili se plačujeta lokalnim skupnostim do prenehanja obratovanja oziroma do zaprtja odlagališča, kar bo po oceni iz predinvesticijske zasnove iz marca 2008 do leta 2042⁴. Letni zneski nadomestil lokalnim skupnostim za umestitev različnih jedrskih objektov, ki so določeni v spremembi uredbe o nadomestilu in se izplačujejo upravičenim lokalnim skupnostim, so prikazani v spodnji preglednici.

³ 10. a člen Uredbe o nadomestilu.

⁴ Do zaprtja odlagališča.

Pregledica 1: Letni zneski nadomestil zaradi omejene rabe prostora od 1. 1. 2009 v skladu s spremembo uredbe o nadomestilu v evrih (vir: Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta, 2008).

Občina	Jedrski objekt				Skupaj
	Nuklearna elektrarna (3. člen)	Odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov			
		v radiju 500 metrov (3. člen)	v radiju deset kilometrov (10. a člen)	Skupaj	
Krško	3.866.516	2.538.000	890.088	3.428.088	7.294.604
Brežice	812.543	-	844.390	844.390	1.656.933
Sevnica	370	-	603.073	603.073	603.443
Kostanjevica	10.341	-	85.015	85.015	95.356
Kozje	10.230	-	115.434	115.434	125.664
Skupaj	4.700.000	2.538.000	2.538.000	5.076.000	9.776.000

Merila za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora v skladu s 136. členom ZVISJV podrobneje predpiše Vlada RS. Na podlagi 135. člena ZVISJV se obseg območja omejene rabe prostora in omejitve rabe na tem območju določi v lokalnem oziroma državnem načrtu zaščite in reševanja. Merila za določitev območij omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta določa Uredba o območjih omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta in pogojih gradnje objektov na teh območjih (2004, v nadaljevanju: uredba o območjih omejene rabe prostora). V skladu z uredbo o območjih omejene rabe prostora je območje omejene rabe prostora razdeljeno na izključitveno območje, ožje območje nadzorovane rabe in širše območje nadzorovane rabe. Območje omejene rabe prostora zaradi odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov je določeno kot širše območje nadzorovane rabe v območju kroga od središča odlagališča in polmerom 500 metrov. Menimo, da izplačila nadomestil zaradi umestitve odlagališča niso v skladu z določili ZVISJV, saj območje omejene rabe odlagališča (10 kilometrov v 10. a členu Uredbe o nadomestilu) ni določeno v skladu z merili iz uredbe o območjih omejene rabe prostora z

lokalnim ali državnim načrtom zaščite in reševanja, kakor določa 135. člen ZVISJV. Do nadomestila po 10. a členu uredbe so upravičene občine Krško, Brežice, Sevnica, Kostanjevica in Kozje. Skupni znesek tega nadomestila, ki bo izplačan lokalnim skupnostim do konca obratovanja odlagališča⁵, bo zato večji za 86.292 tisoč evrov.

Čeprav je računsko sodišče zahtevalo od Ministrstva za okolje in prostor, naj pripravi spremembe podzakonskega akta, ki določa upravičenost do nadomestil za omejeno rabo prostora in jih uskladi z zakonom, tega ministrstvo še do danes ni storilo in s tem ni izpolnilo niti zahteve računskega sodišča niti sklepa Komisije za nadzor javnih financ. Čeprav je iz odgovorov Ministrstva za kmetijstvo in okolje računskemu sodišču in Komisiji za nadzor javnih financ razumeti, da naj bi bili podzakonski akti že pripravljeni, pri tem pa bo zahtevana najprej sprememba zakona, obenem pa ministrstvo v elementih analize predvideva določitev dodatnega vrednotenja »družbene sprejemljivosti«, obstaja visoko tveganje, da ministrstvo ne bo zagotovilo gospodarnega izplačevanja nadomestil, ki bi bilo v skladu z obstoječo zakonodajo, temveč se bo izdelana analiza določitve nadomestil prilagodila vnaprejšnji politični odločitvi o višini izplačila nadomestil. Z vidika tveganja nastanka korupcije bi bilo zanimivo proučiti predvsem razmerja med predstavniki občin prejemnic nadomestila in predstavniki Ministrstva za okolje in prostor oziroma Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

2.5 Ravnanje z ločeno zbranimi odpadki

Računsko sodišče je izdalo revizijsko poročilo o smotrnosti ravnanja z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki v Republiki Sloveniji od leta 2005 do konca leta 2007 na Ministrstvu za okolje in prostor in pri šestih izvajalcih gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, in sicer družbah Snaga Javno podjetje, d. o. o., Ljubljana, Snaga javno podjetje, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Snaga Maribor), SIMBIO, d. o. o., družba za ravnanje z odpadki, Celje, Komunala Novo mesto, d. o. o., Novo mesto, JKP, javno komunalno podjetje, d. o. o., Slovenske Konjice in Komunalno podjetje Vrhnika, d.

⁵ Pri izračunu skupnega zneska nadomestila je upoštevano obdobje do leta 2037, ki ga za zaključek obratovanja odlagališča predvideva predinvesticijska zasnova iz marca 2008.

d., Vrhnika (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2009). Čeprav bi veljalo glede sistema ravnanja z odpadki opozoriti na vrsto spornih ravnanj, ki lahko vsebujejo tveganja ravnanj z znaki korupcije, naj na podlagi navedenega revizijskega poročila opozorim predvsem na ravnanje Snage Maribor pri zapiranju odlagališča v Dogošah.

Družba Snaga Maribor je namreč lahko v skladu z okoljevarstvenim soglasjem obdelane odpadke v skladišču Dogoše začasno skladiščila le do leta 2006. Zaradi tega je za prevzem, obdelavo in distribucijo oziroma odstranjevanje ostalih odpadkov⁶ po tem letu izbrala družbo Papir Servis d. d., Ljubljana (v nadaljevanju Papir Servis) in z njo sklenila pogodbo za obdobje štirih let. Po sklenitvi pogodbe z družbo Papir Servis je družba Snaga Maribor od Ministrstva za okolje in prostor pridobila okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje odlagališča Dogoše, po katerem lahko na tem odlagališču trajno odlaga obdelane ostale odpadke do konca leta 2008 oziroma največ do količine 66.000 ton. Da bi družba Snaga Maribor ustvarila pogoje za trajno odlaganje odpadkov po okoljevarstvenem dovoljenju, je na lastno željo od družbe Papir Servis prevzela 8.003 ton obdelanih odpadkov in jih odpeljala na odlagališče v Dogoše z namenom »zapolnitve medprostorov med skladovnicami pri dograjevanju pilotnih polj na odlagališču«. Ob tem pa ni upoštevala dejstva, da je s tem prevažala obdelane odpadke, ki so last družbe Papir Servis, in bi njihov prevoz lahko zaračunala. Ta prevoz ni bil namreč v nobeni povezavi z odpadki, ki jih je po pogodbi družba Papir Servis prevzemala od družbe Snaga Maribor. Nenazadnje bi družba Snaga Maribor pri vzpostavitvi pogojev za trajno odlaganje odpadkov iz okoljevarstvenega dovoljenja obdelane odpadke pridobila od kateregakoli drugega izvajalca obdelave odpadkov in prevoz ter odlaganje ustrezno zaračunala. Posledično je družba Snaga Maribor družbi Papir Servis le v letu 2007 plačala stroške obdelave in odlaganja odpadkov, ki nikoli niso nastali, v skupni višini 736.199,54 evrov.

Računsko sodišče je namreč ugotovilo, da šesti člen pogodbe o prevzemu, obdelavi in distribuciji oziroma odstranjevanju ostalih odpadkov, ki je bila sklenjena z družbo Papir Servis, določa ceno ravnanja z odpadki, in sicer za:

⁶ Družba Papir servis je po obdelavi odpadkov preostanek odpadkov odlagala na odlagališču Leskovec v Krškem.

- 12,26 evra za logistiko do prevzema odpadkov,
- 24,62 evra za prevzem odpadkov in njihovo obdelavo,
- 23,33 evra za logistiko od obdelave odpadkov do njihovega odstranjevanja ter
- 66,77 evra za odstranjevanje in odlaganje odpadkov.

Šesti člen pogodbe tudi določa, da se dogovorjena cena lahko spremeni enkrat ali izjemoma večkrat letno, če se spremenijo fizična določila predmeta pogodbe (način ali vrsta distribucije, lokacija odstranjevanja ali odlaganja odpadkov), ali se poveča delež zmanjšanja mase odpadkov (zmanjšajo se količine odpadkov za odlaganje). O spremembi cene se morata pogodbeni stranki predhodno dogovoriti in uskladiti po načelu ravnanja dobrega gospodarja, v skladu s predpisi in ob upoštevanju pravil pri izvajanju javne gospodarske službe naročnika.

Družba Papir Servis je preostanek komunalnih odpadkov po obdelavi (v nadaljevanju: preostanek odpadkov) odlagala na odlagališče Leskovec, ki deluje v Centru za ravnanje z odpadki Dolenjska. Cena odlaganja ene tone komunalnih odpadkov na tem odlagališču je leta 2007 znašala 67,18 evra.

Pri preveritvah izvajanja pogodbe o obdelavi in odstranjevanju ostalih komunalnih odpadkov, kosovnih odpadkov in bioloških odpadkov je bilo ugotovljeno, da je družba Papir Servis družbi Snaga Maribor v letu 2007 zaračunala obdelavo in odstranjevanje 40.762 ton predanih mešanih in kosovnih odpadkov. Po opravljeni obdelavi odpadkov je družba Papir Servis leta 2007 na odlagališču Leskovec odložila 27.083 ton preostanka odpadkov, na odlagališče Dogoše, ki ga upravlja družba Snaga Maribor, pa 8.003 tone preostanka ostanka odpadkov od avgusta do decembra 2007. Družba Snaga Maribor z družbo Papir Servis pogojev odlaganja odpadkov na odlagališču v Dogošah pred začetkom odlaganja ni pogodbeno uredila.

Družba Snaga Maribor je družbi Papir Servis za odložitev 8.003 ton preostanka odpadkov zaračunala stroške prevoza odpadkov do odlagališča Dogoše in odlaganja teh odpadkov na odlagališče Dogoše z dvema računoma v skupnem znesku 736.199,54 evra. Cene, po katerih je zaračunala prevoz preostanka odpadkov do odlagališča in njihovo odlaganje na odlagališču Dogoše, so bile

enake cenam, ki so bile dogovorjene s pogodbami o prevzemu, obdelavi in distribuciji oziroma odstranjevanju odpadkov⁷, po katerih je družba Snaga Maribor plačala obe storitvi družbi Papir Servis ob predaji zbranih komunalnih odpadkov. Družba Papir Servis je plačilo obeh računov zavrnila z obrazložitvijo, da ni sklenjene ustrezne medsebojne pogodbe o odlaganju odpadkov na Dogošah. Družba Snaga Maribor je zato družbi Papir Servis izstavila dobropisa v znesku obeh računov in za zaračunani znesek zmanjšala terjatve do družbe Papir Servis v poslovnih knjigah.

Družba Snaga Maribor ni zagotovila učinkovitega ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jih je predajala v obdelavo in odstranjevanje družbi Papir Servis in jih je ta odlagala na odlagališče Dogoše, ker:

- v letu 2007 za mešane komunalne odpadke, ki jih je predala v obdelavo družbi Papir Servis in so bili odloženi na odlagališču Dogoše, ni ustvarila prihodkov, čeprav je za prevoz in odlaganje teh odpadkov Papir Servisu plačala 63,07 evra za tono oziroma 736.199,54 evrov;
- se ni dogovorila za ustrezno ceno odlaganja komunalnih odpadkov na odlagališču Dogoše v letu 2008, saj je do 1. 5. 2008 za vsako tono predanih komunalnih odpadkov v obdelavo družbi Papir Servis zaračunavala 25,07 evra manj, od 1. 6. 2008 pa 31,53 evra manj, kakor je plačevala za prevoz in odlaganje teh odpadkov Papir Servisu.

Ukrep družbe Snaga Maribor

Družbi Snaga Maribor in Papir Servis sta 23. 6. 2009 k pogodbi o prevzemu, obdelavi in distribuciji oziroma odstranjevanju ostalih odpadkov sklenili generalni aneks št. 3, v katerem sta določili ceni 51,33 evrov in 18 evrov za odlaganje in prevoz ene tone odpadkov na odlagališče Dogoše.«

Čeprav je družba Snaga Maribor v postopku revizije zatrjevala, da je nastalo ravnanje izključno posledica slabe pogodbe s Papir Servisom, pa to ne drži, saj sosledje dogodkov in vrednost nesmotrno in nenamensko porabljenih sredstev kaže, da pri teh poslovnih dogodkih obstajajo znaki korupcije.

⁷ Družba Snaga Maribor je stroške prevoza zaračunala po ceni 23,33 evra za tono odpadkov, stroške odlaganja pa po ceni 66,77 evra za tono.

2.6 Odlaganje odpadkov na deponiji Ostri vrh

Računsko sodišče je izdalo revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja Komunalnega podjetja Logatec, d. o. o, Logatec (v nadaljevanju: Komunalno podjetje Logatec) s poudarkom na upravljanju odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh, pravilnosti poslovanja Občine Logatec pri izvedbi investicije v razširitev odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh ter pravilnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izdaji okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj ter zagotavljanju nadzora nad spoštovanjem predpisov pri upravljanju in razširitvi odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 3. 2011 (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2013).

Računsko sodišče je ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor pri izdaji okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj ter zagotavljanju nadzora nad spoštovanjem predpisov pri upravljanju in razširitvi odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 3. 2011 ni poslovalo v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- o vlogi za izdajo odločbe o podaljšanju veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje odlagališča po 16. 7. 2009 je Agencija Republike Slovenije za okolje kot prvostopenjski organ odločila šele po dveh letih od prejema vloge, kar je omogočilo obratovanje odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh tudi po 16. 7. 2009, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za izdajo oziroma spremembo okoljevarstvenega dovoljenja za obstoječe odlagališče;
- odločbo o odstranitvi odpadkov z zemljišča s parcelno številko 512/4, k. o. Blekova vas, je Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor kot prvostopenjski organ izdal več kakor šest mesecev od ugotovljene kršitve, o pritožbi zoper to odločbo pa Ministrstvo za okolje in prostor kot drugostopenjski organ ni odločilo več kakor eno leto od prejema;
- odločbo o odstranitvi objekta na zemljišču s parcelno številko 512/4, k. o. Blekova vas, ter povrnitvi zemljišča v prvotno stanje je Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor kot prvostopenjski organ izdal več kakor eno leto od ugotovljene kršitve, o pritožbi zoper to odločbo pa je Ministrstvo za okolje in prostor kot drugostopenjski organ odločilo po več kakor osmih mesecih od prejema;

- ob ugotovitvi nedovoljene razširitve odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor investitorja in njegove odgovorne osebe ni kaznoval z globo ter ni ukrepal zoper izvajalca geodetskih storitev in odgovornega geodeta pri razširitvi odlagališča ter tudi ne zoper izvajalca gradbenih del pri razširitvi odlagališča;
- pri izvedbi inšpekcijskih pregledov Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor ni odločil o zakonitosti širitve odlagališča na zemljišču s parcelnimi številkami 512/2, 378/1 in 376/4, vse k. o. Blekova vas, ki je bila izvedena brez pridobljenega gradbenega dovoljenja, za širitev pa nista bili izdani okoljevarstveno soglasje in okoljevarstveno dovoljenje ter pridobljeno uporabno dovoljenje. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor tudi ni preprečil odlaganja odpadkov na teh zemljiščih, čeprav je bila v letu 2011 že presežena dovoljena količina odloženih odpadkov iz okoljevarstvenega dovoljenja.

Zaradi neaktivnosti ministrstva in njegovih organov v sestavi je bilo omogočeno nepravilno ravnanje Občine Logatec in Komunalnega podjetja Logatec pri izvedbi investicije v razširitev odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh, saj je Občina Logatec kot lastnica odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh:

- izvedla razširitev odlagališča brez prej pridobljenega gradbenega dovoljenja, okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja;
- z drugimi občinami oziroma izvajalci gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov je sklepala pogodbe za odlaganje odpadkov na odlagališču nenevarnih odpadkov in tako posredno povzročila odlaganje odpadkov na razširjenem delu odlagališča, kljub temu, da za ta del odlagališča ni bilo pridobljeno uporabno dovoljenje;
- ni izvedla naloženih ukrepov Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, da mora ustaviti gradnjo razširitve odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh na zemljišču s parcelno številko 512/4, k. o. Blekova vas, ter v roku petih mesecev odstraniti objekt in zemljišče vzpostaviti v prejšnje stanje.

Komunalno podjetje Logatec je kot upravljavec odlagališča:

- izvedlo razširitev odlagališča brez prej pridobljenega gradbenega dovoljenja;

- za 6.836 ton preseglo dovoljeno količino odloženih odpadkov iz veljavnega okoljevarstvenega dovoljenja za odlagališče nenevarnih odpadkov Ostri vrh;
- sprejemalo je odpadke od prevoznika odpadkov družbe Publicus, d. o. o., Ljubljana, kljub temu, da je do tega prevoznika iz opravljanja storitev odlaganja odpadkov na odlagališču nenevarnih odpadkov Ostri vrh imelo zapadle terjatve – na dan 31. 12. 2010 so te terjatve znašale 125.480 evrov, na dan 31. 3. 2011 pa 218.104 evrov;
- odlagalo odpadke tudi na razširjenem delu odlagališča odpadkov, ki je bil zgrajen brez gradbenega dovoljenja, ter zanj tudi ni bilo izdano okoljevarstveno dovoljenje oziroma
- ni izvedlo naloženih ukrepov Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za odstranitev odloženih odpadkov z razširjenega dela odlagališča in
- na odlagališču odpadkov ni zagotovilo ustreznega ravnanja z izcednimi vodami in tako preprečilo, da emisije v okolje ne bi presegle predpisanih mejnih vrednosti.

Glede na javno obravnavano tematike, poročila računskega sodišča, obravnave v Državnem zboru itd. so največja tveganja za korupcijo neaktivnost ministrstva (agencije) pri odločanju v upravnih postopkih ter neustrezno izvajanje inšpekcijskih postopkov, saj kljub izrecni pravni normi Zakona o graditvi objektov, da se objektom, ki se uporabljajo za gospodarsko dejavnost in nimajo ustreznih dovoljenj, takoj prepove izvajanje dejavnosti ter se jih označi in zapečati. Stališče ministrstva, da mora inšpektor počakati z zaprtjem nedovoljenega objekta do zaključka upravnega postopka pridobitve dovoljenja namreč nima podlage v zakonu in omogoča izigravanje predpisov. Razloge, zakaj je ministrstvo ravnalo tako, kakor je, je iskati v precejšnji finančni koristi občine oziroma izvajalca GJS, ki mu je tako ravnanje dopuščeno.

3 ZAKLJUČEK

V prispevku sem skušal predstaviti nekaj pomembnejših in čimbolj raznolikih ugotovitev računskega sodišča na področju okoljskih revizij. Tveganjem korupcije se je v največji meri mogoče izogniti z jasno strategijo ureditve po-

sameznega področja, natančno opredeljenimi odgovornostmi in roki za izvajanje določenih nalog in nadzorom nad izvajanjem dejavnosti. Glede na ugotovitve računskega sodišča na področju delovanja ministrstva pristojnega za okolje se ni mogoče znebiti občutka, da se ministrstvo namensko ne zmore organizirati tako, da bi zagotovilo zadostno število zaposlenih za izvajanje določenih nalog. Nepripravljenost za urejanje posameznih področij in sprejemanje rešitev, ki nastajajo pod vplivi posameznih interesnih skupin⁸, pomeni idealne razmere za korupcijo. Pri tem ne smemo spregledati dejstva, da se za dejavnosti varovanja okolja porabi precej denarja, zato je tudi interesov precej. Računsko sodišče je pri ukrepanju na tem področju dokaj omejeno⁹, zato se tudi razmere kljub našim poročilom in obravnavam v Državnem zboru niso uredile. Večji vpliv na urejanje posameznih področij opažamo šele sedaj, ko so izdana revizijska poročila iz t. i. revizij follow up oziroma predvsem tedaj, ko na podlagi naših poročil navedena področja podrobneje obravnava Evropska komisija ali slovenski organi odkrivanja in pregona.

LITERATURA

Kazenski zakonik (2012). *Uradni list RS*, (50/12).

Napotilo za izvajanje revizij. (2013). *Uradni list RS*, (43/13).

Poslovnik Računskega sodišča. (2011). *Uradni list RS*, (91/01).

Računsko sodišče Republike Slovenije. (2008). *Revizijsko poročilo, Pravilnost in smotrnost podelitve koncesij za izvajanje dimnikarske službe*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB20494066A743B6FC12574250018AB24/\\$file/Dimnikarske_storitve.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB20494066A743B6FC12574250018AB24/$file/Dimnikarske_storitve.pdf)

Računsko sodišče Republike Slovenije. (2008a). *Revizijsko poročilo, Pravilnost in smotrnost poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju Zakona o vodah in podzakonskih predpisov*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAA B3F6D06415BD62C125742500192035/\\$file/Zakon_o_vodah.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAA B3F6D06415BD62C125742500192035/$file/Zakon_o_vodah.pdf)

⁸ Računsko sodišče je na ravni ministrstev in občin pridobilo informacije, da že izhodiščne pravne podlage za urejanje posamezne dejavnosti ne nastajajo na ministrstvih ali občinah, temveč pri zainteresiranih izvajalcih dejavnosti, ministrstvo ali občina pa le formalno poskrbijo za sprejetje takih predpisov.

⁹ Računsko sodišče je doslej kot najstrožji ukrep, ki mu ga Zakon o računskem sodišču dopušča, izdalo tri pozive za razrešitev ministrov, od tega sta se dva nanašala na ministra za okolje in prostor.

- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2009). *Revizijsko poročilo, Ravnanje z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB612167D2216D98CC125761100266CC7/\\$file/LocOdp_SP05-07.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB612167D2216D98CC125761100266CC7/$file/LocOdp_SP05-07.pdf)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2010). *Revizijsko poročilo, Sanacija starih bremen industrijskih odpadkov in nedovoljenih odlagališč gradbenih odpadkov*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KABD7677C5FCE2EFFC125774B0029896C/\\$file/MOPIndOdpad.SP04-08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KABD7677C5FCE2EFFC125774B0029896C/$file/MOPIndOdpad.SP04-08.pdf)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2011). *Revizijsko poročilo, Izbira lokacije odlagališča nizko- in sredneradioaktivnih odpadkov*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC45CA0D4D70D2F5EC12578B9002F600F/\\$file/OdlagRAO_SP05-10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC45CA0D4D70D2F5EC12578B9002F600F/$file/OdlagRAO_SP05-10.pdf)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2013). *Revizijsko poročilo, Izvajanje dimnikarske službe*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K31611BDBD722CB1FC1257B480030480A/\\$file/MOPDimnikarPSP09-11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K31611BDBD722CB1FC1257B480030480A/$file/MOPDimnikarPSP09-11.pdf)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2013). *Revizijsko poročilo, Pravilnost poslovanja pri upravljanju in razširitvi odlagališča nenevarnih odpadkov Ostri vrh*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA4778B16E1FA61BC1257BBF0025D194/\\$file/KPLogatec_PP09-10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA4778B16E1FA61BC1257BBF0025D194/$file/KPLogatec_PP09-10.pdf)
- Računsko sodišče Republike Slovenije. (2013a). *Revizijsko poročilo, Izvajanje Zakona o vodah*. Pridobljeno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6F65FBAE468DCE7CC1257B3A001DCD98/\\$file/MOP_ZV1_SP09-10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6F65FBAE468DCE7CC1257B3A001DCD98/$file/MOP_ZV1_SP09-10.pdf)
- Uredba o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta. (2003). *Uradni list RS*, (134/03).
- Uredba o območjih omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta in pogojih gradnje objektov na teh območjih. (2004). *Uradni list RS*, (36/04).
- Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta. (2008). *Uradni list RS*, (100/08).
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2011). *Uradni list RS*, (69/11).
- Zakon o računskem sodišču Republike Slovenije. (2011). *Uradni list RS*, (11/01).
- Zakon o varstvu okolja (2006). *Uradni list RS*, (39/06).
- Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (2004). *Uradni list RS*, (102/04).

O AVTORJU:

Samo Jereb, rojen leta 1972, je univerzitetni diplomirani ekonomist, s pridobljenimi nazivi pooblaščen revizor, preizkušeni državni notranji revizor in preizkušeni državni revizor. Sprva je bil zaposlen kot samostojni revizor v zasebni družbi, med drugim je samostojno izvajal revizije gospodarskih družb, sodeloval pri ekipah za izvedbo revizij večjih gospodarskih družb, izobraževanj in svetovanju s področja računovodstva in revizij. Od leta 2004 je zaposlen na Računskem sodišču Republike Slovenije kot vrhovni državni revizor, kjer vodi revizijski oddelek za revizije izvajalcev gospodarskih javnih služb, okoljske revizije in revizije privatizacije, trenutno pa je drugi namestnik predsednika Računskega sodišča.

Samo Jereb je tudi višješolski predavatelj in usposobljen za člana nadzornih svetov in pravnih odborov družb. Kot predavatelj sodeluje z različnimi inštituti in izobraževalnimi ustanovami. Je avtor številnih strokovnih člankov in več študijskih gradiv ter priročnikov. Je tudi avtor številnih strokovnih prispevkov, objavljenih v različnih zbornikih, organiziral, vodil in sodeloval pa je tudi na drugih seminarjih. Državni zbor ga je 24. 10. 2013 imenoval za drugega namestnika predsednika računskega sodišča z mandatom devetih let.

PRIMER SISTEMSKÉ KORUPCIJE: GRADNJA BIOPLINSKIH ELEKTRARN V SLOVENIJI

David Smolej¹

POVZETEK

Sistemska korupcija pomeni grožnjo državi in skupnosti, saj zanjo velja, da posamezniki in podjetja vplivajo na oblikovanje predpisov, kot orodje pa uporabijo javne uslužbenke in politike. Sistemska korupcija je celovitejša od klasične korupcije, saj so vanjo vpleteni gospodarstvo ter družbeni in politični sistem. Do sistemske korupcije prihaja tam, kjer obstaja finančni interes posameznikov. V Sloveniji je tako kakor v drugih razvitih državah prednostno izkoriščanje obnovljivih virov energije, in sicer kor ukrep za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in energetske neodvisnosti, zaradi česar je bilo na voljo tudi veliko finančnih sredstev za spodbujanje te dejavnosti. Pri dodeljevanju subvencij in poznejšem najemanju kreditov pri bankah v državni lasti je prišlo do zlorab. Z analizo dveh primerov gradnje bioplinarne smo na podlagi poročanja medijev ugotovili veliko oškodovanje državnega proračuna in bank, saj najetih kreditov vlagatelji niso vrnili, pred stečajem pa so vrednejše dele bioplinarne odpeljali neznano kam. Podjetja, ki so gradila bioplinarne, so poslovala z izgubo, zemljišča pa so zavarovali z zemljiškim dolgom. Proizvodnja električne energije ni nikoli zaživela, dolgovi so ostali upnikom, kmetom in državi. Ker so v zgodbo vpletena zasebna podjetja in politika, obstaja tveganje za sistemsko korupcijo, saj so verjetno nekatere odločitve politike pripomogle k pridobitvi premoženjske koristi posameznikov, ki so največjo škodo povzročili bankam v državni lasti. Zato organe pregona v prihodnosti čakajo izzivi pri preverjanju okoliščin gradnje bioplinarn. K delu bo treba pristopiti sistematično, da bo mogoče dokazati prepletenost političnih odločitev in gospodarskega interesa posameznikov, ki so ključne sestavine sistemske korupcije.

Ključne besede: *sistemska korupcija, bioplinarna, okolje in prostor, gospodarska kriminaliteta.*

¹ Avtor izraža svoja stališča, ki niso nujna enaka stališčem organizacije (Uprave kriminalistične policije), kjer je zaposlen.

1 UVOD

Gospodarska kriminaliteta in z njo povezana sistemska korupcija pomenita veliko grožnjo državi. Posledice so lahko ugrabitev države (ang. state capture) in druge oblike oškodovanja državljanov, ki v njej prebivajo. Iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (2011) in Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (2004) izhaja, da je korupcija vsaka »kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega«. Korupcijo najpogosteje razumemo kot zlorabo javne službe v zasebne namene ali ponujanje, sprejemanje ali zahtevanje določene koristi z namenom vplivati na uradno osebo pri izvajanju njene službe (Dobovšek, 2008; Mundt, 2004). Dobovšek in Mastnak (2005) trdita, da definiciji korupcije ustreza vsakdo, ki skuša sebi koristiti na način, ki je nemoralen in neetičen, in opozarjata, da sta korupcija tudi delovanje preko zvez in pomoč posamezniku v posamezni zadeve, ki je prav tako vpleten v koruptivno dejanje, ki ga želi prikriti.

Opredelitev korupcije se neposredno nanaša na kršitev predpisane zakonodaje, ne obravnava pa sistemske korupcije, ki v nekaterih primerih pomeni sprejem določene zakonodaje v korist posameznikom, podeljevanje določenih sredstev in drugih uslug, ki jih zagotavljajo politiki. Takšne usluge politiki pogosto dolgujejo zaradi predhodnega zasebnega financiranja njihove predvolilne kampanje, zasebniki pa pozneje od politikov pričakujejo povratne usluge. Zato imata obe strani koristi, to sta vpliv in denar. To trdi tudi Calhoun (2011), in sicer, da korupcija v politiki pomeni zlorabo položaja, oblasti in odgovornosti za doseganje lastnega dobička politikov. Shleifer in Vishny (1993) korupcijo opredeljujeta kot izkoriščanje vladnih uslužbencev za osebni dobiček. Ker imajo vsi vpleteni od korupcije koristi, velikokrat ne pride do prijav kaznivih dejanj. Toda Ackerman (1999) trdi, da je molk o korupciji najslabše za družbo, saj se tako nič ne more spremeniti na bolje. Korupcija vpliva na zasebni in javni sektor, zato so visoka tveganja pri sklepanju pogodb, podelitvi koncesij, privatizaciji ipd.. kar spodkopava legitimnost države. Pri takšnih ravnanjih obstaja tudi tveganje za sistemske korupcije, saj posamezniki

dosežejo svoj interes tako, da zlorabijo politiko, ki zanje na »demokratični« način sprejme določene ukrepe. Takšni ukrepi so tudi politika financiranja in subvencioniranja določenih projektov.

Zaradi vedno večjega pritiska uporabe alternativnih virov energije, se je v obdobju zadnjih nekaj let razbohotilo financiranje gradnje bioplinskih elektrarn (v nadaljevanju: bioplinarne). Ker so država in nekatere banke s krediti posameznikom omogočile pridobitev veliko finančnih sredstev, je tveganje za sistemske korupcije veliko.

S proučevanjem in preprečevanjem sistemske korupcije so se začeli ukvarjati konec sedemnajstega in na začetku osemnajstega stoletja v Veliki Britaniji, od koder se je proučevanje razširilo v Združene države Amerike in Francijo. Države so porabile kar nekaj časa, da so izvedle reformo zakonodaje za zaščito političnega sistema pred sistemske korupcije. Rezultat teh naporov in sprememb so demokratične oblike vladanja, ki jih poznamo v večini razvitejših držav. Sistemska korupcija je v veliki meri povezana s politično korupcijo in največja tveganja so pri povezavi politike z gospodarstvom, ki mu namenja subvencije in donacije. Prav tako vlada pripravlja zakonodajo in predpise, ki urejajo delovanje gospodarskih družb. Preventivni ukrep za preprečitev korupcijskih dejanj v politiki je vlada, ki jo sestavlja koalicija več političnih strank, kar omogoča boljši nadzor nad njenim delovanjem in preprečuje monopol. Posledice sistemske korupcije v gospodarstvu so velikanske. Sistemska korupcija med vladnimi uslužbenci je odvisna predvsem od povezave med gospodarstvom in politiko. Za razvoj držav ni dovolj financiranje mednarodnega denarnega sklada ali svetovne banke, temveč je treba omejiti korupcijska tveganja na najvišji ravni odločanja v državi. Državljeni imajo v državah s sistemske korupcije omejeno vlado. Za gospodarstvo vedno obstajajo korupcijska tveganja, kadar je njihovo delovanje omejeno, opravljanje gospodarske dejavnosti pa odvisno od vlade. Zato do sistemske korupcije največkrat prihaja v manjših državah, kjer je trg storitev zelo omejen, konkurenca pa velika. Zato je najboljša oblika preprečevanja korupcije na vladni ravni koalicijsko vladanje, ki zagotavlja medsebojni nadzor med političnimi strankami v koaliciji (Wallis, 2006; Ackerman, 1999).

S sistemsko korupcijo se v starejših državah bojujejo že dolgo, saj je že v preteklosti prihajalo do kršitev individualnih pravic, ker v politični in ekonomski sferi prevladujejo maloštevilni posamezniki ali skupine. To se dogaja v številnih kapitalističnih demokracijah, tudi v Sloveniji. Sistemska korupcija ogroža človeško skupnost, saj posamezniki in organizacije zavirajo in onemogočajo drugim vstop v politično ali gospodarsko sfero. Ravno to naj bi bila po besedah Vehovarja (2012) sistemska korupcija, saj omejuje možnost šibkejših posameznikov ali skupin, da bi uresničili svoje politične interese, poslovnost, inovativnost in ustvarjalnost. Namen sistemske korupcije je zelo preprost, in sicer jemanje večini in dajanje manjšini, kar vodi do nižje blaginje celotne skupnosti. Sistemska korupcija se dogaja na visoki državni in politični ravni, posledice sprejetja zakonodaje pa so po godu izbranim v gospodarstvu, ki jim politiki dolgujejo usluge (npr. zaradi financiranja predvolilne kampanje). Tako pride do ugrabitve države. Hellman, Jones in Kaufmann (2000) trdijo, da so za ugrabljeno državo značilne razmere, kjer posamezniki in podjetja vplivajo na oblikovanje predpisov in zakonov ali jih oblikujejo, kot orodje pa uporabijo javne uslužbence in politike.

Sistemska korupcija je najhujša oblika korupcije, ki ogroža skupnost in državo. Iz trditev nekaterih avtorjev (Wallis, 2006; Vehovar, 2012) izhaja, da sistemska korupcija pomeni, da politični in gospodarski veljaki ovirajo posameznike pri vstopu v politično in gospodarsko sfero, ki jo obvladujejo. Pomembna sestavina sistemske korupcije je sprejetje zakonodaje, ki omogoča monopol posameznikom. Kakor pravi Johnston (1998), se sistemska korupcija razlikuje od klasične po tem, da je celovitejša in so vanjo vpleteni gospodarstvo ter družbeni in politični sistem.

Tveganje za sistemsko korupcijo ne obstaja le na državni ravni, temveč tudi lokalni, kjer z državnim denarjem upravljajo občine. Občine upravljajo z velikimi sredstvi iz občinskega proračuna, zato je interes zasebnikov za pridobitev teh sredstev. To pomeni tveganje za nastanek korupcije. Na Danskem sta v raziskavi Amore in Bennedsen (2013) ugotavljala povezanost lokalne politike z lokalnim gospodarstvom, ki pomeni politično tveganje. Predvsem sta se ukvarjala z uspešnostjo podjetij, ki je odvisna od financiranja občin in javnega povpraševanja. Ugotovila sta, da so mnoga lokalna podjetja v lasti družinskih članov, ki so povezani z lokalno politiko. Da so podjetja, katerih

lastniki so povezani z lokalno politiko, privilegirana, trdijo tudi Goldman, Rocholl in So (2013), saj naj bi bila takšna podjetja bolj finančno strukturirana, bolj zaščitena v času gospodarske krize in imela lažji dostop do kreditov.

Navedbe nekaterih tujih avtorjev, da je politika povezana z zasebnimi podjetji, do katerih imajo privilegirani odnos, smo preverili tudi za dve mestni občini v Sloveniji, in sicer za Mestno občino Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) in Mestno občino Koper (v nadaljevanju: MOK) za obdobje od januarja 2003 do novembra 2013. Ugotovljeno je bilo, da je MOL poslovala z gradbenim podjetjem KPL, d. d. (podjetje v stečajju), za 145.824.713,54 EUR, kar je 4,09 % celotnih izdatkov MOL (Mestna občina Ljubljana, 2013). Nasprotno pa prejemki podjetja KPL, d. d., od Mestne občine Ljubljana pomenijo kar 86,30 % vseh prejemkov podjetja (KPL, d. d., 2013). Mestna občina Koper je v proučevanem obdobju namenila 34.616.312,85 EUR (5,13 %) izdatkov podjetju Primorje d. d., ki je v stečajju, in 31.576.973,15 EUR (4,68 %) podjetju Grafist d. o. o. Za zadnje omenjeno podjetje smo ugotovili, da je 67,75 % vseh prejetih nakazil podjetja od MOK (Grafist d. o. o., 2013).

Na podlagi teh dveh primerov lahko potrdimo navedbe avtorjev, da so tudi v Sloveniji podjetja, ki imajo na lokalni ravni zagotovljen posel in močan interes. To je v skladu tudi z opredelitvijo sistemske korupcije, saj navedeni primer kaže, da obstaja velik interes političnih in gospodarskih veljakov, da posameznikom onemogočajo vstop v gospodarsko sfero, ki jo obvladujejo.

Zato bomo v tem prispevku posebno pozornost namenili gradnji bioplinarn, ki so jih s financiranjem močno spodbujale država in nekatere banke v državni lasti, posledice pa so izčrpanje denarnih sredstev in stečaj večine bioplinarn. Poskušali bomo ugotoviti, ali pri gradnji bioplinarn obstajajo tveganja za nastanek sistemske korupcije. Namen tega prispevka je tudi ugotoviti posledice sistemske korupcije in iskanje odgovornosti vpletenih. Na podlagi poročanja medijev bomo skušali ugotoviti korupcijska tveganja in povezave med politiko in gospodarstvom pri gradnji bioplinarn. Na koncu bomo podali svoje ugotovitve o obstoju sistemske korupcije pri gradnji bioplinarn v Sloveniji in podali predloge za delo organov pregona.

2 KORUPCIJA NA PODROČJU OKOLJA IN PROSTORA – PRIMER BIOPLINARN

Sistemska korupcija je razširjena oblika kriminalitete, ki najbolj ogroža državo, njen proračun in blaginjo državljanov, ki v njej prebivajo. Med drugim se je sistemska korupcija razširila tudi na področje okolja in prostora, kjer je v zadnjih letih na voljo veliko finančnih sredstev v obliki subvencij in drugih oblik finančne pomoči.

S korupcijo na področju okolja in prostora se sooča tudi Češka. Njihova vlada naj bi bila obdana s sumi korupcije in je kot kaže bolj donosna za sponzoriranje politike, ki ni prijazna do okolja, kot da bi dodeljevala sredstva za čistejše in bolj zeleno okolje. Dokler ne bo to preseženo, ne bo mogoče fizično očistiti okolja. Neučinkovitost zakonodaje na področju okolja in prostora je posledica politične korupcije, ki zagotovo škoduje okolju. Pri koncesijah za polarno energijo nihče ne upošteva okolja, temveč je pomemben samo dobiček. Zato je pri razpisih za koncesije korupcijsko tveganje visoko (Muscat, 2011).

Kot primer na Češkem navajamo podjetje »ČEZ«, ki negativno vpliva na okolje, saj se ukvarja s proizvodnjem nuklearne energije. V lastniške deleže podjetja so vpleteni tudi nekateri ministri in člani vlade. Njihov interes je ustvarjanje dobička in lastne ekonomske koristi v podjetju, zato niso pripravljene uporabljati ali razvijati alternativnih virov energije, ki so za okolje prijaznejši (Muscat, 2011).

»Povečanje izkoriščanja obnovljivih virov energije je v zadnjih letih v Sloveniji eden izmed glavnih ukrepov za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in energetske odvisnosti od drugih držav Evropske unije« (Sraka in Ropoša, 2012). Slovenija se je z Akcijskim načrtom obnovljivih virov energije za obdobje 2010–2020 (2010) zavezala, da bo do leta 2020 dosegla najmanj 25 % delež proizvodnje energije iz obnovljivih virov v rabi bruto končne energije in 10 % delež biogoriv v prometu. Do leta 2012 je v Sloveniji že obratovalo 11 bioplinarn s skupno močjo 13,9 MW, 6 bioplinarn s skupno močjo do 10 MW pa je v fazi izgradnje.

Bioplinске elektrarne omogočajo pridobivanje in prodajo predvsem električne energije in toplote za dovajanje v omrežje za oskrbo s plinom ali kot gorivo

za vozila z gorivnimi celicami. Bioplin omogoča ekonomski temelj obdelave in recikliranja številnih kmetijskih ostankov in stranskih proizvodov, različnih bioloških odpadkov, organskih odpadnih voda in industrije ter kanalizacijskih odplak na trajen in okolju prijazen način. Za proizvodnjo se uporabljajo različni substrati, zato se v večini primerov gradijo v bližini živinorejskih kmetij, kjer se za substrat uporablja živalska gnojevka. Poleg tega se lahko uporablja tudi zelena biomasa (npr. koruza in travna silaža, različni organski in komunalni odpadki ter ostanki živilsko-predelovalne industrije). Zato so primerne lokacije za bioplinske elektrarne blizu obratov živilsko-predelovalne industrije in odlagališč organskih odpadkov (Koristni nasveti za izgradnjo manjših elektrarn, 2012).

2.1 Sistemska korupcijska tveganja pri gradnji bioplinarn

Že zgoraj smo omenili, da se v zadnjem času veliko denarnih sredstev namenja gradnji bioplinarn. S pridobivanjem finančnih sredstev v obliki subvencij in kreditov je interes posameznikov »gradnja« elektrarne in osebno zaslužkarstvo. Omenili smo že, da sistemska korupcija pomeni vplivanje gospodarstva na politiko, da ta sprejme določeno zakonodajo, nudi koristi in podobno (Calhoun, 2011; Shleifer in Vishny, 1993; Wallis, 2006; Vehovar, 2012). V času razcveta bioplinarn se je zgodilo prav to, saj je bila politika zelo zainteresirana za sofinanciranje gradnje bioplinarn.

Prepletenost politike z gospodarskim subjektom, ki je vodilni v Sloveniji pri gradnji bioplinarn, smo zaznali tudi v slovenskem prostoru, kar kaže na tveganje za sistemska korupcija. Ugotovili smo določene povezave med lastniki podjetja, ki gradi bioplinarne, in politiki. Da je politika povezana s podjetjem, ki ima monopol pri gradnji bioplinarn, kaže tudi udeležba politikov na otvoritvi ene od bioplinarn (otvoritev bioplinske elektrarne Organica, 2009; nagovor ob otvoritvi bioplinarne Bučečevci, 2011).

Goldman, Rocholl in So (2013) trdijo, da imajo podjetja, ki so povezana s politiko, tudi veliko lažji dostop do kreditov, ki jim jih odobrijo različne banke. To smo zaznali tudi v slovenskem prostoru, saj naj bi največji banki v državni lasti, to sta Nova Ljubljanska banka (NLB) in Nova kreditna banka Maribor (NKBM), velikodušno dajali posojila za gradnjo bioplinarn podjetju, ki ima

na tem področju monopol (Kovačec, 2013). Da ima sistemska korupcija svoje lovke razširjene tudi na področju bančništva, kažejo povezave med podjetjem, ki gradi bioplinarne, in nekdanjim direktorjem NKBM, ki jim je dodelila večino kreditov. Ta je po odhodu iz omenjene banke ustanovil podjetje, ki med drugim svetuje tudi podjetju, ki ima v lasti več bioplinarn (Lončar, 2013). S tem je krog sistemske korupcije sklenjen, saj je namen sistemske korupcije, kakor pravijo nekateri avtorji (Calhoun, 2011; Shleifer in Vishny 1993), prav dobiček posameznikov.

Sistemska korupcija na področju gradnje bioplinarn ne velja samo za belo ovratniško kriminaliteto, saj so akterji vpleteni tudi v različna kazniva dejanja organizirane kriminalitete (Kodre, 2011), za katero je značilno plenjenje denarja. To je »združbi«, ki se v Sloveniji ukvarja s gradnjo bioplinarn, tudi uspešno. Spodaj je nekaj dejstev glede »gradnje« bioplinarn, ki imajo za posledico veliko oškodovanje državnih bank in velik dobiček zasebnikov.

2.2 Analiza primerov

Navajamo primer bioplinarne Petač v Zgornjih Pirničah pri Medvodah. Ugotovljeno je bilo, da je zgrajena v nasprotju z izdanim gradbenim dovoljenjem, zato je bila izdana pravnomočna odločba, da jo je treba porušiti. NLB je za gradnjo bioplinarne pri Medvodah dala za 4,5 milijona kreditov (Zaradi vabljenih subvencij so se v Sloveniji razbohotile megalomanske bioplinarne, 2013). Nelegalna gradnja je vidna že navzven, saj je namesto hiše, kmetije in manjše bioplinarne tam zrasel zahteven energetska objekt. Zato je ljubljanska upravna enota zavrnila vlogo investitorja za spremembo gradbenega dovoljenja. Sporna pa je tudi postavitve bioplinarne le streljaj od najbližje stanovanjske hiše in pod daljnovodom (Pilhar, 2011). Kljub gradnji bioplinarne v Zgornjih Pirničah v nasprotju z izdanimi dovoljenji in kljub spornim dovoljenjem (bioplinarne elektrarne pod daljnovodom) je prišlo do otvoritve, do dejanske uporabe in proizvodnje električne energije pa nikoli. Epilog zgodbe je veliko oškodovanje državnega proračuna in bank, saj najetih kreditov »vlagatelj« ne vrača, vrednejše dele bioplinarne, ki so bile kupljene s subvencijami, pa je, kakor trdi Pilhar (2011), investitor odpeljal na neznano lokacijo. Tako so bila vsa sredstva, pridobljena s subvencijami in od bank, odtujena za zasebne interese in je bila državi povzročena velika materialna škoda.

Veliko oškodovanje se je zgodilo tudi pri gradnji bioplinarne v Sobotincih. Vlagatelj je na začetku vložil sredstva v višini 161.000 EUR in od NKBM pridobil skoraj 10 milijonov evrov posojil, za katere je bilo kmalu jasno, da jih bo težko vrniti, saj je podjetje v zadnjih letih utrpelo skupno kar 1,6 milijona evrov izgube, zemljišče, kjer stoji bioplinarna, pa je pred izvršbami zavarovano s 50 milijoni evrov zemljiškega dolga. Proizvodnja električne energije tudi tukaj ni nikoli povsem zaživela, saj so jo po tem, ko je delovala s 30- oziroma 20-odstotno zmogljivostjo, junija 2013 zaprli. Dolgovi bodo tako ostali upnikom, kmetom in drugim fizičnim osebam, ki so sodelovali s podjetjem (Kovačec, 2013).

Podjetje, ki se ukvarja z gradnjo bioplinarn, je na zadnji dan leta 2013 dolgovalo NLB skoraj 16 milijonov evrov. Koliko dolguje NKBM, ni znano (Kovačec, 2013).

Investitor obeh bioplinarn je isto podjetje, ki je od državnih bank pridobilo večmilijonske kredite. Odločitev države, da bo spodbujala investicije v pridobivanje alternativnih virov energije, je sicer spodbudna, toda očitno nepremišljena in podkrepljena s premalo študijami, ki bi zagotavljale učinkovitost zgrajenih bioplinarn. Tveganje za sistemske korupcije je prav v strateških odločitvah države, ki podpirajo interese posameznikov, ki z lobiranjem pripravijo politične veljake k sprejetju ukrepov v svojo korist. V primerih, ki smo jih predstavili, zagotovo obstaja sistemske tveganje, na katerega želimo tudi s tem prispevkom opozoriti, da v prihodnje ne bi prihajalo do naglih odločitev, ki imajo škodljive posledice za državo in banke v državni lasti.

3 ZAKLJUČEK

Gradnja bioplinarn se je na območju Slovenije razbohotila v zadnjih nekaj letih. Glavni problem pri tem je odločitev države in bank, da so te projekte spodbujali in jih s krediti tudi omogočili. Ker bioplinarne niso nikoli zaživele in dosegle namena postavitve, tudi ni bilo finančnih sredstev, s katerimi bi lahko odplačevali kredite. Zato je prišlo do stečaja podjetij, ki so upravljali z bioplinarnami, in do veliko neplačanih kreditov. Organe pregona čakajo veliki izzivi pri preiskovanju kaznivih dejanj, povezanih z gradnjo bioplinarn in

oškodovanjem bank. Zato bo treba k delu pristopiti sistematično in na način, ki bo posegel dovolj globoko v politično in gospodarsko sfero ter dokazal sistemsko korupcijo. To je velik izziv, saj so korupcijska kazniva dejanja po končanem kaznivem dejanju težko dokazljiva. Glede na trenutno stanje v družbi in deviantnost korupcijskih dejanj bi bilo treba razmisliti, da bi za korupcijska kazniva dejanja nekoliko znižali pravne standarde za začetek predkazenskega postopka na podlagi informacij, obvestil in prijav. Spoznanja v prispevku so pomembna za osnovno seznanitev organov pregona s problematiko gradnje bioplinarn. Pomembna so tudi spoznanja, da pri gradnji bioplinarn obstajajo sumi sistemske korupcije, saj je, kakor pravi Johnston (1998), za sistemsko korupcijo značilna prepletenost gospodarstva, družbenega in političnega sistema, kar se je dogajalo tudi pri gradnji bioplinarn.

4 LITERATURA:

- Ackerman, S. R. (1999). Grand Corruption and the Ethics of Global Business. Program for Studies in law, Economics, and Public Policy. Yale Law School - Working Paper.
- Akcijski načrt obnovljivih virov energije za obdobje 2010–2020. (2010). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Amore, M.D. in Bennesen, M. (2013). The value of local political connection in a low-corruption environment. *Journal of Financial Economics*, 110 (2), 387–402.
- Calhoun, M. A. (2011). Carving Up Corruption: Analyzing the »Rule« Component of the Corruption Event. *Journal of Management Policy and Practice*, 12(4).
- Dobovšek, B. (2008). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Dobovšek, B. in Mastnak, M. (2005). Korupcijsko prevzemanje države. *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Goldman, E., Rocholl, J. in So J. (2009). Do politically connected boards affect firm value? *Review of Financial Studies* 22 (6), 2331–2360.
- Grafist d. o. o. (2013). Kpk.si. Pridobljeno na <http://supervisor.kpk-rs.si/podj/53668197/>
- Hellman, J. S., Jones, G. in Kaufman, D. (2000). State Capture, Corruption, and Influence in Transition. *Policy Research Working Paper 2444*. Pridobljeno na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555
- Johnston, M. (1998). Fighting systematic corruption: Social foundation for institutional reform. *The European Journal of Development Research*, 10(1).

- Kodre, T. (2011). Po osmih letih je domnevna prostitucija dobila sodni epilog. *Primorske.si*. Pridobljeno na <http://www.primorske.si/Kronika/Po-osmih-letih-je-domnevna-prostitucija-dobila-sod.aspx>
- Koristni nasveti za izgradnjo manjših elektrarn. (2012). Ljubljana in Maribor: Borzen d. o. o. in Sodo d. o. o. Pridobljeno na http://www.borzen.si/si/cp/Shared%20Documents/brosura_v2012.pdf
- Kovačec, P. (7. 10. 2013). Kdo po plačal milijonske kredite propadlih bioplinarn? *Tednik.si*. Pridobljeno na <http://www.tednik.si/kdo-bo-placal-milijonske-kredite-propadlih-bioplinarn>
- KPL, d. d. (2013). *Kpk.si* Pridobljeno na <http://supervisor.kpk-rs.si/podj/30209889/>
- Lončar, A. (24. 7. 2013). Kovačič: moje delo ni več povezano z bančništvom. *Finance.si*. Pridobljeno na <http://www.finance.si/8344420/Matja%C5%BE-Kova%C4%8Di%C4%8D-po-odhodu-iz-NKBM-svetuje-tudi-njenim-strankam>
- Mestna občina Koper. (2013). *Kpk.si*. Pridobljeno na <http://supervisor.kpk-rs.si/organ/75493/>
- Mestna občina Ljubljana. (2013). *Kpk.si*. Pridobljeno na <http://supervisor.kpk-rs.si/organ/75604/>
- Mundt, R. (2004). Corruption and Democracy. *Democracy & Quest for Justice*, 148 (15), 21 – 35.
- Muscat, R. (2011). Before We Clean Up the Land, We need to clean Up Its Government: Corruption and the Environment in the Czech Republic.
- Nagovor ob otvoritvi bioplinarne Bučečevci. (8. 9. 2011). *Zofijamazejkukovic.net*. Pridobljeno na <http://www.zofijamazejkukovic.net/nagovor-ob-otvoritvi-bioplinarne-bucecevc/>
- Otvoritev bioplinske elektrarne Organica. (27. 7. 2009). *Mediaspeed.net*. Pridobljeno na <http://www.mediaspeed.net/fotografije/prikazi/139621-tom-begovic-in-denis-bolcina-skupina-keter-ter-karl-viktor-erjavec-minister-za-okolje-in-prostor>
- Pilhar, T. (31. 3. 2011). *Dnevnik.si*. Bomo v Sloveniji jedli meso in kurili koruzo? Pridobljeno na <http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/1042434689>
- Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. (2004). *Uradni list RS*, (85/04).
- Shleifer, M. in Vishny, R.W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108 (39), 599-617.
- Sraka, S. in Ropoša, B. (2012). Postopki izdaje dovoljenj za postavitve bioplinarn in njihove ovire. *Moravske Toplice: Biogas In*.
- Vehovar, U. (2012). Sistemska korupcija v Sloveniji: značilnosti in posledice. Svetilnikova policy analiza. Pridobljeno na <http://www.svetilnik-slovenija.org/publikacije/2012/sistemska-korupcija-v-sloveniji>

Wallis, J.J. (2006). The Concept of Systematic Corruption in American History. V E.L. Glaeser, in C. Goldin (ur.). *Corruption and Reform: Lesson from America's Economic History* (str. 23-61). Chicago: University of Chicago Press.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2011). *Uradni list RS*, (69/11).

Zaradi vabljevih subvencij so se v sloveniji razbohotile megalomanske bioplinarne. (17. 11. 2013). Aalpeadriagreeen.wordpress.com. Pridobljeno na <http://alpeadriagreeen.wordpress.com/2013/11/17/zaradi-vabljevih-subvencij-so-se-v-sloveniji-razbohotile-megalomanske-bioplinarne/>

O AVTORJU:

David Smolej je magister varstvoslovja in doktorski študent na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. Zaposlen je na Oddelku za korupcijo na Upravi kriminalistične policije, poleg tega je asistent na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru, habilitiran za področje vodenja in upravljanja varnostnih organizacij. Njegova področja raziskovanja sta predvsem policijska dejavnost in korupcija. Elektronski naslov: david.smolej@policija.si

KORUPCIJSKA TVEGANJA PRI UPRAVLJANJU Z GOZDOVI

Robert Režonja

POVZETEK

Organiziranost gozdarstva v Sloveniji je dokaj zapletena in vključuje večje število deležnikov. Snovanje gozdarske politike, priprava predpisov in zagotavljanje proračunskih sredstev je v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje, priprava načrtov za gospodarjenje z gozdovi, spremljanje stanja gozdov, usmerjanje gradnje in vzdrževanje gozdnih prometnic in strokovno svetovanje so naloge javne gozdarske službe, za gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije je odgovoren Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki tudi podeljuje koncesije za izvajanje del v gozdovih. Poleg naštetih institucij je v Sloveniji še okrog 460.000 lastnikov in solastnikov gozdov, ki sami gospodarijo v svojih gozdovih in z njimi razpolagajo.

Nadzor nad izvajanjem predpisov s področja gozdarstva opravljajo gozdarski inšpektorji, v določenih postopkih, ki so povezani s prepovedjo trgovanja z nezakonito pridobljenim lesom, pa tudi carinski organi in policija. Za te postopke je poleg izrekanja dokaj visokih glob z Zakonom o gozdovih določena tudi obvezna stranska sankcija odvzema gozdnih lesnih sortimentov.

V prispevku so prikazana najbolj verjetna korupcijska tveganja, ki so jim izpostavljeni posamezni deležniki v gozdarstvu. Korupcijska tveganja so povezana zlasti s postopki javnega naročanja, prometa z zemljišči, določanja koncesijske dajatve za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije in prevzemanja del v gozdovih, če se ta dela financirajo ali sofinancirajo iz proračuna Evropske unije in proračuna Republike Slovenije.

Ključne besede: *organiziranost gozdarstva, javna naročila, promet z gozdovi, prevzemanje del v gozdovih, financiranje.*

1 UVOD

Po deležu gozdov se Slovenija uvršča v vrh evropskih držav, in sicer takoj za Švedsko in Finsko. Gozdovi pokrivajo 60 % površine Slovenije in zato po-

membno zaznamujejo slovensko krajino. Zanje je značilna visoka stopnja naravne ohranjenosti, zahvaljujoč predvsem gozdarski stroki. Zgodovina gozdnogospodarskega načrtovanja sega v prvo polovico 18. stoletja in z njo so povezana znamenita imena, kakor so npr. dr. Leopold Hufnagel, Heinrich Schollmayer in Josef Ressel. Našteti in številni drugi gozdarski strokovnjaki so pri gospodarjenju z gozdom že takrat poudarjali načelo trajne rabe in načelo upoštevanja vseh vlog gozda; ne le proizvodnih, ampak tudi ekoloških in socialnih. Ta načela so tudi danes temelj vseh ključnih dokumentov, povezanih z upravljanjem z gozdovi.

Podatki o slovenskih gozdovih kažejo njihovo dobro gospodarsko in ekološko stanje. Lesna zaloga v gospodarskih gozdovih znaša poprečno 294 m³/ha in se še povečuje, letni prirastek pa znaša skupno 8,4 mio m³. V letu 2012 je bilo v Sloveniji posekanih 3,9 mio m³ lesa, čeprav načrti za gospodarjenje z gozdovi omogočajo posek 6,5 mio m³.

Gospodarjenje z gozdovi v Sloveniji je organizirano tako, da pri njem sodeluje večje število deležnikov; snovanje gozdarske politike, priprava predpisov in zagotavljanje proračunskih sredstev so v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje, za pripravo načrtov za gospodarjenje z gozdovi, spremljanje stanja gozdov, usmerjanje gradnje in vzdrževanje gozdnih prometnic ter strokovno svetovanje so naloge javne gozdarske službe (Zavod za gozdove Slovenije), za gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije je odgovoren Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, ki podeljuje tudi koncesije za izvajanje del v gozdovih.

Ob takšnem prepletu deležnikov in nalog prihaja tudi do številnih korupcijskih tveganj, o katerih v nadaljevanju govori ta prispevek.

2 PRAVNA IN ORGANIZACIJSKA UREDITEV GOZDARSTVA V SLOVENIJI

Za razliko od kmetijstva področja gozdarstva ne ureja skupna evropska politika. Kljub temu se od 3. marca 2013 uporablja Uredba EU 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta (2010) o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode, katere namen je preprečevanje trgovine

z lesom nedovoljenega izvora. Uredba zavezuje gospodarske subjekte, da pri dajanju lesa in lesih proizvodov na trg ravnajo s potrebno skrbnostjo.

V nadaljevanju bomo na kratko predstavili organiziranost gozdarstva v Sloveniji s ključnimi poudarki na področjih, ki lahko pomenijo korupcijska tveganja.

Državni zbor Republike Slovenije je 20. 11. 2007 sprejel Resolucijo o nacionalnem gozdnem programu (2007), ki je temeljni strateški dokument za določanje gozdarske politike na državni ravni. S to resolucijo so določene usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ter pogoji za njihovo izkoriščanje oziroma večnamensko rabo. Vključuje tudi usmeritve za trajnostno upravljanje prosto živečih živali ter za ohranitev in izboljšanje njihovih življenjskih razmer.

Temeljni predpis, ki ureja področje gozdarstva, je Zakon o gozdovih (1993), ki temelji na načelih trajne, sonaravne in večnamenske rabe gozdov. Na podlagi tega zakona v Sloveniji deluje javna gozdarska služba, katere glavne naloge so spremljanje stanja in razvoja gozdov, varstvo gozdov, usmerjanje gospodarjenja z gozdovi ter gradnja in vzdrževanje gozdnih cest, strokovno svetovanje, prevzemanje del v gozdovih, ki se financirajo ali sofinancirajo iz proračuna Republike Slovenije. Javno gozdarsko službo izvaja Zavod za gozdove Slovenije, v manjšem obsegu pa tudi Gozdarski inštitut Slovenije. Zavod za gozdove Slovenije izdeluje načrte za gospodarjenje z gozdovi in načrte za upravljanje z divjadjo, na podlagi katerih lastnikom gozdov izdaja odločbe, v katerih določi:

- potrebna gojitvena dela za obnovo, nego in varstvo gozdov,
- količino in strukturo dreves za možni posek,
- usmeritve in pogoje za sečnjo in spravilo lesa,
- usmeritve in pogoje za pridobivanje smole in okrasnih dreves.

Sečnja gozdnega drevja se sme opravljati le na podlagi odločbe, ki jo izda Zavod za gozdove Slovenije. Če pritožba na odločbo Zavoda za gozdove Slovenije ne zadrži izvršitve in lastnik gozda v določenem roku ne opravi naloženih del, lahko izvršitev odločbe zagotovi zavod po drugi osebi. Ukrepi obnove in nege gozdov se sofinancirajo, ukrepi varstva gozdov pa financirajo iz proračuna Republike Slovenije.

Na področju gozdnih prometnic Zavod za gozdove Slovenije načrtuje prednostna območja za odpiranje gozdov, izdeluje elaborate ničelnic za gradnjo gozdnih cest, prevzema zgrajene gozdne ceste, preverja skladnost izvedbe z elaboratom ničelnic in umešča gozdne ceste v evidenco gozdnih cest. Načrtuje vzdrževanje gozdnih cest, ga nadzira in prevzema opravljena vzdrževalna dela. Izvajalce vzdrževanja gozdnih cest izbirajo lokalne skupnosti z javnimi naročili.

Za gradnjo gozdnih vlak zavod izdeluje elaborate vlak, nadzira gradnjo v skladu z elaboratom in če je gradnja sofinancirana iz sredstev programa razvoja podeželja, tudi prevzema opravljena dela.

Dela v zasebnih gozdovih praviloma izvajajo lastniki, za njihovo izvedbo lahko najemajo poklicne izvajalce, dovoljena pa je tudi medsosedska pomoč. Zasebna gozdna posest v Sloveniji je izrazito razpršena med 460.000 lastnikov in solastnikov gozdov.

Republika Slovenija je v letu 2007 pripravila Program razvoja podeželja 2007–2013 (b. d.), v skladu z uredbami Evropske komisije, ki določajo pravila izplačevanja sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in nadzor nad takšnimi izplačili. Na področju gozdarstva so se iz proračuna Evropske unije in proračuna Republike Slovenije podpirale investicije v gozdno infrastrukturo in nakup nove mehanizacije in opreme za sečnjo in spravilo lesa. Vlada je na podlagi Programa razvoja podeželja 2007–2013 (b. d.) sprejela izvedbene uredbe, na podlagi katerih je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje pripravilo javne razpise za sofinanciranje omenjenih naložb. Za izvedbo javnih razpisov in izplačila sredstev upravičencem je pristojna Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja. Pri naložbah v gozdno infrastrukturo Zavod za gozdove Slovenije prevzame izvedena dela in s tem potrdi zaključek investicije.

Na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2010) z gozdovi v lasti Republike Slovenije gospodari Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, ki z izvajalci del v gozdovih sklepa koncesijsko ali drugo ustrezno pogodbo. Prav tako zakon določa, kako se določi koncesijska dajatev (višina koncesijske dajatve se določi tako, da se od letne realizacije za posekan

in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti odštejejo priznani stroški izkoriščanja gozdov, ki so stroški poseka, spravila, prodaje gozdnih lesnih sortimentov, opravljenih varstvenih in gojitvenih del ter vseh drugih del, ki so potrebna za zagotavljanje socialne in ekološke vloge gozdov, ter stroški gradnje in vzdrževanja gozdne infrastrukture, razen vzdrževanja gozdnih cest).

V skladu z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2010) ima sklad za večino gozdov sklenjeno koncesijsko pogodbo. Koncesijski akt je Uredba o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije (2010), ki določa pogoje za podeljevanje koncesije, katera dela štejejo za izkoriščanje gozdov, odnose med koncedentom in koncesionarjem, določitev priznanih stroškov izkoriščanja gozdov in tržne cene gozdnih lesnih sortimentov. Iz uredbe izhaja, da ima ključno vlogo pri določitvi koncesijske dajatve koncedent, saj določa letni program izkoriščanja gozdov, tržno ceno gozdnih lesnih sortimentov in priznane stroške izkoriščanja gozdov. Če koncesionar ne soglaša s tržno ceno, ki jo določi koncedent, mora vse gozdne lesne sortimente, ki so predmet koncesije, prodati na javni dražbi.

Uredba o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije (2010) določa tudi način merjenja gozdnih lesnih sortimentov in njihovega razvrščanja po kakovosti ter obveznost označevanja sortimentov s ploščico s črtno kodo, na kateri so ključni podatki o dimenziji in kakovostnem razredu sortimenta ter njegovem izvoru.

Vsak tovor gozdnih lesnih sortimentov morajo spremljati odpremnice s podatki o oddelku, odseku, delovišču in kakovosti sortimentov, ki se morajo zbirati v informacijskem sistemu koncedenta. Koncesionar mora pošiljati odpremnice elektronsko koncedentu pred odvozom gozdnih lesnih sortimentov s kamionske ceste. To koncedentu omogoča sprotni nadzor nad posekanim lesom v koncesijskih gozdovih. Če koncesionar bistveno krši koncesijsko razmerje, mu koncedent lahko odvzame koncesijo. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS lahko poleg koncesijskih sklepa tudi druge ustrezne pogodbe, s katerimi na podlagi predpisov, ki urejajo javno naročanje, izbira izvajalce del v gozdovih. V skladu z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2010) sklad tudi razpolaga s kmetijskimi zemljišči in gozdovi in namenja sredstva, ki jih pridobi z gospodarjenjem za nakup kmetijskih zemljišč,

kmetij in gozdov. Sklad izvaja promet s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči. Prav tako je sklad zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov skladu s predpisi, ki urejajo denacionalizacijo.

3 NADZOR

Nadzor nad izvajanjem Zakona o gozdovih (1993) in na njegovi podlagi izdanih predpisov opravljajo gozdarski inšpektorji. V delu, ki se nanaša na izvajanje Uredba EU 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta (2010), so za nadzor pristojni tudi pristojni carinski organi in Policija v skladu s svojimi pristojnostmi. Zaradi izvajanje te uredbe je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (2013), ki določajo, da mora gozdne lesne sortimente, ki se prvič dajejo na trg ali so pred tem namenjeni skladiščenju ali lastni uporabi, spremljati prevoznik - prevoznica s podatki o izdanem dovoljenju za posek, dobavitelju, kupcu, vrsti in količini sortimentov ter dnevu in času prevoza. Prevoznice izdaja lastnikom gozdov Zavod za gozdove Slovenije. Prevoznik mora izročiti prevoznico prvemu kupcu, ta pa jo mora hraniti najmanj pet let. Prav tako mora lastnik gozda najmanj pet let hraniti prevoznico, ki je bila namenjena prevozu sortimentov za lastno porabo. Spremembe zakona določajo tudi obveznost vodenja evidenc o prometu z gozdnimi lesnimi sortimenti, s katerim se zagotavlja sledljivost. Cilji zakonodajalca pri sprejemanju opisanih sprememb zakona so bili zmanjšanje nezakonite sečnje v gozdovih in z njo povezanega prometa in trgovine z lesom. Izvajanje zakona posredno vpliva tudi na javnofinančna sredstva, saj se v urejenih razmerah plačujejo vsi prispevki in davki, povezani s posekom, pravilom in prodajo lesa.

Sankcije, ki so v Zakonu o gozdovih (1993) določene za kršitve, so primerljive s tistimi v zakonih, ki urejajo druga področja. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (2013) so bile določene tudi sankcije za prekrške, povezane z odsotnostjo prevoznega dokumenta in nepravilno izpolnjenim prevoznim dokumentom. Za tovrstne prekrške zakon poleg globe določa tudi obvezno stransko sankcijo odvzema gozdnih lesnih sortimentov. Nadzor nad izvajanjem izvedbenih uredb Vlade RS za razvoj podeželja opravljajo kmetijski inšpektorji, služba za kontrolo pri Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja pa je pristojna za kontrolo namenske porabe sredstev, ki

o nepravilnostih obvešča pristojni inšpekcijski organ. Nadzor nad izvajanjem koncesij v državnih gozdovih opravlja koncedent, delo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pa nadzirata Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter Ministrstvo za finance.

4 KORUPCIJSKA TVEGANJA

4.1 Korupcijska tveganja na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje

Na področju, ki ga obravnavamo v tem prispevku, prihaja tudi do določenih korupcijskih tveganj, predvsem na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje. Korupcijska tveganja se kažejo predvsem kot poskus vplivanja na:

- javne uslužbenke ministrstva, ki pripravljajo predloge predpisov, da ti predlogi omogočajo pridobitev materialne koristi za določene deležnike;
- pripravljavce javnih razpisov za sofinanciranje ukrepov programa razvoja podeželja tako, da razpisni pogoji ustrezajo vnaprej izbranim prijaviteljem;
- pripravljavce javnih razpisov za sofinanciranje ukrepov programa razvoja podeželja, da vnaprej izbranega prijavitelja seznanijo z razpisno dokumentacijo, še preden je ta uradno objavljena.

4.2 Korupcijska tveganja v Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov

V skladu kmetijskih zemljišč in gozdov prihaja predvsem do poskusa vplivanja na določene akterje, ki imajo določene pristojnosti znotraj sklada. To so predvsem poskus vplivanja na:

- koncedenta, da določi čim višje stroške izkoriščanja gozdov in čim nižje cene gozdnih lesnih sortimentov ter s tem zniža koncesijsko dajatev, ki jo mora koncesionar plačati koncedentu;
- javnega uslužbenca sklada, ki pripravlja javno naročilo za izvedbo delo v gozdovih, da razpisni pogoji ustrezajo vnaprej izbranemu prijavitelju;

- javnega uslužbenca sklada, ki odloča o prodaji oziroma nakupu gozdnega zemljišča, da proda oziroma kupi točno določeno zemljišče;
- cenilca in izvedenca gozdarske stroke, da določita višjo ceno zemljišča, ki ga stranka prodaja skladu, ali nižjo ceno zemljišča, ki jo stranka kupuje od sklada;
- javnega uslužbenca sklada, da sklad stranki proda ali kot nadomestno zemljišče v postopku denacionalizacije dodeli zemljišče, ki se mu v bližnji prihodnosti spremeni namenska raba in zato bistveno poveča vrednost;
- javnega uslužbenca sklada, da v najem ali zakup odda določeno gozdno zemljišče.

4.3 Korupcijska tveganja na Zavodu za gozdove Slovenije

Korupcijska tveganja so tudi pri delu javnih uslužbencev na Zavodu za gozdove Republike Slovenije, in sicer:

- da načrte za gospodarjenje z gozdovi pripravijo tako, da so stroški za lastnika oziroma izvajalca čim nižji, dohodki pa čim višji, čeprav strokovni standardi tega ne dopuščajo;
- poskus vplivanja na javnega uslužbenca zavoda, ki pripravlja javno naročilo za izbiro izvajalca izvršitve odločb po drugi osebi, da razpisni pogoji ustrezajo vnaprej izbranemu prijavitelju;
- poskus vplivanja na javnega uslužbenca zavoda, da zlorabi javna pooblastila in razkrije informacije, ki niso javno dostopne.

Prav tako prihaja do poskusov vplivanja na javne uslužbence zavoda, ki je pristojen za prevzemanje del v gozdovih, in sicer da:

- prevzame večji obseg gojitvenih in varstvenih del, ki se financirajo ali sofinancirajo iz proračuna RS, kakor je bil dejansko opravljen
- prevzame dela na gozdnih prometnicah v večjem obsegu, kakor so bila izvedena, in za več materiala, kakor ga je bilo dejansko porabljenega;
- prevzema dela, ki se sofinancirajo kot ukrepi programa razvoja podeželja v večjem obsegu, kakor so bila izvedena, in za več materiala, kakor ga je bilo dejansko porabljenega.

5 ZAKLJUČEK

Pravne podlage za izvajanje nadzora predpisov s področja gozdarstva so dokaj dobro urejene. Vendar zaradi velikega števila deležnikov v postopkih in procesih nastajajo določena korupcijska tveganja, zlasti na področjih, ki so povezana z izplačili javnih sredstev ali plačili koncesijske dajatve za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje si s pripravo in predlaganjem predpisov prizadeva, da bi se korupcijska tveganja čim bolj zmanjšala. Organi nadzora ukrepajo v skladu s svojimi pristojnostmi, vendar se pogosto pokaže potreba po kadrovskih in finančnih okrepitvah za poostren nadzor. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, organi v njegovi sestavi in javni zavodi, ki delujejo v okviru Ministrstva, imajo tudi službe, ki se ukvarjajo z notranjim nadzorom, in s tem zmanjšujejo korupcijska tveganja znotraj posamezne institucije. Ob tem je zelo dobrodošlo sodelovanje z organi, ki so pristojni za preprečevanje korupcije in ukrepanje v posameznih primerih, ko je ugotovljeno koruptivno ravnanje.

6 LITERATURA

- Program razvoja podeželja 2007–2013 (b. d.). Pridobljeno na http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/delovna_podrocja/program_razvoja_podezelja_2007_2013/
- Resolucija o nacionalnem gozdnem programu. (2007). *Uradni list RS*, (111/07).
- Uredba EU 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta. (2010). Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:SL:PDF>
- Uredba o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije. (2010). *Uradni list RS*, (98/10).
- Zakon o gozdovih. (1993). *Uradni list RS*, (30/93).
- Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. (2010). *Uradni list RS*, (19/10).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (2013). *Uradni list RS*, (63/13).

O AVTORJU:

Mag. Robert Režonja je leta 1992 končal višješolski študij gozdarstva na Biotehniški fakulteti v Ljubljani in se zaposlil na Gozdnem gospodarstvu Maribor kot revirni gozdar. Od leta 1994 je nadaljeval z delom revirnega gozdarja na Zavodu za gozdove Slovenije. Leta 1999 je pridobil naziv diplomirani ekonomist na Visoki šoli za management v Kopru, leta 2005 pa naziv magister znanosti za področje državnih in evropskih študij na Fakulteti za podiplomske državne in evropske študije. Leta 1994 se je zaposlil na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, kjer se je ukvarjal predvsem s področjem gozdnih prometnic, z razvojem podeželja in usklajevanjem prostorskega načrtovanja. Od leta 2006 je vodja Sektorja za gozdarstvo na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, kjer je odgovoren zlasti za sistemske rešitve s področja gozdarstva, pripravo predpisov s področja gozdarstva, financiranje in nadzor nad izvajanjem javne gozdarske službe, spremljanje izobraževalne in znanstvene dejavnosti na področju gozdarstva, komunikacijo z javnostjo in nevladnimi organizacijami. Je predsednik upravnega odbora Gozdarskega inštituta Slovenije in predstavnik vlade v svetu Zavoda za gozdove Slovenije. Sodeluje tudi v več delovnih telesih Evropske unije.

RECENZIJI MONOGRAFIJE

Prof. dr. Bojan Tičar

Strokovna monografija na tematiko odkrivanja in preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj s področja okolja in prostora je izbor prispevkov, ki celovito zaobjamejo sodobno problematiko korupcije, kot enega od ključnih dejavnikov vplivanja na uspešno delovanje institucij v družbi. Skozi poglavja se kaže kritično razmišljanje ter argumentiranje avtorjev, ki pripomore k kakovosti dela s postavitvijo temeljnih pojmov. Avtorji skozi poglobljeno analizo teoretikov in praktikov, ki se v Sloveniji ukvarjajo s tematiko korupcije na področju okolja in prostora, presežejo klasične okvire mišljenja ter s svojim pristopom, dodajo nov izkustveni pogled k ustvarjanju strateške kulture pri zagotavljanju varnosti.

Uvodni del predstavljata prispevka Kaje Miklavčič in Bojana Dobovška o neformalni ekonomiji in korupciji v tranziciji ter Davida Smoleja o učinkovitost policije pri pregonu kaznivih dejanj v času gospodarske krize, poudarita problem odkrivanja in preiskovanja gospodarskih kaznivih dejanj v času ekonomske krize. Pri tem opredelita temeljne pojme in podata temeljna izhodišča za nadaljnje strokovno usmerjene prispevke. Odnos med korupcijo in gospodarstvom je zelo kompleksen, saj na eni strani korupcija predstavlja vzrok gospodarske aktivnosti, na drugi strani pa te dejavnosti komplementarno dopolnjuje. Vsekakor sta pojma v tesnem odnosu, saj ima naraščanje ali upadanje enega vpliv na drugega, in seveda tudi obratno. Ker mora policija izvajati veliko ukrepov v predkazenskem postopku, po novem z manjšimi finančnimi in kadrovske viri, so se na to odzvali že odgovorni in spremenili zakonodajo, poenostavili postopke in zmanjšali administrativne ovire. Učinkovitost teh ukrepov bomo lahko preverili pri nadaljnjem raziskovanju.

Drugi del monografije sestavljajo poglobljene analize konkretnih problemov koruptivnih ravnanj vezanih na ekološko problematiko. Katja Eman v prispevku Ekološka kriminalitete kot polje priložnosti za koruptivna ravnanja izpostavi pomembno vlogo policije pri obravnavanju, preiskovanju in zbiranju dokazov zoper storilce kaznivih dejanj ekološke kriminalitete,

saj je od učinkovitosti in uspešnosti njihovega dela je odvisen ves nadaljnji kazenski postopek. Uporabi analizo pojavnih oblik ekološke kriminalitete za ugotavljanja značilnosti le-te z namenom identificiranja posebnosti, ki predstavljajo možnosti za pojav koruptivnega ravnanja. Identificirane posebnosti ekološke kriminalitete in z njimi povezana področja problematična za pojav koruptivnega ravnanja predstavljajo uporabno izhodišče za preiskovalce pri njihovem odzivanju na ekološko kriminaliteto. V nadaljevanju Bojan Dobovšek in Jure Škrbec analizirata elemente korupcije in pravne države z namenom ugotavljanja kako korupcijska ravnanja vplivajo na (pravno) državo v Sloveniji, predvsem s poudarkom na področju okolja in prostora. Iz študije primerov korupcije zaključita, da je bilo s korupcijo največkrat kršeno načelo vezanosti izvršilne oblasti na ustavo in zakon ter načelo pravne varnosti oziroma enakopravnosti, pri čemer se takšna ravnanja najbolj kažejo pri postopkih javnih naročil, pri razpolaganju s premoženjem, v obliki nasprotja interesov in pri delovanju funkcionarjev. Ta del monografije smiselno zokroža prispevek Sama Jereba o ugotovitvah računskega sodišča pri izvajanju okoljskih revizij, ki bi lahko vsebovala znake korupcije. Računsko sodišče Republike Slovenije pri izvajanju okoljskih revizij ugotavlja, da so ureditve na področju varovanja okolja marsikdaj podvržene vplivom interesnih skupin, pristojno ministrstvo in občine pa ne izvajajo ažurno in strokovno svojih nalog niti pri odločanju v upravnih zadevah in še manj pri nadzoru. Pri tem izpostavi, da stroški izvajanja aktivnosti povezanih z varovanjem okolja pa pri gospodarskih družbah in zasebnikih zaradi povečanih okoljevarstvenih zahtev niso več zanemarljivi, zato lahko z izogibanjem tem stroškom v pomembni meri povečujejo svoje dobičke, kar nas vrača v polje gospodarske kriminalitete.

Monografijo zaključujeta prispevka ki izpostavita konkretne analize primerov. Tako David Smolej v delu o sistemski korupciji izpostavi primera postavljanja bioplinskih elektrarn v Sloveniji. Analiza poročanja medijev pokaže veliko oškodovanje državnega proračuna in bank, saj najetih kreditov vlagatelji niso vrnili, pred stečajem pa vrednejše dele bioplinarne odpeljali na neznano lokacijo. Podjetja, ki so postavljala bioplinarne so poslovala z izgubo, zemljišče pa zavarovali z zemljiškim dolgom. Proizvodnja električne energije ni nikoli zaživela, dolgovi so ostali upnikom, kmetom in državi. Zato organe pregona v prihodnosti čakajo izzivi pri preverjanju okoliščin postavljanja

bioplinarn. Korupcijska tveganja pri upravljanju z gozdovi predstavi Robert Režonja, ki izpostavi, da nadzor nad izvajanjem predpisov s področja gozdarstva opravljajo gozdarski inšpektorji, v določenih postopkih, ki so povezani s prepovedjo trgovanja z nezakonito pridobljenim lesom pa tudi carinski organi in policija. Pri tem se osredotoči na najbolj verjetna korupcijska tveganja, ki so jim izpostavljeni posamezni deležniki v gozdarstvu. Korupcijska tveganja so povezana zlasti s postopki javnega naročanja, postopki prometa z zemljišči, postopki določanja koncesijske dajatve za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije in postopki prevzemanja del v gozdovih, če se ta dela financirajo ali sofinancirajo iz proračuna Evropske Unije in proračuna Republike Slovenije.

Deskriptivna zasnova dela predstavlja temeljna izhodišča za preučevanje korupcije vezane na gospodarsko kriminaliteto na področju okolja in prostora. Urednika sistematično in smiselno razporedita poglavja z uvodnim koncepiranjem gospodarske kriminalitete, korupcije in ekologije. V nadaljevanju sledijo poglavja, ki skozi analizo konkretizirata pričujočo problematiko. Glede na sodobnost tematike predstavljene v pričujočih poglavjih bo monografija v pomoč kriminalistom, tožilcem, sodnikom, pa tudi zaposlenim v drugih državnih institucijah, ki se pri vsakodnevem delu srečujejo s tovrstno kriminaliteto. Še posebej je potrebno izpostaviti, da monografija predstavlja dobro študijsko gradivo za študente številnih družboslovnih in naravoslovnih Fakultet. Uporabnost dela se kaže je v tem, da glede na analizo dosedanjega stanja, strokovne analize in iskanje odgovorov za prihodnost, poda določene informacije, na podlagi katerih se bodo lahko načrtovali ukrepi za varnost v prihodnje.

Izr. prof. dr. Branko Lobnikar

Teksti, ki sestavljajo strokovno monografijo s področja preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj na področju ekologije predstavljajo sodoben in poglobljen analitičen pristop na temo, ki vključuje izredno aktualne, in kot ugotavljajo avtorji, med sabo močno prepletena področja: korupcijo, ekonomijo in ekologijo.

Strokovna monografija je sestavljena v treh vsebinskih sklopih. Uvodni sklop je namenjen opredelitvi področja, kamor sta urednika uvrstila tekst Katje Miklavčič in Bojana Dobovška, ki natančno opredelita povezanost neformalne ekonomije in korupcijskih vedenj, k temu pa lahko dodamo tudi tekst Davida Smoleja, ki analizira postopke policije pri preiskovanju tovrstne kriminalitete. V tem delu monografije lahko spoznamo, kako sta koruptivno vedenje in gospodarska dejavnost na našem prostoru nezdružljivo povezana, pri čemer ne gre le za parazitsko navezanost korupcije na gospodarsko dejavnost, včasih lahko ugotavljamo, da korupcija pospešuje gospodarsko dejavnost (seveda vedno na račun javnega – proračunskega denarja). Avtorji znova poudarjajo, da morajo imeti organi pregona za učinkovito upravljanje koruptivnih dejanj tudi primerno orodje: učinkovito zakonodajo in nebirokratizirane postopke. Osrednji del strokovne monografije predstavljajo analize Katje Eman, ki poglobljeno analizira možne povezave med koruptivnim vedenjem in ekologijo. Gre za analizo s področja »zelene kriminologije«, izjemo aktualnega področja, kjer avtorica predstavi posebnosti, ki lahko predstavljajo možnosti za koruptivne aktivnosti. Ker lahko trdimo, da bo področje ekologije v prihodnje vedno bolj aktualno, je zelo pomembno, da se tudi preiskovalci primerno usposobijo za delovanje na tem področju. To bi jim namreč omogočilo, da proaktivno tudi učinkovito delujejo pri zavarovanju aktivnosti, ki pomembno vpliva na dobrobit prebivalcev. Na to področje se navezuje tudi tekst Sama Jereba, ki preko analize delovanja računskega sodišča na področju okoljskih revizij ugotavlja, da je varovanje okolja v Sloveniji mnogokrat podvrženo netransparentnemu vplivanju interesnih skupin, kjer oblastni organi tako na lokalni kot državni ravni ne znajo, ne zmorejo ali pa nočejo izvajati aktivnosti, ki bi zavarovale skupno dobrobit. Bojan Dobovšek in Jure Škrbec tako skleneta, da je koruptivna dejanja povezana z aktivnostmi s področja oko-

lja in prostora (skoraj vedno preko procesov javnega naročanja v povezavi z nasprotji interesov) slabijo sposobnost oblastnih organov, da zavarujejo in okrepijo delovanje pravne države.

Tretji del monografije predstavljajo teksti, ki preko študij primerov prikažejo aktualnost obravnavane problematike. Tako David Smolej piše o postavljanju bioplinarn v Sloveniji, kjer ugotavlja, da bodo morali organi pregona zelo verjetno pregledati, zakaj med tem, kar je bilo načrtovano in tem, kar kaže realnost, zeva velik prepad in obstaja kup oškodovancev. Robert Režonja pa pri analizi delovanja gozdarskih inšpektorjev nakazuje verjetna korupcijska tveganja, ki izhajajo iz trgovine z lesom, postopki javnega naročanja ter pridobivanjem koncesij za izkoriščanje gozdov v državni lasti. Še posebej pa je po naravni ujmi v zimi 2014 aktualno področje prevzemanje del v gozdovih, ko se bodo te aktivnosti (so)financirale iz državnega ali pa evropskega proračuna. Monografija, ki je po svoji naravi strokovna, lahko predstavlja pomemben pripomoček za delo preiskovalcem tovrstnih koruptivnih dejanj, uradnikom v lokalnih skupnostih ali državnih oblastnih organih, ki odločajo o zadevah s področja prostora in okolja, seveda pa tudi zainteresirani javnosti (na primer novinarjem), da razume tveganja, povezana z ekološkimi vprašanji. Posebna vrednost strokovne monografije je namreč v tem, da ni le analitični pogled v preteklost, temveč je zazrta v prihodnost in daje različnim deležnikom več kot dovolj orodij za uspešno in proaktivno reagiranje za aktualna tveganja s področja korupcije in okolja.

BESEDILA, KI SESTAVLJAJO STROKOVNO MONOGRAFIJO O PREISKOVANJU KORUPCIJSKIH KAZNIVIH DEJANJ NA PODROČJU EKOLOGIJE, NA SODOBEN IN POGLOBLJEN ANALITIČNI NAČIN OBRAVNAVAJO TEMO, KI VKLJUČUJE IZREDNO AKTUALNA, IN KOT UGOTAVLJAJO AVTORJI, MED SEBOJ MOČNO PREPLETENA PODROČJA, KORUPCIJO, EKONOMIJO IN EKOLOGIJO.

MONOGRAFIJA, KI JE PO SVOJI NARAVI STROKOVNA, JE LAHKO POMEMBEN PRIPOMOČEK ZA DELO ZA PREISKOVALCE TOVRSTNIH KORUPCIJSKIH DEJANJ, URADNIKE V LOKALNIH SKUPNOSTIH ALI DRŽAVNIH OBLASTNIH ORGANIH, KI ODLOČAJO O ZADEVAH S PODROČJA PROSTORA IN OKOLJA, SEVEDA PA TUDI ZA ZAJINTERESIRANO JAVNOST (NA PRIMER NOVINARJEM), DA RAZUME TVEGANJA, POVEZANA Z EKOLOŠKIMI VPRAŠANJI. POSEBNA VREDNOST STROKOVNE MONOGRAFIJE NAMREČ JE, DA NI LE ANALITIČNI POGLED V PRETEKLOST, TEMVEČ JE ZAZRTA V PRIHODNOST IN DAJE RAZLIČNIM DELEŽNIKOM VEČ KOT DOVOLJ ORODIJ ZA USPEŠNO IN PROAKTIVNO ODZIVANJE NA AKTUALNA TVEGANJA S PODROČJA KORUPCIJE IN OKOLJA.

*Izr. prof. dr. Branko Lobnikar
(Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru)*

STROKOVNA MONOGRAFIJA O ODKRIVANJU IN PREISKOVANJU KORUPCIJSKIH KAZNIVIH DEJANJ S PODROČJA OKOLJA IN PROSTORA JE IZBOR PRISPEVKOV, KI CELOVITO ZAJEMAJO SODOBNO PROBLEMATIKO KORUPCIJE KOT ENEGA OD KLJUČNIH DEJAVNIKOV VPLIVANJA NA USPEŠNO DELOVANJE INSTITUCIJ V DRUŽBI. V POGLAVJIH SE KAŽETA KRITIČNO RAZMIŠLJANJE IN ARGUMENTIRANJE AVTORJEV, KI PRIPOMORETA H KAKOVOSTI DELA S POSTAVITVIJO TEMELJNIH POJMOV. AVTORJI S POGLOBLJENO ANALIZO TEORETIKOV IN PRAKTIKOV, KI SE V SLOVENIJI UKVARJAJO S TEMATIKO KORUPCIJE NA PODROČJU OKOLJA IN PROSTORA, PRESEGAJO KLASIČNE OKVIRE MIŠLJENJA TER S SVOJIM PRISTOPOM DODAJAJO NOV IZKUSTVENI POGLED K USTVARJANJU STRATEŠKE KULTURE PRI ZAGOTAVLJANJU VARNOSTI.

DESKRIPTIVNA ZASNOVA DELA JE TEMELJNO IZHODIŠČE ZA PREUČEVANJE KORUPCIJE, POVEZANE Z GOSPODARSKO KRIMINALITETO NA PODROČJU OKOLJA IN PROSTORA. UREDNIKA SISTEMATIČNO IN SMISELNO RAZPOREDITA POGLAVJA Z UVODNIM KONCIPIRANJEM GOSPODARSKE KRIMINALITETE, KORUPCIJE IN EKOLOGIJE. SLEDIJO POGLAVJA, KI Z ANALIZO KONKRETIZIRAJO TO PROBLEMATIKO. GLEDE NA SODOBNOST TEMATIKE, PREDSTAVLJENE V TEH POGLAVJIH, BO MONOGRAFIJA V POMOČ KRIMINALISTOM, TOŽILCEM, SODNIKOM, PA TUDI ZAPOSLENIM V DRUGIH DRŽAVNIH INSTITUCIJAH, KI SE PRI VSAKODNEVNEM DELU SREČUJEJO S TOVRSTNO KRIMINALITETO. ŠE POSEBEJ JE TREBA Poudariti, DA JE MONOGRAFIJA DOBRO ŠTUDIJSKO GRADIVO ZA ŠTUDENTE ŠTEVILNIH DRUŽBOSLOVNIH IN NARAVOSLOVNIH FAKULTET. UPORABNOST DELA SE KAŽE V TEM, DA GLEDE NA ANALIZO DOSEDANJEGA STANJA, STROKOVNE ANALIZE IN ISKANJE ODGOVOROV ZA PRIHODNOST Poda INFORMACIJE, NA PODLAGI KATERIH SE BODO LAHKO NAČRTOVALI UKREPI ZA VARNOST V PRIHODNJE.

*Prof. dr. Bojan Tičar
(Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru)*

