

(Ne)uspešnost preventivnih protikorupcijskih orodij s poudarkom na prijavi premoženjskega stanja in razkritju nasprotja interesov¹

Liljana Selinšek²

Prispevek ob upoštevanju dognanj v novejši literaturi, da čedalje večja vlaganja v preprečevanje korupcije ne prinašajo zelenih rezultatov, obravnava vprašanje spremljanja oziroma merjenja uspešnosti preventivnih protikorupcijskih orodij. Konkretizacija je zagotovljena z izborom dveh globalno zelo razširjenih institutov – prijave premoženjskega stanja in obveznosti razkritja nasprotja interesov. Osrednje izhodišče prispevka je, da lahko implementacija posameznih preventivnih protikorupcijskih orodij brez ustreznega preverjanja njihovega učinka v praksi vodi v protikorupcijsko birokracijo, ki ne pripomore k uspešnosti preprečevanja korupcije. Dejansko je raziskava na temo percepcije učinkovitosti prijave premoženjskega stanja in dolžnosti razkritja nasprotja interesov, katere izsledki so prvič predstavljeni v tem prispevku, pokazala, da je na področju prevencije korupcije še veliko manevrskega prostora za izboljšanje učinka posameznih orodij na način, da se postavijo bolj na vsebinske in manj na formalistične temelje.

Ključne besede: preprečevanje korupcije, prijava premoženjskega stanja, nasprotje interesov, merjenje korupcije, preventivna protikorupcijska orodja, protikorupcijska birokracija

UDK: 343.37

1 Uvod

V zadnjih desetletjih smo priča izjemnemu povečanju politične, medijske in tudi strokovne pozornosti, namenjene prastaremu fenomenu korupcije in sorodnih pojavov (nasprotje interesov, nepotizem, klientelizem, kronizem itd.). Na znanstvenoraziskovalnem področju se raziskave in razprave osredotočajo predvsem na tri temeljna vprašanja: kaj je korupcija, kakšni so njeni učinki in kako jo lahko učinkovito zmanjšamo (Graf Lambsdorff in Schulze, 2015).

Odgovora na vprašanje, kaj je korupcija, še vedno ni mogoče podati enoznačno. Strokovna in znanstvena dela uvodoma pogosto izpostavljajo problematiko definicije korupcije (Barsukova idr., 2018; Cooke idr., 2021; Graf Lambsdorff in Schulze, 2015; Singh, 2021; Zimring in Johnson, 2005) in ta pojem opredelijo v kontekstu obravnavane teme, ki lahko sega od ozkega pojma podkupovanja do praktično vsakega neprimerne obnašanja javnega funkcionarja ali uslužbenca.

Zimring in Johnson (2005) izpostavljata tri pristope pri definiciji korupcije:

– pravni pristop opredeljuje korupcijo z vidika kriterijev, določenih v zakonu in sodni praksi; skladno s tem je koruptivno samo ravnanje, ki je prepovedano z zakonom – če ni prepovedano, ravnanje ne more biti koruptivno, četudi je neetično;

– pristop, temelječ na javnem interesu, ki se osredotoča na učinke in ne na pravni status dejanja; v tem okviru je koruptivno vsako ravnanje, ki škoduje javnemu interesu, četudi ni v nasprotju z zakonom; če ravnanje koristi javnemu interesu, ni opredeljeno kot koruptivno, četudi je nezakonito;

– sistem javnega mnenja, v katerem za koruptivna veljajo ravnanja, ki jih javno mnenje opredeli kot takšna.

S tega vidika je v uvodu treba opozoriti na težavnost primerjalnih študij na področju korupcije, saj države zelo različno pristopajo k definiciji in ni nujno, da so sicer formalno istovrstni parametri primerjave dejansko tudi vsebinsko in statistično primerljivi. Najpogosteje se v literaturi sicer povzema kratka in jedrnata (a zelo splošna) definicija, ki jo uporablja nevladna organizacija Transparency International in po kateri je korupcija definirana kot zloraba zaupnega položaja za zasebno korist. To opredelitev na definicijski ravni upošteva tudi ta prispevek (Transparency International, 2021, 2022).

¹ Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega projekta »Preventivna (ne)pravičnost: preventivno preprečevanje kriminalitete in družbene škode«, ki ga financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (št. projekta: J5-2565), izvajata pa Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

² Dr. Liljana Selinšek, raziskovalka, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija. E-pošta: liljana.selinsek@pf.uni-lj.si

Kar se tiče učinkov korupcije, ta vpliva na najrazličnejše segmente družbenega življenja, najintenzivnejše pa je preučevanje njenih ekonomskih posledic, ki med drugim obsega vpliv korupcije na gospodarsko rast, javno potrošnjo in dohodkovno neenakost. Medtem ko so se sredi sedemdesetih in osemdesetih let prejšnjega stoletja v literaturi še pojavljala stališča, da lahko korupcija ugodno vpliva na ekonomsko učinkovitost in družbeno blagostanje, če je uporabljena za preseganje kontraproduktivne državne regulacije (Huntington, 1968), novejša literatura dokazuje tezo, da korupcija razjeda vladavino prava, spodkopava temelje tržnega gospodarstva, zmanjšuje ekonomsko učinkovitost in ogroža konkurenco na trgu ter kot takšna ne more imeti nobenih pozitivnih učinkov. Stanje raziskanosti (Aidt, 2003; Begović, 2007; Dreher in Herzfeld, 2005; Mauro, 2017) dopušča sklep, da korupcija nesporno negativno vpliva na gospodarsko rast (višja raven korupcije pomeni nižjo gospodarsko rast) in na javno potrošnjo (predvsem v obliki spremenjene strukture javne potrošnje v korist projektov, financiranih iz proračuna, pri katerih se lahko s koruptivnimi posli več zasluži), prav tako ima negativen vpliv na državne investicije in dolgoročno deformira sistem socialnih transferjev in davčni sistem; niso pa še povsem zadovoljivo raziskani mehanizmi njenega delovanja na ekonomsko neenakost.

Vprašanje, kako je mogoče korupcijo učinkovito zmanjšati, je bistveno navezano na prvi dve raziskovalni vprašanji in zaradi dilem že na temeljnih področjih (definicija, učinki) še toliko zahtevnejše. V mozaik številnih razprav, raziskav in pobud želimo dodati drobno zrno s tem prispevkom, v katerem obravnavamo preventivna protikorupcijska orodja s poudarkom na problematiki merjenja učinka, ki ga ima posamezno orodje v praksi. Izhajamo iz povsem logične teze, da je posamezno protikorupcijsko orodje smiselno implementirati le, če bo prineslo zelene rezultate; ali so ti v praksi tudi dejansko doseženi, pa je treba ustrezno izmeriti oziroma ovrednotiti. Oziroma konkretno: če uvedemo predhodno javno predstavitev kandidatov za predstojnike neodvisnih državnih organov kot orodje za povečanje transparentnosti postopka imenovanja na eni strani in za vnaprejšnjo javno preverbo omreženosti in dosedanjega dela kandidata (ki lahko izpostavi potencialen problem nasprotja interesov in koruptivnosti) na drugi strani, mora obstajati mehanizem, s katerim se po določenem času preveri, ali so na položaje po uvedbi predhodne javne predstavitve dejansko imenovani (naj)boljši kandidati, ki poleg strokovne neoporečnosti v službi delujejo izključno v javnem (in nič v zasebnem) interesu. Enako velja za prijavo premoženjskega stanja, razkritje nasprotja interesov, prijavo lobističnih stikov, omejitve poslovanja, prijavo prejetih daril in druga protikorupcijska orodja, ki so namenjena primarno temu, da naj bi iz korupcijsko izpostavljenih položajev v javnem sektorju odstranila korupcijsko dovzetne posameznike

oziroma jim preprečila dostop do teh položajev ali jim vsaj onemogočila uresničevanje zasebnih interesov, dokler so na položaju.

Upoštevaloč izhodišča ekonomske analize prava je treba v uvodu zaradi pravilnega razumevanja posameznih delov prispevka pojasniti razliko oziroma razmerje med pojmom učinkovitosti in uspešnosti. Splošen pomen teh pojmov je zelo podoben in se pogosto uporabljata kot sopomenki. *Slovar slovenskega knjižnega jezika* (2014) pridevnik »učinkovit« v osnovi opredeljuje kot »ki učinkuje tako, kot se želi, pričakuje,« pridevnik »uspešen« pa kot »ki daje take rezultate, kot se želi, pričakuje«. Na ekonomski analizi prava in pravnih postopkov temelječe razprave pa omenjena pojma vsebinsko ločujejo, in sicer uspešnost (angl. *effectiveness*) opredeljujejo kot merilo kakovosti oziroma ustreznosti glede na postavljene cilje, učinkovitost (angl. *efficiency*) pa kot merilo količine sredstev, porabljenih za doseg želenega cilja (Jager in Šugman Stubbs, 2017). Uspešnost se torej nanaša na doseganje (ali nedoseganje) želenega cilja (v našem primeru zmanjšanja korupcije in sorodnih pojavov v družbi), učinkovitost pa zajema tudi merjenje stroškov za doseg tega cilja. Razen v empiričnem delu to razlikovanje upošteva tudi ta prispevek.

V prispevku se v osnovi torej ukvarjamo z vprašanjem preverjanja uspešnosti preventivnih protikorupcijskih orodij (s poudarkom na prijavi premoženjskega stanja in obveznosti razkritja nasprotja interesov) in ob tem preverjamo hipotezo, da implementacija posameznih preventivnih protikorupcijskih orodij brez ustreznega preverjanja njihovega učinka (rezultata oziroma uspeha) v praksi vodi v protikorupcijsko birokracijo, ki ne pripomore k uspešnosti preprečevanja korupcije. Na ta način bo morda mogoče bolje razumeti spoznanja v novejši literaturi, da čedalje večja vlaganja v boj zoper korupcijo ne prinašajo pričakovanih in zelenih rezultatov niti na lokalni in regijski niti na globalni ravni, kar potrjujejo tudi empirične raziskave (Jackson, 2020).

2 Preventivna protikorupcijska orodja

Kot preventivna protikorupcijska orodja razumemo sistemske in zakonske institute, ki jih posamezna država samoiniciativno ali na podlagi predhodne ratifikacije katerega od mednarodnih protikorupcijskih dokumentov vpelje v svojo ureditev z namenom identifikacije in zmanjšanja korupcijskih tveganj na način, da se vnaprej in/ali transparentno deklarirajo posamezna dejstva in prepreči zloraba zaupanega javnega položaja za pridobitev zasebne koristi. Gre za obširen sklop institutov, ki segajo od sistemskih dokumentov, kakršne so nacionalne protikorupcijske strategije na makro ravni in načrti integritete na mikro ravni, pa do popolnoma konkretnih

Liljana Selinšek: (Ne)uspešnost preventivnih protikorupcijskih orodij s poudarkom na prijavi premoženjskega stanja in razkritju nasprotja interesov

obveznosti, kot je dolžnost javnega funkcionarja prijaviti lobiistični stik ali prejeto darilo.

Ker sistemski dokument ne more biti uspešno implementiran, če niso uspešni konkretni izvedbeni mehanizmi, lahko pa je obratno (posamezni mehanizem je lahko uspešen tudi, če sistem kot celota ne deluje optimalno), se v prispevku zaradi ustrezne konkretizacije osredotočamo na dve preventivni protikorupcijski orodji, ki sta primerjalno zelo razširjeni – to sta prijava premoženjskega stanja in obveznost razkritja nasprotja interesov.

2.1 Prijava premoženjskega stanja

Uzakonitev prijave premoženjskega stanja oziroma rednega razkrivanja in javne objave prihodkov in premoženja najvišjih predstavnikov oblasti je utemeljena s predpostavko, da naj bi dolžnost razkritja premoženja in javna objava podatkov spremenila tip ljudi, ki se potegujejo za javne položaje. Dolžnost prijave premoženja ob nastopu funkcije namreč (vsaj teoretično) deluje kot neke vrste revizija preteklega življenja posameznika, ki ga lahko izpostavi tudi kazenskemu pregonu, če izvora svojega premoženja ne (z)more pojasniti. Posledično je manj verjetno, da bi posamezniki s sumljivo finančno preteklostjo kandidirali za vodilne javne funkcije. Prav tako javne službe postanejo manj zanimive za koruptivne posameznike, saj (javno) sledenje naraščanju premoženja v času trajanja funkcije otežuje zlorabo funkcije za zasebne namene (Szakonyi, 2021).

Po dostopnih podatkih je bil v letu 2017 ta institut uzakonjen v 161 državah (Rossi idr., 2017), pri čemer iz literature izhaja, da države določajo razmeroma različna pravila glede časovnega obdobja, vrste premoženja, obsega, načina in periodike poročanja ter kroga oseb, ki so zavezane poročati o premoženjskem stanju, različni pa so tudi načini javne objave podatkov in rednega preverjanja resničnosti prijavljenih podatkov oziroma raven transparentnosti (Kotlyar in Pop, 2019). V osnovi je obveznost prijave premoženjskega stanja javnih funkcionarjev v posameznih državah določena po naslednjih modelih, ki se lahko med seboj tudi kombinirajo (Tytko in Stepanova, 2019):

- letne prijave,
- prijave, ki se vložijo ob nastopu funkcije,
- prijave, ki se vložijo po prenehanju funkcije,
- prijava bistvenih sprememb v premoženjskem stanju in
- izredne prijave.

Kotlyar idr. (2020) izpostavljajo nekaj pomembnih okoliščin, ki bistveno vplivajo na uspešnost prijave premoženjskega stanja in jih je treba ustrezno upoštevati pri oblikovanju

tega instituta. Najprej je treba poiskati ustrezno ravnotežje pri določitvi kroga zavezancev za prijavo premoženjskega stanja (preširok krog zavezancev vodi v neučinkovitost, preozek pa pušča odprti preveč tveganj). Nadalje je treba posameznike zavezati, da prijavijo premoženje, s katerim dejansko razpolagajo (ne glede na to, ali so formalni lastniki); hkrati pa je treba k prijavi podatkov o premoženju zavezati tudi družinske člane, bodisi neposredno bodisi prek primarnega zavezanca. Hoppe (2014) in Obe (2020) opozarjata tudi na izjemen pomen ustrezne kontrole in kot ključni dejavnik za uspešnost prijave premoženjskega stanja navajata preverbo resničnosti prijavljenega premoženja, ki obsega tako formalno verifikacijo enot prijavljenega premoženja s preverbo v uradnih registrih (zemljiška knjiga, banke, registri premoženja idr.) kot tudi vsebinsko resničnost prijave, s katero se potrdi, da je oseba prijavila vse premoženje, ki ga je zavezana prijaviti in ki vključuje tudi enote v dejanskem, ne zgolj v pravnem lastništvu. Pri tem je treba preveriti odstopanja tako navzdol kot navzgor. Pomembno je ne le, ali je posameznik prijavil premalo premoženja, temveč tudi to, ali je morda prijavil več premoženja, kot ga dejansko ima. S tem si lahko na primer ob nastopu funkcije zagotovi manevrski prostor za nezakonito pridobivanje premoženja v času opravljanja te funkcije.

Večina držav, ki pozna dolžnost prijave premoženjskega stanja, nima vzpostavljenega uspešnega sistema za preverjanje resničnosti prijav (Kotlyar idr., 2020), kar je mogoče pripisati temu, da gre za zelo zahtevno nalogo. Iz obstoječih registrov in evidenc lahko nadzorni organi za obdelavo in preverjanje prijav premoženjskega stanja pridobijo le podatke o enotah premoženja, ki so v formalnem lastništvu posameznega zavezanca, nimajo pa ti organi mehanizmov, sorodnih prikritim preiskovalnim ukrepom, ki bi jim omogočali, da s spremljanjem posameznika in njegovega življenjskega sloga ugotovijo dejansko stanje njegovega premoženja. Zapletena je tudi verifikacija resničnosti prijave (ali opustitve prijave) premoženja, ki ga ima zavezanec v tujini. Preverjanje podatkov v teh primerih praviloma poteka ročno, kar je časovno zamudno in povezano z jezikovnimi, lahko pa tudi političnimi ovirami. Posebno vprašanje (še brez odgovora ali rešitve) je tudi preverjanje virtualnega premoženja posameznika.

Upoštevajoč navedeno teorija svetuje ustrezno prilagoditev oziroma uskladitev sistema dolžnosti prijave premoženjskega stanja z administrativnimi in tehničnimi zmožnostmi sprejeti, obdelati in preveriti določeno količino podatkov. Vnos več podatkov, kot jih sistem prenese, namreč zavezanecem nalaga breme in posega v njihovo zasebnost brez vsakršne koristi na drugi strani (Hoppe, 2014), kar ne pomeni nič drugega kot t. i. protikorupcijsko birokracijo, ki jo za potrebe tega prispevka opredeljujemo kot formalno predpisane dolžnosti posameznika (npr. prijava premoženjskega stanja), ki so v po-

samezni državi na izvedbeni ravni takšne, da nimajo bistvenega učinka na stopnjo korupcije in integritete v tej državi (npr. ker ni zagotovljeno ustrezno preverjanje resničnosti podatkov, ki je bistveno za uspešnost prijave premoženjskega stanja).

Glede na to, da se s prijavi premoženjskega stanja ustvarijo velike baze podatkov, se kot rešitev za preverjanje resničnosti in analizo teh podatkov sama po sebi ponuja sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija. Dejansko so tehnološke možnosti na tem področju skoraj neomejene. Z ustrezno povezavo baz podatkov bi lahko na primer navzkrižno primerjava (in kontrola) podatkov iz prijave premoženjskega stanja z javno objavljenimi registri potekala v realnem času kar ob izpolnjevanju prijave premoženjskega stanja; možno bi bilo tudi, da posameznik na podlagi določenega identifikatorja dobi izpis vsega svojega premoženja iz javnih (in morda tudi zasebnih) registrov, ki ga nato zgolj dopolni z dejanskim lastništvom in drugimi podatki, ki v registrih niso vidni. Vendar pa pravna ureditev tovrstno avtomatizacijo oziroma povezovanje baz podatkov zaenkrat omejuje, saj ustavna pravica do zasebnosti in varstva osebnih podatkov preprečuje sistem, ki je v digitalni dobi sicer možen in bi bil najbolj zanesljiv, hiter in (tudi stroškovno) učinkovit: to je povezava vseh baz podatkov (javnih in zasebnih, domačih in tujih,³ vključno z bančnimi podatki na globalni ravni), ki bi omogočila avtomatizirani izpis premoženjskega stanja posameznika v določenem trenutku. Tudi v tem primeru bi sicer dobili le seznam enot premoženja v formalnem lastništvu zavezanca, vendar bi njegova primerjava z istovrstnim seznamom premoženja družinskih članov zavezanca lahko pokazala osnovno sliko dejanskega premoženja, s katerim posameznik razpolaga.

(Po)polne avtomatizacije in digitalizacije preverjanja premoženjskega stanja za potrebe preprečevanja korupcije vsaj v demokratičnih pravnih sistemih v kratkem ni pričakovati; vseeno pa je smiselno, da države v okviru možnega iščejo ustrezne rešitve. Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) na primer opozarja, da bi bil lahko nadzor nad premoženjskim stanjem učinkovitejši in predvsem obsežnejši, če bi imeli vzpostavljen informacijski sistem, ki bi omogočal avtomatično preverjanje pravočasnosti in popolnosti prejetih vlog ter ustrezno označeval zaznane kršitve (Komisija za preprečevanje korupcije [KPK], 2021).

Posebno vprašanje, tesno navezano tudi na uspešnost, je javna objava podatkov o premoženjskem stanju posameznikov. Čeprav naj bi dostop javnosti do podatkov pozitivno vplival na integriteto javnega sektorja in povečeval zaupanje

v javnosti v institucije javnega sektorja, objavljene podatke pa lahko s pridom uporabljajo številni subjekti (organi pregona, inšpekcije, banke in druge finančne institucije, mediji ipd.), ima javna objava podatkov o premoženjskem stanju precej nasprotnikov in kritikov, države pa so do tega instituta razmeroma zadržane. V državah z visoko stopnjo kriminalitete kot osrednji argument zoper javno objavo izpostavljajo varnostni vidik, v državah z visoko stopnjo varovanja človekovih pravic pa občutljivo pravico do zasebnosti (Messick, 2009). Varnostni zadržek temelji na dejstvu, da lahko na podlagi javne objave podatkov (npr. o prebivališču in hkrati o denarju in dragocenostih, ki jih posameznik ne hrani na banki ali v sefu, zelo verjetno pa doma), oseba postane tarča premoženjske kriminalitete. Po drugi strani pa lahko javna objava podatkov odvrne od kandidiranja za javne službe posameznike (tudi zelo dobre in sposobne), ki preprosto visoko cenijo svojo zasebnost in ne želijo, da bi bilo njihovo premoženje javno objavljeno (Messick, 2009; OECD, 2014).

2.2 Dolžnost razkritja nasprotja interesov

Preprečevanje in obvladovanje nasprotja interesov je institut, ki ima ključno vlogo pri zaupanju javnosti v odločevalske procese tako v javnem kot zasebnem sektorju, s čimer se krepi integriteta in tudi delovanje pravne države. Univerzalna in splošno sprejeta definicija nasprotja interesov ne obstaja, večina pravnih ureditev pa izhaja iz tega, da do nasprotja interesov pride, kadar je javni ali službeni interes okužen (kompromitiran) z zasebnimi interesi (Selinšek, 2016).

Nasprotje interesov so v osnovi okoliščine, v katerih zasebni interes posameznika vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih javnih nalog (»Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)«, 2010). Posameznik, ki se znajde v nasprotju interesov, mora te okoliščine nemudoma razkriti neposredno nadrejenemu ali od njega pooblaščenim osebam, na podlagi česar se sproži ustrezni postopek izločitve uradne osebe iz dela v zadevi, v kateri obstaja nasprotje interesov. Bistvo obvladovanja nasprotja interesov je torej v tem, da se prepreči sodelovanje posameznika pri odločitvah, pri katerih bi lahko poleg javnega zasledoval tudi svoje zasebne interese. KPK (2022) je na podlagi zakonske ureditve in domačih izkušenj v praksi izdala priporočila za ustrezno ravnanje, v katerih med drugim poudarja, da izločitev posameznika iz obravnave ali odločanja v konkretnem primeru ne sme biti zgolj formalna oziroma tehnična, temveč morajo tako uradna oseba kot tudi člani kolektivnih organov (kadar je uradna oseba del takega organa) z ustreznimi ukrepi (odločitvijo) zagotoviti, da je posameznik tudi dejansko (in ne zgolj formalno) izločen iz odločanja oziroma da nima možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve. Kot najboljši ukrep za zaščito integritete

³ V tem delu bi bili potrebni sporazumi o (avtomatizirani) izmenjavi podatkov, na osnovi katerih bi se povezali sorodni javni registri podatkov različnih držav.

delovanja določenega javnega subjekta, funkcije ali službe KPK (2022) vidi proaktivno transparentnost, in sicer vnaprejšnje razkritje povezav in interesov ali njihovega videza, ki bi lahko obremenili postopek.

Za razliko od prijave premoženjskega stanja, kjer zavzanci vnaprej posredujejo podatke pristojnemu državnemu organu, ki lahko nadzira izpolnitev obveznosti in resničnosti posredovanih podatkov, pri nasprotju interesov ne obstaja (javna ali nejavna) evidenca ali register povezav oziroma zasebnih interesov posameznika, ki bi pristojnemu organu omogočal/-a kakršno koli vnaprejšnje preverjanje, temveč je dolžnost razkritja nasprotja interesov vezana izključno na posameznikovo delo v konkretnem primeru in se torej lahko preverja le z vidika vsakega primera posebej. Uradne osebe morajo razkriti tako okoliščine, ki brez dvoma pomenijo nasprotje interesov, kot tudi okoliščine, ki vzbujajo zgolj videz, da vplivajo na nepristranskost uradne osebe. Glede slednjih so uradne osebe pred zelo zahtevno nalogo, saj morajo oceniti, kako utegnejo njihov položaj oziroma delovanje v konkretnem primeru videti (imaginarni) »drugi« (konkretno: ali bo npr. izbruhnila afera, če uradna oseba odloča v postopku, v katerem je udeležen njen sošolec s fakultete, s katerim sicer že 15 let nima stikov). Položaj dodatno zapletajo tudi družbene spremembe. Sistemska omreženost posameznikov, ki je bila do nedavna z vidika nasprotja interesov pereča predvsem v manjših državah in skupnostih, je s pojavom družbenih omrežij dobila popolnoma nove razsežnosti (konkretno: ali bo npr. izbruhnila afera, če uradna oseba odloča v postopku, v katerem je udeležena oseba, ki je njen »prijatelj« oziroma sta povezana na družbenem omrežju, dejansko pa je uradna oseba ne pozna niti je ni še nikoli srečala).

Teorija v splošnem zagovarja stališče, da morajo smiselno enako kot pri prijavi premoženjskega stanja za maksimalno uspešnost izogibanja nasprotju interesov posamezniki razkriti vse povezave (z osebami, podjetji, združenji itd.), ki dejansko obstajajo, čeprav formalno niso nikjer zabeležene (Kotlyar idr., 2020). Učinek teh povezav na konkretni primer je v celoti odvisen od okoliščin tega primera; je pa predvsem takrat, ko na določeno povezavo ne opozori uradna oseba sama, temveč na primer prijavitelj ali mediji, preverjanje neformalnih povezav v praksi zelo zahtevno in trči ob podobne omejitve, kot obstajajo glede preverjanja dejanskega premoženja, s katerim razpolaga posameznik.

Tuja literatura prijavo premoženjskega stanja in dolžnost razkritja nasprotja interesov pogosto obravnava skupaj, torej kot sorodni orodji (v angleškem jeziku se uporablja kratica *AID – Asset and Interest Declarations*). Dejansko lahko ustrezna analiza podatkov iz prijave premoženjskega stanja razkrije določene povezave posameznika. Če se k temu dodajo še

podatki iz evidenc, ki se vodijo na področju drugih preventivnih protikorupcijskih orodij (omejitve poslovanja, darila, lobiranje itd.), je mogoče dobiti razmeroma solidno sliko omreženosti posameznika in bi bilo z ustreznim algoritmom v posameznem obdobju možno izluščiti funkcije oziroma položaje, ki so v tem času bolj izpostavljeni tveganju za nastanek nasprotja interesov in posledično potrebujejo večjo pozornost pristojnega nadzornega organa. Tehnologija ima torej velik potencial tudi na področju nasprotja interesov, pri čemer vzpostavitev sistema za prepoznavanje bolj tveganih funkcij v določenem obdobju ni vezana na toliko omejitev kot preverba resničnosti podatkov o prijavljenem premoženjskem stanju, saj je v osnovi treba urediti le ustrežno podlago za povezovanje baz podatkov, ki jih upravlja nadzorni organ (npr. KPK), in spisati ustrezen algoritem. Možnosti za razvoj oziroma večjo uspešnost je tudi na področju obvladovanja nasprotja interesov še veliko.

3 Uspešnost preventivnih protikorupcijskih orodij

Kotlyar idr. (2020) ugotavljajo, da so le redki sistemi prijave premoženjskega stanja in deklaracije nasprotja interesov uspešni. V praksi so postopki prijave velikokrat okorni in nepregledni, prijavljeni podatki pa niso ustrezno obdelani oziroma kontrolirani. Pogosto je sistem prijave premoženjskega stanja in nasprotja interesov vzpostavljen zgolj formalno in namenjen primarno temu, da se obkljuka še ena postavka v nacionalnih protikorupcijskih strategijah, ki so primarno birokratske, saj države večinoma nimajo jasne vizije, kaj želijo z njimi sploh doseči. Ta ocena izhaja tudi iz nezavidljivega stanja percepcije korupcije na globalni ravni, kjer je mogoče opaziti, da v zadnjih 30 letih vztrajno upada zaupanje ljudi v politiko in politične stranke. Pri ljudeh se ob tem krepi občutek, da oblastniki skrbijo primarno za svoje zasebne interese (Selinšek, 2016), čeprav se je v približno enakem časovnem obdobju začela utrjevati pravna regulacija prijave premoženjskega stanja in tudi dolžnosti izogibanja nasprotju interesov.

Ob tem se izpostavi osrednje vprašanje tega prispevka: kako oziroma ali je sploh mogoče (iz)meriti uspešnost oziroma vpliv (učinek) prijave premoženjskega stanja in deklaracije nasprotja interesov na stanje korupcije v posamezni državi?

Zaenkrat v teoriji in tudi po dostopnih podatkih o praksi v posameznih državah ni vzpostavljenih mehanizmov, ki bi na osnovi znanstveno zanesljivih raziskav ali podatkov potrdili, da imata navedena instituta pozitivne učinke in bi bilo torej mogoče z gotovostjo ovreči možnost, da predstavljata (zgolj) protikorupcijsko birokracijo. Če pogledamo na teoretičnem primeru: Szakonyi (2021) postavlja štiri hipoteze,

kako transparentnost v obliki dolžnosti razkritja in prijave premoženjskega stanja vpliva na rezultat volitev: 1) koruptivni funkcionarji se bodo manj verjetno ponovno potegovali za položaj, če bo razkritje prihodkov in premoženjskega stanja postalo obvezno, 2) posamezniki s sumljivo finančno preteklostjo se bodo manj verjetno potegovali za položaje, 3) močni neodvisni mediji v sistemih z dobro delujočo vzpostavljeno dolžnostjo razkritja in prijave premoženjskega stanja zagotavljajo boljšo izbiro kandidatov in odvrtaajo kandidate s sumljivo finančno preteklostjo in 4) učinkoviti organi pregona v sistemih z dobro delujočo vzpostavljeno dolžnostjo razkritja in prijave premoženjskega stanja zagotavljajo boljšo izbiro kandidatov in odvrtaajo kandidate s sumljivo finančno preteklostjo. Če predpostavimo, da so hipoteze pravilne (to sicer ni nesporno potrjeno, o čemer več v nadaljevanju), in odmislimo, da lahko isti institut deluje odvrtačilno tudi na sicer neoporečne posameznike, ki visoko cenijo svojo zasebnost, se postavi vprašanje, kako bi lahko v posamezni državi po volitvah z (vsaj relativno) gotovostjo na podlagi objektivnih kriterijev preverili, da se posamezniki s koruptivnimi predispozicijami ali preferencami zaradi dejstva, da bi morali razkriti svoje premoženjsko stanje in pri svojem delovanju dosledno razkrivati svoje povezave, niso odločili za kandidaturu in da so volivci torej izbirali med korupcijsko neoporečnimi kandidati. Tovrstna preverba bi lahko temeljila le na analizi delovanja izvoljenega posameznika v času, ko je na položaju, pri čemer prikritost delovanja, ki je vtkana v naravo koruptivnih ravnanj, ne omogoča zanesljivih analiz v kratkem časovnem obdobju oziroma bi te lahko temeljile zgolj na percepciji. V tem primeru pa bi na rezultat zelo verjetno pomembno vplivala tradicionalno nizka raven zaupanja ljudi v politične funkcionarje, torej kriterij, ki je izrazito subjektivne narave. Naloga je tako že na teoretični ravni izjemno zahtevna.

Ker s trenutno razvitimi metodološkimi pristopi ni mogoče zanesljivo ugotoviti, koliko prijava premoženjskega stanja in dolžnost deklaracije nasprotja interesov dejansko prispevata k uspehu (ali propadu) protikorupcijske strategije v določeni državi, se poraja vprašanje, ali je mogoče njun vpliv vsaj posredno (iz)meriti v okviru razpoložljivih metodologij za merjenje korupcije, ki zajemajo percepcijske indekse, strokovna mnenja in ocene ter mnenje samih javnih funkcionarjev in uslužbencev o tem, ali dolžnost prijave premoženjskega stanja in nasprotja interesov zvišuje stopnjo njihovega spoštovanja protikorupcijske zakonodaje in njihovo integriteto (Kotlyar idr., 2020). Vendar pa tudi na področju merjenja korupcije obstajajo številni izzivi in odprta vprašanja, začenši s tem, da vidiki korupcije, ki se merijo na globalni ravni, niso poenoteni, metodologije merjenja pa izrazito temeljijo na podatkih, ki so po izvoru in naravi subjektivni (Perumal, 2021).

3.1 Problematika merjenja – globalno

Kot rečeno, empiričnih dokazov in na njih temelječih splošno priznanih znanstvenih kriterijev za prepoznavanje (ne)uspešnosti oziroma (ne)delovanja preventivnih protikorupcijskih orodij ni. Empirične raziskave na tem področju so pomembno omejene s tem, da korupcije ni mogoče neposredno zaznati in opazovati na noben sistematično urejen (znanstveni) način, saj gre za nelegalno in posledično prikrito oziroma skrito dejavnost. Na splošno sicer velja, da so pri očitnejših oblikah korupcije, ki so jim posamezniki izpostavljeni na nižjih ravneh (npr. podkupovanje pri izdaji voznških dovoljenj, preskakovanje čakalnih vrst v zdravstvu, podkupovanje za neuedbo postopka zaradi prehitre vožnje ipd.), razvite metode merjenja učinkovitejše in zanesljivejše; znatno težja pa sta zaznava in tudi merjenje korupcije, ki se dogaja med politično elito in gospodarstvom in obsega kronizem, preferiranje pri javnih razpisih, imuniteto pred pregonom in podobne privilegije, katerih obseg in škodljive posledice je zelo težko ovrednotiti (Graf Lambsdorff in Schulze, 2015), in ki v končni fazi lahko pripelje tudi do ugrabitve oziroma prevzema države (Dobovšek in Mastnak, 2016).

Ker primarni oziroma izvorni podatki niso na voljo, se korupcija lahko »meri« le posredno. V osnovi za to obstajata dve vrsti kazalcev: objektivni, ki temeljijo na znanih in zabeleženih dejstvih ter so v vsakem trenutku preverljivi (predvsem pravosodna statistika), in subjektivni, ki temeljijo na osebnih zaznavah in izkušnjah posameznikov, kar je tudi njihova temeljna pomanjkljivost (Heinrich in Hoddes, 2011). V tem okviru se kot najpogostejše metode bodisi samostojno ali pa v kombinaciji uporabljajo percepcijski vprašalniki, vprašalniki o izpostavljenosti korupciji, izsledki revizij porabe javnih sredstev ter že omenjena pravosodna statistika (Barsukova idr., 2018); v novejšem času pa se o stanju korupcije v posamezni državi sklepa tudi na podlagi podatkov o stanju pravne države, transparentnosti in svobode izražanja (Perumal, 2021).

Kljub razmeroma širokemu naboru metodologij optimalnega sistema za merjenje vseh ali posameznih aspektov korupcije ni. Pelizzo idr. (2017) so denimo na primeru Kazahstana dokazali, da metodologije, ki jih uporabljajo mednarodne organizacije (Transparency International in Svetovna banka), izkazujejo neustrezno sliko oziroma ne odražajo realnega stanja korupcije v tej državi. Avtorji po izčrpnih analizah ugotavljajo, da odstopanja ni mogoče pripisati temu, da bi bil Kazahstan v čemer koli izjemen primer, prav tako osrednji problem niso metodologije same, temveč so primarno problematični podatki, ki so zajeti v analizi oziroma na katerih temelji končna ocena. Določena metodologija zbiranja in analiziranja podatkov lahko namreč pokaže realen rezultat za razvite države, rezultat držav v razvoju pa je lahko kljub uporabljeni popolnoma isti metodologiji problematičen tako z vidika veljavnosti kot tudi zanesljivosti.

Liljana Selinšek: (Ne)uspešnost preventivnih protikorupcijskih orodij s poudarkom na prijavi premoženjskega stanja in razkritju nasprotja interesov

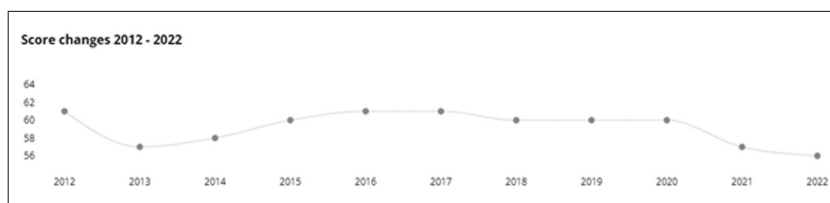
Tudi najbolj razširjene metodologije imajo torej pomembne omejitve oziroma slabosti, ki se kažejo v vprašljivi zanesljivosti subjektivnih podatkov, pristranskosti pri zbiranju podatkov (uspešne reforme na posameznem področju so lahko pri agregaciji podatkov povsem spregledane) in tveganjih pri vsebinskem analiziranju oziroma povezovanju podatkov iz različnih virov (Perumal, 2021). Heinrich in Hoddes (2011) opozarjata, da se je teh omejitev treba zavedati, saj lahko pomanjkljivosti v meritvah privedejo do popačenih ali celo napačnih rezultatov, nepoznavanje metodoloških omejitev pa se lahko odraža v netočni ali napačni interpretaciji rezultatov. Oboje lahko bistveno vpliva na (ne)ustreznost odziva posamezne države oziroma pristojnih organov na pojav korupcije.

3.2 Problematika merjenja – lokalno

Del raziskav in analize s področja korupcije v Republiki Sloveniji je zbranih na spletnih straneh Komisije za preprečevanje korupcije (KPK, n. d.). Kar se tiče raziskav o stališčih do pojava korupcije in o kakovosti gospodarskega okolja, je njihova skupna značilnost ta, da so precej stare (sistematično so se izvajale v obdobju 2002–2012). Dobovšek idr. (2016) manko empiričnih raziskav na ključnih družbenoekonomskih področjih pripisujejo pomanjkanju entuziazma vplivnih sektorjev za raziskave, zaradi česar so tudi akademski produkti zgolj esejistični. Po dostopnih podatkih je edini večji projekt na tem področju v novejšem času raziskovalni projekt FENIKS – raziskovanje korupcije in korupcijskih tve-

stitutov na stanje korupcije v državi. Ker ni izdelane metodologije za sistemski nadzor nad spoštovanjem določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije s teh področij, podatkov o tem tudi iz tega naslova ni mogoče dobiti. Med raziskavo smo preverili možnost posredne ocene, izpeljane iz segmentnega vpogleda v podatke, ki jih za Slovenijo izkazujejo globalni mehanizmi za merjenje korupcije, konkretno indeks zaznave korupcije (*Corruption Perceptions Index – CPI*), ki ga objavlja Transparency International, in indeks kontrole korupcije (*Control of Corruption – CoC*) iz sklopa kazalnikov upravljanja (*World Bank's Governance Indicators – WBGI*), ki ga pripravlja Svetovna banka. Glede na to, da je bila obveznost prijave premoženjskega stanja v domači pravni red vpeljana leta 2004, ko je začel veljati Zakon o preprečevanju korupcije (»Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor)«, 2004), dolžnost izogibanja nasprotju interesov pa leta 2010, ko je bil Zakon o preprečevanju korupcije nadomeščen z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (»ZIntPK«, 2010), bi po vsakem od teh mejnikov pričakovali določen premik na lestvicah. Vendar pa ta ni izražen.

Transparency International je v letu 2012 spremenila metodologijo priprave CPI, zato podatki pred tem obdobjem in po njem niso grafično primerljivi. Po stari metodologiji je Slovenija v posameznih letih dosegla med 5,9 in 6,7 točke, rezultatsko pa se je v obdobju 2004–2011 gibala med 26. in 35. mestom na lestvici, kar je v bistvenem enako kot tudi pred letom 2004. Po novi metodologiji pa se je Slovenija v obdobju 2012–2022 gibala med 31. in 43. mestom (graf 1).⁴



Graf 1: Rezultat Republike Slovenije na lestvici CPI v obdobju 2012–2022 (Transparency International, 2022)

ganj v zdravstvu, ki ga je izvedla Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru in katerega cilj je bil raziskati obseg in pojavne oblike korupcije v slovenskem zdravstvenem sistemu ter na podlagi ugotovitev podati predloge za učinkovito omejevanje tovrstne korupcije (Slak idr., 2023).

Če se omejimo na prijavo premoženjskega stanja in obveznost razkritja nasprotja interesov, avtorici ni poznana nobena domača (in tudi ne tuja) raziskava, ki bi se ukvarjala izključno ali vključno z uspešnostjo oziroma učinkom teh in-

Sprejem sodobnejšega Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (»ZIntPK«, 2010), ki je prinesel določene nove instrumente in boljši nadzor zaradi dodatnih pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije, se torej na rezultatu Slovenije na lestvici CPI ni odrazil. Tudi Zakon o spremem-

⁴ Točke so izračunane na podlagi vsaj treh virov podatkov, pridobljenih iz 13 različnih raziskav in ocen korupcije, ki jih izvajajo oziroma pripravljajo različne institucije, vključno s Svetovno banko in Svetovnim gospodarskim forumom (Transparency International, n. d.).

bah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije («Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-C)«, 2020), ki je odpravil nekatere pomanjkljivosti prejšnje ureditve, ni prinesel pozitivnega rezultata, temveč – nasprotno – padec na lestvici.

Podobno stanje izkazuje CoC, kjer se je rezultat Slovenije po letu 2010, ko je bila sprejeta protikorupcijska reforma, dejansko rahlo slabšal, se v letih 2018 in 2019 nekoliko popravil, nato pa ponovno padel (graf 2).

4 Raziskava »Percepcija učinkovitosti prijave premoženjskega stanja in dolžnosti razkritja nasprotja interesov«

Zaradi nezmožnosti ocene (ne)uspešnosti obravnavanih preventivnih protikorupcijskih orodij smo pripravili lastno raziskavo javnega mnenja na temo »Percepcija učinkovitosti prijave premoženjskega stanja in dolžnosti razkritja nasprotja interesov«. Raziskavo je izvedlo mednarodno raziskovalno podjetje Ipsos, d. o. o., in sicer s pomočjo spletne ankete.



Graf 2: Rezultat Republike Slovenije na lestvici CoC v obdobju 2010–2021 (Worldwide Governance Indicators, n. d.)

Analiza CPI in CoC v času sprejemanja obsežnejših protikorupcijskih reform torej ne kaže bistvenega (izmerljivega) napredka Slovenije na področju preprečevanja in omejevanja korupcije, kar ponuja dva (izključujoča) zaključka: da preventivni mehanizmi (vključno s prijavo premoženjskega stanja in obveznostjo deklaracije nasprotja interesov) niso prinesli bistvenih sprememb in jih posledično ne moremo šteti za uspešne ali pa da segmentni vpogled v javno dostopne mednarodne podatke ne odseva realne slike. Dejstvo, da predvsem sprejem Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije v letu 2010, ki je okreplil in sistemsko dodelal prevencijo korupcije, ne izkazuje bistvenega premika na nobeni od lestvic, je nenavadno in ga je treba upoštevati v okviru zgornjih opozoril o pomanjkljivosti v meritvah (Heinrich in Hoddes, 2011).

Zaradi odsotnosti že razvitih vprašalnikov za preučevanje konkretnega raziskovalnega problema smo vprašalnik za potrebe te raziskave v sodelovanju z izvajalcem sestavili sami, pri čemer zaradi organizacijskih, časovnih in finančnih omejitev ni bil pilotno testiran. Ker je bil vprašalnik namenjen različnemu profilu posameznikov, ki delujejo v praksi, in posledično ni realno pričakovati, da poznajo teoretično razliko med pojmom uspešnost in učinkovitost, smo v vprašalniku in posledično v empiričnem delu študije uporabili pojem »učinkovitost« v splošnem pomenu in torej preverjali, ali orodja »učinkujejo tako, kot se želi, pričakuje« oziroma dosegajo učinek, kot ga želimo oziroma se od njih pričakuje. Način vzorčenja je bil prilagojen institutom, ki sta bila predmet raziskave, in sicer so bili k sodelovanju povabljeni organi oziroma institucije, v katerih delujejo zavezcanci za prijavo premoženjskega stanja in osebe, ki jih zavezuje dolžnost izogibanja nasprotju interesov (ta statusa se lahko pri posamezniku tudi prekrijeta). Izvajalec je v sodelovanju z naročnikom pripravil bazo kontaktov, na katere je bilo poslano povabilo za sodelovanje v raziskavi. V bazi so bile zajete institucije s področja javne uprave in večja

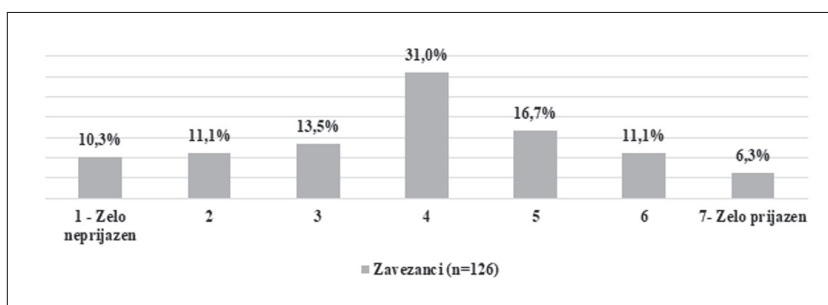
Liljana Selinšek: (Ne)uspešnost preventivnih protikorupcijskih orodij s poudarkom na prijavi premoženjskega stanja in razkritju nasprotja interesov

podjetja, ki so v 100-% lasti države. Povabilo za sodelovanje v raziskavi je bilo poslano na 1.717 naslovov. V raziskavi je sodelovalo 167 oseb (stopnja odziva je bila 9,7-%). 75 % vseh sodelujočih v raziskavi je bilo zavezancev za prijavo premoženjskega stanja skladno z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (»ZIntPK«, 2010), 45 % sodelujočih pa je bilo zavezancev za razkritje in prijavo nasprotja interesov po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (»ZIntPK«, 2010) ali drugem zakonu. 52 % vprašanih je bilo hkrati zavezancev za prijavo premoženjskega stanja in razkritje nasprotja interesov. V okviru raziskave smo večinoma z uporabo 7-stopenjskih Likertovih lestvic ugotavljali, kako posamezniki dojemajo izvedbene določbe in učinkovitost obravnavanih orodij. Pri tem štejemo, da mnenja oziroma ocene od 1 do 3 potrjujejo trditev na levi strani grafa (neprijazen, neučinkovit, neodvračalen, formalističen itd.), ocene od 5 do 7 pa trditev

jali na dve vprašanji več kot nezavezanci, saj sta nas zanimali tudi ocena prijaznosti sistema PPS z vidika zavezanca in ocena sorazmernosti med bremenom za zavezance na eni strani in učinkovitostjo tega orodja na drugi strani, kar lahko verodostojno ocenijo samo zavezanci.

4.1.1 Ocena sistema prijave premoženjskega stanja z vidika zavezancev

Zavezancem je bilo zastavljeno vprašanje, ali menijo, da je obstoječi sistem prijave premoženjskega stanja zavezancu prijazen. Izkazalo se je, da o tem nimajo enotnega mnenja. Nekaj več kot tretjina vprašanih je menila, da je sistem prijave dokaj neprijazen, dobra tretjina sistem dojema kot prijazen, slaba tretjina sodelujočih pa je do tega vprašanja nevtralna (graf 3).



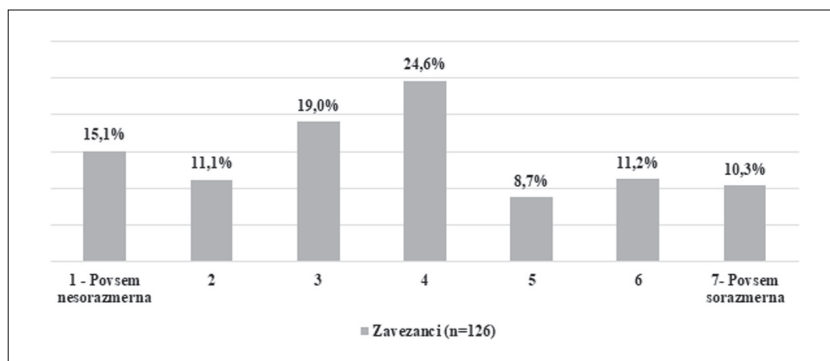
Graf 3: Ocena prijaznosti sistema prijave premoženjskega stanja

na nasprotni strani (prijazen, učinkovit, odvrčalen, vsebinski itd.). Ocena 4 označuje neodločeno oziroma nevtralno mnenje (srednje, niti-niti itd.).

4.1 Percepcija učinkovitosti prijave premoženjskega stanja

Anketirancem so bila zastavljena vprašanja o sistemu prijave in učinkovitosti prijave premoženjskega stanja (v nadaljevanju PPS), pri čemer so v uvodu navedli, ali so zavezanci za prijavo premoženjskega stanja ali ne. V okviru raziskave nas je namreč zanimalo tudi, ali oziroma koliko so pogledi na določeno vprašanje odvisni od statusa posameznika (zavezanec, nezavezanec). Nezavezanci so dodatno odgovorili na vprašanje, ali poznajo institut prijave premoženjskega stanja, pri čemer so bili v nadaljnje anketiranje vključeni zgolj tisti, ki ta institut poznajo. Pri vprašanih, ki so bila zastavljena zavezancem in nezavezancem, grafi ločeno prikazujejo podatke obojih. Zavezanci so sicer odgovar-

Na vprašanje, ali menijo, da je učinkovitost prijave premoženjskega stanja sorazmerna z bremenom, ki ga izpolnjevanje prijave premoženjskega stanja in poročanje o spremembah v premoženju pomenita za zavezance, je nekaj manj kot polovica (45,2 %) zavezancev odgovorila, da učinkovitost PPS ni sorazmerna z bremenom, ki jim ga nalagajo predpisi v zvezi s prijavo premoženjskega stanja in poročanjem o spremembah premoženja. Slaba tretjina zavezancev to breme razume kot sorazmerno z učinkovitostjo, četrtnina vprašanih pa je glede tega vprašanja nevtralna (graf 4).



Graf 4: Ocena sorazmernosti bremena in učinkovitosti

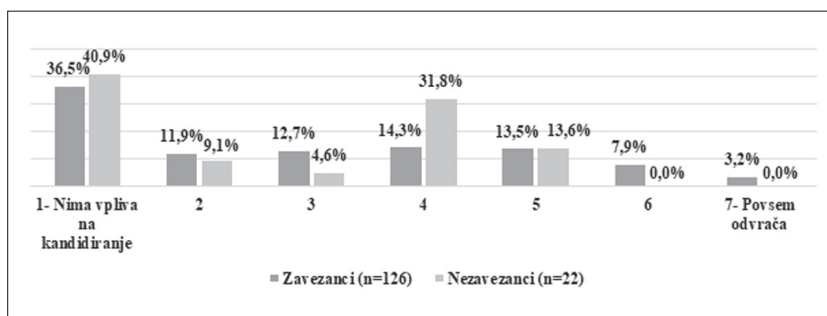
4.1.2 Ocena odvrčalnega učinka

Kot omenjeno, teorija prijavo oziroma nadzor nad premoženjskim stanjem navaja kot orodje, ki naj bi vplivalo na kadrovske strukture ključnih položajev v javnem sektorju (Szakonyi, 2021). Zanimalo nas je, kaj o tem menijo anketiranci (ne glede na status zavezanca), kar smo preverjali z dvema vprašanjema.

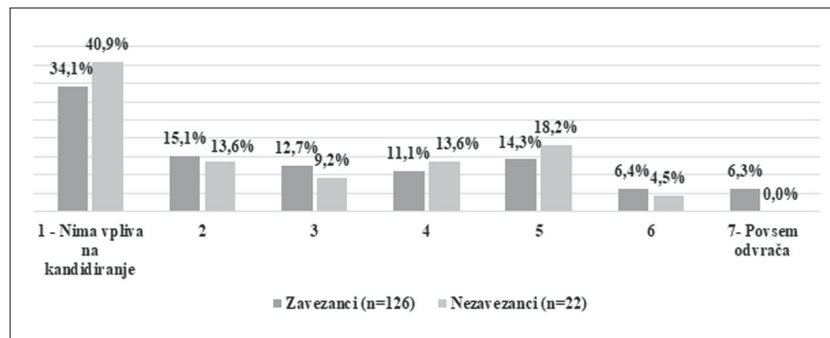
Na vprašanje, ali menijo, da obstoječi sistem prijave premoženjskega stanja posameznike s premoženjem sumljivega izvora odvrča od tega, da bi kandidirali za ključne položaje v javnem sektorju, je več kot polovica anketirancev odgovorila, da PPS nima tovrstnega odvrčalnega učinka, pri čemer so stališča zavezancev in nezavezancev za PPS razmeroma podobna. Odvrčalni učinek PPS priznava nekoliko večji odstotek

zavezancev (dobrih 24 %) kot nezavezancev (13,6 %); posledično pa je v primerjavi z zavezanci (dobrih 14 %) nekoliko večji odstotek nezavezancev (skoraj 32 %) do tega vprašanja nevtralen (graf 5).

Podobno je tudi razmerje odgovorov anketirancev na vprašanje, ali menijo, da obstoječi sistem prijave premoženjskega stanja premožne posameznike z legalno pridobljenim premoženjem odvrča od kandidiranja za ključne položaje v javnem sektorju. Več kot 60 % (ne glede na status) jih tovrstnega odvrčalnega učinka ne vidi; delež tistih, ki prepoznajo tovrsten odvrčalni učinek, pa znaša okrog četrtino. Med percepcijo zavezancev in nezavezancev pri tem vprašanju ni bistvenih razlik (graf 6).



Graf 5: Ocena odvrčalnega učinka na posameznike s sumljivim premoženjem



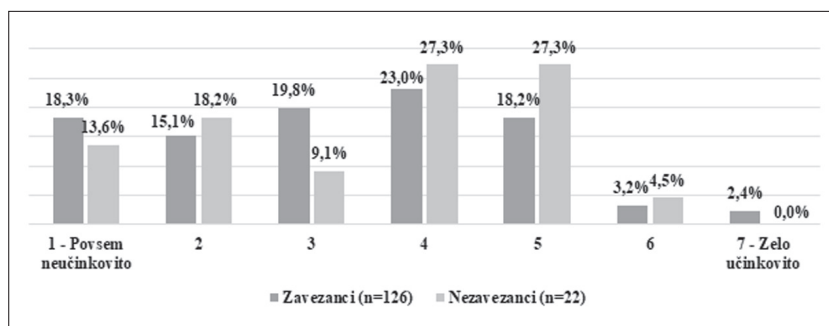
Graf 6: Ocena odvrčalnega učinka na bogate posameznike z legalno pridobljenim premoženjem

Rezultati tega dela raziskave torej ne potrjujejo teoretičnih predvidevanj o vplivu PPS na strukturo kandidatov za visoke položaje v javnem sektorju, saj večina vprašanih meni, da ta institut nima niti pozitivnega (v smislu odvrčanja posameznikov s sumljivo preteklostjo) niti negativnega (v smislu odvrčanja uspešnih posameznikov) odvrčalnega učinka na kandidiranje in prevzem ključnih javnih funkcij.

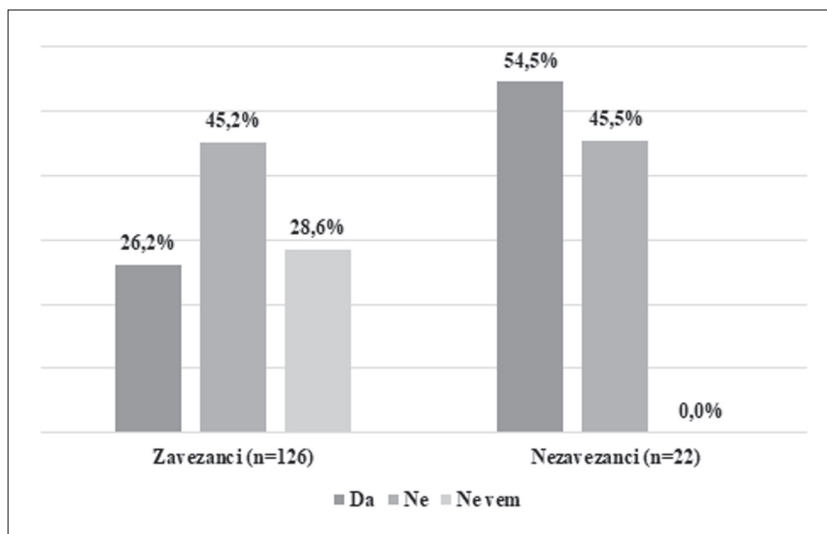
4.1.3 Ocena splošne učinkovitosti

Anketirancem je bilo zastavljeno vprašanje, ali menijo, da je prijava premoženjskega stanja učinkovito orodje za preprečevanje korupcije. Nekaj več kot polovica oziroma dobrih 53 % zavezancev in okoli 40 % nezavezancev PPS ne ocenjuje kot učinkovitega orodja za preprečevanje korupcije, medtem ko slaba četrtina zavezancev (23,8 %) in slaba tretjina (31,8 %) nezavezancev PPS šteje kot učinkovit mehanizem za preprečevanje korupcije (graf 7). Mnenje nezavezancev je torej nekoliko bolj naklonjeno institutu PPS, kar je verjetno posledica dejstva, da na ta institut gledajo »od zunaj« in neobremenjeno, saj nimajo zakonskih obveznosti v zvezi s tem.

V okviru percepcije učinkovitosti smo preverjali tudi mnenje anketirancev o tem, ali javna objava sprememb premoženjskega stanja, kakršna je uzakonjena v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (»ZIntPK«, 2010), pripomore k učinkovitosti instituta PPS. V tem delu so anketiranci izbirali med odgovori »da«, »ne« in »ne vem«. Pri oceni vpliva učinkovitosti javne objave premoženjskega stanja je opazna bistvena razlika med percepcijo glede na status anketiranca: medtem ko slabih 55 % nezavezancev meni, da javna objava podatkov pripomore k učinkovitosti PPS, je med zavezanci takšnih zgolj dobrih 26 %, torej polovica manj. Do razlike prihaja na račun neopredeljenih, ki jih je med zavezanci dobrih 28 %, med nezavezanci pa nobenega. Razlog je verjetno v tem, da nezavezanci za razliko od zavezancev ne morejo priti v situacijo, ko bi bili podatki o njihovem premoženju javno objavljeni. Delež anketirancev, ki menijo, da javna objava podatkov o premoženju nima vpliva na učinkovitost instituta PPS, je med zavezanci in nezavezanci praktično enak in znaša dobrih 45 % (graf 8).



Graf 7: Ocena učinkovitosti PPS



Graf 8: Ocena učinka javne objave sprememb v premoženjskem stanju

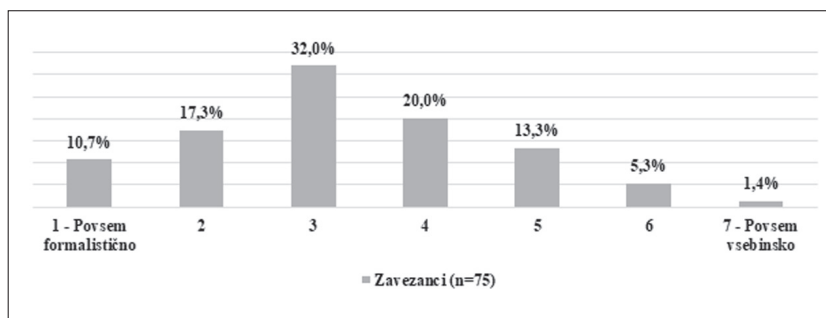
4.2 Percepcija učinkovitosti dolžnosti razkritja nasprotja interesov

V tem delu raziskave so bili anketiranci zaproseni za mnenje o dolžnosti prijave oziroma razkritja nasprotja interesov, pri čemer so v uvodu prav tako navedli, ali so zavezanci za razkritje in deklaracijo nasprotja interesov. Nezavezanci so dodatno odgovorili na vprašanje, ali poznajo institut dolžnosti razkritja nasprotja interesov, pri čemer so bili v nadaljnje anketiranje vključeni zgolj tisti, ki ta institut poznajo. Enako kot pri PPS so rezultati raziskave v grafu, ki je relevanten za obe kategoriji, prikazani ločeno za zavezanke in nezavezanke. Zavezanci so sicer odgovarjali na eno vprašanje več (ocena formalističnosti), ki je bilo prilagojeno njihovem statusu. Povprašani so bili tudi o tem, ali so se pri svojem delu že znašli v nasprotju interesov,

ki ga je bilo treba prijaviti oziroma razkriti nadrejenemu. 20 % oziroma 15 zavezancev je na to vprašanje odgovorilo pritrdilno, ostalih 80 % oziroma 60 zavezancev pa se s situacijo nasprotja interesov v praksi še ni soočilo.

4.2.1 Ocena sistema z vidika zavezancev

Zavezanci so bili v luči ocene naravnosti instituta nasprotja interesov povprašani, ali menijo, da obstoječa pravila za izogibanje nasprotju interesov naslavlja problem nasprotja interesov z vsebinskega vidika ali pretežno formalistično. 60 % zavezancev obstoječi sistem ocenjuje kot pretežno formalističen, zgolj petina pa jih meni, da obstoječa ureditev problematiko nasprotja interesov naslavlja z vsebinskega vidika (graf 9).



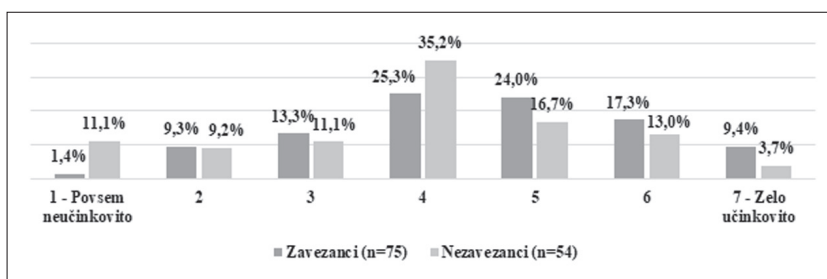
Graf 9: Ocena naravnosti sistema izogibanja nasprotovanja interesov

4.2.2 Ocena splošne učinkovitosti

Anketirancem je bilo zastavljeno vprašanje, ali menijo, da je obveznost razkritja in prijave nasprotja interesov učinkovito orodje za dvig integritete in preprečevanje korupcije. Da gre za učinkovito orodje, menita polovica zavezancev in tretjina nezavezancev; da ta institut ne učinkuje v smeri dviga integritete in preprečevanja korupcije, pa menita slaba četrtnina zavezancev in okoli tretjina nezavezancev (graf 10). V splošnem torej zavezanci institut izogibanja nasprotju interesov dojemajo kot učinkovitejši v primerjavi z nezavezanci, kar je verjetno posledica tega, da so pri svojem delu vsakodnevno dolžni razmišljati o potencialnem nasprotju interesov in se zato bolj zavedajo razsežnosti tega instituta.

Trditev 1: »Preventivni protikorupcijski mehanizmi so naravnani preveč formalistično in premalo vsebinsko. Zavezance za prijavo premoženjskega stanja in razkritje nasprotja interesov zakonske obveznosti nesorazmerno obremenjujejo glede na učinek, ki ga imata ta dva instituta na preprečevanje korupcije.«

Trditev 2: »Preventivni protikorupcijski mehanizmi so naravnani dovolj vsebinsko in ne preveč formalistično. Zavezancev za prijavo premoženjskega stanja in razkritje nasprotja interesov zakonske obveznosti ne obremenjujejo nesorazmerno glede na učinek, ki ga imata ta dva instituta na preprečevanje korupcije.«

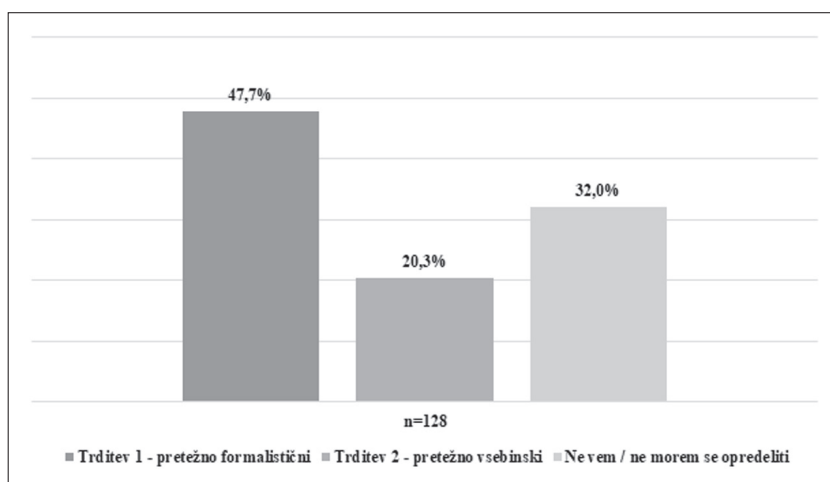


Graf 10: Ocena učinkovitosti dolžnosti izogibanja nasprotovanja interesov

4.3 Dojemanje stopnje protikorupcijske birokracije

Vsem sodelujočim v raziskavi, ki vsebinsko poznajo obravnavana instituta, je bilo zastavljeno tudi vprašanje, s katerim se je preverjalo njihovo dojemanje protikorupcijske birokracije, in sicer so bili vprašani, s katero trditvijo se bolj strinjajo:

Slaba polovica anketirancev je ocenila, da so preventivni protikorupcijski mehanizmi naravnani preveč formalistično in premalo vsebinsko. Slaba tretjina se o tem ni mogla opredeliti; zgolj 20 % pa jih meni, da so preventivni protikorupcijski mehanizmi ustrezno vsebinsko naravnani (graf 11).



Graf 11: Ocena narave protikorupcijskih orodij

4.4 Ključne omejitve in ugotovitve raziskave ter izhodišča za naprej

Raziskava je bila osredotočena le na splošno percepcijo oziroma zaznavanje učinkovitosti (v splošnem pomenu besede) dveh protikorupcijskih orodij ter na stopnjo dojemanja protikorupcijske birokracije, medtem ko se z vzroki, ki generirajo tovrstno percepcijo, v tej fazi nismo ukvarjali. Gre namreč za prvo študijo te vrste, zato ni bilo mogoče predvideti okvira, znotraj katerega bi lahko raziskovali bolj specifična vprašanja. Pomembna omejitev raziskave je odsotnost tako tujih kot domačih študij na tem področju, saj po avtorici znanih in dostopnih podatkih še ni bilo opravljene nobene podobne raziskave, ki bi se osredotočala na percepcijo učinkovitosti posameznih preventivnih protikorupcijskih orodij. Posledično primerjava z drugimi raziskavami in ovrednotenje rezultatov na tej podlagi nista možna, je pa mogoče izpeljati izhodišča na nadaljnje raziskovanje.

Na podlagi rezultatov, ki nakazujejo problem preveč formalističnega pristopa k prevenciji korupcije, bo mogoče z nadaljnjimi raziskavami podrobneje preučiti vzroke obstoječega stanja in na tej osnovi predlagati konkretnije ukrepe za izboljšanje stanja in s tem za prestrukturiranje percepcije zainteresirane javnosti. Nadalje bi bilo raziskovanje smiselno razširiti tudi na druga preventivna protikorupcijska orodja in ga izvajati kontinuirano, saj se lahko s sistematičnim spremljanjem izbranih kazalnikov skozi čas na verodostojen način spremlja uspešnost vpeljanih ukrepov na področju prevencije korupcije.

Ob morebitni prihodnji razširitvi in poglobitvi raziskave bi bilo smiselno razširiti vzorčni okvir oziroma pritegniti večje število sodelujočih, s čimer bi se relevantnost rezultatov še zvišala. Raziskava je bila iz organizacijskih, časovnih in finančnih razlogov namreč izvedena na razmeroma majhnem vzorcu (empirična omejitev), je pa bilo zagotovljeno sodelovanje posameznikov, ki določen institut poznajo (bodisi ker so zavezanci ali pa so z zakonsko ureditvijo seznanjeni iz drugih razlogov).

Rezultate raziskave o percepciji učinkovitosti prijave premoženjskega stanja in dolžnosti razkritja interesov je mogoče strniti v naslednje ključne ugotovitve:

— prijava premoženjskega stanja ni dojeta kot učinkovito orodje za preprečevanje korupcije in tudi ne kot orodje, ki bi vplivalo na strukturo posameznikov, ki se odločajo za kandidiranje na ključne položaje v javnem sektorju,

— obveznost razkritja in prijave nasprotja interesov je dojeta kot učinkovito orodje za dvig integritete in preprečevanje korupcije, vendar pa je obstoječi sistem ocenjen kot pretežno formalističen,

— preventivni protikorupcijski mehanizmi so v splošnem dojeti kot preveč formalistični oziroma premalo vsebinsko naravnani.

Kljub navedenim omejitvam raziskave je na njeni podlagi mogoče podati nekaj usmeritev za izboljšanje pristopa k prevenciji korupcije na nacionalni ravni. Na področju prijave premoženjskega stanja je raziskava potrdila ugotovitve v novejši literaturi, da bi bilo treba izkoristiti možnosti, ki jih dajeta sodobna tehnologija in obstoj čedalje večjih baz podatkov. Namesto nalaganja prijavnih dolžnosti širokemu krogu posameznikov bi bilo smiselno razmisliti o sistemu avtomatiziranega spremljanja in preverjanja njihovega premoženjskega stanja in življenjskega sloga, seveda ob ustreznem upoštevanju pravice do varstva osebnih podatkov in zasebnosti. Intenzivnost preverjanja in posameznikova prijavna/pojasnilna dolžnost bi morali biti premo sorazmerni s pomembnostjo oziroma korupcijsko izpostavljenostjo njegovega položaja in dolžino mandata oziroma časom zasedanja tega položaja. Pavšalno zbiranje podatkov o premoženju brez jasno opredeljenega cilja in zgolj z možnostjo minimalnega nadzora nad resničnostjo prijavljenih podatkov vodi v protikorupcijsko birokracijo, ki je po izsledkih raziskave že tako (precej) visoka. Redefinirati bi bilo smiselno tudi koncept javne objave podatkov o premoženjskem stanju, ki ga predvsem zavezanci ne prepoznavajo kot instrument, ki bi pomembno vplival na uspešnost prijave premoženjskega stanja. Domača ureditev javne objave upošteva nivojsko načelo (višja je pozicija, večja je transparentnost), kar je v osnovi ustrezno; vendar pa se objavljajo le parcialni podatki o spremembah v premoženjskem stanju v času trajanja mandata. Tabela sprememb premoženjskega stanja, ki je objavljena na spletnih straneh KPK (n. d.), je oblikovana tako, da podatkov o celovitem premoženjskem stanju posameznika iz nje ni mogoče razbrati, kar pomeni, da so kakršni koli sklepi o nesorazmernem povečanju premoženja zgolj na tej osnovi preuranjeni, posledično pa ni jasno, čemu je javna objava podatkov sploh namenjena.

Kar se tiče dolžnosti razkritja in prijave nasprotja interesov, je na podlagi izsledkov raziskave mogoč sklep, da bi bilo treba ta institut postaviti na bolj vsebinske temelje, kar bi se lahko doseglo med drugim s sprejetjem ukrepov, ki bi brez izjeme izničili oziroma razveljavili odločitve, sprejete ob obstoju nasprotja interesov. Obstoječa domača ureditev na primer predvideva možnost, da KPK v roku dveh let od opravljenih uradnih dejanj uvede postopek ugotavljanja obstoja dejanskega nasprotja interesov in njegovih posledic, vendar so ukrepi v primeru ugotovljenega nasprotja interesov omejeni na prekrškovo sankcioniranje in seznanitev delodajalca uradne osebe, ki mora komisijo obvestiti o sprejetih ukrepih za odpravo posledic nasprotja interesov (»ZIntPK«, 2010). Delodajalec pri tem kakršnih konkretnjših vsebinskih možnosti ukrepanja nima,

saj noben postopkovni pravni predpis (vključno z Zakonom o splošnem upravnem postopku («Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)«, 2006)), po katerem se večinoma vodijo postopki v javnem sektorju) ne predvideva na primer obnove že zaključenega postopka iz razloga, ker pri odločanju niso bile spoštovane določbe o izogibanju nasprotju interesov.

Kot rečeno, je raziskava izpostavila visoko raven protikorupcijske birokracije, saj zgolj petina sodelujočih preventivne protikorupcijske ukrepe dojema kot ustrezno vsebinsko naravnane in sorazmerne z učinkom, ki ga imajo. V tem delu bi bilo smiselno z nadaljnjim raziskovanjem preveriti konkretnije vzroke takšne percepcije in jih nato nasloviti z ustreznimi ukrepi. Iz raziskave je torej mogoče izpeljati generalno ugotovitev, da je na področju preventivnih protikorupcijskih orodij v Sloveniji še veliko maneverskega prostora za izboljšanje na način, da se ta orodja pomaknejo na bolj vsebinske temelje, kar terja sistemski in holistično naravnani pristop pri njihovem oblikovanju in izvajanju.

5 Sklep

Korupcija obstaja, odkar obstaja človeška družba. V vsem tem času se je še nobeni državi ni uspelo lotiti na način, ki bi ji dolgoročno škodil in jo na koncu potencialno odpravil. (Politične) parole o ničelni stopnji do korupcije in strategije, ki predvidevajo ukrepe za njeno popolno izkoreninjenje, so na prvi pogled sicer hvalevredne in všečne, vendar pa je – upoštevajoč historično perspektivo – vprašljivo, koliko so realne. Matei in Matei (2009) tako na primer govorita o »optimalni« stopnji korupcije namesto o »ničelni«, kar utemeljmeta s *cost-benefit* analizo stroškov za vzpostavitev protikorupcijskih strategij na eni strani in njihovega neposrednega učinka na učinkovitost in storilnost organizacij na drugi strani. Tudi Obe (2020) opozarja, da lahko preambiciozni načrti, ki ne upoštevajo človeške narave, na področju protikorupcije povzročijo več škode kot koristi, saj odvrta energijo in pozornost od uspehov, ki so sicer manjšega obsega, vendar lahko napravijo pomembno razliko.

Natančni vzroki, zakaj so preventivna protikorupcijska orodja v mnogo primerih omejeno uspešna ali celo neuspešna, niso znani; predvideva pa se, da so razlogi povezani z nedoslednim izvajanjem v praksi, z neupoštevanjem človeške narave, pomanjkanjem avtonomije protikorupcijskih agencij in šibkimi nadzornimi institucijami (Jackson, 2020); lahko pa izvirajo tudi iz napačnega pristopa na sistemski ravni. Tako na primer implementacija posameznih preventivnih protikorupcijskih orodij brez ustreznega sistema za spremljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti dejansko pomeni, da država nima jasne vizije, kaj želi s temi orodji sploh doseči, in

da so ta orodja na izvedbeni ravni sama sebi namen. To je ugodno okolje za razmah protikorupcijske birokracije, ki je, kot kažejo izsledki raziskave o percepciji učinkovitosti prijave premoženjskega stanja in deklaracije nasprotja interesov, zaznana tudi pri nas. S tem je ob upoštevanju dejstva, da ne na zakonski ne na izvedbeni ravni nimamo mehanizmov za sistematično preverjanje uspešnosti posameznih preventivnih protikorupcijskih orodij, potrjena uvodna hipoteza, da implementacija teh orodij brez ustreznega preverjanja njihovega učinka v praksi vodi v protikorupcijsko birokracijo.

Negativnih učinkov protikorupcijske birokracije ne smemo podcenjevati. Formalizmi, ki dokazano nimajo bistvenega učinka na stopnjo korupcije in integritete v državi, lahko namreč med drugim privedejo do tega, da najbolj kompetentni posamezniki ne želijo prevzemati odločevalskih funkcij, ker so pretirano administrativno obremenjeni z izpolnjevanjem kupa obrazcev in prijav, ki jim vzbujajo strah pred morebitnim nerazumnim uveljavljanjem odgovornosti, do katerega lahko ob odsotnosti zdrave pameti tudi dejansko pride in posamezniku ne nazadnje uniči kariero. Predvsem v kombinaciji s slabo urejenim primarnim področjem, na katerem delujejo, lahko protikorupcijska birokracija ljudem jemlje pogum za odločanje, kar v končni fazi negativno vpliva na zaupanje javnosti v institucije javnega sektorja in na stanje pravne države.

Pričujoči prispevek se osredotoča na prijavo premoženjskega stanja in dolžnost razkritja nasprotja interesov, ki sta univerzalno sprejeta instrumenta za povečanje transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja, za promocijo integritete in prevencijo korupcije. Nedvomno gre za orodji s precejšnjim potencialom, vendar pa o(b)stajajo številni izzivi, kako maksimizirati njuno uspešnost ob hkratni ohranitvi oziroma vzpostavitvi ravnotežja med osebnostnimi pravicami posameznika (zasebnost, osebna varnost) na eni strani in javnim interesom ter transparentnostjo (javno dostopnostjo) na drugi. Dokončnih odgovorov niti (vse)splošno uporabnih rešitev na tem področju (še) ni; kot je ugotovljeno v prispevku, pa se največji potencial skriva v zaenkrat slabo izkoriščenih možnostih, ki jih na tem področju nudita sodobna tehnologija in veliko podatkovje. Vsaj delno avtomatizirano preverjanje resničnosti prijave premoženjskega stanja (in nato ročno preverjanje zadev, kjer algoritem izpostavi nepravilnosti) in oblikovanje algoritma, ki bi s kombinacijo podatkov, ki jih mora ob nastopu funkcije sporočiti zavezanec, in drugih javno dostopnih podatkov v posameznem obdobju izpostavil položaje, ki so zaradi omreženosti posameznikov, ki jih zasedajo, v določenem obdobju (naj)bolj tvegani z vidika nasprotja interesov, sta mehanizma, ki potencialno obetata izboljšanje uspešnosti (in verjetno tudi učinkovitosti) obeh orodij. Učinek njune implementacije je lahko do določene mere preverljiv s statističnimi podatki o opravljenih nadzorih na podlagi rezultatov

algoritmov in analizo izrečenih ukrepov, ki jih je pred tem smiselno oblikovati čim bolj vsebinsko; koristne pa so lahko tudi sistematično izvajane percepcijske študije med relevantno populacijo, s katerimi se meri učinek na javno mnenje, ki je eden pomembnih elementov v okviru zaupanja v institucije pravne države in javnega sektorja.

Za doseganje večje uspešnosti preventivnih protikorupcijskih orodij je torej bistveno, da je pristop k oblikovanju teh orodij vsebinski in hkrati sistemski, saj je z njimi treba nasloviti jedro problema, ki ga želimo omiliti ali odpraviti. Enako pomembno pa je, da se po implementaciji posameznega orodja spremlja učinek le-tega v praksi in da se orodje po potrebi tudi prilagaja in nadgrajuje.

Literatura

- Aidt, T. S. (2003). Economic analysis of corruption: A survey. *The Economic Journal*, 113(491), F632–F652.
- Barsukova, S., Denisova-Schmidt, E. in Ledeneva, A. V. (2018). Informalität oder Korruption. *Osteuropa*, 68(8–9), 25–40.
- Begović, B. (2007). *Ekonomska analiza korupcije*. Centar za liberalno-demokratske študije.
- Cooke, F. L., Wang, J. in Wood, G. (2021). A vulnerable victim or a tacit participant? Extending the field of multinationals and corruption research. *International Business Review*, 31(1), 101890. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2021.101890>
- Dobovšek, B. in Mastnak, M. (2016). 50 odtenkov korupcije in prevzem države. V B. Dobovšek (ur.), *Peta veja oblasti* (str. 24–88). eBesede, d. o. o., in Dobra Država, zavod za politično kulturo.
- Dobovšek, B., Ažman, B. in Slak, B. (2016). Velika ekonomska kriza in finančna kriminaliteta. V B. Dobovšek (ur.), *Peta veja oblasti* (str. 129–156). eBesede, d. o. o., in Dobra Država, zavod za politično kulturo.
- Dreher, A. in Herzfeld, T. (2005). *The economic costs of corruption: A survey and new evidence*. <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0506/0506001.pdf>
- Graf Lambsdorff, J. in Schulze, G. G. (2015). What can we know about corruption? A very short history of corruption research and list of what we should aim for. *Jahrbuecher fuer Nationaloekonomie und Statistik*, 235(2), 100–114.
- Heinrich, F. A. in Hoddes, R. (2011). Measuring corruption. V A. Graycar in R. G. Smith (ur.), *Handbook of global research and practice in corruption* (str. 18–33). Edward Elgar Publishing Limited.
- Hoppe, T. (2014). *The case for asset declarations in the judiciary: Identifying illicit enrichment and conflicts of interest*. <https://www.u4.no/publications/the-case-for-asset-declarations-in-the-judiciary-identifying-illicit-enrichment-and-conflicts-of-interests>
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University Press Ltd.
- Jackson, D. (2020). How change happens in anti-corruption: A map of policy perspectives. *U4 Issue*, 2020(14). <https://www.cmi.no/publications/7403-how-change-happens-in-anti-corruption-a-map-of-policy-perspectives>
- Jager, M. in Šugman Stubbs, K. (2017). O potrebi za »unapređenjem efikasnosti krivičnog postupka«. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, 60, 355–370.
- Komisija za preprečevanje korupcije. (2021). *Letno poročilo 2021*. <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2022/05/LP2021.pdf>
- Komisija za preprečevanje korupcije. (2022). *Sistemska pojasnilo o nasprotju interesov*. https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2022/05/Sistemska_pojasnilo_o_nasprotju_int.pdf
- Komisija za preprečevanje korupcije. (n. d.). *Raziskave, analize in statistika*. <https://www.kpk-rs.si/o-komisiji/publikacije-in-gradiva/raziskave-analize-in-statistika/>
- Kotlyar, D. in Pop, L. (2019). *E-filing asset declarations, benefits and challenges*. World Bank.
- Kotlyar, D., Pop, L., Stefan, L. in Popa, S. (2020). Chapter 8: Asset and interest declarations. V R. Bajpai in B. Meyers (ur.), *Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption* (str. 225–231). International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Matei, L. in Matei, A. (2009). Corruption in the public organizations. Towards a model of cost-benefit analysis of the anticorruption strategies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 27, 145–171.
- Mauro, P. (2017). The effects of corruption on growth, investment and government expenditure. V A. J. Heidenheimer in M. Johnston (ur.), *Political corruption: Concepts & contexts* (str. 339–352). Routledge.
- Messick, R. (2009). *Income and assets declarations: Issues to consider in developing disclosure regime*. <https://www.u4.no/publications/income-and-assets-declarations-issues-to-consider-in-developing-a-disclosure-regime>
- Obe, P. M. (2020). Evidence on anti-corruption – The struggle to understand what works. *U4 Practitioner Experience Note*, 2020(4). <https://www.u4.no/publications/twenty-years-with-anti-corruption-part-4>
- OECD. (2014). Conflict of interest and asset disclosure. V *OECD Factbook 2014: Economic, environmental and social statistics*. OECD Publishing.
- Pelizzo, R., Baris, O. in Janeno, S. (2017). Objective or perception-based? A debate on the ideal measure of corruption. *Cornell International Law Journal*, 50(1), 77–106.
- Perumal, K. (2021). Corruption measurements: Caught between conceptualizing the phenomenon and promoting new governance agenda? *Vision: The Journal of Business Perspective*, 26(1), 31–38.
- Rossi, I. M., Pop, L. in Berger, T. (2017). *Getting the full picture on public officials: A how-to guide for effective financial disclosure*. World Bank.
- Selinšek, L. (2016). (Tleča) kriminogenost nasprotja interesov. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 67(2), 124–139.
- Singh, D. (2021). Anticorruption, cultural norms, and implications for the APUNCAC. *Laws*, 23(10), 23. <https://doi.org/10.3390/laws10020023>
- Slak, B., Loknar, M., Behram, A. in Dobovšek, B. (2023). *Korupcija in (slovensko) zdravstvo*. Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba in Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika*. (2014). Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU.
- Szakonyi, D. (2021). Indecent disclosures: Anticorruption reforms and political selection. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12646>
- Transparency International. (2021). *Global Corruption Barometer EU 2021*. https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2021/06/gcb_eu_2021-web.pdf

Liljana Selinšek: (Ne)uspešnost preventivnih protikorupcijskih orodij s poudarkom na prijavi premoženjskega stanja in razkritju nasprotja interesov

33. Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index. Slovenia*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/svn>
34. Transparency International. (n. d.). *The ABCs of the CPI: How the corruption perceptions index is calculated*. <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>
35. Tytko, A. in Stepanova, H. (2019). International experience of declaring property, assets and private interests. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 214–217.
36. Worldwide Governance Indicators. (n. d.). *Interactive data access: Graph view*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
37. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). (2010, 2011, 2020). *Uradni list RS*, (45/10, 26/11, 43/11, 69/11 – UPB1, 158/20).
38. Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor). (2004, 2006). *Uradni list RS*, (2/04, 20/06).
39. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). (2006, 2007, 2008, 2010, 2013, 2020, 2022). *Uradni list RS*, (24/06–UPB-1, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20, 3/22).
40. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-C). (2020). *Uradni list RS*, (158/20).
41. Zimring, F. E. in Johnson, D. T. (2005). On the comparative study of corruption. *The British Journal of Criminology*, 45(6), 793–809.

(In)Effectiveness of Preventive Anti-Corruption Tools with Emphasis on Asset Declaration and Disclosure of Conflicts of Interest

Liljana Selinšek, Ph.D., Researcher, Law Faculty, University of Ljubljana, Slovenia. E-mail: liljana.selinsek@pf.uni-lj.si

Considering recent findings in the literature that increasing investments in corruption prevention do not bring the desired results, this article deals with the issue of monitoring and measuring the effectiveness of preventive anti-corruption tools. Concretisation is provided by selecting two globally widespread tools, i.e., asset declaration and disclosure of conflict of interest. The primary point is that implementing preventive anti-corruption tools without adequate verification of their effect in practice, can lead to an anti-corruption bureaucracy that does not contribute to the success of corruption prevention. The research on the perception of the effectiveness of asset declaration and disclosure of conflicts of interest, the results of which are presented for the first time here, showed that in the field of corruption prevention, significant improvements could be made by placing preventive anti-corruption tools more on substantive, and less on formalistic, grounds.

Keywords: corruption prevention, asset declaration, conflict of interests, corruption measurement, preventive anti-corruption tools, anti-corruption bureaucracy

UDC: 343.37