

EU sredstva – Usposabljanje slovenske kriminalistične policije za izboljšanje odkrivanja goljufij in korupcije kot ukrep in prispevek za zaščito finančnih interesov EU - THEMIS (HOME/2013/ISEC/AG/FINEC/4000005188)



KORUPCIJSKA TVEGANJA PRI PRIDOBIVANJU IN PORABI EVROPSKIH FINANČNIH SREDSTEV

STROKOVNA MONOGRAFIJA



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme
of the European Union

**KORUPCIJSKA TVEGANJA
PRI PRIDOBIVANJU IN PORABI
EVROPSKIH FINANČNIH SREDSTEV**

David Smolej

KORUPCIJSKA TVEGANJA PRI PRIDOBIVANJU IN PORABI EVROPSKIH FINANČNIH SREDSTEV

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

343.98:343.85:336(4)
061.1EU

KORUPCIJSKA tveganja pri pridobivanju in porabi evropskih finančnih sredstev / [David Smolej (urednik)]. - Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije, 2016. - (THEMIS proti goljufijam na škodo EU)

ISBN 978-961-6797-35-1
1. Smolej, David
286041600

ISBN 961-6797-35-1



9 789616 797351

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

Urednik: dr. David Smolej

Recenzent: Prof. dr. Bojan Dobovšek

Oblikovanje besedila in naslovnica: MNZ, Služba za upravno poslovanje in grafiko

Tisk: Grafex, d. o. o.

Naklada: 250 izvodov

Ljubljana, september 2016

Besedilo v slovenskem in angleškem jeziku je lektorirano.

This Project has been funded with support from the European Commission. This publication (communication) reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

KAZALO

	Stran
PREDGOVOR / POVZETKI	5
FOREWORD / SUMMARIES	7
POGLAVJE 1:	
KORUPCIJA IN GOLJUFIJE GREDO Z ROKO V ROKI	17
POGLAVJE 2:	
MEHANIZMI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ZA ZAZNAVO IN PREPREČEVANJE GOLJUFIJ NA ŠKODO EVROPSKE UNIJE	27
POGLAVJE 3:	
SISTEMSKA KORUPCIJA V SLOVENIJI – POGLED SKOZI PRIZMO RAZISKOVALNEGA NOVINARSTVA	45
POGLAVJE 4:	
KONVENCIJA O BOJU PROTI PODKUPOVANJU TUJIH JAVNIH USLUŽBENCEV V MEDNARODNEM POSLOVANJU – JI POSVEČAMO DOVOLJ POZORNOSTI?	71
POGLAVJE 5:	
VPLIV SPREMEMBE NEKATERIH MAKROEKONOMSKIH KAZALCEV NA ZAZNAVANJE KORUPCIJE	81
POGLAVJE 6:	
MJESTO, ZNAČAJ I ULOGA AGENCIJE ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI	103
RECENZIJA PROF. DR. BOJAN DOBOVŠEK	117

PREDGOVOR

V monografiji, ki je pred vami, so v več poglavjih predstavljeni različni pogledi na goljufije na škodo Evropske unije skozi prizmo korupcije. V prvem poglavju korupcijo razumemo kot predhodno kaznivo dejanje, s katerim se omogoča storitev drugih kaznivih dejanj, med drugim tudi goljufij na škodo Evropske unije. Predstavljene so ugotovitve, iz katerih je očitno, da so korupcija in goljufije povezane. Zato jih je treba tako razumeti tudi v kontekstu preiskave in pregona kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije ter s tem povzročajo slabši gospodarski razvoj v uniji in posamezni državi članici. V drugem poglavju so predstavljeni vidiki organizacije Transparency International na zaznavanje in odkrivanje odklonskih ravnanj pri upravljanju finančnih sredstev Evropske unije. Tretje poglavje predstavlja poglede raziskovalnega novinarstva na zaznavanje sistemske korupcije (prepletenost politike in gospodarstva), ki ima lahko odločilno vlogo pri pridobivanju različnih projektov, javno-zasebnega partnerstva in javnih naročil. Odkrivanje kaznivih dejanj z vpletenostjo gospodarskih in političnih veljakov je velik izziv za organe odkrivanja in pregona kaznivih dejanj. Prav novinarji so velikokrat tisti, ki v zgodnji fazi opozarjajo na določene nepravilnosti. Kadar govorimo o goljufijah na škodo Evropske unije, običajno obstaja tudi t. i. mednarodni element, saj akterji prek finančnih transakcij v drugih državah poskušajo skriti nezakonito pridobljeno premoženjsko korist. Zato so v četrtem poglavju predstavljeni ključni elementi mednarodne korupcije oziroma vidik podkupovanja tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju. Ker ugotovitve v prvem poglavju kažejo, da korupcija in goljufije povzročajo slabši gospodarski razvoj države, so v petem poglavju predstavljene ugotovitve o vplivu makroekonomskih kazalnikov na indeks percepcije korupcije. Ta indeks pomeni razumevanje korupcije v širšem pomenu, z njo pa se v Sloveniji zlasti ukvarja Komisija za preprečevanje korupcije. Zato je v zadnjem poglavju prikazana primerjalna urejenost razumevanja korupcije v Bosni in Hercegovini, kjer korupcijo v širšem smislu razumejo podobno kot v Sloveniji.

V monografiji je tako korupcija postavljena v kontekst zaščite finančnih interesov Evropske unije, ki ima pri gospodarskem razvoju eno od ključnih vlog. Vsebina je namenjena predvsem ozaveščanju odgovornih oseb, ki se pri svojem delu posredno ali neposredno srečujejo s finančnimi sredstvi Evropske unije, o obstoju korupcijskih tveganj.

dr. David Smolej
urednik

POVZETKI

KORUPCIJA IN GOLJUFIJE GREDO Z ROKO V ROKI

dr. David Smolej

Korupcija je deviantno vedenje posameznika ali skupine ljudi, ki neposredno ali posredno škoduje gospodarskemu razvoju države. Korupcija pogosto pomeni predhodno kaznivo dejanje, s katerim se omogoča storitev drugih kaznivih dejanj. Eno od teh kaznivih dejanj, ki v zadnjem času predstavlja perečo problematiko, so goljufije na škodo Evropske unije. Nadzor nad transparentno porabo evropskih sredstev ne pomeni samo zaščite finančnih interesov Evropske unije, temveč tudi posamezne države članice. Zato je organi odkrivanja in preiskovanja pozornost usmerjajo na področja, kjer obstajajo velika tveganja za korupcijo in goljufije. To so najpogosteje javna naročila, javno-zasebno partnerstvo, provizije pri gospodarski dejavnosti in različne oblike podkupovanja in dajanja daril. Področje boja proti goljufijam in korupciji predstavlja izziv tudi v prihodnosti, saj so finančna sredstva v novi finančni perspektivi večja kot v prejšnji in je s tem tudi povečana možnost zlorab.

MEHANIZMI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ZA ZAZNAVO IN PREPREČEVANJE GOLJUFIJ NA ŠKODO EVROPSKE UNIJE

Anja Rupret

Transparency International Slovenia (TI Slovenia) je nevladna organizacija za preprečevanje korupcije ter vzpostavljanje integritete, transparentnosti in odgovornosti v družbi. Pri svojem delu zaznava korupcijska tveganja na področju javnih naročil, prek katerih se razdeli tudi večina evropskih sredstev. Največji izziv pri preprečevanju korupcije in goljufij je njihovo odkrivanje. Poleg obstoječih državnih mehanizmov, kamor spadajo usposobljeni nadzorni organi in učinkoviti kazenski postopki, pa svoj doprinos k reševanju problematike nudijo tudi nevladne organizacije. TI Slovenia na več načinov deluje na področju preventive, kamor sodijo izobraževanja za javne uslužbenke za lažje prepoznavanje indikatorjev korupcije in uvedba t. i. paktov integritete, ki v postopke javnih naročil vnesejo dodaten nadzor. TI Slovenia poudarja tudi pomembnost proaktivne transparentnosti in dostopnosti informacij o prejemnikih evropskih sredstev, tako da svojo nadzorno vlogo lahko odigra tudi javnost. Za samo odkrivanje goljufij pa je bi-

stvena učinkovita zaščita prijaviteljev, saj povračilni ukrepi, ki jim grozijo v primeru, da zaščita ni zadostna, delujejo odvračilno in tako zmanjšujejo možnosti za odkrivanje zlorab. Preventivne dejavnosti in uspešno odkrivanje goljufij pa niso dovolj, če se zagrešena kazniva dejanja učinkovito ne kaznujejo. Po mnenju TI Slovenia in Evropske komisije bi bil za obravnavo čezmejnih primerov goljufij potreben dobro usklajen in učinkovit sistem preiskav na evropski ravni. S predlogom ustanovitve evropskega javnega tožilstva za pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, bi se zapolnila trenutna institucionalna vrzel in dosegli večja doslednost in usklajenost prizadevanj s tega področja.

SISTEMSKA KORUPCIJA V SLOVENIJI (POGLED SKOZI PRIZMO RAZISKOVALNEGA NOVINARSTVA)

Ana A. Gajič

Z vidika kaznivih dejanj gospodarske kriminalitete je sistemska korupcija eden najbolj uničujočih pojavov moderne družbe. Posledice sistemske korupcije so vidne ob finančnem izčrpanju države, paralizi državnega aparata, nezaupanju ljudi v politiko, družbeni degradaciji in kolapsu družbenih vrednot. Pri sistemski korupciji se soočamo z načrtno zlorabo države s strani političnih elit, ki sistemsko korupcijo dopuščajo oziroma je ne odpravljajo, zaradi svojih materialnih koristi. Politični odločevalci imajo monopol odločanja pri oblikovanju politik, legalizaciji oziroma uzakonjanju izbranih predpisov in implementaciji zakonodaje, zato imajo vse vzvode, da pripravljajo zakonodajo po svoji meri. Javni uslužbenci in politiki lahko v tej t. i. sistemski korupciji sodelujejo ali pa jih interesne grupacije izkoristijo zgolj kot instrument za doseg svojega cilja. S pomočjo tehnik raziskovalnega novinarstva smo opravili intervjuje z devetimi uglednimi slovenskimi strokovnjaki in raziskovalci in skušali opredeliti pojem sistemske korupcije ter izpostaviti tveganja za njen obstoj. Ugotovitve kažejo, da imamo v Sloveniji največ težav z veliko korupcijo v zdravstvu, gradbeništvu, bančništvu, posebej pa na področju javnih naročil. Sprego korupcije omogočajo posamezniki ali skupine, ki jim je pridobivanje lastne premoženjske koristi pomembnejše od svojega poslanstva, tj. skrb za javno dobro. Na podlagi tega smo v Sloveniji priča zlorabam državnega aparata, pod pretvezo "demokratskega" sprejemanja zakonodajnih rešitev. To dejstvo potrjujejo tudi ugotovitve, da je v Sloveniji skorajda nemogoče poimensko sledenje strokovnih svetovalcev, ki skrbijo za domnevno znanstveno zbrane informacije, na podlagi katerih odločevalci pripravljajo zakonske spremembe. Zaradi tega lahko govorimo o popolnem ujetju države kot tudi o onemogočenem

delu državnih organov, ki pravzaprav ostajajo brez resnih orodij za odpravljanje sistemske korupcije.

KONVENCIJA O BOJU PROTI PODKUPOVANJU TUJIH JAVNIH USLUŽBENCEV V MEDNARODNEM POSLOVANJU – JI POSVEČAMO DOVOLJ POZORNOSTI?

Mojca Kuzmički

V predmetnem prispevku so predstavljeni bistveni poudarki oziroma pomen Konvencije OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju. Gre za konvencijo, ki jo je do zdaj podpisalo 41 držav, od tega 34 držav članic OECD in sedem držav, ki niso države članice OECD in katere namen je (proaktivno) prizadevanje držav članic k skupnemu boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev, torej ko gre za primere, ko posameznik ali pravna oseba ponudi, obljubi ali da podkupnino javnemu uslužbencu v drugi državi. Z izvrševanjem namena konvencije se varujejo (gospodarski) interesi obeh držav.

VPLIV SPREMEMBE NEKATERIH MAKROEKONOMSKIH KAZALCEV NA ZAZNAVANJE KORUPCIJE

Štefan Šumah, Tina Škerget

Večino raziskovalcev zanima vpliv korupcije na makroekonomske kazalce (vpliv korupcije na rast BDP, zaposlenost, investicije itd.). Ta študija pa analizira vplive sprememb nekaterih (po mnenju avtorjev najpomembnejših) makroekonomskih kazalcev na indeks percepcije korupcije (zaznavanje korupcije v javnem sektorju) na primeru držav evroobmočja (EU-18) in primerjalno še vpliv teh kazalcev na percepcijo korupcije v nekdanjih komunističnih državah, zdaj prav tako članicah EU-18.

V prvem delu so podani kratek teoretični pregled oziroma pojasnila in definicije (korupcija, indeks korupcije, vpliv korupcije na gospodarstvo) ter rezultati nekaterih že obstoječih raziskav o vplivu korupcije na gospodarstvo.

V drugem, raziskovalnem delu študije pa so opisani raziskovalna metodologija, podatki, uporabljeni v empirični raziskavi, in analiza (panelna analiza) le-teh. Cilj te raziskave je bil preveriti hipotezo, da spremembe nekaterih makroekonomskih kazalcev vplivajo na indeks percepcije korupcije – torej pri spremembi makroekonomskih kazalcev se spremeni tudi indeks percepcije korupcije (če se gospodarske razmere v državi poslabšajo, se poveča tudi zaznavanje korupcije in obratno).

CORRUPTION RISKS IN THE PROCESS OF OBTAINING AND USING EUROPEAN FUNDS

FOREWORD

The chapters of the present monograph introduce diverse views on fraud to the detriment of the European Union through the prism of corruption. The first chapter introduces corruption as a preliminary criminal offence enabling the commitment of further criminal offences, including fraud to the detriment of the European Union. The findings presented demonstrate that corruption and fraud go hand in hand. Therefore, they should be understood as such also in the context of the investigation and prosecution of criminal acts that harm the financial interests of the European Union, and consequently lead to poor economic development in the Union as well as in individual Member states. The second chapter introduces Transparency International's views on the perception and detection of abuses in managing European Union funds. The third chapter presents the perspective of investigative journalism with regard to the perception of systematic corruption (the intertwinement of politics and the economy), which can play a decisive role in obtaining various projects, public-private partnerships, and public contracts. The detection of criminal acts involving well known figures in the economy and politics is a major challenge to law enforcement authorities. However, it is often journalists in particular who draw attention to certain irregularities at an early stage. With regard to fraud to the detriment of the Union, the so-called international element cannot be avoided, since entities try to conceal the pecuniary advantages acquired illegally through financial transactions abroad. Therefore, the fourth chapter deals with the key elements of international corruption, and the aspect of bribing foreign public officials involved in international business transactions. The findings of the first chapter show that corruption and fraud lead to poor economic development of a country, whereas the fifth chapter presents findings on the impact of macroeconomic indicators on the Corruption Perception Index. The Corruption Perception Index indicates the conception of corruption, which is primarily dealt with by the Commission for the Prevention of Corruption in Slovenia, in its broader sense. The sixth chapter is a comparative analysis of the conception of corruption in Bosnia and Herzegovina, where corruption in its broader sense is understood as it is in Slovenia.

The monograph places corruption in the context of the protection of the financial interests of the European Union, which has a key role in economic devel-

opment. The primary aim of its content is to raise awareness of the existence of corruption risks among the responsible persons who directly or indirectly handle EU funds in their work.

David Smolej, Ph.D.
Editor

CORRUPTION AND FRAUD GO HAND IN HAND

David Smolej Ph.D.

Corruption entails the deviant behaviour of an individual or a group of people who directly or indirectly harm the economic development of a country. Corruption often entails a preliminary criminal act enabling the commitment of further criminal acts. One of these criminal acts has been an urgent issue of late, i.e. fraud to the detriment of the EU. Monitoring the transparent use of European funds entails not only protection of the financial interests of the European Union, but also those of the individual Member states. The attention of detection and investigative bodies should be directed to the major risk areas of corruption and fraud. Most often, these can be found in public procurement procedures, public-private partnerships, secret commissions in the economy, and various forms of bribery and gifts. The fight against fraud and corruption remains a challenge also for the future, with more financial means in the new financial perspective than in the previous one, a fact that also increases the possibility of abuse.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL'S MECHANISMS FOR THE DETECTION AND PREVENTION OF FRAUD TO THE DETRIMENT OF THE EU

Anja Rupret

Transparency International Slovenia (TI Slovenia) is a non-governmental organisation for the prevention of corruption and building integrity, transparency, and accountability in society. Through its work it identifies corruption risks in public procurement, through which most European funds are distributed. The biggest challenge in combating corruption and fraud is to effectively detect instances thereof. In addition to existing government mechanisms, which include trained supervisory authorities and effective criminal proceedings, NGOs can contribute to resolving fraud committed against the EU budget. TI Slovenia operates in the field of prevention; its activities include training civil servants to help them

identify corruption and introducing integrity agreements that ensure additional monitoring in public procurement. TI Slovenia emphasises the importance of the proactive transparency and accessibility of information about the beneficiaries of EU funds, so the public can act as a supervisor. An essential element of the detection of fraud is ensuring effective protection of whistleblowers, since the threat of retaliation against such can have a deterrent effect and therefore reduce the chances of detecting abuse. However, prevention and successful fraud detection are not sufficient if the crimes committed are not effectively punished. According to TI Slovenia and the European Commission, an efficient way to deal with cross-border fraud cases requires a well-coordinated and effective system of investigation at the European level. The establishment of a European Public Prosecutor's Office for the prosecution of offenses affecting the financial interests of the European Union would fill the current institutional gap and achieve greater consistency and coherence of the efforts in this field.

SYSTEMIC CORRUPTION IS ONE OF THE MOST DESTRUCTIVE PHENOMENA OF MODERN SOCIETY SEEN FROM THE PERSPECTIVE OF ECONOMIC CRIME.

Ana A. Gajič

The consequences of systemic corruption can be seen in the depletion of a country's financial resources, the paralysis of the apparatus of government, people's mistrust in politics, social degradation, and the collapse of social values. When dealing with systematic corruption we are confronted with the systemic abuse of a country by its political elite – not only permitting systemic corruption but also failing to eliminate such due to the elite's own material benefits. Political decision-makers create policies and enact the regulations that implement legislation, and therefore are able to prepare custom-made legislation. Civil servants and politicians can be a part of this so-called systemic corruption or it can be exploited by certain interest groups as an instrument for achieving their goals. By using the techniques of investigative journalism we performed interviews with nine Slovene experts and researchers in attempting to define the concept of systemic corruption and to expose the risks due to its existence. Our findings show that Slovenia is facing its greatest problems with regard to the high level of corruption in the health care system and in the field of civil engineering, banking, and public procurement. Corruption is enabled by individuals or groups whose own financial benefits – not the public welfare – are favoured. This results in abuse of the apparatus of government under the guise of the “democratic” adoption of legislation. Therefore, it is almost impossible to track the individual special advisers responsible for the supposedly scientifically collected information that is the basis of legislative changes. We could say that the country is trapped and the work of authorities is made impossible due to it lacking adequate instruments to eliminate systemic corruption.

THE CONVENTION ON THE FIGHT AGAINST THE BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC OFFICIALS IN INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS – IS ENOUGH ATTENTION BEING DEVOTED TO THIS ISSUE?

Mojca Kuzmički

The major emphasis and import of the OECD Anti-Bribery Convention are presented in this chapter. To this day, 41 countries have signed the Convention, of which 34 are OECD member states and 7 are non-member states. State parties to the Convention aim to fight foreign bribery proactively and jointly when a natural or legal person offers, promises, or gives a bribe to a foreign public official in another state.

THE IMPACT OF CHANGES IN CERTAIN MACROECONOMIC INDICATORS ON THE PERCEPTION OF CORRUPTION

Štefan Šumah & Tina Škerget

The majority of researchers are interested in the influence of corruption on macroeconomic indicators (the influence of corruption on the growth of GDP, employment, investments, etc.). This study analyses these influences, changes some (the most important, in the opinion of the author) of the macroeconomic indicators on the index of the perception of corruption (the perception of corruption in the public sector) in the euro area states (EU18), also by applying a comparative analysis, and investigates the influence of these indicators on the perception of corruption in the former communist countries that are now members of EU18. The first part contains a short theoretical overview, i.e. explanations and definitions (corruption, index of corruption, the influence of corruption on the economy), as well as the results of some already existing research on the influence of corruption on the economy. The second investigative part of the study concerns the research methodology, the data used in the empirical study, and the analysis thereof (a panel analysis). The goal of this research was to test the hypothesis that changes in some macroeconomic indicators have an influence on the index of perception of corruption, such that with a change in the macroeconomic indicators the index of perception of corruption changes as well (if economic conditions in the country worsen, the perception of corruption will rise, and vice versa).

THE PLACE, IMPORTANCE, AND ROLE OF THE AGENCY FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION AND COORDINATION OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Vladica Babić, M.Sc.

The Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption (hereinafter: the Agency) is an independent and autonomous administrative organisation that reports on its work to the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. The Agency was established by the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina with the aim of eliminating corruption and its impact on the development of democracy and respect for fundamental human rights and freedoms, as well as the impact of corruption on the economy, including by undermining the economic development of Bosnia and Herzegovina, and all other forms of influence on social values, as well as to coordinate the fight against corruption. The Agency primarily has a preventive, educational, and coordinating role, a role in preventing the corruption of policymakers and monitoring the implementation of measures to that effect, and also plays an active role in the management of databases and statistical monitoring of the status and trends of corruption. The agency is, inter alia, responsible for the development of the Strategy for the Fight against Corruption and the Action Plan for the implementation of the Strategy, and is also responsible for coordinating and supervising the implementation of the above mentioned documents, opinions, and instructions regarding their implementation.

KORUPCIJA IN GOLJUFIJE GREDO Z ROKO V ROKI

David Smolej

Korupcija je odklonsko vedenje posameznika zaradi lastnega interesa ali interesa z njim povezanih ljudi za pridobitev koristi (Nye, 1967). Korupcija je največkrat izkoriščanje javnih uslužbencev za generiranje dobička posameznikov ali interesnih skupin (Shleifer in Vishny, 1993), kar po trditvah Blooma (2014) ustreza definiciji velike korupcije, ki se navzven kaže predvsem v obliki podkupovanja ali dajanja daril (Gardiner, 1993). Kazniva dejanja korupcije niso storjena iz strasti, temveč so izrecno preračunljiva kazniva dejanja (Klitgaard, 1998), kar preiskovalcem povzroča težje preiskovanje, saj se storilci na izvršitev kaznivih dejanj bolj pripravijo, skrijejo sledove, ki bi kazali na njihovo vpletenost, in zavajajo preiskovalce v času preiskave. Oteževalna okoliščina preiskovanja korupcije je tudi dajanje podkupnine v obliki gotovine, kar pomeni, da ne obstajajo sledi bančnih transakcij. Korupcija je v procesu zasledovanja cilja pridobitve nezakonite premoženjske koristi ena temeljnih oblik kriminalitete, ki se stopnjuje in nadaljuje z drugimi kaznivimi dejanji, med katerimi so tudi goljufije. Zato lahko rečemo, da gredo korupcija in goljufije z roko v roki. Korupcija in goljufije vplivajo na slabši gospodarski razvoj države (Harrings, 2013), spodkopavajo demokracijo in škodujejo socialni pravičnosti. Republika Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo postala tudi del enotnega proračuna Evropske unije. Torej goljufije in korupcija v posamezni državi članici ne pomenijo samo njenega slabšega gospodarskega razvoja, temveč celotnega monetarnega sistema Evropske unije. Zato je tudi v slovenskem pravnem redu inkriminirano kaznivo dejanje goljufija na škodo Evropske unije, ki pomeni orodje za procesiranje storilcev kaznivih dejanj, ki neposredno ali posredno povzročajo materialno škodo Evropski uniji. Korupcijskim tveganjem in goljufijam so tako najbolj izpostavljena finančna sredstva, pridobljena iz različnih skladov Evropske unije (npr. Evropski sklad za regionalni razvoj, Kohezijski sklad, Evropski socialni sklad).

Raziskave Svetovne banke (The World Bank, 2013) kažejo, da pri implementaciji različnih projektov obstajajo največja korupcijska tveganja pri:

- **javnih naročilih** (vračilo 5–20 % vrednosti pogodbe zaposlenim na ministrstvih, vladi, članom projektne skupine, komisiji za odpiranje ponudb – naročniku),
- **posrednikih pri gospodarski dejavnosti** (2–5 % za izdajanje fiktivnih računov v okviru implementacije projekta),
- **drugih posrednih podkupovanjih** (brezplačna uporaba nepremičnin, plačevanje šolnin otrokom naročnikov, donacije ...).

Zato je pri preprečevanju in odkrivanju kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom posamezne članice in Evropske unije, ključna pozornost na korupcijska tveganja, ki spremljajo izvedbo in implementacijo različnih projektov, sofinanciranih s strani Evropske unije. V tem poglavju bomo zato nekoliko podrobneje predstavili področje korupcije v Republiki Sloveniji in kaznivega dejanja goljufija na škodo Evropske unije.

KORUPCIJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V uvodnem delu smo že omenili nekaj temeljnih definicij korupcije različnih avtorjev, ki so se uveljavili v mednarodnem prostoru. Definicije korupcije se v Republiki Sloveniji bistveno ne razlikujejo, saj pomeni kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 2011; Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004). Definiciji korupcije tako ustreza vsakdo, ki skuša sebi koristiti na način, ki je nemoralen in neetičen (Dobovšek in Mastnak, 2005). Vendar pa vse to ustreza definiciji korupcije v širšem smislu, kar pomeni, da ne govorimo o korupcijskih kaznivih dejanjih, temveč o ravnanjih, ki so nemoralna, neetična ali na kak način v družbi deviantna.

S korupcijo v širšem pomenu se ukvarja predvsem Komisija za preprečevanje korupcije in nekatere nevladne organizacije (npr. Transparency International). Z odkrivanjem in preiskovanjem korupcije v ožjem pomenu pa se ukvarja policija. Kot korupcijo v ožjem pomenu razumemo korupcijska kazniva dejanja, inkriminirana v Kazenskem zakoniku (2012). Osem korupcijskih kaznivih dejanj najdemo v treh poglavjih Kazenskega zakonika (2012), in sicer Kazniva dejanja zoper volilno pravico in volitve, Kazniva dejanja zoper gospodarstvo in Kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva. V spodnji tabeli so prikazana korupcijska kazniva dejanja, ki spadajo pod določena poglavja v Kazenskem zakoniku (2012).

**Tabela 1: Korupcijska kazniva dejanja v slovenskem pravnem redu
(vir: Kazenski zakonik, 2012)**

POGLAVJE V KZ-1	KAZNIVO DEJANJE	ČLEN V KZ-1
Kazniva dejanja zoper volilno pravico in volitve	Kršitev proste odločitve volivcev	151
	Sprejemanje podkupnine pri volitvah	157
Kazniva dejanja zoper gospodarstvo	Nedovoljeno sprejemanje daril	241
	Nedovoljeno dajanje daril	242
Kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva	Jemanje podkupnine	261
	Dajanje podkupnine	262
	Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje	263
	Dajanje daril za nezakonito posredovanje	264

V spodnji tabeli prikazujemo število korupcijskih kaznivih dejanj, ki jih je v obdobju od leta 2011 do 2015 obravnavala slovenska policija.

Tabela 2: Število korupcijskih kaznivih dejanj v Sloveniji od leta 2011 do 2014
(vir: Ministrstvo za notranje zadeve – policija, 2013, 2015, 2016)

KORUPCIJSKA KAZNIVA DEJANJA	2011	2012	2013	2014	2015	SKUPAJ
Kršitev proste odločitve volivcev	1	0	1	1	0	3
Sprejemanje podkupnine pri volitvah	0	1	0	0	0	1
Nedovoljeno sprejemanje daril	7	7	6	21	9	50
Nedovoljeno dajanje daril	9	3	6	22	10	50
Jemanje podkupnine	23	23	5	4	28	83
Dajanje podkupnine	21	17	10	8	30	86
Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje	16	16	9	6	6	53
Dajanje daril za nezakonito posredovanje	9	10	4	1	6	30
Skupaj	86	77	41	63	89	

Iz zgornje tabele vidimo, da je slovenska policija v letu 2011 podala kazenske ovadbe za 86 kaznivih dejanj, v letu 2012 za 77 kaznivih dejanj, leta 2013 za 63 kaznivih dejanj, v letu 2014 za 63 kaznivih dejanj, v letu 2015 pa je policija na državno tožilstvo poslala več kazenskih ovadb za 89 kaznivih dejanj, kar je bilo največ v zadnjih letih. Največ korupcijskih kaznivih dejanj predstavljata dejanji "jemanje podkupnine" in "dajanje daril", kar potrjuje tezo Gardinera (1993), da se korupcija kaže predvsem v obliki podkupovanja ali dajanja daril. Trend naraščanja korupcijskih kaznivih dejanj kaže na pomembnost obravnavane tematike, ki bo zagotovo tudi v prihodnje velik izziv za organe odkrivanja in preiskovanja teh kaznivih dejanj.

KORUPCIJSKA TVEGANJA

Odkrivanje in preiskovanje korupcije je kompleksno, saj osumljenci zaradi naglo spreminjajočih se okolij v mednarodnem okolju postajajo ključni pri storitvi kaznivih dejanj in so vse bolj informacijsko povezani, medtem ko manj pomembni udeleženci izvajajo svoje operacije relativno neodvisno ali celo izolirano (Smolej in Dobovšek, 2014). Zato je identifikacija korupcijskih žarišč v javnem in zasebnem sektorju eden od ključnih izzivov slovenske policije. Poleg tega policija pri preiskovanju korupcije ugotavlja motiv vpletenih oseb, uporabljena sredstva storilcev in izvršitvene oblike kaznivih dejanj, spretnosti storilcev in druge specifične značilnosti, osebe, vpletene v neformalne mreže, in njihovo hierarhijo delovanja in tudi njihovo finančno stanje. Bistvenega pomena pri tem ima proaktivno delovanje policije. Na tej osnovi in na podlagi dosedanjih preiskav je bilo identificiranih več področij, kjer obstajajo največja korupcijska tveganja.

Ta področja so:

- uradna dolžnost in javna pooblastila,
- gospodarska dejavnost,
- bančništvo,
- energetika,
- zdravstvo in
- zaščita finančnih interesov Evropske unije.

V kontekstu te monografije nas najbolj zanima zaščita finančnih interesov Evropske unije, ki je eno od področij korupcijskega tveganja, ki zaradi specifik zahteva tankočuten pristop in specifičnost preiskovanja.

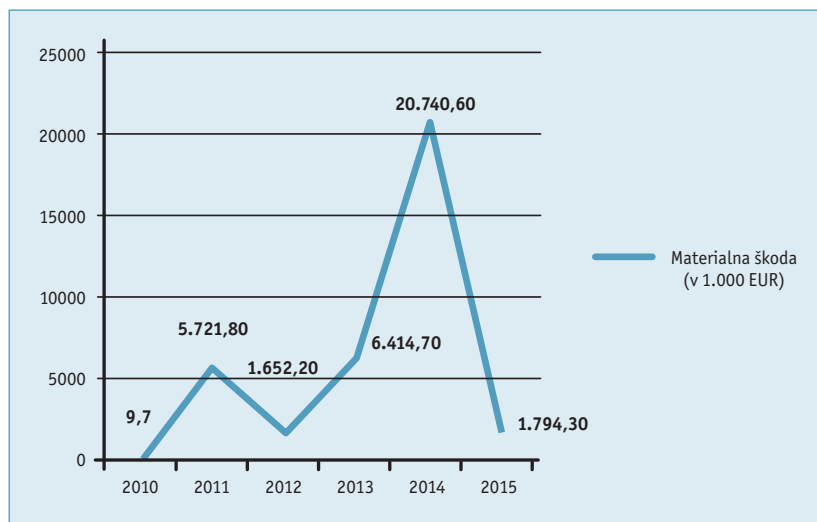
GOLJUFIJE NA ŠKODO EVROPSKE UNIJE

Začetek boja proti goljufijam sega v leto 1988, ko je bila pod okriljem Generalnega sekretariata Evropske komisije ustanovljena skupina za koordinacijo boja proti goljufijam (v nadaljevanju: UCLAF). UCLAF je sodelovala z nacionalnimi službami za boj proti goljufijam ter zagotavljala potrebno koordinacijo in po-

moč pri preprečevanju transnacionalnih organiziranih goljufij. Na podlagi poročil Evropskega parlamenta je UCLAF pridobivala čedalje večje pristojnosti in leta 1995 začela izvajati preiskave na lastno pobudo in na podlagi informacij iz različnih virov. Štiri leta kasneje pa je bila predlagana ustanovitev Evropskega urada za boj proti goljufijam (v nadaljevanju: OLAF) kot neodvisnega organa v okviru Evropske komisije (OLAF, b. d. v Smolej, 2016).

V Kazenskem zakoniku (2008) je bilo prvič inkriminirano kaznivo dejanje "Goljufija na škodo evropske skupnosti" kot zadnji del obveznosti, ki jih je Slovenija sprejela z Zakonom o ratifikaciji konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (2007). Z Zakonom o ratifikaciji lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (2008), se je ukinila tristebrna urejenost Evropske unije. Zato so se v nadaljevanju skupne politike odvijale v okviru Evropske unije, ki je tedaj pridobila lastnost pravne osebe. Zato je bilo s Kazenskim zakonikom (2012) spremenjeno ime člena kaznivega dejanja "Goljufija na škodo evropske skupnosti" v kaznivo dejanje "Goljufija na škodo Evropske unije".

Policija je v obdobju od inkriminacije omenjenega kaznivega dejanja zaznala povečanje števila teh kaznivih dejanj kot tudi povečanje protipravno pridobljene premoženjske koristi. V letih 2008 in 2009 ni bilo obravnavanega nobenega kaznivega dejanja, leta 2010 so bila obravnavana tri (3) kazniva dejanja, leta 2011 je bilo obravnavanih devet (9) kaznivih dejanj, leta 2012 petnajst (15) kaznivih dejanj, leta 2013 osem (8) kaznivih dejanj, leta 2014 je bilo obravnavanih že štiriindvajset (24) kaznivih dejanj, leta 2015 pa spet nekoliko manj (11 kaznivih dejanj) (Ministrstvo za notranje zadeve – policija, 2013, 2015, 2016). Na spodnji sliki si pogledjmo še materialno škodo, ki je nastala z goljufijami na škodo Evropske unije od leta 2010 do 2015.



Slika 1: Materialna škoda kot posledica goljufij na škodo Evropske unije (Vir: Ministrstvo za notranje zadeve – policija, 2013, 2015, 2016)

ZAKLJUČEK

Vedno več črpanih finančnih sredstev iz Evropske unije pomeni tudi potrebo po večji pozornosti preprečevanja zlorab. Ugotovili smo, da gredo goljufije in korupcija z roko v roki, zaradi česar je bila zaščita finančnih interesov Evropske unije identificirana kot področje velikega korupcijskega tveganja. Smolej (2015) trdi, da je bilo pri analiziranju stanja na tem področju ugotovljeno, da so v ozadju pogosto korupcijska kazniva dejanja, ki pa so v času zaznave kaznivih dejanj za nazaj težko dokazljiva. Zato je eden od večjih izzivov slovenske policije na področju zlorab finančnih sredstev Evropske unije odkriti čim večje število kaznivih dejanj, ki pa so pogosto izvršena sočasno z drugimi kaznivimi dejanji, predvsem korupcijskimi. Prepoznavanje tveganj za kazniva dejanja je pogojeno s proaktivnim pristopom policije in drugih organov. Pretekle izkušnje pri implementaciji velikih projektov namreč kažejo, da je potreben skupen in usklajen pristop več institucij na nacionalni in mednarodni ravni. Ravno mednarodni element je tisti, ki bo tudi v prihodnje pomenil nove smernice pregona goljufij na škodo Evropske unije, saj je v fazi ustanavljanja Urad evropskega javnega tožilca (EPPO), ki bo pristojen za pregon kaznivih dejanj korupcije in goljufij, ki škodita finančnim interesom

Evropske unije. Kot trdi Rizzo (2015), so ideje o vzpostavitvi tega urada že stare, pogovori o tem pa na ravni Evropske unije potekajo od leta 2013. Pri zaščiti finančnih interesov Evropske unije ima ključno vlogo tudi izobraževanje organov odkrivanja, saj z izmenjavo izkušenj, mnenj, stališč in znanj pripomoremo k boljšemu skupnemu boju proti goljufijam na škodo Evropske unije. Cilj Republike Slovenije je pridobiti čim več finančnih sredstev iz Evropske unije, vendar se je pri tem treba zavedati, da so to »naša« sredstva, ki jih moramo z vsemi močmi braniti pred zlorabami.

UPORABLJENI VIRI

1. Bloom, B. (2014). Criminalizing Kleptocracy? The Icc As a Viable Tool in the Fight Against Grand Corruption. *American University International Law Review*, 3(29), 627–671.
2. Dobovšek, B. in Mastnak, M. (2005). Korupcijsko prevzemanje države. *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
3. Gardiner, J. A. (1993). Defining corruption. *Corruption and Reform*, (7), 111–124.
4. Harrings, N. (2013). Understanding the Effects of Corruption and Political Trust on Willingness to Make Economic Sacrifices for Environmental Protection in a Cross-National Perspective. *Social Science Quarterly (Wiley-Blackwell)*, 3(94), 660–671.
5. Kazenski zakonik. (2008). *Uradni list RS* (55/08).
6. Kazenski zakonik. (2012). *Uradni list RS* (50/12).
7. Klitgaard, R. (1998). Internation Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*. Pridobljeno na <http://204.180.229.152/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>
8. Ministrstvo za notranje zadeve – policija. (2013). *Poročilo o delu policije za leto 2012*. Pridobljeno na <http://policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2012.pdf>
9. Ministrstvo za notranje zadeve – policija. (2015). *Poročilo o delu policije za leto 2014*. Pridobljeno na <http://policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2014.pdf>
10. Ministrstvo za notranje zadeve – policija. (2016). *Poročilo o delu policije za leto 2015*. Pridobljeno na <http://policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015.pdf>

11. Nye, J. S. (1967). Corruption and political development. *American Political Science Review*, 2(61), 417–427.
12. Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. (2004). *Uradni list RS*, (85/04).
13. Rizzo, G. (2015). EPP0 – European Public Prosecutor: also the European Parliament wants a say ... Pridobljeno na <http://free-group.eu/2015/04/27/eppo-european-public-prosecutor-also-the-european-parliament-wants-a-say/>
14. Shleifer, M. in Vishny, R. W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108(39), 599–617.
15. Smolej, D. (2015). Predgovor. V D. Smolej (ur.). *Kriminalistično obveščevalna dejavnost pri odkrivanju in preiskovanju goljufij na škodo Evropske unije in drugih kaznivih dejanj*. (str. 2–3). Ljubljana: Uprava kriminalistične policije.
16. Smolej, D. (2016). Goljufije na škodo Evropske unije – aktualni in prihodnji izzivi slovenske policije. *Varnost*, 64(1), 27–29.
17. Smolej, D. in Dobovšek, B. (2014). Korupcija kot pereča oblika okoljske problematike. In Smolej, D. in Dobovšek, B. (ur.). *Korupcija kot pereča oblika okoljske problematike v Republiki Sloveniji* (str. 5–6). Ljubljana: MNZ – policija, Uprava kriminalistične policije.
18. The World Bank. (2013). Fraud and Corruption – A Handbook for Civil Servant Involved in Public Procurement. Pridobljeno na http://cba.gov.pl/ftp/publikacije/FRAUD_AND_CORRUPTION_AWARENESS_HANDBOOK.pdf
19. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2011). *Uradni list RS* (69/11).
20. Zakon o ratifikaciji konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. (2007). *Uradni list RS* (19/07).
21. Zakon o ratifikaciji lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. (2008). *Uradni list RS* (20/08).

MEHANIZMI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ZA ZAZNAVO IN PREPREČEVANJE GOLJUFIJ NA ŠKODO EVROPSKE UNIJE

Anja Rupret

Transparency International Slovenia (TI Slovenia) je prostovoljna, nevladna, nepolitična in nepridobitna organizacija, ki je bila ustanovljena leta 2009 in je polnopravni član največje mednarodne nevladne organizacije za boj proti korupciji Transparency International. Poslanstvo TI Slovenia je ozaveščanje, izobraževanje in varovanje javnega interesa skozi vzpostavljanje integritete in transparentnosti v družbi. TI Slovenia ima vizijo, da v družbi zagotavlja integriteto v delovanju posameznikov in delov družbe ter da vzpostavi razmere, kjer v vladi, politiki, gospodarstvu, civilni družbi in življenju ljudi ni korupcije. Korupcija namreč vpliva na družbo na različnih področjih (političnem, gospodarskem, socialnem in okoljskem) in na različne načine. Zaradi njene zapletene in skrivne narave jo je težko meriti, kot tudi odkrivati. Težko pa je meriti tudi posledice korupcije, kamor poleg nižje gospodarske rasti, višjih davkov in finančnih izgub med drugim sodita tudi strah in slabo počutje. Korupcija pa ne pusti posledic le na posameznikih, vpletenih v ta dejanja ali njihovo odkrivanje, temveč spodkopava zaupanje celotnega prebivalstva v delovanje države kot take. Posebej problematična v očeh državljanov so področja tveganj za t. i. sistemsko korupcijo, kjer se povežeta politika in gospodarstvo, npr. koncesije, javno-zasebna partnerstva in javna naročila.

Korupcijska tveganja na področju javnih naročil so zaznale že različne institucije v Republiki Sloveniji, kot so Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče in Ministrstvo za finance (Voh Boštic, 2012). Prav tako je na problem opozorila Evropska komisija, ki pri tem poudarja predvsem goljufije na škodo Evropske unije. V interesu Evropske unije (v nadaljevanju: EU) je, da se področje javnih naročil kvalitetno uredi in omeji korupcijska tveganja, saj se prek javnih naročil razdeli velika večina evropskih sredstev. Zgolj spremembe v pravni ureditvi pa niso zadosti, dokler se ne izboljša tudi izvajanje v praksi. Pri tem je še posebej pomembno, da se izvajanje zakonov spremlja in ocenjuje ter uvaja neformalne institute za večji nadzor in transparentnost, kot so pakti integritete.

Največji izziv pri preprečevanju korupcije in goljufij na škodo EU je odkrivanje nepoštenega in nezakonitega ravnanja. Institut zaščite prijaviteljev je eden ključnih mehanizmov za spodbujanje in krepitev odkrivanja, preprečevanja ter odpravljanja neetičnih ravnanj (Vuksanović, 2010). Poleg tega pa nevladne organizacije ponujajo mnoga druga orodja, ki uspešno obvladujejo korupcijska tveganja – vse od izobraževanj za javne uslužbence za lažje prepoznavanje indikatorjev korupcije do uvedbe paktov integritete, ki v postopke javnih naročil vnesejo dodaten nadzor. Pri tem pa sta proaktivna transparentnost in dostopnost informacij o prejemnikih evropskih sredstev ključni, da svojo nadzorno vlogo lahko odigra tudi javnost.

POSTOPKI JAVNIH NAROČIL IN S TEM POVEZANA KORUPCIJSKA TVEGANJA

Pri prepletanju javnega sektorja z zasebnim obstajajo velika korupcijska tveganja, ki so še posebej opazna na področju javnih naročil, kot kažejo raziskave Transparency International (Kuhn in Sherman, 2014). Evropska sredstva so prek javnih razpisov dostopna tako podjetnikom kot nevladnim organizacijam. Sredstva kohezijske politike so enormna – le v obdobju od 2007 do 2013 je bilo Sloveniji dodeljeno 4,2 milijarde evrov, v obdobju 2014–2020 pa 3,255 milijarde evrov (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2016). Ker so zneski veliki, so takšni posli vedno obremenjeni z določeno mero korupcijskih tveganj. Če pri javnih naročilih tveganja niso zmanjšana ali odpravljena, so možne velike izgube, ki se lahko odražajo v slabših delovnih pogojih za javne uslužbence, nižji kakovosti izvedenih investicij in slabšem javnem servisu za državljane.

EU je 3. februarja 2014 izdala svoje prvo protikorupcijsko poročilo (Evropska komisija, 2014), v katerem je celotno poglavje posvetila javnemu naročanju. Poročilo poudarja, da je javno naročanje pomemben del evropske ekonomije: naročila v javnem sektorju (ki so v mnogih primerih financirana s strani EU) – naj gre za blago, dela ali storitve – zajemajo 20-odstotni BDP unije. Glede na izsledke raziskave, ki jo je naročil Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in izvedlo podjetje Price Waterhouse Coopers (Price Waterhouse Coopers, 2013), je ocenjen strošek korupcije pri javnih naročilih v letu 2010 v petih najpomembnejših sektorjih in v osmih državah članicah

EU znašal med 1,4 in 2,2 milijarde evrov, kar predstavlja 13 % celotnega proračuna za projekte (Szloboda, 2014).

Ob vseh neizvedenih investicijah v državi in okrnitvi socialnih pravic zaradi pomanjkanja sredstev je nujno, da se sistemske nepravilnosti, ki omogočajo takšno odtekanje sredstev, omejijo. Davkoplačevalski denar se mora zato trošiti pod strogimi pogoji, ki preprečujejo in obvladujejo tveganja in zlorabe. Sistem javnega naročanja mora biti transparenten, pogoji, pod katerimi se sredstva delijo, jasni, nadzor nad potekom postopka pa neodvisen.

Tveganja za nepravilnosti in zlorabe pri razdeljevanju evropskih sredstev lahko strukturiramo v več kategorij:

1. Sprejemanje strategije porabe evropskih sredstev:

- Pomanjkanje jasnih in strukturiranih javnih informacij o tem, kako so povezana izbrana področja za financiranje s prioritetami iz strategije razvoja na nacionalni ali evropski ravni.
- Pomanjkanje ustrezne analize stroškov in koristi projektov v fazi načrtovanja.
- Ohlapni ali preširoko začrtani predpisi za izbiro projektov, ki dopuščajo možnost neprimerne vplivanja politike ali gospodarskega sektorja (Transparency International Hungary, 2013).

2. Tveganja, povezana s človeškimi viri, ki upravljajo evropska sredstva:

- Odločevalci ali pripravljavci javnih razpisov ne ravnajo z odgovornostjo in integriteto; priprava razpisa ali ocenjevanje vlog sta netransparentna ali nepravilna.
- Pripravljavci razpisov nimajo ustreznih specifičnih znanj za uporabo predpisov ali izkušenj za pripravo razpisa.
- Pripravljavci razpisov so izpostavljeni nenadzorovanim vplivom, nezakonitemu lobiranju ali pritiskom z namenom izbire vnaprej znanega izvajalca (Kečanović, b.d).

3. Tveganja v postopku javnega naročanja:

- Ponudnik se zaradi pritiska ali obljubljenе ugodnosti umakne in tako omogoči, da drug, običajno dražji ponudnik zmaga na javnem razpisu.
- Ponudniki si z omejevanjem konkurence ustvarijo privilegiran položaj in s kartelnim dogovarjanjem zvišajo cene ponudb za več razpisov.
- Ponudnik na razpisu ponudi ceno, ki presega realno vrednost posla, če je prepričan, da bo edini prijavljen.
- Ponudnik ponudi nerealno nizko ceno, čemur sledijo neupravičeno sklepanje dopolnil (aneksov) k pogodbam, podražitev posla in podaljševanje rokov.
- Podjetje, ki bi lahko dobilo javni razpis, načrtno ne odda ponudbe ali jo predčasno umakne in tako omogoči pridobitev posla drugemu. Ta mu protiuslugo vrne z dodelitvijo podizvajalskega posla ali se mu na podoben način oddolži pri naslednjem javnem razpisu (Transparency International Slovenia, 2015).

4. Korupcijska tveganja pri izbiri financiranih projektov:

- Merila za izbor na razpisu so pomanjkljiva in nenatančna, določena so tako, da koga vnaprej postavljajo v prednostni položaj.
- Naročilo je razdeljeno na manjše dele, da bi se tako izognili postopku, po katerem bi sicer morale potekati.

Nepravilnosti pri izvajanju projektov in porabi evropskih sredstev:

- Izdajanje fiktivnih računov, antidatiranje pogodb ali računov, lažno prikazovanje stroškov.

Nepravilnosti, povezane z neučinkovitim revidiranjem in nadziranjem:

- Goljufije niso ustrezno zaznane, prakse iz v preteklosti odkritih goljufij niso prepoznane in varovalke na podlagi izkušenj in preteklih postopkov niso vnesene v razpise.

Neučinkovit pregon kaznivih dejanj:

- Nezadovoljivo prijavljanje sumov kaznivih dejanj organom pregona.
- Neučinkovit pregon goljufij in korupcije, ki vodi do nekaznovanosti storilcev goljufij, obenem pa ne predstavlja odvračilnega elementa drugim državljanom za vpletanje v neetična dejanja (Transparency International CZ, 2013).

Zaradi visokih zneskov in neustreznega sodnega epiloga preteklih primerov zlorab (Voh Boštlic, 2015) so evropska sredstva še posebej mamljiva priložnost za goljufije. Po mnenju generalnega direktorja policije Marjana Fanka pa gospodarska kriza, v kateri se je znašla Evropa, ustvarja še večje tveganje in dobre pogoje za razmah zlorab finančnih sredstev (Samo pred dvema letoma ..., 2015). In to kljub temu, da na področju preprečevanja goljufij na škodo EU deluje več nadzornih institucij in da je kazenski zakonik že leta 2008 goljufije na škodo EU opredelil kot posebno kaznivo dejanje (229. člen KZ-1). Urad za nadzor proračuna (UNP) je zaradi suma goljufije na škodo EU v zadnjih letih policiji ovadil več podjetnikov, a po podatkih, s katerimi razpolaga TI Slovenia, kazenski postopki, ki so jih začeli že leta 2011, še do današnjega dne niso privedli do sodnega epiloga (Voh Boštlic, 2015). V interesu države kot tudi njenih državljanov je, da se postopki zaključijo v doglednem roku. Če bodo nekateri izmed osumljenih obsojeni, bo to služilo namenom tako generalne kot specialne prevencije.¹

Visoki zneski, ki se na evropskih razpisih podeljujejo, ter pomanjkljiv in necelovit nadzorni sistem predstavljajo mamljivo priložnost za marsikaterega posameznika ali organizacijo, zato je v takih situacijah še posebej pomembna integriteta posameznika kot tudi korporativna integriteta vodenja podjetij.

¹ Po SSKJ generalna prevencija pomeni "odvrčanje ljudi od kaznivih dejanj z zagrojitvijo s kaznimi", specialna prevencija pa "odvrčanje obsojenega storilca od izvršitve novega kaznivega dejanja".

MEHANIZMI ZA UČINKOVITO PREPREČEVANJE KORUPCIJSKIH TVEGANJ IN SANKCIONIRANJE KRŠITEV

Različne institucije so že zaznale številne nepravilnosti pri izvedbi javnih naročil in opozarjajo nanje. Znano je tudi, da imajo take nepravilnosti negativne finančne posledice na državni proračun. Področje porabe sredstev EU pa kaže še na dodatne nepravilnosti, ki krepijo potrebo po spremembah na tem področju. Zato je nujno, da se sprejmejo strategije za omejevanje in preprečevanje goljufij na škodo EU tako na nacionalnih ravneh kot evropski ravni. Take strategije morajo biti usmerjene v omejevanje in preprečevanje goljufij na škodo EU ter morajo vključevati več faz. Ključna je začetna faza preprečevanja oz. zmanjšanja priložnosti za goljufije. Pod to spadajo med drugim aktivnosti, kot so npr. izobraževanja, ki lahko vplivajo na motivacijo potencialnih goljufov in na njihovo opravičevanje koruptivnih dejanj. Mehanizem, ki uspešno preprečuje korupcijo in goljufije, obenem pa omogoča njihovo zgodnje odkrivanje, so pakti integritete. V naslednjem koraku je pomembno določiti indikatorje, prek katerih lahko uspešno odkrivamo sume goljufij in korupcijskih dejanj. Vsaka goljufija povzroča večplastno škodo, zato je strategija omejevanja izgub zaradi goljufij in korupcije še kako nujna.

IZOBRAŽEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN UDELEŽENCEV NA JAVNIH RAZPISIH

Kot primer dobre prakse in učinkovit mehanizem za obvladovanje korupcijskih tveganj so se v več državah po svetu izkazala izobraževanja. Vsak posamezni organ, ki upravlja evropska sredstva, ima dolžnost, da prepozna pomembnost osredotočenega izobraževanja o relevantnih korupcijskih tveganjih za javne uslužbence pod svojim okriljem. TI Slovenia opaža, da se tovrstna izobraževanja predstavnikom organom zdijo odveč ali nerelevantna. Zato je pomembno poudariti, da tovrstna protikorupcijska izobraževanja ne nudijo zgolj podpore osebnostni integriteti in odgovornosti javnih uslužbencev, temveč tudi znanje za lažje prepoznavanje indikatorjev goljufij in zlorab. Tema izobraževanja mora biti

sistematično izdelana, vsebovati pa mora tako osveščanje o osebni integriteti kot nasvete za ukrepanje v primerih, ko se javni uslužbenec sreča z indikatorji nepravilnosti. Udeležence izobraževanj, kamor lahko spadajo tako predstavniki podjetij, ki nastopajo na javnih natečajih kot tudi javni uslužbenci, je treba seznaniti s škodo, ki jo korupcija povzroča gospodarstvu, državi in posledično njim samim. Posamezniki, vpleteni v nepravilnosti, pogosto vidijo le kratkoročne koristi, ki jim jih le-ta prinaša, ne vidijo pa dolgoročnih posledic, ki pri tem nastanejo. Pravilna reakcija pri zaznavi suma korupcije je zelo pomemben dejavnik pri preprečevanju korupcije in povečuje možnosti za odkrivanje le-te. V primeru, da prijavitelj ni seznanjen z institucijami, ki korupcijo obravnavajo, in njihovimi postopki, lahko izgubi zaupanje v delovanje države in posledično tudi željo aktivno se zoperstaviti nepravilnostim. Zato je koristno, da so potencialni prijavitelji z delovanjem institucij in potekom postopkov seznanjeni že pred prijavo, saj bodo tako lažje prešli skozi postopek, možnost, da si prijavitelj sredi postopka premisli, pa bo manjša. S tem je tudi represivnim organom olajšan proces preiskave (TI CZ, 2013).

Ena od ciljnih skupin izobraževanj so tudi pripravljavci razpisov. S tem, ko se slednji seznanijo s posledicami korupcije in drugih deviantnih dejanj, so tudi bolj sposobni in zainteresirani preprečiti negativne pojave. To pomeni, da bodo pri pravi razpisa dali večji poudarek na preprečevalne ukrepe in bodo s tem tudi v fazi postopka izbiranja pozornejši na indikatorje korupcije in prakse, ki jih ponudniki uporabljajo za obid pravil javnih natečajev. V sklopu prizadevanj za osveščanje je TI Slovenia v preteklosti že organiziral delavnice za uslužbence javnega sektorja, odgovorne za javna naročila in upravljanje s sredstvi. V želji, da se ta kompleksna problematika javnih naročil obravnava celostno, so k izobraževanju kot predavatelji in poslušalci vabljeni tako predstavniki ministrstev, Urada RS za nadzor proračuna, Revizijske komisije, Računskega sodišča, Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, nevladnih organizacij ter drugi deležniki (Habič, 2010).

PRIJAVITELJI² KOT KLJUČNI AKTERJI PRI ODKRIVANJU KORUPCIJE

TI Slovenia si prizadeva, da bi ljudje pogosteje in bolj odločno izkazovali državljanski pogum in opozarjali na pojave, ki škodujejo finančnim interesom tako države kot EU in nasploh škodujejo družbi v celoti. Zato je potrebna učinkovita zaščita državljanov, ki o nepravilnostih spregovorijo. S svojimi dejavnostmi TI Slovenia stremi k bolj sistemskemu in celovitemu pristopu k odpravljanju zakonskih pomanjkljivosti, ki omogočajo ali včasih celo spodbujajo neetična ravnanja. Zato TI Slovenia izvaja dejavnosti informiranja in pravnega svetovanja prijaviteljem neetičnih ravnanj. Dejavnost je namenjena opolnomočenju državljanov, da osveščeno in predvsem podprto s pravnimi nasveti naznanijo neetična ravnanja in s tem pripomorejo k večji transparentnosti in višji integriteti v družbi. Učinkovita zaščita prijaviteljev namreč pripomore k ustvarjanju družbene odprtosti, integritete in zaupanja, predvsem pa znatno doprinese k uspešnemu odkrivanju korupcije.

V okviru projekta Spregovori! se je na TI Slovenija od jeseni 2014 obrnilo več kot 400 državljanov, od tega je bilo 218 prijav korupcijskih in drugih neetičnih ravnanj. Področja, ki so jih državljani zaznavali in izpostavljali kot kritična, so predvsem sodstvo, gradbeništvo, izobraževanje, lokalna samouprava in zdravstvo. V mnogih primerih je TI Slovenia prijaviteljem nudila individualne nasvete in rešitve. Nekateri drugi primeri, iz katerih izhajajo nepravilnosti, pa so vključeni v prizadevanja za sistemske spremembe, v okviru katerih bo TI Slovenia odločevalcem podala konkretne predloge za odpravo zakonskih pomanjkljivosti, ki dopuščajo zlorabe in nesankcionirane nepravilnosti.

Med prejetimi prijavi korupcije na področju javnih naročil smo zaznali več kršitev – vse od sumov prirejanja javnih razpisov do problema strahu pred izpostavljanjem potencialnega prijavitelja ob zaznavi nepravilnosti. Prijavitelji

² Po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije je prijavitelj vsakdo, ki komisiji ali drugemu pristojnemu organu poda prijavo o koruptivnem ravnanju v državnem organu, lokalni skupnosti, pri nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi javnega ali zasebnega prava ali o ravnanju fizične osebe, za katero verjame, da ima znake korupcije.

slovenski poslovni prostor zaznavajo kot izredno majhen in verjamejo, da se informacije o prijavi (ali celo o začetih poizvedovanjih v obliki zahtev za informacije javnega značaja) hitro širijo. Zaradi želje po prihodnjih prijavih na razpise si s prijavi nepravilnosti ne želijo zapreti vrat. Tudi v Sloveniji namreč poznamo zgodbe zaposlenih, ki so javno razkrili različne sporne podatke iz notranjega delovanja institucij, zaradi pogumnega dejanja pa so postali žrtve povračilnih ukrepov.³ Institut zaščite prijaviteljev in spodbujanje ljudi, da nepravilnosti prijavijo, je zato ključen za spodbujanje in krepitev odkrivanja, preprečevanja ter odpravljanja neetičnih ravnanj.

PAKTI INTEGRITETE KOT ORODJE POSPEŠEVANJA TRANSPARENTNOSTI IN INTEGRITETE

Pakti integritete (PI) predstavljajo orodje, ki lahko v slovenski prostor ob zadostni pripravljenosti za uporabo in implementacijo le-teh prinesejo prepotrebno preglednost in neodvisen nadzor. Zmanjšujejo korupcijska tveganja in vodijo v racionalno porabo javnih sredstev brez zlorab. Pakt integritete je sporazum o nadzoru postopkov javnega naročanja, ki ga sklenejo naročnik, ponudnik in neodvisni nadzornik, ki mora biti neodvisen od institucij države in zasebnih interesov. S podpisom pogodbe pogodbenice soglašajo, da se tako naročnik kot ponudniki vzdržijo kakršne koli oblike korupcije med postopkom javnega naročanja. Ravno tako se zavežejo, da bodo posredovali vse razpoložljive informacije neodvisnemu nadzorniku, ki je zadolžen za nadzor izvajanja pogodbe. Pogodba je od začetka sklenjena med nadzornikom in organom, ki javno naročilo razpisuje, kasneje pa postane tripartitna pogodba, ko se vanjo vključi še izbrani ponudnik. Nadzor celotnega javnega naročila, analizo podatkov in dokumentov izvajajo neodvisni zunanji strokovnjaki ali nevladne organizacije, in sicer od priprave razpisne dokumentacije do konca posla.

³ Med povračilne ukrepe sodijo diskreditacija na osebni in poklicni ravni, mobing na delovnem mestu, onemogočanje napredovanj itd.

Nadzorniku je dovoljeno, da zaposli različne strokovnjake, izvedence za področje, ki ga zajema javno naročilo. Nadzornik pozorno spremlja vse faze postopka in izvajanje pogodbe ter pogodbenice opozarja o morebitnih nezakonitostih. Med njegove zadolžitve sodi tudi priprava rednih poročil, ki so javno dostopna. PI pomaga vsem sodelujočim pogodbenicam pri delu tako, da je nadzor vgrajen v sam postopek naročanja. Če se pojavi nepravilnost, to še ne pomeni, da se mora projekt končati. Pomembneje je, da se v tem primeru napaka odkrije že v zgodnji fazi, ko se še lahko odpravi. PI lahko pokaže tudi na sistemske slabosti organa pri izvedbi naročanja, kar privede do popravkov in izboljšav postopkov javnega naročanja v prihodnosti (Szloboda, 2014; TI Slovenia, 2015).

Sporazum ima več prednosti, kot so odprta in lojalna konkurenca, boljša gospodarnost pri naročilih, kar prinaša tako kratkoročni kot dolgoročni uspeh. Učinkovit nadzor zagotavlja, da tako ponudniki kot naročniki zaveze izpolnjujejo transparentno in pošteno brez uporabe nelegalnih sredstev. Pakt integritete zagotavlja redno obveščanje javnosti o poteku javnega naročila, preglednosti, učinkovitosti in smotrnosti porabe javnih sredstev ter o uresničevanju projektnih ciljev. Zaradi okrepljenega nadzora pakti integritete povečujejo zaupanje javnosti v javne institucije, zmanjšujejo ceno javnih naročil in posledično porabo državnega denarja (Szloboda, 2014).

Pakti integritete zagotavljajo bolj zdravo in konkurenčno poslovno okolje ter omogočajo, da na javnih naročilih uspejo tisti z najboljšo ponudbo. Hkrati onemogočajo neupravičeno dvigovanje cen naročila. Pakti integritete neodvisnemu pogodbenemu partnerju dopuščajo, da podrobno opazuje celoten proces natečaja in predlaga aktivnosti, ki bodo izboljšale integriteto, storilnost in učinkovitost tako pri naročniku kot pri ponudnikih. Pakt omogoča zgodnje odkrivanje nepravilnosti, kar preprečuje morebitne večje napake in zmanjšuje škodo že storjenih napak. Nadzorna organizacija mora biti odgovorno, neodvisno telo, ki ima dovolj ustreznega in preverljivega strokovnega znanja in kapacitet (Szloboda, 2014).

Ključno vlogo pri implementaciji paktov integritete igra tudi javnost. Neodvisna organizacija, ki skrbi za nadzor izbirnega postopka in izvršitev pogodbe, uporablja več načinov obveščanja in v postopek nadzorovanja vključuje tudi javnost.

PI so orodja, ki jih je tudi Evropska komisija spoznala kot velik doprinos k porabi evropskih sredstev. Evropska komisarka za regionalno politiko Corina Crețu je marca 2015 v Berlinu uradno predstavila skupni projekt Evropske komisije in organizacije Transparency International, prek katerega si bosta partnerja s pomočjo paktov integritete prizadevala izboljšati upravljanje javnih sredstev. Evropska komisija s tem dejanjem napoveduje uvedbo paktov integritete v nekatere projekte, ki bodo financirani s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada (TI Slovenia, 2015).

TRANSPARENTNA PORABA SREDSTEV EU IN OBVEŠČENOST JAVNOSTI

Nadzor nad izvajanjem in uporabo sredstev EU je s pomočjo civilne družbe in medijev lahko učinkovit način za odkrivanje korupcije. Obstaja več načinov in orodij, ki jih Transparency International po Evropi že uspešno uporablja. "Fondy EU" je pregledna zbirka podatkov o prejemnikih sredstev strukturnih skladov EU, ki jih je organizacija Transparency International – Češka republika ustvarila s pomočjo mreže nevladnih organizacij (Fondy EU, 2015). Podatkovna baza je zgrajena na podatkih iz različnih javnih virov (poslovni register javnih naročil, podatkovne baze z informacijami o akterjih v politiki in gospodarstvu) in omogoča enostavno iskanje in povezovanje podrobnejših informacij v zvezi s posameznimi prejemniki nepovratnih sredstev iz EU in s tem povezanimi naročili. To orodje vizualizira gospodarske in osebne povezave med pravnimi in fizičnimi osebami v politični in gospodarski sferi. Taka vizualizacija nazorno osvetljuje potencialno navzkrižje interesov ali neprimerne politične vplive (TI CZ, 2013).

Podobno spletno platformo, ki prikazuje povezave med ključnimi akterji na področju javnih naročil, lahko ustanovi tudi država sama. Taka platforma predstavlja sredstvo za lažji javni nadzor, s čimer se povečata preglednost in odgovornost. Podoben primer je v Sloveniji orodje Supervizor, ki omogoča nadzor tudi nad evropskimi sredstvi, če jih razdeljujejo slovenski državni organi. Take platforme predstavljajo javno in preprosto orodje za sledenje finančnim tokovom in omogočajo transparentno porabo oz. razdeljevanje javnega denarja (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011). Platforma z informacijami o porabi evropskih

sredstev, podobna Supervizorju, bi bila dobrodošla in smiselna. Na ta način bi vsak imel pregled na razdeljevanjem sredstev, projektom, ki se z njimi izvajajo, bi lahko sledili, hkrati pa bi spremljali, koga in kako financira EU in kateri projekti se izvajajo v kateri regiji. To je tako v interesu institucij, ki se zavzemajo za preglednost in racionalnost javne porabe ter sledljivost morebitnih nepravilnosti, kot tudi v interesu vsakega davkoplačevalca in raziskovalnih institucij. Tako orodje bi vključevalo osnovne informacije o projektu, njegov proračun in opis dejavnosti. Državljeni bi na ta način dobili informacije in v svoji soseski lahko sami postali "inšpektorji" porabe javnih sredstev.

V Sloveniji že obstaja Portal javnih naročil, ki deluje pod Ministrstvom za javno upravo in kamor naročniki neposredno v objavo pošiljajo obvestila o javnih naročilih in razpisno dokumentacijo. Z novelo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C, 2014) je bila vzpostavljena pravna podlaga⁴ za povečanje transparentnosti delovanja naročnikov na področju javnega naročanja. Določeni zavezanci, ki nastopajo kot naročniki, koncedenti ali javni partnerji, so s spremembo zakona dolžni – v roku 48 dni od oddaje javnega naročila, podelitve koncesije ali izbire izvajalca javno-zasebnega partnerja – objaviti javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe, ki jo sklenejo. Vse te informacije pa se objavijo na portalu javnih naročil. Novela zakona je pomemben doprinos k večji transparentnosti informacij o porabi javnih sredstev na področju javnega naročanja. Kot taka sledi načelom, ki so na tem področju uveljavljena s strani Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Partnerstva za odprto vlado (Open Government Partnership). Eno izmed njihovih pomembnih priporočil je ravno proaktivna objava bistvenih dokumentov in podatkov o javnih naročilih na spletu (Ministrstvo za javno upravo, 2015).

Primer dobre prakse odkrivanja neetičnih ravnanj zaradi zadostne javne objave informacij je Gruzija. Gruzijška javna uprava proaktivno spletno objavlja informacije. V letu 2011 so namreč celotni sistem javnih naročil prenesli na centralizirano platformo, ki jo uporablja več kot 3.500 državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Popolnoma vsa razpisna dokumentacija (skupaj z dokumentacijo naročil malih vrednosti) je prosto dostopna vsem, kar vključuje vse ponudbe,

⁴ Peti odstavek 10.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) določa, da so registrirani zavezanci iz 1. člena in drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ.

pogodbe, amandmaje k pogodbam, plačila in proračune. Javna je tudi korespondenca med naročniki in dobavitelji, objavljeni pa so tudi sezname blokiranih podjetij (črna lista) in t. i. bela lista podjetij s privilegiji. Na razpise se je možno prek spleta tudi pritožiti in jih zamrzniti, a morajo biti pritožbe obravnavane v roku desetih dni, vse vloge in odločitve pa objavljene (Huter, 2014).

Transparency International Georgia je na podlagi dostopnih informacij analizirala 430.000 pogodb in računov ter na podlagi primerjave različnih baz in registrov ugotovila več kršitev. Razbrali so, da je šlo prek javnih naročil več kot 100 milijonov evrov podjetjem, ki so v lasti poslancev, višjih javnih uslužbencev ali njihovih družinskih članov. Ugotovili so tudi, da je v letu 2012 stranka United National Movement prejela 58 % vseh prejetih donacij (3 milijone evrov) od posameznikov, ki so povezani s podjetji, ki so na javnih razpisih pridobili za 72 milijonov evrov (Transparency International Georgia, 2013).

Zaradi odprtega delovanja javne uprave in odkritij, ki jih tako delovanje omogoča, se krepi zaupanje v postopke javnega naročanja, povečuje se udeležba ponudnikov na razpisih in spodbuja konkurenca. Država si za isto storitev ali nakup zagotovi nižje cene ali pa dobi višjo vrednost za denar. Tovrstni javni nadzor pa odvrča potratno porabo in korupcijo ter hkrati omogoča lažje prepoznavanje kartelnih dogovorov in navzkrižje interesov (Huter, 2014).

UVEDBA INSTITUTA EVROPSKEGA JAVNEGA TOŽILCA ZA UČINKOVITEJŠI PREGON GOLJUFIJ NA ŠKODO EU

Pregon kaznivih dejanj na škodo EU je zdaj v izključni pristojnosti držav članic, organa EU, ki bi deloval na tem področju, pa ni. V večini primerov goljufij na škodo EU gre za sume težkih gospodarskih kaznivih dejanj, ki so povzročila veliko premoženjsko škodo. Slednja je namreč v slovenskem kazenskem zakoniku definirana kot škoda, višja od 50.000 evrov. Za to grozijo storilcem visoke kazni: od enega pa vse do osmih let zapora. Zaradi teže teh kaznivih dejanj je potrebna prioritarna obravnava, in sicer na specializiranem državnem tožilstvu RS.

Nedvomno so to zapletena kazniva dejanja, pogosto z mednarodnim elementom, ki zahtevajo poglobljeno znanje in veliko informacij. Zato je nujno, da dobi tožilstvo

oziroma policija v roke kakovostno ovadbo z vso dokumentacijo, ki podpira izražen sum goljufije. V nasprotnem primeru morajo organi pregona vračati ovadbo v dopolnitev, kar postopek bistveno podaljša. Ključno vlogo pri predložitvi kakovostne dokumentacije morajo odigrati organi, ki nadzorujejo porabo evropskega denarja. Še posebej pa so pomembne informacije prijaviteljev korupcije, ki lahko ponudijo informacije iz prve roke in dajo edinstven vpogled v zadevo (Voh Boštlic, 2015).

Prizadevanja državnih organov za kazenski pregon goljufij na škodo EU so pogosto razdrobljena in tako organom lahko uide čezmejni element teh kaznivih dejanj. Po mnenju Transparency International kot tudi Evropske komisije bi bil za obravnavo čezmejnih primerov goljufij potreben dobro usklajen in učinkovit sistem preiskav in pregona na evropski ravni. Žal trenutna raven izmenjave informacij in usklajevanja ne zadostuje za doseg tega cilja, kljub prizadevanjem organov, kot so Eurojust, Europol in Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Pomanjkljivosti v pravosodnih ukrepih za boj proti goljufijam se redno pojavljajo na več ravneh med različnimi organi in so glavna ovira za učinkovit pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU (Evropska komisija, 2013).

Eurojust in Europol imata splošna pooblastila, ki izboljšujejo izmenjavo informacij in usklajevanje nacionalnih kazenskih preiskav, nista pa pristojna za izvajanje preiskav. Evropski urad za boj proti goljufijam sicer ima pooblastila za pregon goljufij, ki škodijo EU, vendar je njegova pristojnost omejena na upravne preiskave. Na podlagi neenakih rezultatov, ki jih dosegajo v različnih državah članicah EU, se za pravosodne ukrepe proti goljufijam, ki so jih sprejele države članice, ne šteje, da so dovolj učinkoviti in odvračilni.

S predlogom ustanovitve evropskega javnega tožilstva za preiskovanje in pregon EU goljufij in drugih kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU, ima Evropska komisija namen popraviti pomanjkljivosti sedanjega sistema ter doseči večjo doslednost in usklajenost prizadevanj. Ustanovitev takega organa bi po mnenju TI Slovenia bistveno pripomogla k zaščiti finančnih interesov vseh državljanih EU. Tak organ bi združil evropska in nacionalna prizadevanja organov kazenskega pregona v enoten, celovit in učinkovit pristop k boju proti goljufijam v EU. Evropsko javno tožilstvo bi zapolnilo trenutno institucionalno vrzel, saj bi imelo ekskluzivno pristojnost za obravnavanje sumov kaznivih dejanj, ki spadajo v njegovo pristojnost.

ZAKLJUČEK

Letno poročilo o zaščiti finančnih interesov EU, ki ga je objavila Evropska komisija leta 2014, določa, da morajo države članice okrepiti svoje delo za preprečevanje, odkrivanje in poročanje goljufij, ki škodijo sredstvom EU. Poročilo navaja podrobna priporočila, kamor med drugim sodijo predlogi za izboljšave na področjih preprečevanja goljufij in korupcije pri javnih naročilih, ukrepih za izboljšanje nadzornih mehanizmov in krepitev mehanizmov pritožb.

Goljufije na škodo EU so nedvomno pereča problematika, ki pušča še preveč prostora za izboljšave s tega področja. Na problem javnih naročil v povezavi z goljufijami na škodo EU so opozorile že različne institucije. V TI Slovenia menimo, da so poleg učinkovite zaščite prijaviteljev in zaupnih kanalov za prijave nepravilnosti ter ozaveščenosti javnosti učinkovit mehanizem za zmanjševanje korupcijskih tveganj pri javnih naročilih tudi pakti integritete. Le-ti so se v več projektih v Evropi že uspešno uvedli in TI Slovenija si pod pokroviteljstvom Evropske komisije prizadeva za njihovo uvedbo tudi na slovenskem trgu. V TI Slovenia verjamemo, da bodo pripomogli k večji transparentnosti in racionalnosti porabe sredstev, višji integriteti v družbi in večjemu zaupanju v institucije.

UPORABLJENI VIRI

1. Evropska komisija. (2013). *Predlog UREDBE SVETA o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva*.
2. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0534&from=SL>
3. Evropska komisija. (2014). *Protikorupcijsko poročilo: Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU*. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
4. Fondy EU. (2015). Pridobljeno na <http://www.fondyeu.eu/>
5. Habič, S. (2010). *Transparentnost in integriteta pri postopkih javnega naročanja in upravljanja sredstev EU*. Transparency International Slovenia.
6. Huter, M. (2014). *Making public procurement truly public*, EU Antifraud seminar Slovenia.
7. Kazenski zakonik. (2008). *Uradni list RS* (55/2008).
8. Kečanović, B. (b.d.). *Odgovornost za protikorupcijsko delovanje države pri zaščiti finančnih interesov EU*, Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno na http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/predstavitev/mag_BECIR_KECANOVIC.pdf
9. Komisija za preprečevanju korupcije. (2011) *Supervizor*. Pridobljeno na <http://supervizor.kpk-rs.si/>
10. Kuhn S. in Sherman L. (2014). *Curbing corruption in public procurement*, Transparency International.
11. Ministrstvo za javno upravo. (2015). *Transparentnost in dostop do informacij javnega značaja*. Pridobljeno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/transparentnost_in_dostop_do_informacij_javnega_znacaja/aktualno/
12. Price Waterhouse Coopers. (2013). *Public Procurement: costs we pay for corruption*. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf
13. Samo pred dvema letoma 1609 goljufij na škodo EU. (2015). *24ur.com*. Pridobljeno na <http://www.24ur.com/novice/slovenija/slovenska-policija-s-projektom-themis-v-boj-proti-goljufijam-na-skodo-eu.html>
14. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2016). *Programsko obdobje 2014–2020*. Pridobljeno na <http://www.eu-skladi.si/2014-2020/>

15. Szloboda, A. (2014). *Priročnik o Paktih Integritete: Varovanje sredstev EU pred goljufijami in korupcijo z mehanizmi civilnega nadzora*. Transparency International Hungary.
16. Transparency International Hungary. (2013). *EU Funds Watch Project Hungary*. Pridobljeno na http://transparency.hu/uploads/docs/final_report_hungary.543.pdf
17. Transparency International CZ. (2013). *Fraud and Corruption Risks Related to EU Funds Implementation*. Pridobljeno na http://transparency.hu/uploads/docs/EU_funds_watch_Report_Czech_Republic.pdf
18. Transparency International Georgia. (2013). *Simplified procurement: Corruption risks in non-competitive government contract*. Pridobljeno na <http://transparency.ge/en/simplified-procurement>
19. Transparency International Slovenia. (2015). *Kaj je pakt integritete*. Pridobljeno na <http://transparency.si/pakti-integritete-civilni-nadzorni-mehanizem-za-zascito-sredstev-eu/113-pakti-integritete>
20. Voh Boštich, A. (14. 1. 2012). *Apetiti po javnem denarju lahko vodijo v korupcijo. Delo*.
21. Voh Boštich, A. (2015). *Zakaj se kazenski postopki zaradi zlorab evropskih sredstev vlečejo leta in leta. Pod Črto*. Pridobljeno na <http://podcrto.si/zakaj-se-kazenski-postopki-zaradi-zlorab-evropskih-sredstev-vlecejo-leta-in-leta/>.
22. Vuksanović I. (2010). *Poziv za specialno zakonsko ureditev zaščite "žvižgačev"*. *Pravna praksa*, 29(45), 8–10.
23. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*. (2003). *Uradni list RS* (51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15).

SISTEMSKA KORUPCIJA V SLOVENIJI – POGLED SKOZI PRIZMO RAZISKOVALNEGA NOVINARSTVA

Ana A. Gajič

Domala vsakodnevno se soočamo z razpravami o nemoralnih dejanjih, kot so zloraba, manipulacija, usluge, pridobitništvo in podkupovanje. Po ugotovitvah stališč javnega mnenja kar 70 % Slovencev meni, da korupcija predstavlja (zelo) velik problem, kar anketirani utemeljujejo na podlagi tega, kar preberejo v časopisih, slišijo po radiu oziroma gledajo po televiziji. Javno mnenje pove, da je korupcija (lat. corruptus ali pokvarjen) prisotna povsod, kjer obstajajo nepošteni, pohlepni posamezniki, pri čemer gre iz raziskave korupcijo razumeti kot uporabo vezi in poznanstev oziroma podkupovanje z denarjem in darili. Medtem pa fundamentalne organizacije, ki se posredno borijo za odpravljanje korupcije, denimo Transparency International (2010), pojem opredeljujejo kot zlorabo položaja za pridobitev lastne koristi.

Komisija za preprečevanje korupcije v Sloveniji jo razume kot vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem in zasebnem sektorju, pri čemer ima bistveno vlogo koruptivni namen. Dokument Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (1999) pa korupcijo opredeljuje kot nelegalno in nemoralno dejavnost, pri čemer se zlorabijo javne službe za prenos javnih sredstev v zasebni sektor. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) ob tem opozarja na trdovratnost problema, ker korupcija ni teritorialno omejena zgolj na fizične meje ene same oblasti (Dobovšek, 2001). Ta mednarodna družbena bolezen je postala del realnosti tako v mednarodnem kot tudi slovenskem prostoru, saj pojav še zdaleč ni omejen zgolj na določene države, regije, religije ali kulture. Prav zato bi bilo nemara lažje svet ločiti na države, kjer korupcija v družbi velja za nezakonito, nedopustno vedenje, in države, kjer je tolerirana in se jo razume kot povsem normalen družbeni pojav (Dobovšek, 2005). Korupcija ima uničujoče posledice, saj kot fenomen spodkopava moralne, pravne, demokratične in ekonomske družbene temelje. Zadnjih petnajst let je korupcija v Evropi, kot tudi drugje po svetu, obravnavana kot resen in naraščajoč družbeni problem. Kljub številnim nacionalnim in mednarodnim ukrepom, mehanizmom in preventivnim akcijam globina korupcijskega brezna ostaja neznanka (Kreutner, 2009). Dobovšek (2009) ugotavlja, da korupcija ne deluje le na politično, social-

no in kulturno stabilnost države, temveč omogoča delovanje in razvijanje organiziranega kriminala. Organizirane kriminalne združbe si s pomočjo korupcije, ki jim služi kot spremljevalna dejavnost, širijo svojo moč in se izogibajo pregonu, s tem ko podkupujejo predstavnike legitimno izvoljene oblasti (Dobovšek, 2009). Iščejo ekonomske ali osebnostne slabosti oseb, za katere menijo, da jih lahko podkupijo, ter tako vdirajo v sektorje, ki so jim finančno ali pozicijsko zanimivi. Slednje je še posebej nevarno, zato je učinkovit boj s korupcijo mogoče dobiti le hkrati z represivnimi in preventivnimi ukrepi (Dobovšek, 2004).

RAZISKOVALNO NOVINARSTVO KOT METODA DELA

Raziskovalno novinarstvo, ki ima svoje korenine v Združenih državah Amerike,⁵ se skuša odmakniti od popisovanja dejstev s tem, ko se zavestno približuje sociološki znanosti in načinu raziskovanja. Pri tem delu je pomembno, da upoštevamo in uporabljamo raziskovalno metodo in znanstveno preverimo podatke, ki smo jih dobili. V ospredju torej ni slog pisanja novice, temveč metode dela, s katerimi smo dobili podatke, ter način, kako jih lahko preverimo. Bistvene razlike med tradicionalnim in raziskovalnim novinarstvom so, da se slednje ukvarja z družbenimi problemi, ki niso rešljivi čez noč, da prispevki ne govorijo o konkretnih osebah ali izoliranem dejstvu in da problem ni nujno vezan na trenutne dogodke v javnosti, temveč gre za zgodbe, ki so del večjih socioloških sprememb (Novinec, 2004).

Z uporabo metode raziskovalnega novinarstva smo ta del monografije postavili na trdnejše temelje, kot pa da bi naše ugotovitve temeljile zgolj na izjavah. V nadaljevanju bomo predstavili mnenja slovenskih strokovnjakov s področja preiskovanja korupcije ter iskanje odgovorov zoper enega najbolj uničujočih pojavov moderne družbe. Ob bok njihovim rešitvam smo postavili obstoječe interpretacije sistemske korupcije ter skušali poiskati skupne rešitve problema.

⁵ *Zgodovinski predhodniki raziskovalnega novinarstva naj bi bile t. i. ankete s slamicami (straw polls), s katerimi so v ZDA leta 1824 nekateri časopisi bralce spraševali po njihovih mnenjih. Prvo takšno anketo je izvedel The Harrisburg Pennsylvanian, ko je bralce vprašal o zmagovalcu predsedniških volitev. Glede na prejete odgovore bi zmagal Andrew Jackson, kar se je kasneje tudi uresničilo, saj je osvojil mandat v Beli hiši, rezultati ankete pa so se izkazali za kakovostne (Novinec, 2004).*

K sodelovanju v intervjuju je bila povabljena vrsta uglednih in kompetentnih strokovnjakov, publicistov, predstavnikov nevladnih institucij ter organizacij za boj zoper korupcijo. Od devetnajstih povabljenih jih je v raziskavi sodelovalo devet. Nepripravljenost za sodelovanje nekaterih ključnih akterjev v boju s tem degenerativnim pojavom je novo poglavje, ki se ga lahko lotijo raziskovalni novinarji, dejstvo pa je, da sta apatija in molk javnih organov, zadolženih za odkrivanje in omejevanje korupcije, preprosto nedopustna.

V raziskavi o sistemski korupciji v Sloveniji so z veliko pripravljenostjo sodelovali:

- Bečir Kečanovič, pomočnik predsednika Komisije za preprečevanje korupcije;
- Dejan Steinbuch, publicist;
- dr. Igor Šoltes, predsednik Računskega sodišča (2004–2013);
- dr. Janez Šuštaršič, ekonomist, profesor in nekdanji finančni minister;
- dr. Miro Cerar, pravnik in profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani;
- Nataša Pirc Musar, informacijska pooblaščenka;
- mag. Rado Pezdir, ekonomist in profesor na Mednarodni fakulteti za družbene in poslovne študije;
- mag. Simona Habič, novinarka in predsednica društva za integriteto;
- Vlasta Nussdorfer, varuhinja človekovih pravic.

OD USMERJENEGA INTERVJUJA DO ZASTAVLJENIH HIPOTEZ O KORUPCIJI

Poglobljeni intervjuji so obsegali eno do enajst vprašanj. V uvodu smo jim zastavili vprašanje o njihovem pojmovanju sistemske korupcije, medtem ko so se v nadaljevanju vprašanja nanašala predvsem na značilnosti pojava, primere v Sloveniji, posledice korupcije in ukrepe za reševanje problema. Pogovori so bili opravljeni med januarjem in julijem 2013.

Ker so zadnja leta mediji obsežno operirali s terminologijo “sistemska korupcija” in ker je v obstoječi literaturi skorajda nemogoče najti popolno opredelitev poja-

va, se je iskanje jasne in natančne obrazložitve sistemske korupcije ponudilo kot ravno pravi izziv za sodelujoče v raziskavi. Ali gre za novo obliko korupcije ali se za besedno zvezo skriva popolnoma samostojen pojav ter kakšna je sploh definicija tovrstnega kaznivega dejanja, je bilo zgolj nekaj prvih vprašanj, ki smo si jih zastavili. Na podlagi raziskav, študij in strokovne literature, ki je bila na voljo, smo oblikovali trditve, ki smo jih želeli preveriti:

- Sistemska korupcija v Sloveniji onemogoča neodvisno delo državnih organov.
- Sistemska korupcija v Sloveniji povzroča paralizo delovanja celotne države.
- Sistemsko korupcijo v Sloveniji omogočajo zakonodajni temelji.

BISTVENE ZNAČILNOSTI IN UGOTOVITVE

Na podlagi pridobljenih informacij o sistemski korupciji v Sloveniji s strani intervjuvancev smo se analize raziskave lotili strukturirano po vsebinsko pomembnejših področjih obravnavane tematike:

- opredelitev sistemske korupcije;
- elementi sistemske korupcije v Sloveniji;
- razlogi za nastanek sistemske korupcije v Sloveniji;
- področja, kontaminirana s sistemsko korupcijo;
- posledice za družbo in državo;
- rešitve problema sistemske korupcije in prihodnost Slovenije.

Odgovore in stališča smo razvrstili po vrstnem redu v pregledne grafike na način, da so lastnosti, za katere je številčno več intervjuvancev menilo, da so signifikantne, v tabelah uvrščene višje, manj pomembne pa so navedene nižje.

V tabeli 1 so predstavljene opredelitve sistemske korupcije, za katere izpraševanci menijo, da jo najboljše opisujejo. Največ definicij se nanaša na področje zakonodaje, načina delovanja državnega aparata in ukoreninjenosti sistema v način razmišljanja ljudi in utečenosti le-tega pri vsakodnevnih delovnih procesih.

Tabela 1: Definicije sistemske korupcije v Sloveniji

OPREDELITVE SISTEMSKÉ KORUPCIJE	
ZAKONODAJNI VIDIK	Obstoječa zakonodaja je ključni temelj za nastanek sistemske korupcije, saj daje podlago za ustvarjanje trajnega in zanesljivega vira določenim skupinam.
ZAKONODAJNI VIDIK	Sistemska korupcija je vključena že v sami zakonodaji, sistem jo dopušča in celo spodbuja.
ZAKONODAJNI VIDIK	Sistemska korupcija razumemo kot skupek zakonodajnih pravil, ki akterjem omogočajo načrtno udeležanje koruptivnih dejanj.
UKORENINJENOST DELOVANJA SISTEMA	Sistem "zvez in poznanstev" vpletenim omogoča koristi, zato ga niso pripravljene opustiti ali spremeniti.
NAČIN DELOVANJA SISTEMA	Gre za proces, v katerem politična stranka skupaj z gospodarskim sektorjem nastavlja svoj skorumpiran in sprevržen okvir tržne ekonomije in pravne države.
NAČIN DELOVANJA SISTEMA	Sistemska korupcija pomeni nenehno trgovanje z drobnimi in velikimi uslugami, pri katerem nihče ne uporablja formalnih poti ali pa so te neuspešne.
NAČIN DELOVANJA SISTEMA	Običajno, pričakovano, organizirano delovanje javnega sektorja v odnosu z zasebnim.
NAČIN DELOVANJA SISTEMA	Gre za paralizo delovanja sistema, državnega aparata.

V tabeli 2 smo razvrstili najpogostejše lastnosti sistemske korupcije. Kot je mogoče videti v razpredelnici, se večina izpraševancev sklicuje na področje zakono-

daje, način kadrovanja v Sloveniji ter ponavljanje tovrstne koruptivne prakse kot ene izmed najpomembnejših lastnosti sistemske korupcije.

Tabela 2: Temeljne značilnosti sistemske korupcije v Sloveniji

ELEMENTI SISTEMSKE KORUPCIJE
<p>PONAVLJANJE KORUPTIVNIH DEJANJ</p> <p>Temeljna lastnost sistemske korupcije.</p> <p>Ponavljajoča se dejanja zlorabe javnega dobrega za zasebno korist.</p>
<p>NETRANSARENTNO SPREJEMANJE ZAKONOV</p> <p>Navidezno sledenje evropskim direktivam, priporočilom in ukrepom iz tujine.</p>
<p>NETRANSARENTNA ZAKONODAJA</p> <p>Za nazaj je nemogoče ugotoviti pisce zakonov.</p>
<p>POLITIČNO KADROVANJE</p> <p>Nameščanje svojih ljudi na odločevalske položaje.</p>
<p>SPREJEMANJE ZELO POMEMBNIH ODLOČITEV</p> <p>Sprejemanje odločitev, ki materialno koristijo ozkim interesnim skupinam.</p>
<p>UJETOST NEVLADNIH ORGANIZACIJ IN ORGANOV ZA PREGON KORUPCIJE</p> <p>Politika ne zagotavlja finančnih sredstev za nemoteno in učinkovito delo neodvisnih organizacij in institucij.</p>
<p>NEFORMALNO IN NEREGISTRIRANO LOBIRANJE</p>

Tudi glede razlogov za nastanek sistemske korupcije v Sloveniji so bili izpraševanci dokaj enotni, kar lahko razberemo iz tabele 3. Izvirni greh so ljudje, ki vodijo slovensko politiko in se še vedno obnašajo, kot da živijo v komunističnem režimu ter hkrati veljajo za amoralne in egocentrične posameznike. Slovenska politika je brezhrbtenična in navajena določenih koruptivnih praks iz preteklosti. Obstoječa zakonodaja, ki je spisana tako, da korupcijo ne le dopušča, temveč jo celo omogoča. Delo nadzornih organov je neučinkovito – politika jih načrtno finančno in kadrovske slabi, poleg tega jim ne daje potrebnih pooblastil in avtoritete. Pravosodje bi moralo biti pogumnejše in hitrejše pri izrekanju pravnomočnih sodnih odločb.

Tabela 3: Razlogi za nastanek sistemske korupcije v Sloveniji

RAZLOGI ZA NASTANEK SISTEMSKJE KORUPCIJE	
LJUDJE	<ul style="list-style-type: none"> • način razmišljanja in delovanje po princih iz prejšnjega sistema • pomanjkanje morale, etike in občutka ljudi na oblasti
POLITIKA	<ul style="list-style-type: none"> • praksa popuščanja vplivnim lobijem • sporno financiranje strank • politično omahovanje • kadrovanje po politični diskreciji
ZAKONODAJA	<ul style="list-style-type: none"> • zakonodaja ni dovolj učinkovita • pisci zakonodaje ter njihovi nameni • politika je s pomočjo zakonodaje omogočila sistemske korupcije
NADZORNI ORGANI	<ul style="list-style-type: none"> • nedelovanje inšpekcijskega sistema • neučinkovit sistem notranje revizije • načrtno slabljenje policije, tožilstva in pravosodnih organov • nizka stopnja avtoritete inšpekcijskih služb
SODSTVO	<ul style="list-style-type: none"> • pomanjkanje pravnomočnih sodb • nizka stopnja avtoritete sodišč • dvom v odločitve drugostopenjskega sodišča

V tabeli 4 so navedena področja, za katera izpraševanci menijo, da je sistemska korupcija najbolj očitna in pogosta. Med izpraševanci ni bilo nikogar, ki ne bi kot najbolj koruptivnega prepoznal področja gradbeništva, javnih naročil, kjer zaradi razpolaganja z javnimi financami države ali občine obstaja še posebej veliko tveganje za sistemske korupcije, prostorskega urejanja, kot so denimo postopki izdaje gradbenih dovoljenj, spreminjanja namembnosti zemljišč in podobno. Nemalo intervjuvancev meni, da so problematični politika kadrovanja, upravljanja s podjetji in bankami v državni ali večinski državni lasti, energetika, oglaševanje in mediji.

Tabela 4: Področja sistemske korupcije v Sloveniji

PODROČJA, KJER JE SISTEMSKA KORUPCIJA V SLOVENIJI NAJBOLJ IZRAZITA
GRADBENIŠTVO
JAVNA NAROČILA
PROSTORSKO UREJANJE
KADROVANJE
UPRAVLJANJE DRŽAVNIH PODJETIJ
UPRAVLJANJE DRŽAVNIH BANK
ENERGETIKA
OGLAŠEVANJE
MEDIJI

Med intervjuvanci ni bilo posameznika, ki ne bi svaril pred uničujočimi posledicami sistemske korupcije, ki so navedene v tabeli 5. Te smo razvrstili v štiri kategorije – ekonomske, družbene, politične in moralne. Kljub temu, da je bilo med odgovori največ tistih s področja ekonomije, to ne pomeni, da so druge manj pomembne, vendar je materialna škoda, ki jo povzroča finančno izčrpavanje Slovenije, zgolj tista, ki je najbolj očitna in jo tudi ljudje najprej opazijo na podlagi ekonomskih kazalcev, konkurenčnosti, izgub in zadolževanja.

Tabela 5: Posledice sistemske korupcije v Sloveniji

POSLEDICE SISTEMSKÉ KORUPCIJE V SLOVENIJI	
EKONOMSKE POSLEDICE	<ul style="list-style-type: none"> • spodkopavanje ekonomije, konkurenčnosti Slovenije • deviacije tržnega sistema – igro narekujejo dominantni igralci, ki imajo vpliv na politične stranke • neučinkovito poslovno okolje • uničevanje konkurence – zelo slabo za potencialne tuje investitorje • finančno izčrpavanje države • izgube finančnih virov, zadolževanje
DRUŽBENE POSLEDICE	<ul style="list-style-type: none"> • resignacija, apatija in nezainteresiranost ljudi nad dogajanjem v državi • vsesplošna družbena depresija • absentizem • kolektivni obup • vsesplošna apatija ljudi
MORALNE POSLEDICE	<ul style="list-style-type: none"> • padec zaupanja ljudi v državo in njene institucije • moralne posledice, kot je nezaupanje ljudi v politiko
POLITIČNE POSLEDICE	<ul style="list-style-type: none"> • politični interesi so nad interesi javnega dobrega – sistem se je tako prilagodil, da ima politika popolnoma avtorsko vlogo

Rešitev iz globeli sistemske korupcije je, sodeč po odgovorih intervjuvancev, mogoče pričakovati šele, ko bodo na oblasti novi politični obrazi, ko bodo večjo vlogo pri učinkovitejših sodnih postopkih dobila sodišča in ko bodo koruptivne zgodbe dobile sodne epiloge. Kot vidimo v tabeli 6, čudežnega recepta za dekorupcijo Slovenije ni, saj se je reševanja iz nastale situacije treba lotiti celostno. Gre za bolj kompleksen proces, ki zahteva v prvi vrsti prevzem odgovornosti za nastalo stanje ter nastop močnih figur z drugačnimi standardi in vrednotami, med katerimi bodo neodvisnost, indiferentnost za zunanje pritiske ter integriteta posameznika ene izmed središčnih lastnosti. Prihodnost Slovenije ni rožnata, če ne bodo sprejeti ključni ukrepi za začetek dekoruptivnega procesa.

Tabela 6: Ukrepi za omejevanje sistemske korupcije in obeti za Slovenijo

REŠITVE ZA IZHOD IZ SISTEMSKÉ KORUPCIJE IN PRIHODNOST SLOVENIJE	
DELO SODIŠČ IN ORGANOV PREGONA	<ul style="list-style-type: none"> • aktivnejše delo sodišč in tožilstva v smeri pravomočnih sodb • ustrežnejši pregon in sojenje koruptivnih kaznivih dejanj • jasnejša kazenska zakonodaja in Kazenski zakonik • sodni epilogi odprtih primerov sistemske korupcije • skrajšanje pravosodnih postopkov • povečanje številčnosti epilogov koruptivnega kriminala belih ovratnikov; • prevzemanje odgovornosti v politiki • spoštovanje pravne države
ALTERNATIVNE POLITIČNE OSEBE	<ul style="list-style-type: none"> • novi ljudje, sveži obrazi v politiki, ki bodo neobremenjeni in bodo ljudje z osebno integriteto • drugačno obnašanje politikov, spreminjanje stare politične elite • politična alternativa, ki nima korupcijskih bremen • takojšen umik "levih in desnih" iz aktualne politike
POLITIČNA VOLJA	<ul style="list-style-type: none"> • politična volja, ki bo temeljila na resnični akciji v dejanjih in ne zgolj na besedah na papirju • politična volja, ki bo zahtevala spremembe

ALTERNATIVNI NAČIN VODENJA DRŽAVE	<ul style="list-style-type: none"> • zmanjševanje administrativnih postopkov • razširitev kroga zavezancev za posredovanje informacij javnega značaja (tudi gospodarskim družbam z večinskimi državnimi deležem omogočiti dostop do podatkov o plačah, članstvu in prejemkih v upravah, kjer ima država, državni organ ali lokalna skupnost prevladujoč položaj) • takojšen umik države iz podjetij • depolitizacija javnega sektorja • upoštevanje načela delitve oblasti • generacijske spremembe na področju upravljanj in vodenja
ZAKONODAJA	<ul style="list-style-type: none"> • prenormirana zakonodaja • premišljena poenostavitev zakonodaje
IDEOLOGIJA	<ul style="list-style-type: none"> • miselnost iz prejšnjega sistema, da je treba državo "izcuzati", neplačevanje davkov, iskanje lukenj v zakonih, nespoštovanje države • sprememba slovenske miselnosti • sklenitev novega konsenza glede temeljnih družbenih vrednot v domeni intelektualne elite

SISTEMSKA KORUPCIJA JE »NAČIN DELOVANJA SLOVENIJE«

O obstoju pojava sistemske korupcije ni podvomil niti en izpraševanec. Njihova razmišljanja gredo v smeri teorij Vehovarja, Dobovška, Hellmana, Jonesa in Kaufmanna, ki govorijo o ugrabitvi države, o povezavi sistemske korupcije s politiko in ekonomskimi karteli ter jemanju večini za dajanje manjšini. Zanimivo pa je dognanje, da večina izprašanih meni, da gre pri sistemske korupcije za način delovanja sistema, ki je pričakovan, organiziran in povezan z delovanjem zakonodajne veje oblasti. Za razliko od raziskav in teorij pa intervjuvanci veliko vlogo pri nastanku in širjenju sistemske korupcije pripisujejo neučinkovitemu delu nadzornih organov kot tudi sodiščem, ki bi morala biti po njihovih ocenah aktivnejša pri tem, da izrekajo pogumnejše sodbe in predvsem, da so hitrejša

pri izrekih pravnomočnih sodnih odločb. Glede najbolj kritičnih žarišč sistemske korupcije intervjuvanci ocenjujejo področja gradbeništva, javnih naročil, prostorskega urejanja in bančništva. Tudi glede posledic lahko vlečemo vzporednice med ugotovitvami stroke, raziskav in intervjujev. Morda so še najbolj različni pogledi intervjuvancev pri iskanju rešitev, kar je tudi razumljivo, saj gre za subjektivne poglede in ocene, ki ne temeljijo na teoretskih osnovah, saj to tudi ni njihov namen. Zanimivo pa je, da imajo intervjuvanci mnogo "receptur za izhod iz sistemske korupcije" – kot je npr. iskanje novih političnih obrazov, ki prinašajo nove ideologije, načine vodenja in upravljanja države – med katerimi je poudarek na delu sodišč in organov pregona ter politični volji, zato so brez dvoma vredne nadaljnjih obravnav in diskusij.

SISTEMSKA KORUPCIJA KOT NEIZMERLJIVA DRUŽBENA ŠKODA

V tem raziskovalnem delu monografije smo izhajali iz treh osnovnih trditev, med katerimi se je **prva hipoteza glasila, da sistemska korupcija v Sloveniji onemogoča neodvisno delo državnih organov.**

Drži, da so glavni akterji pregona korupcije v Sloveniji močno kadrovsko in finančno podhranjeni, zaradi česar ni zagotovljena vzpostavitev temeljnih vzvodov za njihovo učinkovito delo. Kljub temu vlada razširja pooblastila in sprejema nove zakone, s čimer je kakovostno, natančno in temeljito delovanje neodvisnih organov še bolj onemogočeno.

Druga trditev, da sistemska korupcija v Sloveniji povzroča paralizo delovanja celotne države, drži.

Večina raziskovalcev kot tudi izpraševancev je namreč mnenja, da sistemska korupcija lahko enačimo z eno najvišjih oblik korupcije, ki jo imenujemo "state capture" oziroma "ujetje države", ali – kot termin še najbolje opredeli Dobovšek – "prevzem države". V tem smislu je govora o nedovoljenem prevzemu s strani entitete, ki prevzema državo z njenim aparatom na škodo javnosti. Gre za postopek ugrabitve, v katerem si nekdo prisvoji državo. Zakonodaja se netransparentno sprejema in spreminja po merah in željah ozke elite, birokratski aparat pa se temu stežka pri-

lagaja, ljudje so nezadovoljni in zbegani. V takšnih okoliščinah stežka govorimo o normaliziranem delovanju države. Dokaz za to so neprestana zadolževanja, vse globlja politična nestabilnost, večji socialni nemiri in razpad družbe, čemur smo prav zdaj priča v Sloveniji, na kar ob razpravi o pomenu odpravljanja korupcije opozarja Meško (Dobovšek in Meško, 2012).

Prav razširjenosti korupcije lahko pripišemo padec **konkurenčnosti slovenskega gospodarstva** in njegovo blokado, po mnenju raziskovalca Vehovarja ključni element, ki kaže prisotnost sistemske korupcije v Sloveniji ter celo popolno hendikepiranost države.

Zadnja trditev, da sistemsko korupcijo v Sloveniji omogočajo zakonodajni temelji, drži.

Pravzaprav ni sogovornika ali strokovnjaka, ki ne bi ključne dileme za obstoj sistemske korupcije iskal prav pri zakonodajni veji oblasti. V Sloveniji naj bi po ustavi vsa oblast v državi izhajala iz ljudstva in pripadala ljudstvu. Svojo suverenost prenašamo na svoje izvoljene predstavnike. A s tem devetdesetčlanskim parlamentarnim orkestrom imamo več težav. Prvič, gre za osebe z vprašljivim etičnim, moralnim, kazenskopravnim poreklom in izredno krhko integriteto. Drugič, njihovo delovanje za skupno dobro je prevečkrat pod vprašajem, saj nas primeri učijo, da imamo vendarle opravka z, za lobije, zelo nerezistentno strukturo odločevalcev. Tretjič, posledice njihovega dela v obliki spisane zakonodaje so zelo zaščitene pred morebitno kazenskopravno odgovornostjo, tako da o morebitnih odpoklicih posameznih predstavnikov ljudstva ni mogoče razpravljati. Četrta in vse pogostejša težava poslancev je v tem, da so bolj kot ne svojo vlogo zminimalizirali na instrument za zagotavljanje "pravih" političnih ciljev, zaradi česar ne prisluhnejo stroki. Petič, izbrana garnitura poslancev sprejema takšno zakonodajo, za katero je že na pogled mogoče reči, da korupcije ne želi reševati ali odpraviti oziroma celo, kot je ob odstopu z mesta predsednika KPK dejal Klemenčič, sama vzpostavlja takšen pravno-političen sistem, v katerem korupcija lahko obstaja in živi (Abram, 2013).

Trditev potrjujejo tudi prepričanja, da sistemsko korupcijo posredno povzročajo posamezniki in podjetja, ki vplivajo na oblikovanje predpisov in zakonov ali jih oblikujejo, kot orodje pa uporabijo javne uslužbenke in politike.

ZAKLJUČEK

Na podlagi opravljene raziskave se elementi sistemske korupcije, ki se je globoko vsrkala v politične pore, v družbi kažejo kot naslednji elementi:

1. POLITIČNO MOTIVIRANA KAZNIVA DEJANJA

Politika ustvarja in dopušča sistemsko korupcijo, zato jo bo lahko učinkovito zaježila in končala zgolj politika sama. Obseg sistemske korupcije je večji v okoljih, kjer ni politične volje za njeno odpravljanje, kar se odraža v nedelovanju inšpekcijskega sistema, notranje revizije, pravosodnega sistema in kadrovskega taktiziranju.

2. ZAKONODAJNA UJETOST DRŽAVE

Sistemska korupcija je problematična zaradi zakonodaje, ki je spisana tako, da na popolnoma zakonit način dopušča izkoriščanje državnega aparata in državnih resursov v korist ozke neformalne mreže za zagotavljanje njenih koruptivnih interesov. Evidentna primera sta denimo sprejemanje zakonov na transparenten način ter finančna intervencija pri reševanju državnih podjetij oziroma podjetij v večinski državni lasti.

3. RAZVEJANOST SISTEMSKÉ KORUPCIJE

Pri sistemske korupcije nikoli ne gre zgolj za en sam resor, kjer bi se udeleževala. Ker je s sistemsko korupcijo okužen celoten državni aparat, jo zaznavamo tako na vertikalni kot horizontalni ravni, zato je še bolj razvejana in nepregledna.

4. USTALJENOST SISTEMSKÉ KORUPCIJE

Sistemska korupcija se dogaja vsakodnevno, zato jo mnogi sprejemajo kot "normalen" in celo pričakovan način delovanja sistema.

5. NEZADOSTNA VLOGA MEDIJEV

Mediji svoje poslanstvo prepogosto omejujejo zgolj izključno na poročevalsko vlogo. Čeprav z informiranjem o teh pojavih nedvomno dvigajo raven občutljivosti do sistemske korupcije pri ljudeh, pa je premalo medijske pozornosti

usmerjene v izobraževanje in ozaveščanje o problematiki systemske korupcije. Mediji izgubljajo svojo funkcijo prednostnega tematiziranja, ker ignorirajo pomembnost tovrstnih tematik na osrednje pozicije medijskih programov. Vloga neodvisnega strokovnega kanala, glasnika in svarilca nepravilnega delovanja odločevalcev, ki bi učinkoval kot pritisk oblasti za odpravo systemske korupcije, je tako zapostavljena. Posebej v Sloveniji se pogosto zgodi, da je uredniška politika mnogokrat tarča interesnih zlorab, ki so povezane tako s politiko kot z močnimi gospodarskimi interesi.

6. POMANJKLJIVO DELO NEVLADNIH ORGANIZACIJ

Nestabilen finančni položaj in nezmožnost vpliva nevladnih organizacij na vlado in parlament onemogočata učinkovito delo civilnodružbenih organizacij pri odpravljanju systemske korupcije.

7. NESODELOVANJE ORGANOV PREGONA

Nedvomno imamo težave pri oslABLJENI komunikaciji in sodelovanju pri odpravljanju systemske korupcije med ključnimi organi pregona, kot sta policija in tožilstvo. Prav tako je opazno šibko sodelovanje tudi z drugimi finančnimi institucijami, ki bi lahko učinkovito pripomogle pri odpravljanju systemske korupcije.

8. NEUČINKOVITI SODNI POSTOPKI

Postopki na sodiščih so dolgotrajni, premalo resnih koruptivnih kriminalnih zadev je pojasnjenih, sodnikom ne uspeva vzpostaviti avtoritativne vloge sodišč, zaradi česar prihaja do splošnega nespoštovanja odločitev in institucij pravosodne veje oblasti.

9. POMANJKANJE ODGOVORNOSTI ZA STORJENA DEJANJA

Systemska korupcija v Sloveniji bo prisotna, dokler ne bo poguma za iskanje krivcev za stanje, v kakršnem smo, in uvedbo zakonodaje, ki bo našla odgovorne osebe za vsa dejanja, storjena v prihodnosti, pa naj gre za javne uslužbenke ali državne funkcionarje.

10. UNIČUJOČE POSLEDICE SISTEMSKÉ KORUPCIJE

Posledice systemske korupcije vodijo v družbeno degradacijo, lahko pa tudi v njen razpad. Razlikujemo med primarnimi posledicami (finančno izčrpavanje države), ki so najprej vidne in jih državljani najhitreje občutijo, in sekundarnimi posledicami (kolektivna socialna depresija), ki nastopijo kasneje, a so lahko za družbo in državo usodne. Glede na intenziteto sekundarnih posledic systemske korupcije ločimo vse od apatije ljudi, absentizma med zaposlenimi do kolapsa družbenih vrednot in nezaupanja v politiko.

11. SISTEMSKA KORUPCIJA KOT DEDIŠČINA KAPITALISTIČNEGA DUHA ALI POSLEDICA NEOLIBERALNEGA KAPITALIZMA?

Čeprav obstajajo ocene o eni in drugi trditvi pa nismo našli dokazov, ki bi neposredno potrdile izjave intervjuvancev, da je bil komunistični režim koruptiven ali da je systemska korupcija posledica neoliberalistične kapitalistične etike. Obenem trditev ne moremo zavriniti, tako da v prihodnje predlagamo študije, ki se bodo osredotočale prav na ti dve raziskovalni vprašanji.

12. ZAKONODAJNI SCENARISTI

Zdi se, da bo v prihodnosti veliko več nadzora potrebnega pri ugotavljanju avtorjev zakonodajnih pravil in ukrepov. Organi pregona se bodo morali temeljiteje poučiti o samem postopku nastajanja javno političnega procesa in političnem sistemu RS, če bodo resnično želeli odkrivati prve znake systemske korupcije. Kot kažejo ugotovitve, so namreč prav pisci zakonov in njihovi nameni nemara začetek oblikovanja začaranega kroga systemske korupcije.

Na podlagi analize literature in intervjujev lahko sklenemo, da je systemska korupcija načrtovano ponavljanje koruptivnih kaznivih dejanj v državnem aparatu, ki se izvršuje na podlagi zakonito sprejete zakonodaje, z namenom ropanja državnih virov, trgovanja z uslugami in položaji, za korist ozkih, točno določenih interesnih skupin. Za systemsko korupcijo v Sloveniji je značilno, da gre za pričakovan način delovanja države, ki je vgrajen v zakonodajo, pravila, določbe, predpise in odloke, da se dogaja vsak trenutek in vsak dan in da gre pravzaprav za korupcijo z dovoljenjem najvišjih državnih funkcionarjev za ustvarjanje trajnih in zanesljivih virov dohodka določenim skupinam. Prav zaradi obsega zakonodajne

ujetosti, ustaljenosti tovrstnega početja pod krinko navideznega demokratičnega upravljanja z državo, ki Slovenijo paralizira na vseh temeljih njenega delovanja, se lahko upravičeno vprašamo, ali nemara že lahko govorimo o novem družbenem sistemu, sistemu pravnega, političnega, ekonomskega in kulturnega vladanja – koruptokraciji? Čeprav je odgovor na sklepno retorično vprašanje veliko težji, kot se zdi, pa je alarmantna predvsem ugotovitev, da je tovrstno upravljanje ali bolje “ujetništvo” Slovenije za mnoge “upravnike” in celo “državljanke” povsem “normalen” način ravnanja z državo.

Ker nas takšna normalnost ne bo pripeljala v boljši jutri, v zaključku podajamo nekaj nujno potrebnih sprememb, ki smo jih izluščili na podlagi analize poglobljenih intervjujev. Kot ugotavljajo mnogi raziskovalci, je bolj smotrni razmislek iskanja ukrepov v smeri najmanjših možnih posledic za družbo, torej predvsem k iskanju preventivnih rešitev (Dobovšek, 2012).

- **Oblikovanje družbenega konsenza**

Brez dvoma ne morejo biti zgolj ustanovljeni državni organi pristojni za odpravljanje in preprečevanje škode in posledic sistemske korupcije. V prvi vrsti potrebujemo splošna družbena pravila, ki bodo zahtevala izrazito odklonilen odnos do korupcije in splošno etičnost ljudi. Morebiti so zdajšnji časi najbolj primerni za razpravo o tem, zakaj pravzaprav je naša država na robu bankrota, kakšno vlogo je imela pri tem sistemska korupcija in kdo so njeni glavni igralci. Ko se bomo – namesto da se ukvarjamo s politično krizo in umetno ustvarjenim strahom pred prihodom trojke – raje vprašali, zakaj pravzaprav živimo, kot živimo, zakaj je naša država prezadolžena, in ko se bo tudi vsak Slovenec zavedal posledic sistemske korupcije pri svojem mesečnem prihodku, družbenem položaju, kakovosti življenja, se bodo stvari obrnile na bolje. Dokler pa bomo ljudje prepričani, da sta položaj Slovenije in prihodnost njenih državljanov nekaj abstraktnega, nekaj “kar se nas ne tiče”, bo stanje enako ali slabše, kot ga doživljamo zdaj. Pomembni so torej veliko večji premiki v glavah ljudi, kot bi želeli.

- **Odgovornost politike**

Izvoljen od ljudi, odstavljen od ljudi. Slovenci morajo dobiti možnost za nadzor funkcionarjev in njihovo neposredno razrešitev, saj sta moč in interes ljudstva dandanes popolnoma razvrednotena.

- **Transparentno delo družbenih organov**

Okolje, kjer so informacije dostopne vsem, kjer se redno poroča javnosti in kjer čim več ljudi sodeluje v procesu sprejemanja odločitev, je okolje, ki bi Sloveniji pomagalo pri "reševanju iz ujetništva". Potrebujemo transparentne institucije, ki lahko vzpostavijo sistem integritete in se uprejo pritiskom politike, gospodarstva in neformalnih mrež.

- **Neodvisni mediji in raziskovalno novinarstvo**

Končati je treba kadrovanje po politični diskreciji v novinarskih vrstah, ustanoviti neodvisen inštitut za raziskovalno novinarstvo po vzoru iz tujine in prekiniti t. i. "prikrito oglaševanje", predvsem pa povezave medijskih hiš z bankami ali drugimi vplivnimi zasebniki (Novak in Merčun, 2002).

- **Osvoboditi gospodarstvo**

Gospodarstvo je treba osvoboditi državnih regulacij, monopolov in administrativnih ovir v poslovno okolje, kjer bodo vladali gospodarska logika, tržno gospodarstvo in zdrava konkurenca.

- **Krepitev dela vladnih in nevladnih organizacij v boju zoper korupcijo**

Potrebni so pospeševanje civilnega nadzora, poudarjanje dosežkov in sodelovanja ter finančna krepitev institucij, ki se borijo za odpravljanje in preprečevanje sistemske korupcije v Sloveniji.

- **Delo pravosodja**

Poskrbeti je treba za finančno in kadrovsko stabilnost sodišč, zmanjšanje sodnih zaostankov in odločnejše sojenje v primerih gospodarskega kriminala.

- **Teža odločitev drugostopenjskih sodišč**

Nižja sodišča pogosto upoštevajo sodno prakso višjih sodišč, zato bi nemara veljalo skrbneje nadzirati odločitve višjestopenjskih sodišč, saj v Sloveniji v mnogih primerih ravno ta krojijo epilog sodnih procesov.

- **Pogumnejše odločanje sodišč**

Gre za razmislek o reformi pravosodne veje oblasti v smeri aktivnejšega delovanja tako pri izrekanju strožjih kazni kot tudi pri hitrejšem obravnavanju sodnih zadev. Drži, da so slovenska sodišča močno obremenjena z delom in so kadrovsko in finančno podhranjena, toda drži tudi, da mnogi pravniki, med njimi tudi naš intervjuvanec dr. Miro Cerar, trdijo, da sodniki lahko in morajo delati učinkoviteje in obenem tudi delajo v skladu z Ustavo RS in zakoni.

- **Upoštevanje mednarodnih priporočil**

Nujni so: krepitev pravnega okvira, nadzor nad financami, profesionalizacija dela, odgovornost nosilcev, vzpostavitev mehanizma transparentnosti, decentralizacija odločanja in upravljanja, deregulacija in omejevanje diskrecijskih pristojnosti, krepitev notranjega in zunanjega nadzora ter javnost dela.

UPORABLJENI VIRI

1. »Ne čudi me što je u Hrvatskoj više korupcije nego u Sloveniji.«. (2010). *Večernji.hr*. Pridobljeno na <http://www.vecernji.hr/svijet/ne-cudi-me-sto-je-u-hrvatskoj-vise-korupcije-nego-u-sloveniji-203922>
2. Albreht, M. (2011). Letno poročilo o korupciji: dolgoletni razvoj sistemske korupcije, ki se še krepi. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/letno-porocilo-o-korupciji-dolgoletni-razvoj-sistemske-korupcije-ki-se-se-krepi.html>
3. Albreht, M. (2012). Niti obsojenih županov ni mogoče zamenjati. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/niti-obsojenih-zupanov-ni-mogoce-zamenjati.html>
4. Borko, M. (2013). Rodila se je več kot miš. *Žurnal24.si*. Pridobljeno na <http://www.zurnal24.si/rodila-se-je-vec-kot-mis-clanek-187037>
5. Božič, A. in Belovič, M. (2012). Do služb še vedno z zvezami in poznanstvi. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/do-sluzb-se-vedno-z-zvezami-in-poznanstvi.html>
6. Bribe Index Payers. (2011). *Indeks dajalcev podkupnin*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>
7. Bursać, S. (2006). *Razvoj protikorupcijskega boja v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
8. Demokracija. (2009). *Korupcija na medijskem razpisu 2009*. Pridobljeno na <http://demokracija.si/arhiv/626-korupcija-na-medijskem-razpisu-2009>
9. Die Welt. (2013). *In diesen Ländern sind Manager besonders korrupt*. Pridobljeno na <http://www.welt.de/wirtschaft/article115940880/In-diesen-Laendern-sind-Manager-besonders-korrupt.html>
10. Dnevnik. (2013). Sistemska korupcija kot »ujetje države«. *Dnevnik.si*. Pridobljeno na <http://www.dnevnik.si/slovenija/sistemska-korupcija-kot-ujetje-drzave>
11. Dobovšek, B. (2001). *Pojavne oblike korupcije*. V Korupcija kot realnost današnjega časa, strokovni posvet. Gotenica: Ministrstvo za notranje zadeve.
12. Dobovšek, B. (2002). *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
13. Dobovšek, B. (2002). Sodobni problem korupcije v upravi. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija v javni upravi* (str. 43–52). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

14. Dobovšek, B. (2004). *Korupcija v gospodarstvu*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
15. Dobovšek, B. (2005). *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
16. Dobovšek, B. (2009). *Transnacionalna kriminaliteta*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru.
17. Dobovšek, B. in Meško, G. (2008). Informal Networks in Slovenia: A Blessing or a Curse? V A. Tsygankov (ur.), *Russia's New International Assertiveness, Problems of Post-Communism* (str. 25–37). New York: M. E. Sharpe, Inc.
18. Dobovšek, B. in Škrbec, J. (2012). Nasprotje interesov v teoriji in praksi. *Varstvoslovje*, 14(1), 42–59.
19. Dossier korupcija. (2001). *Dossierkorupcija.si*. Pridobljeno na http://www.dossierkorupcija.com/novice/?page_id=6346
20. Habič, S. (2010). *Smernice za transparentno delovanje in vzpostavitev integritete v nevladnih organizacijah*. Ljubljana: Integriteta, društvo za etičnost javnega delovanja.
21. Habič, S., Dobovšek, B. in Slak, B. (2012). *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji. Ocena in analiza*. Ljubljana: Društvo Integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja/Transparency International Slovenia.
22. Klemenčič, G. (2013). Slovenija je na področju preprečevanja korupcije naredila veliko napak. *Siol.net*. Pridobljeno na http://www.siol.net/novice/slovenija/2013/05/klemencic_slovenija_je_na_podrocju_preprecevanja_korupcije_naredila_veliko_napak.aspx
23. Kolednik, A. (2012). *Raziskava društva Integriteta potrdila obstoj sistemske korupcije v Sloveniji*. Pridobljeno na <http://www.rtv slo.si/slovenija/raziskava-drustva-integriteta-potrdila-obstoj-sistemske-korupcije-v-sloveniji/277788>
24. Koležnik, M. (2012). *Televizijska produkcija dnevnoinformativnih oddaj*. Pridobljeno na file:///Users/Shadow/Downloads/UNI_Koleznik_Monika_1990.pdf
25. Komič, A. (2013). *Nepotizem in kronizem v javni upravi*. Pridobljeno na <http://www2.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/diplomska/komicalijana.pdf>
26. Komisija za preprečevanje korupcije. (2002). *Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem. Poročilo stanja na Slovenskem za leto 2002*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>
27. Komisija za preprečevanje korupcije. (2004). *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Pridobljeno na [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Resolucija\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Resolucija(1).pdf)

28. Komisija za preprečevanje korupcije. (2008). *Pojav korupcije med slovenskimi novinarji. Telefonska raziskava med splošno javnostjo in spletna raziskava med slovenskimi novinarji*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>
29. Komisija za preprečevanje korupcije. (2009). *Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem. Poročilo stanja na Slovenskem za leto 2009*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>
30. Komisija za preprečevanje korupcije. (2010). *Komisija za preprečevanje korupcije, integriteta, odgovornost, vladavina prava*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija>
31. Komisija za preprečevanje korupcije. (2011). *Korupcija je*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika>
32. Komisija za preprečevanje korupcije. (2011). *Ocena stanja in letno poročilo 2011*. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf
33. Komisija za preprečevanje korupcije. (2012). *Ocena stanja in letno poročilo 2012*. Pridobljeno na http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=%09ocena%20stanja%20in%20letno%20poročilo%202011&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.kpk-rs.si%2Fdownload%2Ft_datoteke%2F6827&ei=GAomU-fHKejyw0sz4LIDg&usg=AFQjCNFDdgal4bm1uD7T-i9rLGM2iU6r7g&sig2=rSHFEwRrhoUW_95kLSXwQQ
34. Komisija za preprečevanje korupcije. (2013). *Poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank*. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Ugotovitve_nadzora_nad_PS_predsednikov_parlamentarnih_strank.pdf
35. Kos, D. (2002). Protikorupcijske strategije – načela ali zaveze. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija v javni upravi* (str. 53–69). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
36. Kovač, P., Virant, G. (2011). *Razvoj slovenske javne uprave*. Ljubljana: Uradni list RS.
37. Mladina. (2013). *Korupcija v Sloveniji je velik problem*. Pridobljeno na <http://www.mladina.si/146132/korupcija-v-sloveniji-je-velik-problem/>
38. MMC RTV. (1. 5. 2014). *Janša obsojen. Odvetnik Matoz: "Sodbo bomo razveljavili."* Pridobljeno na <http://www.rtv slo.si/crna-kronika/jansa-obsojen-odvetnik-matoz-sodbo-bomo-razveljavili/335609>

39. MMC RTV. (2009). *Korupcija pri nakupu stanovanj v MOL-u*. Pridobljeno <http://www.rtvlo.si/slovenija/korupcija-pri-nakupu-stanovanj-v-mol-u/98890>
40. MMC RTV. (2013). *Janez Janša: "Gre za akt politične invkvizicije."* Pridobljeno na <http://www.rtvlo.si/slovenija/janez-jansa-gre-za-akt-politice-inkvizicije/300855>
41. MMC RTV. (2013). *Slovenija je rekorderka v korupciji in podkupovanju v gospodarstvu*. Pridobljeno na <http://www.rtvlo.si/gospodarstvo/slovenija-je-rekorderka-v-korupciji-in-podkupovanju-v-gospodarstvu/308274>
42. MMC RTV. (2014). *Svetniki izglasovali veto, želijo razkritje vseh slabih posojil*. Pridobljeno na <http://www.rtvlo.si/slovenija/svetniki-izglasovali-veto-zelijo-razkritje-vseh-slabih-posojil/332019>
43. Moore, S. (1997). *Power and corruption, the rotten core of government and big business*. London: VISION paperbacks.
44. Musek, J. (2004). *Raziskovanje vrednot v Sloveniji in vrednotni univerzum Slovencev*. V zborniku *O vrednotah, II. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike* (str. 151–167). Ljubljana: Urad predsednika Republike.
45. Nacionalni sistem integritete. (2012). *Transparency international Slovenia ugotavlja, da so odnosi med zasebnim sektorjem in vlado netransparentni: Poročilo o delovanju sistemov v 25 evropskih državah razkriva tveganja za korupcijo*. Pridobljeno na <http://nis.integriteta.si/>
46. Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: Lessons from the literature*. London: Crown.
47. Novak, M. in Merčun, M. (2002). *Spremljanje pridruževanja EU: Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji*. Budimpešta: Open society institute.
48. Novinec, M. (2004). *Razvoj raziskovalnega novinarstva*. Pridobljeno na <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Novinec-Manca.PDF>
49. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj. (2007). *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges*.
50. Organizacija združenih narodov. (1999). *United Nations Office on Drugs and Crime. UNODC's Action against Corruption and Economic Crime*. Pridobljeno na <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>
51. Pečarič, M. (2008). *Uradništvo med formalnim in neformalnim vplivom na politiko in državljane*. Ljubljana: Uradni list RS.

52. Persson, A., Rothstein, B in Teorell, J. (2012). *Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem*. Pridobljeno na <http://corruptionresearchnetwork.org/resources/articles/why-anticorruption-reforms-fail2014systemic-corruption-as-a-collective-action-problem>
53. Policija. (2008). *Poročilo o delu policije za leto 2008*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2008.pdf>
54. Slovenski inštitut za revizijo. (1994). *Splošno o slovenskem inštitutu za revizijo*. Pridobljeno na http://www.si-revizija.si/o_siru/index.php
55. Smolej, D. (2014). Primer sistemske korupcije: gradnja bioplinjskih elektrarn v Sloveniji. V B. Dobovšek in D. Smolej (ur.), *Korupcija kot pereča oblika okoljske problematike v Sloveniji* (str. 99–110). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
56. Sodba v zadevi Čista lopata: krivi vsi razen Krofliča. (2012). *Siol.net*. Pridobljeno na http://www.siol.net/novice/crna_kronika/2012/03/danes_znana_sodba_v_zadevi_cista_lopata.aspx
57. Sruk, V. (1999). *Leksikon morale in etike*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru.
58. Steinbuch, D. (2013). *Pisma o korupciji*. Pridobljeno na <http://www.finance.si/8352325/Pisma-o-korupciji>
59. Svet Evrope. (1999). *Civil Law Convention on Corruption*. Pridobljeno na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>
60. Svetovna banka. (1997). *Corruption and Economic Development. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Pridobljeno na <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>
61. Šeme Hočevar, V. (2007). *Pranje denarja, učinkovito odkrivanje in preprečevanje*. Ljubljana, GV Založba.
62. Škrinjar, K. in Delič, A. (2014). Razgaljenje na vseh področjih – manj korupcije. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/razgaljenje-na-vseh-podrocjih-ndash-manj-korupcije.html>
63. Šuligoj, B. (2010). Prijatelj – prvi poslanec obsojen na 5 let in dva meseca. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/clanek/123417>
64. Tičar, B. in Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
65. 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>

66. Vlada Republike Slovenije. (2003). *Poročilo Vlade Republike Slovenije o napredku pri vključevanju v EU*. Pridobljeno na http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/Vkljucevanje_v_EU/porocilo-vlade-03.pdf
67. Vlaj, S. (2006). *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
68. Vrhovno državno tožilstvo. (2011). *Zgodovina Vrhovnega državnega tožilstva RS*. Pridobljeno na http://www.dt-rs.si/sl/vrhovno_drzavno_tozilstvo/zgodovina_vdt/
69. Wallis John, J. (2004). *The concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History*. Pridobljeno na <http://www.nber.org/papers/w10952>
70. 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.
71. Zajec, D. (2012). Po sledi gradnje onkološkega inštituta. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/po-sledi-gradnje-onkoloskega-institutata.html>
72. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2010). *Uradni list RS* (45/10, 26/11, 43/11, 69/11).
73. Zakon o javnem naročanju. (2006). *Uradni list RS* (128/06, 16/08, 19/10, 18/11).
74. Zakon o javnih uslužbencih. (2002). *Uradni list RS* (56/02, 35/05, 32/06, 63/07, 65/08).
75. Zakon o preprečevanju korupcije. (2004). *Uradni list RS* (2/04).
76. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. (2003). *Uradni list RS* (110/02).
77. Zakon o urejanju prostora. (2002). *Uradni list RS* (110/02).
78. Zupanc, A. (2013). Janša spoznan za krivega. *Žurnal24.si*. Pridobljeno na <http://www.zurnal24.si/bo-trojica-morala-za-zapahe-clanek-195818>
79. Zupančič, M. (2009). Izvajanje vrhunskih storitev ni korupcija. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/clanek/95239>
80. Zupančič, M. (2014). Slovenija je prva na svetu priznala sistemsko korupcijo. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/politika/slovenija-je-prva-na-svetu-priznala-sistemsko-korupcijo.html>
81. Žerjav, C. (1994). *Kriminalistika*. Ljubljana: Tiskarna Ministrstva za notranje zadeve.

KONVENCIJA O BOJU PROTI PODKUPOVANJU TUJIH JAVNIH USLUŽBENCEV V MEDNARODNEM POSLOVANJU – JI POSVEČAMO DOVOLJ POZORNOSTI?

Mojca Kuzmički

Zavedajoč se, da je podkupovanje razširjen pojav v mednarodnem poslovanju, trgovini pri naložbah, kar vzbuja resno moralno in politično zaskrbljenost, spodkopava dobro upravljanje in gospodarski razvoj ter izkrivlja pogoje mednarodne konkurence, so takratne države članice Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj in pet držav, ki niso članice (Argentina, Brazilija, Bolgarija, Čile in Slovaška republika) 21. novembra 1997 sprejele Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju – Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (v nadaljevanju: Konvencija), ki je bila podpisana 17. decembra 1997 v Parizu, kjer je tudi sedež Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD). Do današnjega dne je Konvencijo podpisalo 41 držav, od tega 34 držav članic OECD in sedem držav, ki niso države članice OECD. Republika Slovenija je Konvencijo podpisala leta 1999, v Uradnem listu RS št. 1/01 je bil dne 8. januarja 2001 objavljen Zakon o ratifikaciji konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju.

Poleg Konvencije OECD velja omeniti še dve konvenciji, ki prav tako urejata problem mednarodne korupcije, to sta Kazenskopravna konvencija o korupciji (Criminal Law Convention on Corruption) kot akt Sveta Evrope ter Konvencija ZN proti korupciji (UNCAC – UN Convention against Corruption).

POMEN IN VSEBINA KONVENCIJE

Konvencija v svoji preambuli izhaja iz naslednjih načel/ugotovitev:

- podkupovanje je razširjen pojav v mednarodnem poslovanju, trgovini in pri naložbah, kar vzbuja resno moralno in politično zaskrbljenost, spodkopava dobro upravljanje in gospodarski razvoj ter izkrivlja pogoje mednarodne konkurence;
- vse države so odgovorne, da se borijo proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju;
- upoštevanje Spremenjenega priporočila o boju proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju, ki ga je 23. maja 1997 sprejel Svet Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) pod št. C (97) 123/FINAL, ki med drugim zahteva učinkovite ukrepe za odvracanje, preprečevanje in boj proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in še posebej takojšnje učinkovite in usklajene inkriminacije takega podkupovanja v skladu z dogovorjenimi splošnimi elementi, določenimi v omenjenem priporočilu, in načeli pristojnosti in drugimi temeljnimi pravnimi načeli posamezne države;
- odobravanje drugih nedavnih dosežkov, ki dodatno pospešujejo mednarodno razumevanje in sodelovanje na področju boja proti podkupovanju javnih uslužbencev, in ukrepov Združenih narodov, Svetovne banke, Mednarodnega denarnega sklada, Svetovne trgovinske organizacije, Organizacije ameriških držav, Sveta Evrope in Evropske unije;
- odobravanje prizadevanj gospodarskih družb, poslovnih organizacij in sindikatov ter drugih nevladnih organizacij v boju proti podkupovanju;
- priznavanje vloge, ki jo imajo vlade pri preprečevanju napeljevanja k podkupninam od posameznikov in gospodarskih družb v mednarodnem poslovanju;
- priznavanje, da za doseganje napredka na tem področju niso potrebna samo prizadevanja posamezne države, temveč tudi večstransko sodelovanje, nadziranje in spremljanje izvajanja;
- priznavanje, da je doseganje enakovrednosti ukrepov, ki naj jih pogodbenice izvajajo, temeljni cilj in namen konvencije, kar zahteva, da se konvencija ratificira brez odstopanj, ki bi vplivala na to enakovrednost (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2016).

Države podpisnice Konvencije se zavedajo, da nobena vlada ali gospodarstvo ne moreta delovati učinkovito, če sta prepletena s podkupovanjem. Korupcija namreč povzroča stroške, ki si jih ne more privoščiti nobena država, saj je škoda npr. povzročena s sprejemom podkupnine v zvezi z gradnjo ceste, objektov glede javnih dobrin ipd. Zaradi slabe kakovosti storitev ne trpi le prebivalstvo, temveč podkupovanje spodkopava tudi tržno gospodarstvo in razvoj države.

Delovna skupina o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (v nadaljevanju: Delovna skupina), ki deluje znotraj OECD in se sestaja štirikrat letno na plenarnih zasedanjih, spremlja implementacijo in napredek posamezne države članice v zvezi s Konvencijo. Delovna skupina deluje po načelu medsebojnega preverjanja, in sicer na način, da vnaprej določeni državi članici ocenjujeta napredek tretje države, končno odločitev sprejme Delovna skupina v obliki poročila, ki zajema tudi priporočila državi o tem, kaj mora še storiti, da bo zadostila določilom Konvencije. Večina držav članic je že šla skozi tri ocenjevalne faze, Delovna skupina pa je pripravljena na začetek četrte ocenjevalne faze. OECD na svoji spletni strani tudi redno javno objavlja vsa sprejeta poročila in morebitne druge aktivnosti, ki zadevajo določeno državo.

Republika Slovenija je že bila ocenjevana trikrat: prvič leta 2005 (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2005), drugič leta 2007 (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2007) in tretjič leta (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2014).

ZAVEZE IZ KONVENCIJE

Upoštevajoč 1. člen Konvencije, mora država pogodbenica izvesti vse potrebne ukrepe, da se v njenem notranjem pravu opredeli kot kaznivo dejanje, če je storjeno: a) naklepno, b) neposredno ali po posrednikih, c) kot ponujanje, obljubljanje ali dajanje nedovoljene denarne ali druge koristi tujemu javnemu uslužbencu, zanj ali za kogar koli drugega, č) da bi z namenom pridobitve ali ohranitve posla ali druge neprimerne prednosti v mednarodnem poslovanju opravil uradno dejanje ali da tega dejanja ne bi opravil. Država je hkrati zavezana, da v svojem notranjem pravu opredeli kot kaznivo dejanje udeležbo pri podkupovanju tujega javnega uslužbenca, vključno z napeljevanjem, pomočjo in prikrivanjem, ali odobritev takega

dejanja. Poskus in dogovor za podkupovanje tujega javnega uslužbenca sta enako kazniva kot poskus in dogovor za podkupovanje javnega uslužbenca pogodbenice. Konvencija daje poudarek t. i. aktivnemu podkupovanju, medtem ko t. i. pasivnega podkupovanja izrecno ne ureja. Izrecno pa določa, da se podkupovanje tujega javnega uslužbenca kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi ukrepi, pri čemer mora biti razpon kazni primerljiv z razponom, ki se uporablja pri podkupovanju javnih uslužbencev pogodbenice in za fizične osebe vključuje odvzem prostosti, ki zadošča za učinkovito medsebojno pravno pomoč in izročitev (OECD, 2016).

Vse države pogodbenice Konvencije v svojem notranjem pravu inkriminirajo podkupovanje kot kaznivo dejanje, pri čemer imajo države različno ureditev v primeru odgovornosti pravnih oseb. Konvencija namreč od držav pogodbenic ne zahteva, da mora biti odgovornost pravnih oseb kazenska, od držav pogodbenic zahteva »le«, da izvedejo vse ukrepe, ki so potrebni, da se določi odgovornost pravnih oseb za podkupovanje tujega javnega uslužbenca. Določene države tako poznajo kazensko odgovornost pravnih oseb, med njimi je tudi Republika Slovenija s sprejetim Zakonom o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (Uradni list RS, št. 59/99, 12/00, 50/04, 65/08 in 57/12, v nadaljevanju: ZOPOKD), druge države pa odgovornost urejajo v drugih predpisih, ki rezultirajo v izrek npr. upravne sankcije. V skladu z drugim odstavkom 3. člena Konvencije mora namreč država pogodbenica zagotoviti, da se za pravne osebe za podkupovanje tujih javnih uslužbencev uporabijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne nekazenske sankcije, vključno z denarnimi sankcijami (OECD, 2016).

Konvencija definira tujega javnega uslužbenca kot: a) vsako osebo, ki ima zakonodajno, upravno ali sodno funkcijo v tuji državi in je imenovana ali izvoljena, b) vsako osebo, ki opravlja javno funkcijo za tujo državo, vključno s funkcijo v javni agenciji ali javnem podjetju, in c) vsakega uslužbenca ali predstavnika mednarodne javne organizacije (OECD, 2016).

Poseben pomen daje Konvencija tudi preiskavi in kazenskemu pregonu podkupovanja tujega javnega uslužbenca na način, da nanju ne smejo vplivati gospodarski interesi države, morebitni vpliv na odnose z drugo državo ali to, katera fizična ali pravna oseba je vpletena. Predmetno določilo je med ocenjevanjem posamezne države tudi podrobno preverjano.

Hkrati je treba dodati, da so si države pogodbenice dolžne nuditi mednarodno pravno pomoč, in sicer mora država pogodbenica v največji možni meri zagotavljati takojšnjo in učinkovito pravno pomoč drugi pogodbenici za kazenske preiskave in postopek. Zaprošena država mora brez odlašanja obvestiti pogodbenico prosilko o morebitnih dodatnih informacijah ali dokumentih, ki so potrebni za utemeljitev zaprosila za pomoč, in kadar je zaprosena, tudi o stanju in rešitvi zaprosila za pomoč.

Država pogodbenica mora nadalje sprejeti tudi ustrezne ukrepe v svojih zakonih in predpisih o vodenju poslovnih knjig in evidenc, razkrivanju računovodskih izkazov ter o računovodskih in revizijskih standardih – vse z namenom preprečitve vzpostavljanja neevidentiranih računov, opravljanja neevidentiranih ali neustrezno preverjenih transakcij, evidentiranja neobstojećih izdatkov. Države pogodbenice se nadalje zavezujejo, da projekti, ki jih bodo financirale tudi s pomočjo izvoznih kreditov, ne bodo podvrženi tujemu podkupovanju in da bodo sprejeti ustrezni nadzorni mehanizmi/ukrepi z namenom preprečitve in zaznave podkupovanja v projektih, ki so financirani iz državne pomoči.

Posebej velja izpostaviti še eno področje, to je področje zaščite prijaviteljev/žvižgačev (whistleblower protection), ki ga Konvencija sicer neposredno ne ureja, je pa pomemben dejavnik pri odkrivanju korupcije/podkupovanja. V dokumentu – priporočilu, ki je bil sprejet v letu 2009 v zvezi z bojem proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>) – je posebno poglavje namenjeno zaščiti prijaviteljev tako v javnem kot tudi zasebnem sektorju. Državam pogodbenicam se priporoča, da so prijaviteljem na voljo primerni kanali, prek katerih lahko organom odkrivanja in pregona naznanijo sum tujega podkupovanja, nadalje se priporoča vzpostavitev primernih ukrepov, ki bodo olajšali prijavo sumov tujega podkupovanja, ki so ga zaznali javni uslužbenci, hkrati pa se priporoča vzpostavitev primernih ukrepov za zaščito pred povračilnimi ukrepi uslužbencev javnega in zasebnega sektorja, ki podajo prijavo sumov tujega podkupovanja v dobri veri (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2009).

Zaščita prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi je nujna za krepitev integritete tako javnega kot tudi zasebnega sektorja in vzpodbuja odkrivanje vseh nepravilnosti, ne zgolj tistih, ki imajo znake kaznivega dejanja. Predvsem v zadnjih letih je zaznati velik napredek držav članic OECD na področju zaščite prijaviteljev, saj

je v teh letih poseben zakon z namenom zaščite prijaviteljev/žvižgačev sprejelo več držav kot pred tem v 25 letih skupaj.

V zvezi z dokumentom – priporočilom iz leta 2009 – velja omeniti tudi dodatek (Good Practice Guidance), ki je namenjen podjetjem zaradi zagotovitve učinkovitih notranjih kontrol, etik in skladnosti poslovanja z namenom preprečitve in zaznave sumov podkupovanja tujih javnih uslužbencev pri njihovem mednarodnem poslovanju (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2010).

PRIPOROČILA REPUBLIKI SLOVENIJI

Kot že navedeno, Delovna skupina od leta 2007 dalje skrbno spremlja tudi ukrepe/napore Republike Slovenije glede implementacije Konvencije.

Priporočila Delovne skupine je mogoče strniti v naslednje:

1. v zvezi z osveščanjem javnega in zasebnega sektorja se priporočajo:
 - dvig stopnje zavesti o konvenciji in kaznivem dejanju znotraj javne uprave,
 - dvig zavesti med slovenskimi poslovnimi združenji in podjetji,
 - opominjanje uradnih oseb na njihove obveznosti prijave podkupovanja tujih uradnih oseb,
 - ukrep v smeri promoviranja mehanizmov za zaščito prijaviteljev korupcije;
2. pozornost je treba nameniti tudi odkrivanju in pregonu sumov tujega podkupovanja:
 - očitek o pomanjkanju izvrševanja in pomanjkanju prioritete glede tujega podkupovanja,
 - izpostavljeno, da je RS zaznala le štiri primere tujega podkupovanja, čeprav ima močne vezi z državami, v katerih obstaja visoko tveganje za korupcijo,
 - zaskrbljenost, da je pregon tujega podkupovanja podvržen političnim in ekonomskim interesom.

Republika Slovenija je od podpisa Konvencije zaznala le štiri primere tujega podkupovanja, zato Delovna skupina (tudi) temu vprašanju posveča posebno pozornost. Prav zaradi majhnega števila zaznanih primerov Delovna skupina priporoča več osveščanja predvsem javnega sektorja, točneje tistih javnih uslužbencev, ki

bi pri svojem delu lahko naleteli na primere tujega podkupovanja, jih ustrezno zaznali in svoje sume nato posredovali organom odkrivanja in pregona.

UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Na normativni ravni urejata inkriminacijo tujega podkupovanja Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12-UPB2 in 54/15, v nadaljevanju: KZ-1) ter že omenjeni ZOPOKD. Le-ta določa temelje odgovornosti pravne osebe v 4. členu (za kaznivo dejanje, ki ga je storilec storil v imenu, na račun ali v korist pravne osebe, je ta pravna oseba kazensko odgovorna: 1. če pomeni storjeno kaznivo dejanje izvršitev protipravnega sklepa, naloga ali odobritve njenih vodstvenih ali nadzornih organov; 2. če so njeni vodstveni ali nadzorni organi vplivali na storilca ali mu omogočili, da je storil kaznivo dejanje; 3. če pridobi protipravno premoženjsko korist iz kaznivega dejanja ali predmete, nastale s kaznivim dejanjem; 4. če so njeni vodstveni ali nadzorni organi opustili dolžno nadzorstvo nad zakonitostjo ravnanja njim podrejenih delavcev).

Definicijo tujega javnega uslužbenca je mogoče najti v prvem odstavku 99. člena KZ-1, medtem ko samo ravnanje podkupovanja določata 242. in 262. člen KZ-1, ki sta bila v letu 2015 novelirana tudi zaradi priporočil Delovne skupine.

Kaznivo dejanje nedovoljenega dajanja daril iz prvega odstavka 242. člena KZ-1:

Kdor osebi, ki opravlja gospodarsko dejavnost, obljubi, ponudi ali da nedovoljeno nagrado, darilo ali kakšno drugo korist zanjo ali za koga drugega, da bi sebi ali komu drugemu pridobil kakšno neupravičeno ugodnost pri pridobitvi ali ohranitvi posla ali druge nedovoljene koristi iz prvega odstavka 241. člena, se kaznuje z zaporom od šestih mesecev do šestih let in denarno kaznijo.

Kaznivo dejanje dajanja podkupnine iz prvega odstavka 262. člena KZ-1:

Kdor uradni osebi ali javnemu uslužbencu obljubi, ponudi ali da nagrado, darilo ali kakšno drugo korist zanjo ali za koga drugega, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila uradno dejanje, ki ga ne bi smela opraviti, ali da ne bi opravila dejanja, ki bi ga morala ali smela opraviti, ali da bi kako drugače zlorabila svoj položaj, ali kdor posreduje pri takem podkupovanju, se kaznuje z zaporom od enega do šestih let in denarno kaznijo.

Morebitne sodne prakse primerov tujega podkupovanja, kot ga opredeljuje Konvencija, pred slovenskimi sodišči (še) ni, saj do zdaj zaradi navedenega kaznivega dejanja (še) ni bil vložen obtožni akt.

PRIMERI TUJEGA PODKUPOVANJA

V nadaljevanju so prikazani potencialni primeri tujega podkupovanja kot primeri, kdaj pravzaprav govorimo o t. i. tujem podkupovanju:

- državljan države ZZ, ki je hkrati 100-odstotni lastnik podjetja, registriranega v tej državi, v državi MM ponudi podkupnino dvema javnima uslužbencema te države, zaposlenima v državnem podjetju. Podkupnina naj bi bila dana na način, da bo/je državljan države ZZ sponzoriral družinskega člana direktorja državnega podjetja države MM;
- podjetje UU v zasebni lasti, registrirano v državi NN, je v tej državi zaprosilo za posojilo zaradi investicije v državo PP. Pri zadnji transakciji nakazila se je porodil sum, da je bila ta transakcija namenjena javnemu uslužbencu v državi PP, ki je za podjetje UU urejal določena dovoljenja;
- podjetje LL, ki nudi svetovanje tujim vladam na področju gradnje infrastrukture, je ponudilo podkupnino javnemu uslužbencu (decision-maker) ene od vlad, ki ji je hkrati svetovalo;
- podjetje DD je plačalo 1 milijon evrov podkupnine javnemu uslužbencu v tretji državi, da je ohranilo posel/nadaljevalo z izvrševanjem pogodbe.

ZAKLJUČEK

Države podpisnice Konvencije morajo v svojem notranjem pravu zagotoviti odgovornost tako fizičnih kot pravnih oseb v primeru tujega podkupovanja, to je, ko fizična ali pravna oseba neke države obljubi, ponudi ali da podkupnino javnemu uslužbencu neke druge države. Podkupovanje vključuje vse nedovoljene denarne ali druge koristi tudi tujemu javnemu uslužbencu, zaposlenemu v subjektu, ki je v lasti te tuje države. Kaznivo mora biti tudi, če je podkupnina dana tujemu javnemu uslužbencu in ni namenjena njemu.

V zvezi z Republiko Slovenijo Delovna skupina v svojem zadnjem poročilu iz leta 2014 posebej izpostavlja zaskrbljenost nad pomanjkanjem prioritet, danim tujemu podkupovanju, kot tudi, da je pregon tega kaznivega dejanja lahko podvržen političnim in ekonomskim interesom.

Podkupovanje, pa čeprav se ne zgodi v domači državi oziroma je podkupljen tuji javni uslužbenec, še kako vpliva tudi na državo, iz katere prihaja oseba, ki je dala, ponudila ali obljubila podkupnino, vprašanje pa je, ali se tega (dovolj) zavedamo.

UPORABLJENI VIRI

1. Organization for Economic Co-operation and Development. (2016). *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Pridobljeno na <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibribery-convention.htm>
2. Organization for Economic Co-operation and Development. (2014). *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Slovenia*. Pridobljeno na <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SloveniaPhase3ReportEN.pdf>
3. Organization for Economic Co-operation and Development. (2010). *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*. Pridobljeno na <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>
4. Organization for Economic Co-operation and Development. (2009). *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Pridobljeno na <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>
5. Organization for Economic Co-operation and Development. (2007). *Slovenia: Phase 2 Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions*. Pridobljeno na <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/38883195.pdf>
6. Organization for Economic Co-operation and Development. (2005). *Slovenia: Phase 1 Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation*. Pridobljeno na <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/34541732.pdf>

VPLIV SPREMEMBE NEKATERIH MAKROEKONOMSKIH KAZALCEV NA ZAZNAVANJE KORUPCIJE

Štefan Šumah, Tina Škerget

Korupcija je v današnjem času zelo aktualna tema. Vsakodnevno se srečujemo z njo, če ne osebno pa prek medijev, ki nas o tem vsakodnevno obveščajo. V času krize, ko se odpuščajo delavci, ko se krčijo socialne pravice in prebivalstvu pada standard ter se daljšajo čakalne dobe v zdravstvu, so ljudje na pojave korupcije še bolj občutljivi in jo včasih zaznavajo tudi tam, kjer je ni. Vsaka nova zaposlitev, vsak dober nov kupljeni avto, gradnja prestižne hiše ali pa samo hitrejša obravnava pri zdravniku takoj porajajo sum korupcije (Malnar, 2011; Ferenčina in Kozorog, 2009). Mnogo raziskovalcev in institucij (Inštitut Svetovne banke – WBI, Evropska komisija, Združeni narodi, EBRD) je raziskovalo korupcijo in njen vpliv tako na makroekonomske kot mikroekonomske kazalce in prek oblik korupcije, njene pogojenosti z lokalnimi običaji ter navadami pa vse do njenega vpliva na vsakdanje življenje ljudi (Tanzi in Davoodi, 2000; Kaufmann, 2004; Karklin, 2004). Tako raziskava, izvedena s strani EBRD in Svetovne banke, kaže, kako podkupnine spravljajo v težave oziroma podrejen položaj manjša podjetja v primerjavi z velikimi, kar posledično vodi v propad le-teh (Tanzi and Davoodi, 2000). Visoki pa so tudi stroški korupcije. Združeni narodi ocenjujejo, da so stroški korupcije v Afganistanu znašali leta 2012 približno 3,9 milijarde dolarjev. Nekdanji voditelj Indonezije Suharto naj bi po raziskavah Transparency International poneveril med 15 in 35 milijard dolarjev. Poneverbe Mobutuja v Zairu, Ferdinanda Marcosa na Filipinih in Abacha v Nigeriji pa naj bi obsegale do 5 milijard dolarjev (Denny, 2004). Da pa tudi razvite države niso imune na korupcijo (vendar v drugačni obliki), kaže Kaufmannova raziskava (2004) – po vsem svetu naj bi se letno, tako v bogatih državah kot državah v razvoju, izplačalo 1.000 milijard dolarjev podkupnin (The World Bank, 2004). Evropska komisija je v svojem poročilu ugotovila, da stane korupcija evropsko gospodarstvo okoli 120 milijard letno, v Evropi pa je korupcija, po besedah evropske komisarke za notranje zadeve Cecilie Malmstroem, najbolj prisotna pri javnih naročilih, financiranju političnih strank in zdravstvu (European Commission, EU Anti-Corruption Report, 2014).

Raziskava, ki jo je v letih 2012 in 2013 v osmih izbranih evropskih državah (Francija, Madžarska, Italija, Litva, Nizozemska, Poljska, Romunija in Španija) za OLAF izvedel PWC (OLAF, 2013), kaže, da je bilo na področju vodooskrbe in ravnanja z odpadki (torej storitvah, ki jih med drugimi pri nas opravljajo javna podjetja) med 27 in 38 milijonov evrov direktnih stroškov korupcije, najpogostejša vrsta korupcije pa je ravno lažiranje pri javnih razpisih.

Tabela 1: Direktni stroški korupcije pri javnih naročilih (Vir: PWC, 2013, str. 6)

SEKTOR	DIREKTNI STROŠKI KORUPCIJE (v milijonih evrov)	% OD CELOTNE VREDNOSTI JAVNIH NAROČIL V SEKTORJU V OSMIH DRŽAVAH ČLANICAH
Ceste in železnice	488–755	1,9 % do 2,5 %
Voda in odpadki	27–38	1,8 % do 2,5 %
Urbana infrastruktura	830–1.141	4,8 % do 6,6 %
Urjenje, izobraževanje	26–86	4,7 % do 15,9 %
Raziskave in razvoj	99–228	1,7 % do 3,9 %

Pri večini raziskav in študij gre torej predvsem za analize vplivov korupcije na različne kazalnike rasti BDP, investicije, zaposlenost, davčne prihodke (Tanzi, Davodi, 2000; World Bank, 2014; Blažek, 2011; Smarzynska, Wei, 2000) ali pa preučuje različne oblike korupcije v povezavi s politiko in gospodarskim okoljem (Johnson, 2002) oziroma njeno družbeno pogojenost in pojavne oblike (Karlins, 2002; Kasdin et al, 2004). S to študijo bi se rado ugotovilo obratno – kateri so torej dejavniki, ki vplivajo na zaznavanje korupcije oziroma na zaznavo korupcije. Raziskave (npr. Apergis et al., 2008) kažejo, da korupcija ustvarja neenakost v dohodkih, toda ali sta stopnja korupcije oziroma zaznavanje korupcije v državi pogojena z višino dohodka? Ali korupcija s svojim vplivom na gospodarsko rast posredno vpliva na nezaposlenost (Seligson, 2002) ali sprememba stopnje nezaposlenosti vpliva na zaznavanje korupcije – mogoče višina izdatkov za soci-

alo ali pa sprememba kupne moči? Določeni zaključki, da naj bi obstajala povezava med spremembo percepcije korupcije in spremembo stopnje zaposlenosti, so bili že podani v raziskavi, ki je preučevala povezanost le-te v Sloveniji (Šumah in Mahič, 2015) in je pokazala, da obstaja statistično značilna povezava med nezaposlenostjo in indeksom zaznavanja korupcije oziroma je vpliv nezaposlenosti na spremembo indeksa korupcije statistično značilen (torej ob nizki nezaposlenosti je tudi zaznavanje korupcije nizko in obratno). Enako pa je bilo ugotovljeno tudi za razmerje med indeksom zaznavanja korupcije in kupne moči. Podobno ugotavljajo tudi nekateri drugi avtorji, ki so preučevali vpliv življenjskega standarda in socialnih razmer na percepcijo korupcije (npr. Melgar, Rossi in Smith, 2010). Ta raziskava pa je bila zastavljena še širše, saj se je z metodo panelov analiziral vpliv spremembe nekaterih makroekonomskih kazalcev, ki po mnenju avtorjev te študije vplivajo na zaznavanje korupcije (nezaposlenost, kupna moč, sprememba BDP, izdatki za socialo) v državah evroobmočja. Primerjalno je bila narejena še ekonometrična analiza držav, ki imajo v EU-18 drugačna izhodišča kot tradicionalne demokratične države, torej nekdanje komunistične države (Slovenija, Slovaška, Češka), rezultati pa so se primerjali z rezultati celotnega evroobmočja. Hipoteza te študije je, da spremembe vsaj nekaterih od naštetih makroekonomskih kazalcev vplivajo na zaznavanje korupcije. Preverilo se bo, ali spremembe nekaterih makroekonomskih kazalcev vplivajo na indeks percepcije korupcije – pri spremembi makroekonomskih kazalcev se spremeni tudi indeks percepcije korupcije (oziroma če se gospodarske razmere v državi poslabšajo, se poveča tudi zaznavanje korupcije v javnem sektorju in obratno) – ter ugotavljalo, kateri makroekonomski kazalnik ima na percepcijo največji vpliv.

PREGLED LITERATURE

Beseda korupcija izhaja iz latinske besede *corruptus*, kar pomeni pokvarjen in v pravnem smislu pomeni zlorabo zaupanega položaja v eni od vej oblasti (izvršilni, zakonodajni, sodni) ali v političnih oziroma drugih organizacijah z namenom pridobitve materialne koristi, ki ni pravno utemeljena zase ali za druge. V Oxfordovem naprednem slovarju (Hornby, 2000, str. 281) je korupcija opisana kot: [1]. nepošteno ali nezakonito ravnanje še posebej ljudi na oblasti, [2]. dejanje ali učinek, s katerim nekdo spremeni moralne norme obnašanja v nemoralne.

Obstaja tudi več vrst definicij korupcije, vendar bi se omenilo samo dve. Prva je ena od najbolj znanih definicij korupcije – definicija Sveta Evrope (1999), ki korupcijo definira kot “katero koli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij in drugih razmerij te vrste in je usmerjena v pridobivanje kakršnih koli nezasluzenih koristi zase in za druge”. Druga definicija korupcije pa je Škrbčeva (2011, str. 4), ki je morda najbolj preprosta, a jo obravnava zelo široko in zajema celoten spekter korupcije (tako v javnem kot zasebnem sektorju), saj je po svojih navedbah uporabil tri skupne lastnosti, ki definirajo korupcijo: a) kršitev, b) moč, položaj in c) pridobljena korist. Škrbčeva definicija se glasi: “Korupcija je vsakršna kršitev vnaprej določenega dolžnega ravnanja, tako v zasebnem kot javnem sektorju, z namenom pridobiti neupravičeno korist zase ali tretji osebi.”

Seldadyo in de Haan (2006, str. 14) ločita štiri osnovne dejavnike (determinante) korupcije, in sicer: (1). ekonomske, (2). politične, (3). pravosodne in uradniške ter (4). verske in geokulturne. V istem članku opisujeta tudi osnovna načela merjenja korupcije, in sicer obstajata dva osnovna pristopa za merjenje korupcije na makroravni (Seldadyo in de Haan, 2006, str. 4). Prvo je merjenje splošnega zaznavanja ali zaznavanje korupcije ciljne skupine, ki izraža občutek javnosti, ali zainteresirane skupine o pomanjkanju “pravičnosti v javnih poslih” (tu gre za zaznavanje oziroma za indirektno merjenje zaznavanja). Drugo pa je merjenje pojavnosti koruptivnih dejanj, ki temelji na raziskavah med tistimi, ki so potencialni podkupovalci, in med tistimi, ki so jim podkupnine ponujene (skozi ta pristop dobi raziskovalec informacije o tem, kako pogosto se pojavlja korupcija v različnih vrstah poslov).

Korupcijo glede na njeno vrsto oziroma vsebino pa je razvrstila Hren (2002, str. 169–170), in sicer na: (1). malenkostno oziroma priložnostno korupcijo (posamični primeri ali redki primeri malenkostnega pomena); (2). preprosto sistemsko korupcijo, pri čemur so koruptivni odnosi dolgoletni in izpostavljeni ponavljanju ter so ponavadi omejeni na področje pristojnosti posameznega uradnika; (3). sistemsko korupcijo in gospodarski kriminal, ki vključuje večje število aktivnih in pasivnih oseb v več letih; (4). sistemsko korupcijo in negospodarski kriminal, ki se nanaša na organiziran negospodarski kriminal, ki vključuje tudi sistematični vpliv organiziranega kriminala na predstavnike zakonodaj, izvršilne in sodne oblasti.

Tudi Združeni narodi se aktivno vključujejo v preprečevanje korupcije. Zanje je korupcija hudo kaznivo dejanje, ki ogroža družbeni in gospodarski razvoj ter slabi strukturo sodobne družbe, torej korupcija: (1). ovira družbeni in gospodarski razvoj ter povečuje revščino s preusmeritvijo domačih in tujih naložb izven tega, kjer so najbolj potrebne; (2). slabi izobraževalne in zdravstvene sisteme, odvzema osnovne temelje za dostojno življenje; (3). ogroža demokracijo z izkrivljanjem volilnih postopkov in spodkopava državne ustanove, kar lahko vodi do politične nestabilnosti; (4). zaostruje neenakost in nepravičnost s perversno vladavino prava in kaznuje oziroma oškoduje žrtve kaznivih dejanj s pomočjo skorumpiranih odločb (UN Office on Drugs and Crime, 2014). Glede na raziskavo pa je treba omeniti tudi negativen vpliv korupcije na pravno državo. Ta vpliv je raziskovalo (predvsem na teoretični ravni) precej avtorjev in so si edini, da korupcija: (1) ogroža vladavino prava (kršijo se ustava, zakoni, predpisi tudi s strani najvišjih institucij, kot so vlada, ministrstva itd.); (2) ogroža oziroma znižuje zaupanje ljudi v najpomembnejše državne institucije (ljudje ne zaupajo več oziroma se njihovo zaupanje v vlado, parlament, sodišča, policijo itd. zmanjšuje in se postavlja vprašanje legitimnosti oblasti); (3) zmanjšuje politično stabilnost; (4) ogroža socialno stabilnost; (5) ogroža ekonomski razvoj in (6) vodi v razpad vrednot.

MERJENJE KORUPCIJE

Merjenje korupcije tako lahko razdelimo na:

- Neposredno merjenje korupcije, ki je pravzaprav policijska statistika, kjer je zabeleženo število ovadenih ali odkritih korupcijskih kaznivih dejanj (v Sloveniji bi se lahko med neposredno merjenje korupcije uvrstilo tudi število prijav o sumu korupcije, ki jih je prejela Komisija za preprečevanje korupcije oziroma dejanja, ki jih je Komisija na osnovi prijav dejansko označila kot koruptivna).
- Posredno merjenje korupcije, ki pa je dokaj nezanesljivo, saj temelji predvsem na percepciji intervjuvancev ali anketirancev, torej na subjektivnih ocenah posameznikov, s tem pa v rezultate meritev prinaša tudi osebna stališča ali prepričanja, ki se pogosto precej razlikujejo od dejstev (posredno merjenje običajno zazna veliko večji obseg korupcije kot neposredno). Med posrednim merjenjem korupcije sta najnatančnejša načina merjenja: (a) merjenje splo-

šnega zaznavanja ali zaznavanje korupcije ciljne skupine, ki izraža občutek javnosti ali zainteresirane skupine o pomanjkanju "pravičnosti v javnih poslih" in (b) merjenje pojavnosti koruptivnih dejanj, ki temelji na raziskavah med tistimi, ki so potencialni podkupovalci, in med tistimi, ki so jim podkupnine ponujene (skozi ta pristop dobi raziskovalec informacije o tem, kako pogosto se pojavlja korupcija v različnih vrstah poslov), torej z raziskavami med "insajderji". Ta način raziskovanja je tudi najbolj zanesljiv in da najbolj verodostojne rezultate.

Transparency International raziskuje in meri korupcijo oziroma njeno zaznavanje na več načinov in ter temu ustrezno interpretira rezultate z/s: (1). **indeksom zaznavanja korupcije** (vsako leto države točkujejo, kako koruptiven naj bi bil njihov javni sektor), (2). **globalnim barometrom korupcije** (svetovna raziskava javnega mnenja o stališčih do korupcije in izkušnjah z njo), (3). **indeksom plačnikov korupcije** (kaže nagnjenost podjetij, predvsem iz bogatih držav, k podkupovanju v tujini), (4). **globalnim poročilom o korupciji** (objava različnih kvalitativnih in kvantitativnih raziskav korupcije v različnih gospodarskih dejavnostih in javnem sektorju: pravosodje, izobraževanje, zdravstvo, politična korupcija, gradbeništvo, podnebne spremembe ipd.), (5). **poslovnim poročilom** (kako korupcija vpliva na poslovanje). **Indeks zaznavanja (percepcije) korupcije**, ki je uporabljen v študiji, meri korupcijo v javnem sektorju med uradniki, uslužbenci in politiki, torej administrativno in politično korupcijo. Ta indeks temelji na anketah in raziskavah, ki jih izvajajo neodvisne institucije med t. i. izkušenimi strokovnjaki: torej med poslovneži, analitiki in lokalnimi strokovnjaki in ne na empiričnih podatkih. Le-ti ocenjujejo: zlorabo oblasti, podkupovanje državne administracije, izigravanje postopkov javne nabave, poneverbo javnih sredstev, uspešnost protikorupcijskih ukrepov v javnem sektorju.

METODOLOGIJA IN PODATKI

Z ekonometrično analizo (panelom) se je analiziral vpliv štirih neodvisnih spremenljivk: (1). stopnje nezaposlenosti, (2). kupne moči, (3). spremembe BDP in (4). izdatkov za socialo na odvisno spremenljivko. Ugotovilo se je, če in katere neodvisne spremenljivke imajo statistično značilen vpliv na odvisno spremenljivko.

Naredili so se štirje različni modeli: (1). model združenih podatkov, (2). model združenih podatkov z robustnimi cenilkami, (3). model fiksnih učinkov in (4). model naključnih učinkov. Z medsebojno primerjavo posameznih modelov (Breusch-Paganov test, Hausmanov test, učinek enot) se je izbral najustreznejši model in se analiziral. Analizirala so se opazovanja petih spremenljivk v desetih časovnih obdobjih za 18 držav. Posebej je bila narejena še ekonometrična analiza držav, ki imajo v EU-18 drugačna izhodišča kot tradicionalne demokratične države, torej nekdanje komunistične države (Slovenija, Slovaška, Češka), in so se rezultati primerjali z rezultati celotnega evroobmočja, da se je ugotovilo, ali je percepcija zaznavanja korupcije podobna celotnemu območju EU-18 ali od tega odstopa in kje odstopa, glede na to, da te države veljajo za države z relativno visoko korupcijo v javni upravi, nezaposlenost v njih je višja od povprečja evroobmočja, izdatki za socialo po osebi so nižji od povprečja in prav tako je od povprečja nižja kupna moč. Podatki so pridobljeni iz EUROSTATA in zajemajo obdobje med letoma 2002 in 2011 (desetletno obdobje) za države, ki so v evroobmočju (EU-18), torej za države: Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Danska, Grčija, Finska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Slovaška, Slovenija in Španija.

MODEL

Osnovni ekonometrični model, iz katerega se je izhajalo, je:

$$Y_i = b_1 + b_2 X_{2i} + b_3 X_{3i} + b_4 X_i + b_5 X_{5i}$$

Pri čemer je:

Y_i = indeks zaznavanja korupcije

X_{2i} = stopnja nezaposlenosti

X_{3i} = kupna moč

X_{4i} = sprememba BDP (na preteklo leto v %)

X_{5i} = izdatki za socialo (v 1.000 evrih/prebivalca po stalnih cenah iz l. 2005)

Indeks zaznavanja korupcije je ocena korupcije v javnem sektorju, pridobljena na podlagi anket in raziskav s strani neodvisnih institucij. Višji kot je indeks, manj koruptivna je država, torej pri indeks = 10 – popolna odsotnost korupcije; pri indeks = 0 – popolnoma koruptivna država (vir: Transparency International).

Stopnja nezaposlenosti se meri v %, zbrana je po državah v desetletnem obdobju in kaže spremembo nezaposlenosti v izbranih državah v obdobju 2002–2011 (vir: Eurostat).

Kupna moč je izražena z indeksom, pri čemer je povprečna kupna moč EU-28 enaka 1, prav tako je zbrana po državah za desetletno obdobje 2002–2011 (vir: Eurostat).

Sprememba BDP je v % in kaže spremembo (rast ali padec) BDP-ja v desetletnem obdobju 2002–2011 (vir: Eurostat).

Izdatki za socialo so podani v 1.000 evrih na prebivalca na leto in kažejo, koliko je posamična država porabila na leto za socialne izdatke na prebivalca v obdobju 2002–2011 (vir: Eurostat).

REZULTATI

Tabela 2: Zbirna statistika (EU-18):

VARIABLE	MEAN	MEDIAN	MINIMUM	MAXIMUM
Indeks zazn. korupcije	6,82611	6,90000	3,40000	9,700
Nezaposlenost (v %)	7,58111	7,30000	2,60000	19,9000
Kupna moč (EU-18 = 1)	1,12517	1,08000	0,54000	2,75000
Sprememba BDP (v %)	1,65833	1,90000	-8,80000	10,5000
Izdatki za socialo (v 1.000)	6,57300	6,77500	1,20000	16,1000
VARIABLE	STD. DEV.	C. V.	SKEWNESS	EX. KURTOSIS
Indeks zaz. korupcije	1,69292	0,248006	-0,137826	-0,959073
Nezaposlenost (v %)	3,15906	0,416701	1,32467	2,39925
Kupna moč (EU-18 = 1)	0,410479	0,364816	2,38451	6,50804
Sprememba BDP (v %)	3,07974	1,85713	-0,814151	1,39231
Izdatki za socialo (v 1.000)	3,60001	0,547696	0,452205	-0,438139

Analizirale so se 18 držav v 10 časovnih obdobjih in pet spremenljivk. Več kot polovica jih ima višji indeks korupcije od povprečja (višji je indeks, nižja je korupcija), ki znaša 6,826. Velik je tudi razpon indeksa korupcije (od 3,4 do 9,7), kar kaže veliko razliko med državami EU-18. Koeficient variacije kaže relativno nizko variabilnost. Stopnja nezaposlenosti je v polovici ali več državah nižja ali enaka 7,3 %. Tudi razpon nezaposlenosti v deležu aktivnega prebivalstva je velik od 2,6 % pa do 19,9 %. Razpršenost oziroma variabilnost je srednje visoka

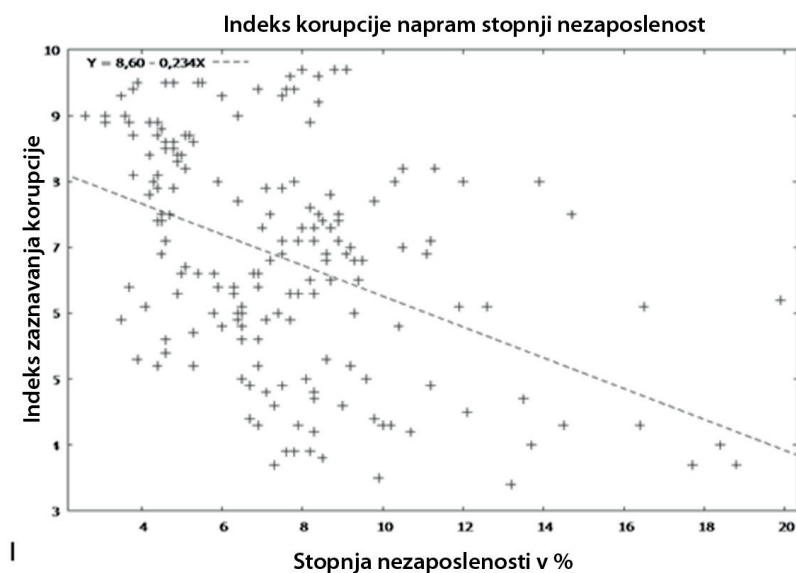
(0,41). Polovica ali več držav ima indeks kupne moči nižji od povprečja. Velik je tudi razpon kupne moči, saj je v državi z najvišjo kupno močjo le-ta več kot 5-krat višja kot v državi z najnižjo kupno močjo. Največjo razpršenost je zaznati pri spremembi BDP-ja, kjer je zelo visoka (1,85), prav tako je velik razpon med največjim znižanjem BDP-ja (-8,80 %) in največjo gospodarsko rastjo (10,50 %) glede na preteklo leto. Izdatki za socialo se prav tako zelo razlikujejo med državami, saj najbogatejša država izda na leto za 14-krat več denarja na prebivalca kot pa najrevnejša, polovica ali več držav pa nameni za izdatke za socialo več, kot je povprečje.

Tabela 3: Zbirna statistika (nekdanje komunistične države):

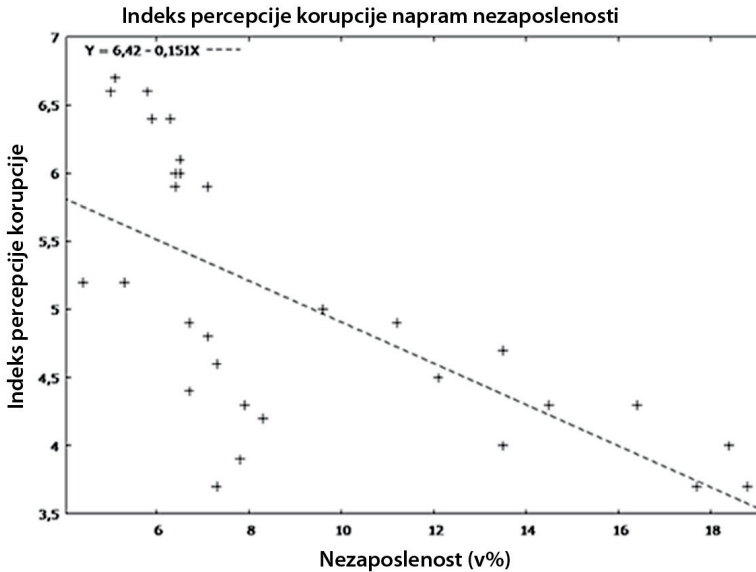
VARIABLE	MEAN	MEDIAN	MINIMUM	MAXIMUM
Indeks zazn. korupcije	5,03000	4,85000	3,70000	6,7000
Nezaposlenost (v %)	9,18333	7,20000	4,40000	18,8000
Kupna moč (EU-18 = 1)	0,77100	0,80500	0,54000	0,91000
Sprememba BDP (v %)	3,46000	4,10000	-8,80000	10,5000
Izdatki za socialo (v 1.000)	2,26200	1,96000	1,21000	3,78000
VARIABLE	STD. DEV.	C. V.	SKEWNESS	EX. KURTOSIS
Indeks zazn. korupcije	0,984763	0,195778	0,329102	-1,25195
Nezaposlenost (v %)	4,33646	0,472210	1,05519	-0,241510
Kupna moč (EU-18 = 1)	0,102532	0,132985	-0,926731	-0,136939
Sprememba BDP (v %)	3,91712	1,13212	-1,36230	2,33082
Izdatki za socialo (v 1.000)	0,915911	0,404912	0,439048	-1,33855

Analizirale so se tri države v 10 časovnih obdobjih in pet spremenljivk. Med zbirnima statistikama (EU-18 in nekdanje komunistične države) je velika razlika, sploh v povprečjih. Korupcija je bistveno višja (nižji indeks percepcije korupcije) v nekdanjih komunističnih državah, bistveno nižji so povprečna kupna moč in povprečni izdatki za socialo, je bila pa v obdobju desetih let (2002–2011) višja gospodarska rast. Pri tako velikih razlikah se na osnovi statističnih podatkov pojavlja vprašanje, ali te države sploh spadajo v to monetarno območje, saj povprečni makroekonomski kazalci močno odstopajo od povprečja EU-18. Še bolj pa bi odstopali, če bi se naredila zbirna statistika za 15 ostalih držav. Iz teh razlogov je pri nadaljnji analizi pričakovati tudi različne vplive na percepcijo korupcije (vsaj pri nekaterih makroekonomskih kazalcih).

Prvi pokazatelj vpliva posameznih kazalnikov so grafi:

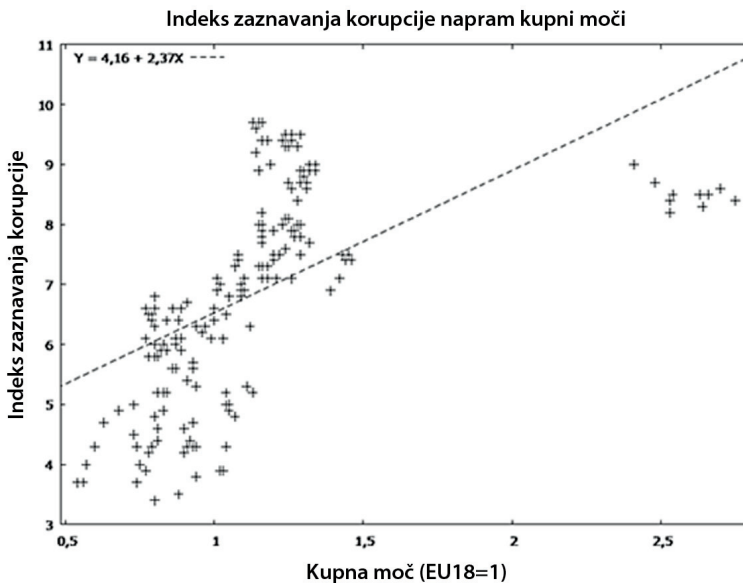


Slika 1: Razmerje med indeksom percepcije korupcije in nezaposlenostjo (EU-18)

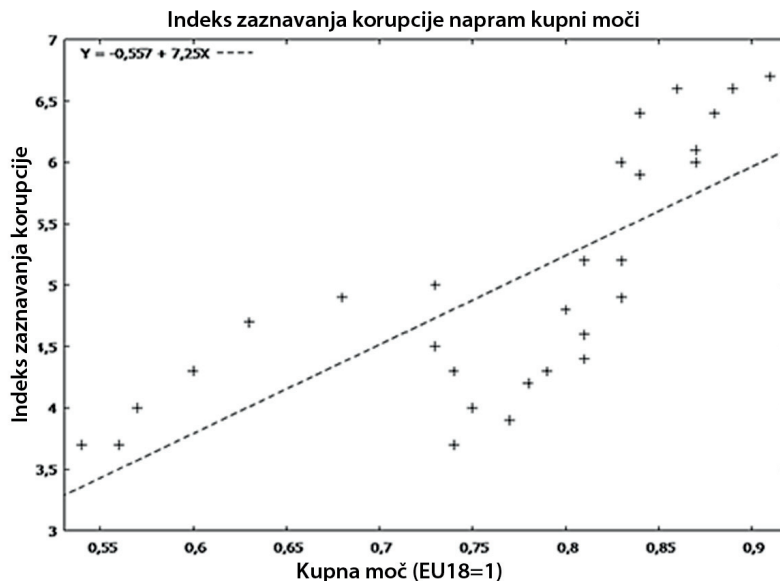


**Slika 2: Razmerje med indeksom percepcije korupcije in nezaposlenostjo
(nekdanje komunistične države)**

Razsevna diagrama prikazujeta razmerje med stopnjo korupcije in nezaposlenostjo: nižja je stopnja nezaposlenosti, nižje je zaznavanje korupcije oziroma višji je indeks zaznavanja korupcije. Velja tako za EU-18 kot za nekdanje komunistične države.

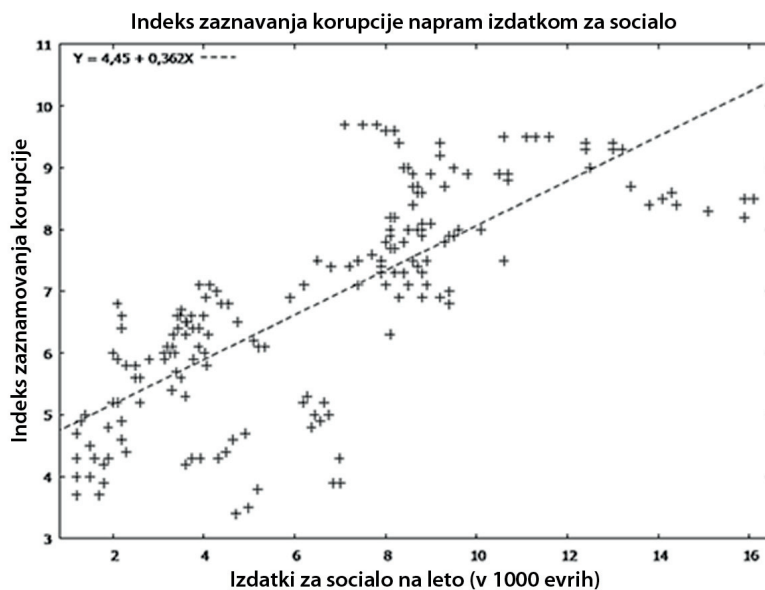


Slika 3: Razmerje med indeksom percepcije korupcije in kupno močjo (EU-18)

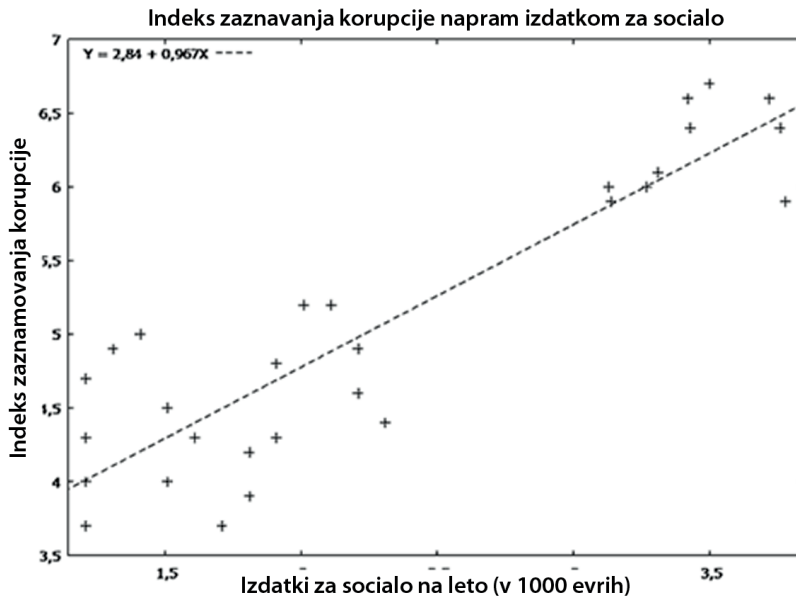


Slika 4: Razmerje med indeksom percepcije korupcije in kupno močjo (nekdanje komunistične države)

Razsevna diagrama prikazujeta razmerje med stopnjo zaznavanja korupcije in kupno močjo: višja je kupna moč, nižje je zaznavanje korupcije oziroma višji je indeks zaznavanja korupcije. Velja v obeh primerih.



Slika 5: Razmerje med indeksom percepcije korupcije in izdatki za socialo (EU-18)



**Slika 6: Razmerje med indeksom percepcije korupcije in izdatki za socialo
(nekdanje komunistične države)**

Razsevna diagrama prikazujeta razmerje med stopnjo zaznavanja korupcije in izdatki za socialo: višji so izdatki za socialo, nižje je zaznavanje korupcije oziroma višji je indeks zaznavanja korupcije. Velja tako za EU-18 kot za nekdanje komunistične države.

IZBIRA MODELA ZA ANALIZO EU-18

S statističnim programom Gretl se je naredilo pet modelov: (1) model združenih podatkov, (2) model združenih podatkov z robustnimi cenilkami, (3) model fiksnih učinkov, (4) model fiksnih učinkov s konstanto in robustnimi spremenljivkami in (5) model naključnih učinkov.

1. Primerjava modela združenih podatkov in modela fiksnih učinkov

Model združenih podatkov se lahko uporabi, če ni razlik v konstantah oziroma če ni učinka enot. Če pa je vsaj ena konstanta različna od nič, se uporabi model fiksnih učinkov, saj pomeni, da je prisoten učinek enot. S F-testom se je ugotovila p-vrednost: F-test je pokazal, da je p-vrednost različna od nič in tako se izbere model fiksnih učinkov.

2. Primerjava modela naključnih učinkov in modela združenih podatkov

Preverjalo se je z Breusch-Paganovim testom, ki pravi, da se, če je varianca specifične napake enaka nič (oziroma je zanemarljiva), izbere model združenih podatkov, če pa je varianca od nič različna, pa se izbere model naključnih učinkov. V tem primeru je varianca specifične napake zanemarljiva, zato se med modelom naključnih učinkov in modelom združenih podatkov izbere model združenih podatkov.

3. Primerjava modela fiksnih in naključnih učinkov

Za primerjavo teh dveh modelov se je uporabil Hausmanov test, ki pravi, da se, če so ocene GLS konsistentne, izbere model naključnih učinkov, če niso, pa model fiksnih učinkov. V tem primeru se je zaradi nizke p-vrednosti in nekonsistentnih ocen GLS izbral model fiksnih učinkov in postavila enačba.

Tabela 3: Model fiksnih učinkov – EU-18

Model: Fixed-effects, using 180 observations

Included 18 cross-sectional units

Time-series length = 10

Dependent variable: v2

	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-RATIO	P-VALUE	
Const	6,41482	0,87616	7,3215	< 0,00001	***
v3	-0,0283173	0,0188748	-1,5003	0,13554	
v4	0,402833	0,731691	0,5506	0,58272	
v5	0,015177	0,0103879	1,4610	0,14599	
v6	0,0224473	0,0494681	0,4538	0,65061	

Mean dependent var	6,826111	S. D. dependent var	1,692915
Sum squared resid	20,19297	S. E. of regression	0,357496
R-squared	0,960638	Adjusted R-squared	0,955406
F (21, 158)	183,6204	P-value (F)	1,21e-99
Log-likelihood	-58,52293	Akaike criterion	161,0459
Schwarz criterion	231,2909	Hannan-Quinn	189,5272
rho	0,606814	Durbin-Watson	0,649791

**korupcija = 6,41482 – 0,0283173*nezaposl + 0,402833*kup.moč + 0,015177*spr.
bdp + 0,00224473*izd.sociala**

Analizirali so se 180 opazovanj v 10 časovnih obdobjih, 18 držav in pet spremenljivk. Nobena od neodvisnih spremenljivk (nezaposlenost, kupna moč, sprememba BDP-ja in izdatki za socialo) nima na ravni EU-18 statistično značilnega vpliva na zaznavanje korupcije.

IZBIRA MODELA ZA ANALIZO NEKDANJIH KOMUNISTIČNIH DRŽAV

Pri izbiri modela za analizo nekdanjih komunističnih držav so se upoštevala enaka izhodišča oziroma kriteriji kot pri prejšnji izbiri in na osnovi teh izhodišč oziroma kriterijev se je izbral ravno tako model fiksnih učinkov.

Tabela 4: Model fiksnih učinkov – nekdanje komunistične države

Model: Fixed-effects, using 30 observations

Included 3 cross-sectional units

Time-series length = 10

Dependent variable: v2

	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-RATIO	P-VALUE	
Const	5,83055	1,65134	3,5308	0,00179	***
v3	-0,170736	0,0441705	-3,8654	0,00079	***
v4	-1,41798	1,85491	-0,7644	0,45237	
v5	0,0271865	0,0167216	1,6258	0,11761	
v6	0,780976	0,371495	2,1023	0,04668	**

Mean dependent var	5,030000	S. D. dependent var	0,984763
Sum squared resid	1,912234	S. E. of regression	0,288341
R-squared	0,932005	Adjusted R-squared	0,914267
F (6, 23)	52,54303	P-value (F)	2,78e-12
Log-likelihood	-1,274282	Akaike criterion	16,54856
Schwarz criterion	26,35695	Hannan-Quinn	19,68635
rho	0,573310	Durbin-Watson	0,718159

**korupcija = 5,83055 – 0,170736*nezaposl – 1,41798*kup.moč + 0,0271865*spr.
bdp + 0,780976*izd.sociala**

Analizirali so se 30 opazovanj v desetletnem obdobju, tri države in pet spremenljivk. Za razliko od prejšnje analize je tu viden statistično značilen vpliv na zaznavanje korupcije pri dveh spremenljivkah: nezaposlenosti in izdatkih za socialo.

Če se nezaposlenost zviša za eno odstotno točko (nezaposlenost je podana v %), se zniža indeks zaznavanja korupcije oziroma poviša zaznavanje korupcije za 0,170736 ob predpostavki *ceteris paribus*. P-vrednost je zelo nizka, kar je pokazatelj statistično značilnega vpliva nezaposlenosti na indeks korupcije.

Če se dvignejo izdatki za socialo za 1 %, se indeks zaznavanja korupcije poveča v povprečju za 0,780976 ob predpostavki, da se ostale neodvisne spremenljivke ne spremenijo. Tudi tu lahko s 95-odstotno zanesljivostjo trdimo, da socialni izdatki vplivajo na stopnjo zaznavanja korupcije.

ZAKLJUČEK

V prispevku so že večkrat omenjene raziskave, ki neposredno ali posredno raziskujejo vpliv korupcije na makroekonomske kazalce, vendar obratnega, tj. vplivov makroekonomskih kazalcev na zaznavanje korupcije, v literaturi nismo zasledili. Zato tudi v zaključku ni primerjalnih raziskav, katerih rezultati bi se lahko primerjali z rezultati te raziskave. Že glede na samo zbirno statistiko se pojavlja veliko vprašanje, ali države EU-18 sploh spadajo skupaj v eno monetarno območje, saj so razlike med njimi izredno velike, npr. petkratna razlika v kupni moči ali pa štirinajstkratna razlika v izdatkih za socialo. Prav tako v oči bode izredno velika razlika v zaznavanju korupcije, saj so v tem primeru velika nihanja med zelo koruptivnimi in skoraj nekoruptivnimi državami. Velike razlike se pokažejo tudi pri primerjavi zbirnih statistik (Eurostat) med celo EU-18 in nekdanjimi komunističnimi državami, na osnovi tako velikih razlik med statističnimi podatki pa se pojavlja enako vprašanje kot v prejšnjem odstavku: ali te države sploh spadajo v to monetarno območje, saj povprečni makroekonomski kazalci močno odstopajo od povprečja EU-18, bistveno višje pa je tudi zaznavanje korupcije (čeprav bi se tu za nekatere ostale države glede na indeks zaznavanja korupcije ali posamezne makroekonomske kazalnike, ne glede na tradicijo demokracije ali razvit tržni sistem, lahko vprašali isto). Če pri EU-18 ni bilo zaznanega statistično značilnega vpliva neodvisnih spremenljivk (nezaposlenost, kupna moč, spremembe BDP-ja, izdatkov za socialo) na odvisno spremenljivko

(indeks zaznavanja korupcije), pa se pri nekdanjih komunističnih državah pri dveh neodvisnih spremenljivkah vidi statistično značilen vpliv: z dvigom nezaposlenosti se dvigne tudi zaznavanje korupcije (nižji indeks zaznavanja korupcije), medtem ko dvig socialnih izdatkov povzroči ravno obraten učinek – z višanjem socialnih izdatkov namreč pade zaznavanje korupcije (indeks zaznavanja korupcije se zviša).

Čeprav je korupcija razširjena v vseh državah, obstajajo med razširjenostjo in seveda stroški le-te precejšnje razlike, kar kaže tudi raziskava, ki jo je izvedel PWC (OLAF, 2013). Posledično so tudi velike razlike v zaznavanju korupcije (Transparency International) in ravno iz razlik pri zaznavanju korupcije oziroma vplivov na zaznavanje korupcije med EU-18 ter nekdanjimi komunističnimi državami se izvede več sklepov:

- Z dvigom nezaposlenosti se poviša zaznavanje korupcije v nekdanjih komunističnih državah, v EU-18 pa ne. Obratno velja, če se povečajo izdatki za socialo in se zaznavanje korupcije zmanjša, iz česar se lahko sklepa, da se zaradi bistveno nižjega življenjskega standarda v nekdanjih komunističnih državah vsaka sprememba le-tega (padec zaposlenosti ali dvig izdatkov za socialo, kar seveda ni nujno oboje hkrati) izrazi v statistično značilni spremembi pri zaznavanju korupcije.
- V nekdanjih komunističnih državah imata statistično značilen vpliv dva kazalnika, ki direktno vplivata na življenjsko raven ljudi (zaposlenost, transferji države), manj oziroma statistično neznačilna pa sta kazalnika, ki imata posreden vpliv, čeprav je ravno na temo rast BDP-ja v povezavi s korupcijo narejenih največ raziskav, ki kažejo negativen vpliv korupcije, kar znova kaže vpliv spremembe življenjskega standarda na zaznavanje korupcije, sploh v državah, kjer je standard nižji. Slovenci imamo, vsaj kar se tiče korupcije, relativno visoko toleranco do korupcije – verjetno še kot ostanek dediščine socializma, ko so bile vse vrste korupcije, sploh pa drobna korupcija in urejanje stvari prek vez in poznanstev, čisto običajen način življenja, skoraj folklor – in se brigamo predvsem za »svoje posle in svoj vrtiček«, vendar samo do tedaj, ko nas »udari po žepu«. Takrat pa se naša percepcija korupcije povsem spremeni in jo začnemo zaznavati tudi tam, kjer je ni oziroma jo zaznavamo več, kot je dejansko sploh prisotna. Torej, s spremembo življenjskega standarda se zgodi tudi sprememba v zaznavanju korupcije.

- V državah, ki imajo bistveno dlje časa tržno gospodarstvo in demokracijo (ne samo višji standard), je zaznavanje korupcije v povprečju bistveno nižje in vpliv analiziranih kazalnikov je statistično neznačilen, kar pomeni, da ima manjši oziroma zanemarljiv vpliv v primerjavi z nekdanjimi komunističnimi državami, kar kaže na neko višje zaupanje v državo in njene institucije tudi ob spreminjanju makroekonomskih kazalnikov na slabše.

Skratka, v državah, kjer je tradicija demokracije krajša, kjer tržni sistem še ni popolnoma razvit in je tudi življenjski standard nižji, se ob spremembah makroekonomskih kazalnikov, ki neposredno vplivajo na standard ljudi, statistično značilno spremeni tudi zaznavanje korupcije, kar pa ni zaznati v tržno razvitih državah z demokratično tradicijo in višjim standardom, torej ljudje z nižjim standardom (predpostavlja se, da je standard v nekdanjih komunističnih državah nižji od držav z dolgoletno tradicijo) bolj zaznavajo korupcijo (upravičeno ali ne?), če se njihov standard še poslabša. Tu pa se znova postavi vprašanje iz uvodnega dela tega poglavja: ali te nekdanje komunistične države sploh spadajo v EU-18 glede statističnih kazalnikov z dodatkom oziroma tudi glede vrednot?

UPORABLJENI VIRI

1. Apergis, N., Dincer, O. C. in Payne, J. E. (2010). The relationship between corruption and income inequality in US states: evidence from a panel cointegration and error correction model. *Public Choice*, 145(1–2), 125–135.
2. Blažek, S. (2011). Korupcija in gospodarska rast. V: *Inovativnost, proizvodnja in management: Zbornik*, 8. Pridobljeno na <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-123-6/prispevki/046.pdf>
3. Denny, C. (26.3.2004). *Suharto, Marcos and Mobutu head corruption table with \$50bn scams*. The Guardian. Pridobljeno na <http://www.theguardian.com/world/2004/mar/26/indonesia.philippines>
4. Eurostat (b.d.). *Statistika*. Pridobljeno na <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
5. Hornby, A. S. (2000). *The advanced learner's dictionary of current English*. Oxford: Oxford University Press.
6. Hren, M. (2002). Ekonomski vidik korupcije in odkrivanje koruptivnih dejanj. *Posvet: Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, 163–179.

7. Johnston, M. (2000). *Corruption and democratic consolidation*. Pridobljeno na <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.1955&rep=rep1&type=pdf>
8. Karklins, R. (2002). Typology of Post-Communist Corruption, *Problems of Post-Communism*, 49 (4), 22-32.
9. Kasdin, M., Seidel, J. G. in Nichols M. P. (2004). Corruption as a Pan-Cultural Phenomenon: An Empirical Study in Countries at Opposite Ends of the Former Soviet Empire. *Texas International Law Journal*, 39, 215-265.
10. Kaufmann, D. (2004). *Corruption, governance and security: Challenges for the rich countries and the world*. Pridobljeno na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=605801
11. Kozorog, N. in Ferencina, J. (2009). *Nekateri vidiki korupcije doživljanja v slovenskem zdravstvu*. Maribor: Medicinska fakulteta.
12. Malnar, B. (2011). Trendi neenakosti v Sloveniji med statistiko in javnim mnenjem. *Teorija in praksa*, 48(4), 951-67.
13. Melgar, N., Rossi, M. in Smith, T. W. (2010). The perception of corruption. *International Journal of Public Opinion Research*, 22(1), 120-131.
14. PWC (2013). *Public Procurement: cost we pay for corruption*. Pridobljeno na https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf
15. Seldadyo, H. in de Haan, J. (2006). The Determinants of Corruption. *EPCS Conference*. Turku. Pridobljeno na http://projects.iq.harvard.edu/files/gov2126/files/seldadyo_determinants_corruption.pdf
16. Seligson, M. A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The Journal of Politics*, 64(02), 408-433.
17. Smarzynska, B. in Wei, Shang-Jin (2000). *Corruption and Composition of foreign direct investment: Firm - Level Evidence* (No.w7969). Cambridge: National Bureau of Economic research.
18. Svet Evrope. (1999). *Civil law Convention on Corruption*. Pridobljeno na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Htln/174.htm>
19. Škrbec, J. (2011). Korupcija in upravni postopki – analiza primerov: javna naročila, razpisi, razpolaganje s premoženjem. V P. Umek (ur.), *Zbornik prispevkov*: 12. slovenski dnevi varstvoslovja. Ljubljana: FVV.
20. Šumah, Š. in Mahič, E. (2015). Impact On The Perception of Corruption. *IOSR journal of humanities and social science*, 20(11), 21-29.

21. Tanzi, V. in Davoodi, H. R. (2000). *Corruption, Growth, and Public Finances*. IMF Working Paper, Vol., 1-27. Pridobljeno na <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=3854>
22. The World Bank (2004). *The cost of corruptions*. Pridobljeno na <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>
23. The World Bank (2014). *Cosequenseces of Corruption at the sector level and implications for economic growth and development*. Pridobljeno na http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/consequences_of_corruption_at_the_sector_level_and_implications_for_economic_growth_and_development_oecd-wb_june_2014_australia.pdf
24. Transparency International (b.d.). *Corruption by country/Territory*. Pridobljeno na <http://www.transparency.org/country>
25. UN Office on Drugs and Crime (b.d). CORRUPTION your NO counts, 2014. Pridobljeno na <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/corruption-your-no-counts.html>
26. ZintPK, *Uradni list RS* (69/11).

MJESTO, ZNAČAJ I ULOGA AGENCIJE ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Mr.sci. Vladica Babić

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je neovisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Agencija je osnovana s ciljem prevencije koruptivnog utjecaja na razvoj demokracije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i utjecaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika utjecaja na društvene vrijednosti, što iziskuje i koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija ima prvenstveno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije. Agencija je pored ostalog nadležna i za izradu dokumenta Strategija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija), kao i izradu Akcionog plana za provedbu Strategije, te je nadležna za koordinaciju i nadzor nad provođenjem prethodno pomenutih dokumenata, davanje mišljenja i instrukcija po pitanju njihovog provođenja (Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2009).

AKTIVNOST I ZAKONITOST RADA AGENCIJE

Također, pored navedenih zadataka Agencija je u obvezi i razviti vlastiti strateški dokument kojim bi svoje aktivnosti objedinila u jedan dokument. Strateški plan Agencije je odraz njenih opredjeljenja razrađenih kroz definiranje specifičnih ciljeva u ključnim oblastima djelovanja s ciljem instaliranja strukturalnih poboljšanja i mjerljivih rezultata razvoja a kroz planiranje i izgradnju instrumenata za adekvatan razvoj kompetencija i ljudskih resursa. Agencija će kroz ispunjavanje svojih nadležnosti propisanih zakonom fokus svog djelovanja staviti na uspostavu efikasnog sustava identificiranja i eliminiranja uzroka korupcije. Kroz svoju preventivnu ulogu Agencija želi ostvariti prioritete u oblasti podizanja svijesti

javnosti i stvaranja odnosa netolerancije prema korupciji. Posebno mjesto zauzima edukacija i bolje upoznavanje društva o uzrocima i posljedicama utjecaja korupcije, te o aktivnom učešću u njenoj prevenciji, kao i promoviranje transparentnog i odgovornog rada organa i institucija u Bosni i Hercegovini. S ciljem adekvatnog odgovora na sve poslove i zadatke koji pred njom stoje, Agencija će intenciju svog djelovanja usmjeriti na jačanje svog položaja kao institucije BiH koja adekvatno, pravovremeno, profesionalno i zakonito ispunjava svoje nadležnosti.

Kako bi ostvarila svoje ciljeve Agencija se pridržava sljedećih antikorupcijskih principa:

- **Zakovitost**
- **Interakcija**
- **Transparentnost i javna kontrola**
- **Jednak tretman i nediskriminacija**
- **Kontinuitet**

Osim navedenih principa Agencija će u svom radu primjenjivati principe: **efikasnosti, ekonomičnosti, odgovornosti i dosljednosti.**

OSNOVNE ZAKONSKE NADLEŽNOSTI AGENCIJE

Agencija pored nabrojanih zadataka posebno vodi programe sprječavanja korupcije kroz sljedeće aktivnosti:

- koordinaciju rada javnih institucija u sprječavanju korupcije i sukoba interesa;
- praćenje sukoba interesa;
- propisivanje jedinstvene metodologije za prikupljanje podataka o imovinskom stanju javnih službenika;
- postupanje po zaprimljenim podnescima sa indicijama koruptivnog ponašanja;
- praćenje efekata primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije;

- saradnja sa naučnim i stručnim organizacijama i nevladinim organizacijama po pitanju prevencije korupcije;
- saradnja sa međunarodnim organizacijama, institucijama, inicijativama i organima;
- razvoj edukativnih programa po pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije;
- informiranje nadležnih institucija i javnosti o obavezama po osnovu međunarodnih pravnih akata;
- propisivanje jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta
- i drugi poslovi u vezi prevencije korupcije.

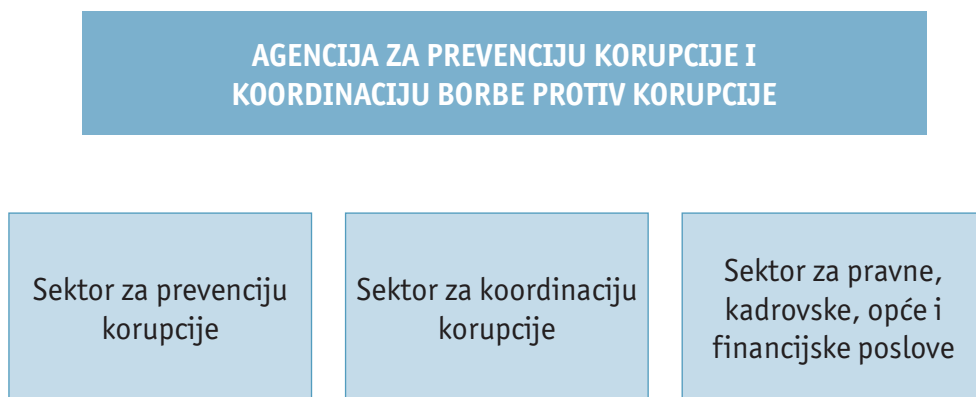
Glavna karakteristika perioda operativnosti agencije (dvogodišnjeg rada) je dostizanje elementarne operativnosti Agencije kroz upošljavanje državnih službenika, osiguranje svih materijalno-tehničkih preduvjeta za efikasan rad uposlenih kao i iniciranje i poduzimanje kontinuiranih aktivnosti na ispunjavanju zakonom propisanih nadležnosti. Izvještajni period karakterizira i podrška Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, te oba doma Parlamentarne skupštine BiH koji su donijeli nekoliko značajnih zaključaka a na temelju kojih je otvorena perspektiva daljnjeg jačanja Agencije. Svjesnost prema svim izazovima koji stoje pred ovom Agencijom, a koji se kreću od nedovoljnih kapaciteta do obveza po strateškim dokumentima Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti (gdje je prepoznata kao ključni nositelj većine aktivnosti tri godine prije njene elementarne operativnosti) možemo konstatirati da je ostvaren napredak u ispunjavanju većine obveza koje stoje pred Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 u septembru 2009. godine, kao i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine, BiH je formalno ispunila dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i uslova koje je pred BiH postavila EU. Pored navedenih osnovnih nadležnosti, Agencija je dobila i dodatne nadležnosti nakon usvajanja Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama BiH, kao i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa. Već smo rekli da je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije osnovana kao nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini

Bosne i Hercegovine, u skladu sa Člankom 6. stavak 1. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Članak 9. Zakona regulira djelokrug Agencije, te navodi da je Agencija nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora, na području Bosne i Hercegovine, u javnom sektoru nadležnost se odnosi na institucije državnog nivoa, entitetskog, Distrikta Brčko, kantonalnog i lokalnog.

UNUTRANJE UREĐENJE AGENCIJE

Nakon donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije (Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2012) ostvarili su se formalno-pravni uvjeti za zapošljavanje službenika, sukladno odobrenom Planu zapošljavanja za 2012. Godinu, koji je realiziran tek 2014. godine. Prioritetnim planom zapošljavanja osigurano je angažiranje kadrova sa profilom koji će prije svega osigurati zakonitost u radu Agencije (materijalno-financijski poslovi, pravna služba, tehnička podrška, rukovoditelji sektora kao odgovorne osobe i nosioci poslova na nivou sektora uz najmanje jednog izvršioca), a potom je planirano inicirati upošljavanje izvršitelja koji će raditi na realizaciji osnovnih nadležnosti Agencije. Trenutno u Agenciji uposlono 23 od 29 radnih mjesta, predviđenih sistematizacijom. U junu 2014. godine Agencija je VM BiH dostavila novi prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Pravilnik je urađen radi izvršenja obaveze prilagođavanja pravilnika svih institucija BiH na osnovu Odluke Vijeća ministar BiH o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave institucija Bosne i Hercegovine. Dodatno javila se potreba izmjena i dopuna Pravilnika radi implementacije Izmjena i dopuna Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, 2013), po kome Agencija od Centralne izborne komisije BiH preuzima Odsjek za sukob interesa i za te izvršioce je bilo neophodno regulisati radno pravni status u Agenciji na način da se pozicije ugrade u pravilnik Agencije kako je propisano Zakonom. Također, usvajanjem Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH, po kome je za njegovu implementaciju zadužena Agencija i Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH javila se potreba formalno pravno određivanje pozicije izvršioca za te poslove, kroz opis radnog mjesta u pravil-

niku o unutrašnjoj organizaciji. Pravilnik je nekoliko puta bio na dnevnom redu sjednica Vijeća ministara ali je uvijek bez obrazloženja skidan sa dnevnog reda tako da do kraja 2014. godine VM BiH nije na isti dalo saglasnost. Sistematizacijski organogram Agencije izgleda ovako:



Slika 1: Organogram Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

IZVJEŠTAJI PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BIH O RADU AGENCIJE

Agencija sukladno odredbama Zakona o Agenciji⁶, dva puta godišnje dostavlja Komisiji za izbor i praćenje rada Agencije izvještaj o radu. Komisija za izbor i praćenje rada Agencije sastoji se od devet članova i za svoj rad odgovara Parlamentarnoj Skupštini BiH. Komisija imenuje i razrješava direktora i zamjenike direktora.⁷ Tijekom izvještajnog perioda Agencija je održala sedam sastanka s Komisijom. Izvještaj Agencije obuhvata aktivnosti od 1. januara do 31. decembra za tekuću

⁶ *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na 69. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 30. decembra 2009. godine i na 40. sjednici Doma naroda, održanoj 30. decembra 2009. godine, usvojila je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije -Zakon objavljen u "Službenom glasniku BiH" broj 103/09.*

⁷ *Komisija za izbor i praćenje rada Agencije ima 9 članova (3 člana iz reda Parlamentarne Skupštine BiH, 3 člana iz Doma Naroda BiH, 2 člana iz Akademske zajednice i 1 član iz NVO), regulirano Zakonom o Agenciji.*

godinu i fokusiran je na izvršavanje funkcija koje Agencija obavlja u skladu sa Zakonom o Agenciji, te Strategijom za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) i predviđenim Akcionim planom za provedbu Strategije. Agencija također poduzima niz aktivnosti na uspostavi sustav koordinacije u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije kroz projekat "Jačanje kapaciteta institucija BiH u sprječavanju i borbi protiv korupcije" u okviru IPA 2009. Okončanjem navedenog projekta stvoreni su preduvjeti za daljnji kontinuitet u ovoj oblasti a kroz projekt u okviru IPA 2010 Podrška antikorupciji u BiH, te zajedničkim snagama sa predstavnicima državnih institucija, NVO, Agencija je završila izradu dokumenata Strategija za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcioni plan za provedbu Strategije.

SURADNJA SA MEĐUNARODNIM INSTITUCIJAMA I NVO

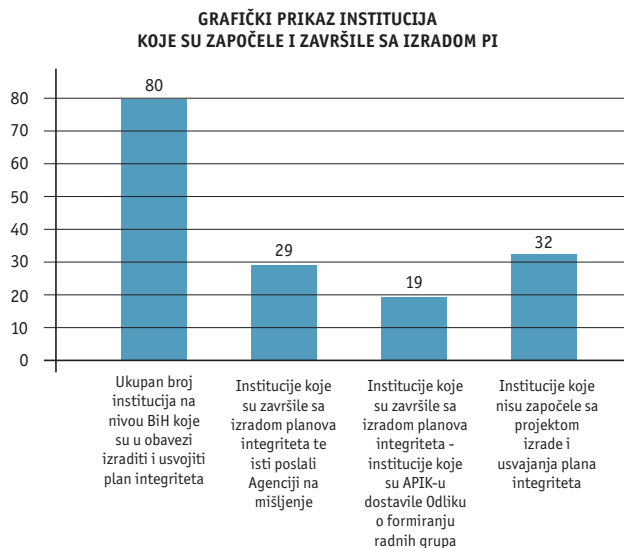
Agencija ima stalne kontakte kroz aktivnosti na iniciranju suradnje i sa međunarodnim organizacijama isa NVO, čije su konkretne aktivnosti u mnogome pomogle radu Agencije. Također Agencija je poduzela aktivnosti u okviru implementacije sporazuma sa većim brojem Organizacija civilnog društva prvenstveno - NVO, s kojima je potpisala i Memorandume o suradnji gdje su između ostalih ACCOUNT mreža, Transparency International BiH, Centri civilnih inicijativa, Vermont, Centar za sigurnosne studije, Centar za instrživačko novinarstvo, Centar za suzbijanje politike suprotstavljanja kriminalitetu i druge. U okviru ovih aktivnosti definiran je budući okvir suradnje Agencije i organizacija NVO po svim segmentima javnih koruptivnih djelovanja u raznim oblastima. Agencija je počevši od 17.06.2013. godine u Sarajevu je uspostavila desetke memoranduma o razumijevanju sa NVO, s ciljem da pojedine NVO u kontekstu eventualnog angažmana pomognu u realizaciji određenih točaka postojećeg Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014., izgradnju Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019., zatim organizaciju i učešće na obukama, seminarima i radionicama, po različitim oblastima kao što su: pravosuđe, obrazovanje, zdravstvo, sigurnosni sektor (policija, tužiteljstvo, sudovi), javni sektor, javne nabavke, sukob interesa... Uz pomoć donatora posebno USAID, te iz sredstava budžeta za kapitalne namjene zakupljeni prostor je u potpunosti opremljen materijalno tehničkim sredstvima koja osiguravaju optimalne uslove za rad uposlenih i izvršavanje nadležnosti u praksi. U februaru 2015. godine je

pulikovan nacrt izvještaja „Prevenција korupcije u državnom sektoru u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji“ od strane Antikoruptivne mreže za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju (ACN), u čijoj izradi je učestvovala i Agencija realizujući tematske upitnike: Prevenција korupcije; Kriminalizacija korupcije (legislativa); Integritet u poslovnom okruženju u Jugoistočnoj Evropi; Integritet u poslovnom okruženju u Jugoistočnoj Evropi i Centralnoj Aziji.

SURADNJA SA INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE

Opći cilj Akcionog plana za provođenje Strategije za budući period rada Agencije je da pruži smjernice djelovanja, definira strateške ciljeve, prepozna ključne nosioce realizacije, realno pozicionira vremenski okvir i indikatore realizacije. Strateški plan ima i ulogu da informira i upućuje na saradnju njene strateške partnere a kako bi zajedno ostvarili viziju Bosne i Hercegovine kao zemlje i društva dobrog upravljanja, integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Također, cilj Agencije je i da osigura adekvatnu politiku vlastitog razvoja utemeljenu na razvojnim projektima i mjerljivim učincima. Agencija koordinira proces kreiranja i usvajanja pomenutih planova u vidu održavanja radno-konsultativnih sastanaka sa predstavnicima institucija te kroz davanje sugestija, prijedloga i u konačnici mišljenja na planove integriteta. Agencija je zaključno sa 18.12.2014. godine koordinirala proces kreiranja i donošenja planova integriteta u 48 institucija Bosne i Hercegovine te je dala 29 mišljenja na iste. U skladu sa članom 24. Zakona o Agenciji sve institucije BiH su dužne Agenciji dostaviti planove integriteta. U Grafičkom prikazu 3.1.1. dat je pregled institucija Bosne i Hercegovine koje su tokom 2014. godine započele sa projektom izrade planova integriteta, institucija koje su do kraja izvještajnog perioda završile sa projektom izrade i usvajanja planova integriteta i na koje je Agencija dala mišljenje.

Grafički prikaz 3.1.1.



Iz navedenog grafikona može se vidjeti da, od ukupnog broja institucija BiH koje su u obavezi izraditi i dostaviti planove integriteta, njih 19 je, do kraja 2014. godine započelo sa izradom plana integriteta (dostavljanjem Odluke o imenovanju članova radne grupe i koordinatora APIK-u), 29 institucija je završilo sa izradom i usvajanjem planova integriteta te su iste dostavili APIK-u na mišljenje i analizu. Ukupno 32

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) organizirala je jednodnevne seminare na temu „Planovi integriteta“ na državnoj razini. Održano je ukupno sedam (7) seminara kojima je pristupilo u prosjeku trideset (30) polaznika. Seminari su namijenjeni državnim službenicima s ciljem njihovog upoznavanja sa značajem izrade planova integriteta, postupkom izrade, zadacima koordinatora i radne grupe prilikom izrade navedenog dokumenta, te izradom upitnika za samoprocjenu integriteta unutar institucije. Pored državne razine, seminar na temu „Planovi integriteta“ održan je i za predstavnike Federalnih institucija, na kojem je nazočilo sedamdeset (70) predstavnika Federalnih institucija. Radionici je nazočilo četrdeset (40) predstavnika institucija sa svih razina vlasti u BiH. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) u narednom razdoblju planira nastaviti obuke kako na kantonalnoj/županijskoj, tako i na lokalnoj - općinskoj razini na temu „Planovi integriteta: Izrada i implementacija“. Predstavnicima Agencije u suradnji s Projektom „PAK“ - (potpora antikorupciji) financiranim od strane Europske Unije, organizirali su četiri radionice na temu izrada Stetegije i Akcijskog plana za borbu protiv korupcije 2015.-2019. Predstavnicima Agencije u suradnji s Transparency International aktivno su se uključili u izradu Priručnika za uvođenje planova integriteta na lokalnoj razini, čija je glavna namjera olakšati pripremu i izvođenje

obuka za ključne rukovodioce i općinske/gradske službenike koji će biti zaduženi za kreiranje i implementaciju planova integriteta. Takođe je istaknuto da u Bosni i Hercegovini postoje zakoni koji uređuju isključivo ili uglavnom status anti-korupcijske agencije, zatim kao primjer dobre prakse naznačeno je postojanje preventivnog tijela posvećenog integritetu i prevenciji, kao i posebne telefonske linije za prijavu korupcije i / ili posebno dizajnirani on-line alati prijavljivanja.

U okviru implementacije Projekta IPA 2010 „Jačanje institucionalnih kapaciteta Agencije i tijela za borbu protiv korupcije“ a posebno kroz komponentu posvećenu pripremi nove Strategije za borbu protiv korupcije 2015.-2019. ostvarena je direktna komunikacija i saradnja sa tijelima za sprečavanje korupcije na nivou entiteta i kontakt tačkama na nivou Brčko Distrikta BiH i kantona. Također, i kroz 6 pojedinačnih IPA 2010 projekata koje implementiraju organizacije civilnog društva ostvarena je i u kontinuitetu se ostvaruje koordinacija aktivnosti i direktna saradnja između Agencije, tijela za sprečavanje korupcije i organizacija civilnog društva. Tokom 2014. godine a u direktnoj saradnji sa Delegacijom EU u BiH eksperti ove Agencije aktivno su učestvovali u radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima institucija Brčko Distrikta BiH koji su bili posvećeni inicijativi za određivanjem/uspostavom tijela za sprečavanje korupcije na nivou Brčko Distrikta BiH. Pored navedenog, ova Agencija pruža stručno-savjetodavnu podršku navedenom procesu na nivou Brčko Distrikta BiH.

PRIJAVA KORUPCIJE I ZAŠTITA PRIJAVITELJA

Agencija postupa u skladu sa zakonskim nadležnostima kada su u pitanju istrage navodne korupcije. Agencija nema operativna ovlaštenja da provodi bilo kakve istrage. Svi podnesci koje Agencija zaprimi a koji sadrže indicije da je počinjeno koruptivno krivično djelo, analiziraju se i nakon toga dostavljaju stvarno nadležnoj agenciji ili instituciji na postupanje. Agencija djeluje preventivno i koordinirajuće u borbi protiv korupcije. Agencija je ostvarila zadovoljavajuću saradnju sa agencijama za provedbu zakona na svim nivoima. Ta saradnja se najviše ogleda na provođenju preventivnih aktivnosti i provedbi zajedničkih obuka i edukacija. Agencija je zaprimila preko 140 prijava te uputila na mjesno nadležne adrese na postupanje. Od istih je dobila odgovore o postupljenom. Na

osnovu nekih prijava pokrenuti su istražni postupci a za neke prijave je utvrđeno da su neosnovane.

Nakon usvojenog Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju izvršavajući svoje zakonske nadležnosti vezane za implementaciju zakona Agencija je blagovremeno izvršila sve obaveze. Sačinjen je obrazac pravilnika o zaštiti prijavitelja korupcije koji je ustupljen svim institucijama na osnovu kojeg su one sačinile vlastite pravilnike o zaštiti prijavitelja korupcije. Agencija je uz sve donijela i interni akt za Agenciju o zaštiti prijavitelja korupcije u Agenciji. Stvorene su sve pretpostavke da Agencija blagovremeno postupa po zahtjevima za dobijanje statusa zaštićenog prijavitelja korupcije što se i provodi u praksi. Putem web stranice osiguran je obrazac čijim popunjavanjem zainteresirana osoba ulazi u program za procjenu i odjelu statusa zaštićenog prijavitelja korupcije. Uz sve navedeno postoji mogućnost prijave korupcije putem web stranice, a osigurana je i besplatna telefonska linija za prijavu korupcije (080054321). Agencija sa svoje strane daje status zaštićenog prijavitelja korupcije osobama za koje se na osnovu unaprijed utvrđenih kriterija utvrdi da ispunjava postavljene uslove.

Ovim Zakonom propisano je da će Agencija, na osnovu zahtjeva lica koje je prijavilo korupciju, bilo interno, bilo eksterno, a koja je podnesena u dobroj vjeri, dodijeliti status zaštićenog prijavitelja korupcije. Agencija je dužna da o navedenom zahtjevu odluči u roku od 30 dana od dana obraćanja, bez obzira da li su štetne mjere nastupile ili se samo sumnja da bi se one mogle desiti. Za dodjeljivanje statusa zaštićenog prijavitelja korupcije bitno je da postoji objektivna mogućnost da se licu koje je prijavilo korupciju može nanijeti štetna radnja. Sticanje statusa zaštićenog prijavitelja korupcije štiti predmetno lice od negativnih radno-pravnih posljedica do kojih može doći zbog njegove prijave korupcije. Ipak, status zaštićenog prijavitelja korupcije ovo lice ne štiti apsolutno, nego samo u odnosu na konkretnu prijavu. U slučaju da institucija u kojoj je zaposleno lice kojem je dodjeljen status zaštićenog prijavitelja korupcije prema istom poduzme određenu štetnu radnju, lice kojem je dodjeljen status će o tome obavijestiti Agenciju. U cilju utvrđivanja činjeničnog stanja, Agencija će po prijemu navedenog obavještenja od institucije u kojoj je lice kojem je dodjeljen status zatražiti izjašnjenje i relevantnu dokumentaciju o konkretnom slučaju, odnosno zatražiti od Upravnog inspektorata da ispita navode i utvrdi činjenice, te preduzme zakonom predviđene mjere, a zapisnik o poduzetim radnjama dostavi Agenciji.

Dobijeni status zaštićenog prijavitelja korupcije sam po sebi nema nikakav uticaj na postupanje nadležnih organa po (posebno krivičnoj) prijavi za korupciju. Međutim, ukoliko se dokaže da lice koje ima status zaštićenog prijavitelja korupcije nije postupalo u dobroj vjeri istom se može oduzeti dodijeljeni mu status. Zakonom je predviđeno da bi Upravni inspektorat mogao prekršajno kazniti rukovodioca ili lice koje lažno prijavi korupciju. Novčane kazne su, u skladu sa odredbama ovog Zakona, postavljene u određenom rasponu, i to: za fizičko lice koje svjesno lažno prijavi korupciju u iznosu od 1.000 do 10.000 KM, što je ujedno i najviši iznos novčane kazne koja može biti izrečena fizičkom licu, dok za rukovodioca institucije koji ne postupi po instrukciji Agencije, odnosno ne donese interne akte o načinu prijavljivanja korupcije i zaštiti lica koja prijave korupciju, u iznosu od 10.000 KM do 20.000 KM.

Tokom 2014. godine Agencija je zaprimila ukupno sedam zahtjeva za dodjelu statusa zaštićenog prijavitelja korupcije. U okvirima nadležnog postupanja, a u skladu sa Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, analizom je utvrđeno da u pet zahtjeva ne postoje uslovi za dodjelu statusa zaštićenog prijavitelja korupcije, te da se u nekim od ovih slučajeva na podnosiocima ovih zahtjeva nije mogao primjeniti Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH jer ista nisu obuhvaćena kategorijom lica zaposlenih u institucijama BiH, a na koje se Zakon primjenjuje. U dva predmeta Agencija je dodijelila status zaštićenog prijavitelja korupcije. Analizom dostavljenih materijala utvrđeno je sljedećih nekoliko činjenica: postojanje prijave korupcije; postojanje dokaza o prijavi korupcije nadležnim organima; postojanje indicija za nastanak štetnih radnji i posljedica po prijavitelja korupcije zaposlenog u institucijama BiH kao čin eventualne odmazde, itd.

U okviru jednog od prethodno pomenuta dva predmeta Agencija je, kako bi utvrdila stvarno činjenično stanje, pozvala Upravni inspektorat da utvrdi da li su zaista nastale štetne radnje i posljedice po podnosioca zahtjeva za status zaštićenog prijavitelja korupcije. U konkretnom slučaju ostvarena je izuzetna saradnja sa Upravnim inspektoratom koju karakteriše visoka profesionalnost, pravovremenost i efikasnost inspekcijanskog nadzora a koji je rezultirao nalazom da nisu utvrđene povrede propisa na osnovu kojih bi u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima i obavezama Agencija bila dužna naložiti Zakonom propisane mjere.

IZRADA STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I AKCIONOG PLANA ZA NJENU PROVEDBU

Pripremne radnje oko izrade nove Strategije i Akcionog plana započete su od marta 2014. godine. Na samom početku definiran je metodološki pristup izradi Strategije i Akcionog plana, vremenski okvir za izradu, te su postavljeni temeljni principi i pristupi izradi navedenog dokumenta. Ključno opredjeljenje je bilo da nova Strategija, obzirom na propuste i mane prethodnih Strategija koje su tretirale korupciju u BiH, ima sveobuhvatan pristup, bude prihvatljiva za sve nivoe vlasti u BiH kroz definiranje politika i da bude realno provodiva. Agencija je imenovala koordinatora za rad na pripremi Strategije a potom su definirane institucije koje su naknadno predložile članove u sastav Radne grupe za izradu Strategije. Nominiranjem predstavnika od strane 23 institucije i organizacije u Radnu grupu data je puna podršku za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana, te je, između ostalog, zadovoljen kriterij naveden u zaključcima Strukturnog dijaloga. Između ostalih, predstavnik Kabineta predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH aktivno je, od samog početka rada na izradi Strategije, uključen u rad Radne grupe. Uz ove aktivnosti, definirali smo eksperte izvan Radne grupe koji su, po potrebi, bili pozivani da uzmu učešće u radu. Izvršili smo usklađivanje Metodologije za izradu Strategije sa zaključcima Strukturnog dijaloga između EU i BiH. Već krajem aprila tekuće godine uz podršku IPA-2010 Projekta "Jačanje antikorupcijskih kapaciteta i mreža nevladinih organizacija u BiH", kojeg finansira Delegacija EU u Bosni i Hercegovini, okončano je istraživanje o efektima dosadašnjeg provođenja aktuelne Strategije i pratećeg Akcionog plana. Izvršena je i analiza preporuka međunarodnih organizacija (posebno GRECO i EU) anti-korupcijskih konvencija koje je BiH ratificirala, potom strategija i akcionih planova zemalja koje su prošle ili prolaze tranziciju, te analizu stanja korupcije u BiH. Zadnja radionica realizirana je početkom decembra tekuće godine, te su na istoj usaglašeni završni komentari na Nacrt Strategije za borbu protiv korupcije (2015.-2019.) i Nacrt Akcionog plana za provedbu Strategije, nakon čega je Agencija uradila konačnu verziju i u skladu sa procedurama uputila Vijeću Ministara BiH na usvajanje dana 05.01.2015. godine.

ZAKLJUČAK

Imajući u vidu sve izraženiju društvenu svijest i opredijeljenost za uspješniju i angažiraniju borbu protiv korupcije, međunarodne obaveze BiH na ovom planu i standarde koje zemlja treba ispuniti na putu europskih integracija, Agencija kroz plan provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. predviđa smanjenje korupcije kroz jasne i konkretne ciljeve koji uvažavaju sve specifičnosti administrativnog uređenja i društva u BiH. Oni su nadogradnja i kontinuitet prethodne Strategije i Akcionog plana BiH, te su usklađeni sa međunarodnim standardima, obavezama zemlje iz ratificiranih antikorupcijskih konvencija sa domaćim zakonodavstvom, ali i bazirani na dobrim, domaćim i međunarodnim praksama. Borba protiv korupcije ne može se posmatrati odvojeno od ostalih srodnih strateških i reformskih procesa u zemlji, u oblasti vanjskih poslova, reforme javne uprave, sigurnosti i unutrašnjih poslova, pravosuđa i finansija što smo takođe uzeli u obzir. Zbog toga su programi koje provodi Agencija kroz Strategiju i Akcioni plan usklađeni sa odgovarajućim procesima, te razvojnim i sektorskim strategijama kako na državnom, tako i na ostalim nivoima vlasti u BiH. Time smo nastojali učvrstiti konsenzus o potrebi koordiniranog, sveobuhvatnog i sistematskog djelovanja protiv korupcije, čime će biti osnažene pretpostavke za uključivanje u europsku zajednicu, ali i poboljšavanje kvaliteta života svih građana u BiH.

UPORABLJENI VIRI

1. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. (2009). *Službeni glasnik BiH*, (103/09).
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. (2013). *Službeni glasnik BiH*, (87/13).
3. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH. (2013). *Službeni glasnik BiH*, (100/13).
4. *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije*. (2012). Št.: 01-182/12.

RECENZIJA

Monografija je izbor poglavij, ki celovito zaobjamejo sodobno problematiko goljufij na škodo Evropske unije v času, ko so zlorabe glede na dostopne statistike vse pogostejše. Zato sta zaščita in odkrivanje goljufij vse pomembnejša dejavnika uspešnega poslovanja sistemov. Slovenija mora kot sodobna evropska država zagotoviti izvajanje ustrezne strategije ter preprečevati korupcijska tveganja pri pridobivanju in porabi evropskih sredstev. V poglavjih se kažeta kritično razmišljanje in argumentiranje, ki dodatno pripomoreta h kakovosti dela s postavitvijo temeljnih pojmov. Avtorji s poglobljeno analizo teoretikov in praktikov, ki se ukvarjajo s problematiko goljufij in sodobnih oblik korupcije, presežejo klasične okvire mišljenja in s svojstvenim pristopom dodajo novo sestavino k ustvarjanju strateške kulture pri odpravljanju koruptivnih tveganj.

V uvodnem poglavju David Smolej opredeli temeljne pojme in poudari področja, na katerih obstajajo velika tveganja za korupcijo in goljufije. To so najpogosteje javna naročila, javno zasebna partnerstva, provizije pri gospodarski dejavnosti ter različne oblike podkupovanja in dajanja daril. V nadaljevanju Anja Rupret analizira prispevek nevladnih organizacij in civilne družbe k proaktivnemu reševanju problematike, kamor spadajo izobraževanja za javne uslužbence za lažje prepoznavanje kazalnikov korupcije in uvedba t. i. paktov integritete, ki v postopke javnih naročil vnesejo dodaten nadzor. Pri tem poudari, da bi bilo za obravnavo čezmejnih primerov goljufij treba vzpostaviti dobro usklajen in učinkovit sistem preiskav na evropski ravni. Ana Gajič se loti systemske korupcije, ki je trenutno najpomembnejša oblika korupcije v Sloveniji. Poudari posledice systemske korupcije, ki so vidne v finančnem izčrpanju države, paralizi državnega aparata, nezaupanju ljudi v politiko, družbeni degradaciji in kolapsu družbenih vrednot. Ugotovitve kažejo, da imamo v Sloveniji največ težav z Veliko korupcijo v zdravstvu, gradbeništvu, bančništvu, posebej pa na področju javnih naročil in pri oblikovanju zakonodaje. Na koncu navede, da lahko govorimo o popolnem ujetju države kot tudi o onemogočenem delu državnih organov, ki pravzaprav ostajajo brez pravih orodij za odpravljanje systemske korupcije. Mojca Kuzmički v poglavju analizira pomen Konvencije OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju ter pokaže da tudi tuji uslužbenci niso odporni proti pojavom goljufij in korupcije. Štefan Šumah in Tina Škerget v študiji vplivov in

sprememb makroekonomskih kazalnikov na indeks percepcije korupcije prikazeta na primeru držav evroobmočja in vpliv teh kazalnikov na percepcijo korupcije v nekdanjih komunističnih državah. Mednarodni element doda delu Vladica Babić, ki analizira problematično področje korupcije v Bosni in Hercegovini. Pri tem poudari težave mladih novonastajajočih ustanov in problematiko implementacije tujih izkušenj v domačem družbenem sistemu.

Analitična zasnova dela prinaša temeljna izhodišča za preučevanje procesov goljufij in korupcije v sodobni družbi in odzivanja na tovrstno kriminaliteto, kar bo v pomoč državnim ustanovam, predvsem pa javnosti, da se podrobneje seznanijo s problematiko in se zave resnosti problema. Uporabnost dela se kaže v tem, da glede na analizo dosedanjega stanja in napak poda določene informacije, na podlagi katerih se bodo lahko načrtovali ukrepi za odgovorno pridobivanje in porabo evropskih finančnih sredstev v prihodnje. Pri tem z analizo in določitvijo pojmov postavlja temeljno terminologijo za nadaljnje iskanje odgovorov na zastavljena vprašanja, ki so usmerjena v prihodnost.

Prof. dr. Bojan Dobovšek

V monografiji, so v več poglavjih predstavljeni različni pogledi na goljufije na škodo Evropske unije skozi prizmo korupcije. V prvem poglavju korupcijo razumemo kot predhodno kaznivo dejanje, s katerim se omogoča storitev drugih kaznivih dejanj, med drugim tudi goljufij na škodo Evropske unije. V drugem poglavju so predstavljeni vidiki organizacije Transparency International na zaznavanje in odkrivanje odklonskih ravnanj pri upravljanju finančnih sredstev Evropske unije. Tretje poglavje predstavlja poglede raziskovalnega novinarstva na zaznavanje sistemske korupcije (prepletenost politike in gospodarstva), ki ima lahko odločilno vlogo pri pridobivanju različnih projektov, javno-zasebnega partnerstva in javnih naročil. Kadar govorimo o goljufijah na škodo Evropske unije, običajno obstaja tudi t. i. mednarodni element, saj akterji prek finančnih transakcij v drugih državah poskušajo skriti nezakonito pridobljeno premoženjsko korist. Zato so v četrtem poglavju predstavljeni ključni elementi mednarodne korupcije oziroma vidik podkupovanja tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju. Ker ugotovitve v prvem poglavju kažejo, da korupcija in goljufije povzročajo slabši gospodarski razvoj države, so v petem poglavju predstavljene ugotovitve o vplivu makroekonomskih kazalnikov na indeks percepcije korupcije. Ta indeks ponazarja razumevanje korupcije v širšem pomenu. Zato je v zadnjem poglavju prikazana primerjalna urejenost razumevanja korupcije v Bosni in Hercegovini, kjer korupcijo v širšem smislu razumejo podobno kot v Sloveniji.

V monografiji je tako korupcija postavljena v kontekst zaščite finančnih interesov Evropske unije, ki ima pri gospodarskem razvoju eno od ključnih vlog. Vsebina je namenjena predvsem ozaveščanju odgovornih oseb, ki se pri svojem delu posredno ali neposredno srečujejo s finančnimi sredstvi Evropske unije.

dr. David Smolej
urednik

Monografija je izbor poglavij, ki celovito zaobjamejo sodobno problematiko goljufij na škodo Evropske unije v času, ko so zlorabe glede na dostopne statistike vse pogostejše. Zato sta zaščita in odkrivanje goljufij vse pomembnejša dejavnika uspešnega poslovanja sistemov. Slovenija mora kot sodobna evropska država zagotoviti izvajanje ustrezne strategije ter preprečevati korupcijska tveganja pri pridobivanju in porabi evropskih sredstev. V poglavjih se kaže kritično razmišljanje in argumentiranje, ki dodatno pripomoreta h kakovosti dela s postavitvijo temeljnih pojmov. Avtorji s poglobljeno analizo teoretikov in praktikov, ki se ukvarjajo s problematiko goljufij in sodobnih oblik korupcije, presežejo klasične okvire mišljenja in s svojstvenim pristopom dodajo novo sestavino k ustvarjanju strateške kulture pri odpravljanju koruptivnih tveganj.

Prof. dr. Bojan Dobovšek
recenzent