



**KOMISIJA ZA
PREPREČEVANJE
KORUPCIJE**

 REPUBLIKA SLOVENIJA

Letno poročilo 2010

[z dodatkom do vključno maja 2011]

Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije je po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije zavezana Državnemu zboru Republike Slovenije do 31. maja tekočega leta podati poročilo o svojem delu v preteklem obdobju. V pričujočem poročilu uvodoma podajamo oceno stanja na področju korupcije, integritete javnega sektorja in nasprotja interesov v Republiki Sloveniji, v nadaljevanju pa podajamo podrobnejši opis dela komisije po posameznih področjih.

Poročilo pred vami je prvo, ki ga v državni zbor pošilja komisija, ki je svojo funkcijo nastopila 1. oktobra 2010 (v polni sestavi je komisija pričela z delom šele 1. januarjem 2011) in na podlagi leta 2010 sprejetega novega Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Poročilo zajema delo komisije v letu 2010, vsebuje pa tudi poudarke iz leta 2011 (do vključno meseca maja). Razlog je v tem, da je zaradi z novim zakonom pomembno spremenjenega mandata in pristojnosti komisije ter novega vodstva prišlo do sprememb v viziji, prioritetah, organizacijski strukturi, informatizaciji, odpravljanju t.i. "proti-korupcijske birokracije" ter vsebinskem delu komisije. Te je po našem mnenju smiselno predstaviti že v tem poročilu; obenem pa je zaradi hitro spreminjajočih se družbenih okoliščin potrebno podati čimbolj aktualno oceno na področju korupcije v Republiki Sloveniji in ne samo oceno dogajanja v letu 2010.

Maj 2011

Goran Klemenčič
PRESEDNİK KOMISIJE

Kazalo

Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji	1
Uvodno pojasnilo	1
Nekateri statistični kazalci stanja korupcije v Republiki Sloveniji	3
Indeks Transparency International	3
Javno mnenje o korupciji v slovenski in evropski perspektivi	3
Kriminalitetna statistika	4
Korupcija in učinkovitost notranjega nadzora nad porabo javnih sredstev	6
Korupcija, integriteta javnega sektorja in kvaliteta vladanja ter zaupanje v institucije	6
Analiza finančnih tokov med zasebnim in javnim	8
Sklepna ocena komisije o stanju na področju korupcije v Republiki Sloveniji	9
O Komisiji za preprečevanje korupcije	11
Naloge KPK	12
Organizacijska struktura	12
Urad komisije	13
Služba za nadzor in preiskave	14
Center za integriteto in preventivo	14
Služba za analitiko in informacijsko varnost	14
Poudarki preteklega obdobja	15
KPK v številkah za leto 2010	15
Spremembe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B)	15
Doktrinarna izhodišča	16
(Ne)izvajanje strateških dokumentov	17
Sodelovanje z drugimi državnimi organi	18
Analiza zakonodaje z vidika protikorupcijskih tveganj	19
Sodelovanje s civilno družbo	19
Mednarodna dejavnost	19
Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD)	20
Organizacija združenih narodov (OZN)	20
Svet Evrope: Skupina držav za boj proti korupciji (GRECO)	20
Mednarodna akademija za boj proti korupciji (IACA)	21
Evropski partnerji v boju proti korupciji (EPAC)	22
Evropska unija (EU)	22
Druge dejavnosti komisije na mednarodnem področju	22
Odnosi z javnostmi	23
Nadzor nad delom komisije	23
Kadrovska problematika	24
Proračun komisije	26
Obrazložitev porabe po posameznih proračunskih postavkah	26
Delo na področju nadzora in preiskav	27
Delovanje Službe za nadzor in preiskave	27
Poudarki iz preteklega obdobja	27
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	27
Obravnava starih nerešenih zadev – odprava zaostankov	30
Načrti za prihodnje	31

Zaščita prijaviteljev	31
Nadzor nad lobiranjem	32
Namen in naloge	32
Poudarki preteklega obdobja	32
Podrobnejši opis preteklega obdobja	32
Načrti na področju lobiranja	34
Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev	34
Namen in naloge	34
Poudarki preteklega obdobja	35
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	35
Načrti na področju nadzora nad premoženjskim stanjem	36
Nezdružljivost funkcij in nasprotje interesov	37
Namen in naloge	37
Poudarki preteklega obdobja	37
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	37
Načrti na področju nezdružljivosti in nasprotja interesov	38
Prepovedi in omejitve sprejemanja daril	38
Namen in naloge	38
Poudarki preteklega obdobja	39
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	39
Načrti na področju nadzora nad prepovedjo in omejitvami sprejemanja daril	39
Omejitve poslovanja	40
Namen in naloge	40
Poudarki preteklega obdobja	40
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	40
Načrti na področju nadzora nad omejitvami poslovanja	41
Delo na področju integritete in preventive	41
Naloge Centra za integriteto in preventivo	41
Glavni poudarki preteklega obdobja	42
Področje integritete	42
Namen in naloge	42
Poudarki preteklega obdobja	42
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	43
Načrti na področju integritete	43
Področje preventive	44
Namen in naloge	44
Poudarki preteklega obdobja	44
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	44
Načrti na področju preventive	46
Delo službe za analitiko in informacijsko varnost.....	46
Namen in naloge	46
Pregled porabe finančnih sredstev na področju analitike in informacijske varnosti po letih	47
Podrobnejši pregled preteklega obdobja	47
Vzorčni primer: metode poslovanja z Republiko Slovenijo	49
Ključne ugotovitve	49

Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji

Uvodno pojasnilo

Ocena stopnje korupcije v posamezni državi je v veliki meri odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja in kakovosti vladanja (good governance), kar z drugimi besedami pomeni široko razvejan imunski sistem družbe. Zaradi tega empirično dosledne ocene stanja na področju korupcije ni mogoče podati. Po eni strani zato, ker je korupcijo kot družbeni fenomen izrazito težko objektivno meriti in verodostojno ocenjevati zgolj na podlagi nezadostnih kriminalitetnih in pravosodnih statistik, ali z vrsto

dejavnikov pogojenih anket javnega mnenja (žal ti metodi še vedno prevladujeta, ko govorimo o ocenah korupcije v posameznih državah). Na drugi strani je potrebno poudariti, da v Sloveniji še vedno nimamo ne zmožnosti ne

metodologije, ki bi omogočila izdelavo uporabne tipografije korupcije in korupcijskih tveganj. Oboje pa je ključno: 1. brez ustreznih identifikacijskih pojmov in opredelitev korupcijskih tveganj in njihovih dejavnikov ni mogoče objektivno ugotoviti dejanskega stanja in načrtovati temu primerne ukrepe (najprej diagnoza potem prognoza) in 2. pomanjkanje celovitih podatkov in poglobljene analize povzročča - kar se v slovenski realnosti tudi dogaja - da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladuje osredotočanje na posamezne afere, posploševanje, obtoževanje in celo populizem, ki onemogočajo strokovno razpravo o dolgoročnih prioritetah, poglobljajo nezaupanje ljudi v institucije pravne države in demokracijo, spodbujajo apatijo zaposlenih v javnem sektorju, blokirajo gospodarski razvoj države, obenem pa z zamegljevanjem dejanskih problemov odvrta pozornost od najtežjih pojavnih oblik sistemske korupcije in relativizirajo krivdo njenih akterjev (v smislu "vsi so isti").

V nasprotju s prejšnjimi leti, ko je analiza stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji v letnih poročilih komisije temeljila predvsem na eni (sicer podrobni) javnomnenski raziskavi, je komisija v pričujočem poročilu poskusila problem umestiti in ga opredeliti v luči širših kazalcev. Pri tem se komisija v celoti zaveda, da so tudi ti še vedno nezadostni. Zato

Dolžnost preprečevanja korupcije izhaja iz splošnega načela zakonitosti delovanja državnih organov in njihovih funkcionarjev kot enega izmed načel pravne države
Odločba US: U-I-57/6

je eden od pomembnih strateških ciljev komisije - tudi na podlagi dobrih praks iz tujine (teh pa prav tako, to je treba priznati, ni veliko) - razviti metodologijo, ki naj bi že v prihodnjem letnem poročilu omogočila bolj celovit in objektivni prikaz stanja v Republiki Sloveniji. Tako na področju različnih oblik korupcije (administrativne, korupcije belih ovratnikov in sistemske/institucionalne korupcije), korupcijskih tveganj, dejavnikov tveganj, integritete javnega sektorja in nasprotja interesov. Zgolj taka ocena in analiza, ki z ustreznim pojmovnim in metodološkim aparatom omogoča natančnejše merjenje pojavnih oblik korupcije in njeno razločevanje od drugih odklonskih pojavov, ki sicer integriteti javnega sektorja in učinkovitosti pravne države predstavljajo določeno oviro, vendar jih zaradi tega še ni mogoče obravnavati kot korupcijo, lahko omogoči pripravo bolj realnih, konkretnih in ustreznih ukrepov za oceno in izboljšanje stanja ter objektivno obveščanje javnosti o stanju in obvladovanju korupcije v družbi.

Komisija je prepričana, da je na tem področju potreben kvalitativen, ne le formalen prestop od vsesplošnega k sistematičnemu pojmovanju korupcije. Če je bila v preteklih letih formula, da je "vse" korupcija (pri čemer se je v "isti koš" metalo vprašanje kaznivih dejanj, prekrškov, kršitve integritete, nasprotja interesov, lobiranja,...) pomembna pri ozaveščanju, se je danes sprevrgla v svoje nasprotje, ker že onemogoča razumen dialog na tem področju. Predvsem pa še vedno v preveliki meri ostaja v okvirjih kazenskega pregona, s poudarkom na represiji. Zahtevnejša - a dolgoročno pomembnejša - vprašanja integritete delovanja javnega sektorja, preventivne naloge različnih nadzornih institucij, omejevanje politične korupcije in nasprotja interesov ter vprašanja kakovosti vladanja (good governance), pa ostajajo v ozadju. Eden od namenov Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (dalje ZIntPK) je, da s poudarjanjem integritete opravi mentalni prestop

Obseg korupcije v posamezni državi ni mogoče celovito oceniti zgolj na podlagi pravosodnih statistik in anket javnega mnenja.

od posploševanja k razločevanju, kaj je korupcija v pravem pomenu in kaj so ostali odkloni, ki sicer imajo enake učinke v smislu tveganj za integriteto, vzroki pa so vendarle drugačni, npr. neznanje ali

neizkušenost (deficit kompetentnosti) na eni in nemoralnost ali malomarnost (deficit integritete) na drugi strani. Zaradi teh drugih odklonov tudi osredotočenost na resnično sistemske, politične, organizacijske ali institucionalne korupcije zgublja ostrino, omejevanje korupcije pa učinkovitost.

V luči zgoraj povedanega je potrebno najprej postaviti jasno ločnico med različnimi vrstami korupcije:

- **Administrativna korupcija:** administrativna ali birokratska korupcija (nekateri jo poimenujejo tudi "cestna korupcija") se izraža v klasičnih oblikah dajanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih ali nedovoljenih daril s strani javnih uslužbencev

"nižjega ranga" pri nujenju ali izvajanju javnih storitev (običajno gre za "vsakodnevno" manjšo korupcijo v interakcijah med prebivalstvom in javnim sektorjem na področju policije, šolstva, zdravstva, v inšpekcijskih postopkih, pri pridobivanju različnih upravnih dovoljenj ipd.).

- ▶ **Korupcija belih ovratnikov:** obsega politično korupcijo, nedovoljeno lobiranje, zlorabe pooblastil za osebno korist s strani managerjev korporacij, funkcionarjev in uradnikov na visokih položajih (na državnem in lokalnem nivoju) ter visoke nedovoljene koristi. Ključen element korupcije belih ovratnikov je vpletenost pomembnih nosilcev javnih pooblastil (ali moči vodilnih posameznikov v gospodarstvu) v povezavi s kapitalskimi interesi ter pogosto z ozadji organiziranega gospodarskega in javno-finančnega kriminala. V kazensko-pravnem smislu se visoka korupcija kaže skozi kazniva dejanja podkupovanja v javnem in zasebnem sektorju, nedovoljenega posredovanja, zlorabe pooblastil ter različnih oblik kršitev predpisov s področja financiranja političnih strank, lobiranja in podobno.
- ▶ **Sistemska, organizacijska oziroma institucionalna korupcija je:**
 - ▶ vsako doseganje ali ustvarjanje normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pogojev oziroma okoliščin zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi uradnim in drugim fizičnim ali pravnim osebam v škodo javnih sredstev,
 - ▶ vsaka druga oblika izkoriščanja normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pristojnosti, pomanjkljivosti, nekonsistentnosti ali neusklajenosti, vključno z neupoštevanjem ali neodzivanjem na uradne ugotovitve in pozive pristojnih nadzorstvenih organov in
 - ▶ vsako ponavljajoče ali trajajoče opuščanje uporabe nadzorstvenih in samoregulativnih postopkov ter ukrepov zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi zase ali za druge osebe v škodo javnih sredstev ali javnega interesa.

Pri sistemske korupcije, katere - kot bomo videli v nadaljevanju - omejevanje je za Republiko Slovenijo ključno, je potrebno dodatno opredeliti, da gre za stanje, ko posamezniki ali interesne skupine (bodisi z vidika interesov organiziranega kriminala, kapitala, interesnih skupin/organizacij, oblasti) ustvarijo okolje, v katerem načrtno in sistematično izkoriščajo institucionalne organizacijske, kadrovske ali druge mehanizme moči za uresničevanje koruptivnih, nezakonitih, neetičnih, kriminalnih in drugih podobnih namenov in ciljev. Za pripravljano fazo tega stanja so značilni bolj ali manj izrazito zanemarjanje ali zmanjševanje pomembnosti pravnih in etičnih norm, pojavljanje in razvoj manjših interesnih skupin (klik), ki se hočejo okoristiti na račun drugih (klikarstvo),

nameščanje zastopnikov klik na javne funkcije, nezakonite in neetične zahteve uradnim osebam pri opravljanju njihovih javnih nalog, spodkopavanje medsebojnih odnosov, ustvarjanje okolja strahu, sumničenja, negotovosti,... z vsem tem pa tudi razkrajanje notranje kulture organizacije, institucije, sistema. Kar sčasoma ustvari globok prepad in konflikt med deklariranimi institucionaliziranimi vrednotami na eni ter prikritimi koruptivnimi nameni in cilji vplivnih posameznikov in skupin na drugi strani. To je stanje, v katerem organizacija, sistem, institucija, ... navzven sicer daje videz, da še naprej deluje v skladu s predpisi, uradno politiko, poslanstvom in cilji, v resnici pa je notranje razklana, zaradi česar je delovanje v takšnih okoliščinah škodljivo za javno dobro, uresničevanje javnega interesa in poslanstva je bistveno manj učinkovito in manj uspešno. Takšno stanje slej ko prej privede do grobih kršitev temeljnih načel pravne in socialne države, ogrožanja človekovih pravic in temeljev demokratičnega družbenega reda. To je okolje v katerem organizacija, institucija oziroma sistem dejansko postane ujetnik / plen ("state capture") posameznikov, interesnih skupin oziroma klik, ki delujejo v lastnem, ozkem interesu. Zunanji znaki takšnega stanja v javnih institucijah se kažejo kot zelo nizka raven integritete, preglednosti ter odgovornost za pravno varovane in etično utemeljene vrednote demokratične družbe, po drugi strani pa kot zelo nizka raven zaupanja javnosti v institucije.

Velja poudariti, da je administrativno korupcijo in celo korupcijo belih ovratnikov mogoče uspešno omejevati skozi sistematično in učinkovito delovanje preiskovalnih in pravosodnih organov, z ustreznimi notranjimi nadzornimi in preventivnimi mehanizmi ter ustreznim vodenjem javnega sektorja. Povedano drugače: zoper administrativno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov je mogoč kazensko-pravni odziv (v primeru slednje samo, če so organi odkrivanja in pregona ustrezno usposobljeni, opremljeni in neodvisni od dnevne politike), medtem ko omejevanje sistemske korupcije zahteva celovit in sistematičen odziv v vseh porah javnega in političnega življenja - v krepitvi institucij pravne države, politične in pravne kulture, integritete delovanja javnega sektorja in odgovornosti korporativnega upravljanja in delovanja. Tega pa je sposobna

Na svetovni ravni korupcija letno povzroči neposredno škodo v višini 5% svetovnega BDP.

malokatera družba. Dejstvo je, da je v bližnji preteklosti le malo ali skoraj nič "zgodb o uspehu" držav, ki so se izvile iz primeža sistemske korupcije. Nasploh velja, da je v zadnjem desetletju tako na globalni kot evropski ravni - kljub precejšnji internacionalizaciji problema - omejevanje korupcije relativno neuspešno.

Enako kot tipologijo in razširjenost korupcije je težko meriti škodo, ki jo ta povzroča. Po podatkih, ki jih beležijo Združeni narodi, International Chamber of Commerce, Transparency International, UN Global Compact, in World Economic Forum, zgolj neposredna škoda korupcije predstavlja 5%

svetovnega BDP letno. Po podatkih za območje EU27 se letno zaradi korupcije izgubi 1% BDP, oziroma 120 milijard EUR letno, večinoma na področju javnih naročil. Glede na dejstvo, da se po razširjenosti korupcije in uspešnosti njenega omejevanja Slovenija uvršča na spodnjo polovico lestvice držav EU, je mogoča (zelo posplošena) ocena, da Slovenija letno zaradi različnih oblik korupcije v javnem in zasebnem sektorju letno izgublja med 1.5% in 2% BDP.

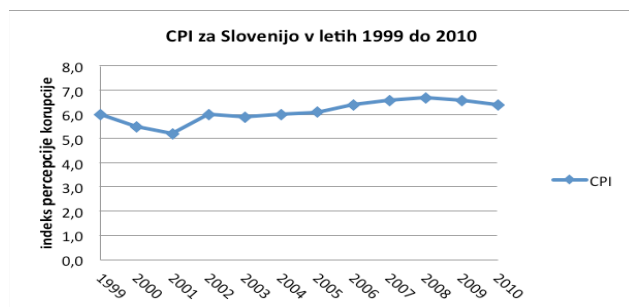
Po nekaterih ocenah Slovenija letno zaradi različnih oblik korupcije v javnem in zasebnem sektorju izgubi med 1.5% - 2% BDP.

Nekateri statistični kazalci stanja korupcije v Republiki Sloveniji

Indeks Transparency International

Ko razpravljamo o razširjenosti korupcije, se običajno opiramo na rezultate raziskave Indeks percepcije korupcije, ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI). Gre za mednarodno najbolj razpoznavno in tudi verodostojno vse-svetovno primerljivo analizo. Vseeno pa je potrebno biti previden. Omenjeni indeks namreč ni prilagojen zaznavi sistemskih koruptivnih tveganj in ima nekaj metodoloških pomanjkljivosti, čeprav nedvomno še vedno velja za verodostojno primerjalno mednarodno lestvico. Težava Indeksa percepcije korupcije je namreč v tem, da je kompoziten oz. sestavljen indeks. Indeks seštevaja rezultate različnih raziskav korupcije, pri tem pa ne loči med 'cestno' in sistemsko korupcijo. Poudarjamo, da je Indeks percepcije korupcije kazalec, ki ne meri realnosti korupcije v razvitih družbah, kamor prištevamo tudi Slovenijo, ali pa jo meri zgolj deloma. Drugi mednarodni instrument - Globalni indeks integritete (Global Integrity Index) - je metodološko bolj izpopolnjen in bi lahko ponudil bolj realno in celovito sliko stanja v Sloveniji; žal pa je naša država ena redkih, ki jo ta indeks ne zajema in ne vključuje v svoje študije (komisija se bo v prihodnosti trudila, da bi Slovenijo uvrstili med ocenjevane države tudi pri tej organizaciji).

Spodaj podajamo ocene Republike Slovenije, ki jih je dosegla v vseh do sedaj izvedenih merjenjih oziroma ocenah, ki jih je izvedla TI.



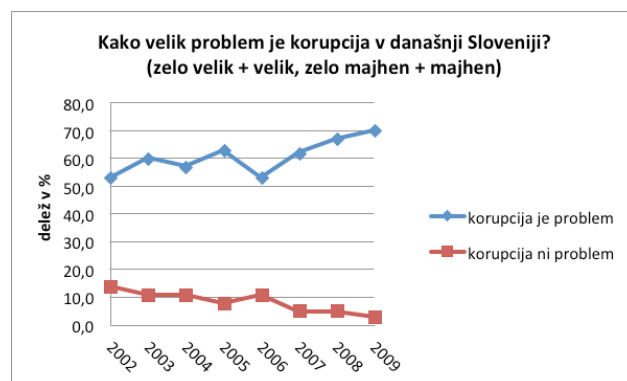
Iz grafa je razvidno, da se je RS v raziskavi Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index, CPI), ki jo izvaja TI, uvrščala sorazmerno dobro, ali celo

zelo dobro. V letu 1999, ko je bila v raziskavo vključena prvič, je na lestvici od 0 do 10 (ocena deset pomeni, da korupcije v določeni državi praktično ni zaslediti) dosegla rezultat 6,0 in se uvrstila na 25. mesto. V letu 2001 je dosegla doslej najnižji rezultat 5,2 (uvrstila se je na 34. mesto). Podatki raziskave CPI kažejo, da se je raven korupcije v RS od leta 2003 pa do leta 2008 vztrajno zmanjševala – leta 2003 je RS dosegla rezultat 5,9 (zasedla je 29. mesto) in leta 2008 6,7 (zasedla je 26. mesto), doslej najboljši, lahko rečemo, da celo izjemno dober rezultat. V letu 2009 je dosegla rezultat 6,6 in v letu 2010, pri zadnjem merjenju, 6,4. Ne glede na to, da rezultat RS v zadnjih dveh letih pada, še zmeraj velja, da je takšen rezultat zadovoljiv - predvsem v svetovnem merilu, medtem, ko se med državami EU27 nahajamo nekoliko pod povprečjem.

Javno mnenje o korupciji v slovenski in evropski perspektivi

V izrazitem nasprotju z ocenami TI so ocene prebivalstva RS. Iz spodnjega grafa je razvidno, da delež prebivalstva RS, ki ocenjuje, da predstavlja korupcija v RS zelo velik ali velik problem vse od leta 2006 vztrajno narašča, leta 2009, ko je bilo izvedeno zadnje merjenje, se je s to oceno strinjalo kar 70 % anketirancev (opraviti imamo z reprezentativnim vzorcem), da je korupcija zelo majhen ali majhen problem pa so se strinjali le 3 %.

Ocene prebivalstva o razširjenosti korupcije v RS



Vir: raziskave Stališča o korupciji, ki jih je po naročilu KPK od leta 2002 do leta 2009 izvajal Center za raziskave javnega mnenja

Sicer velja, da se delež prebivalstva, ki ocenjuje, da korupcija v RS ni problem, vztrajno zmanjšuje, da je bil ta delež zmeraj zanemarljivo majhen in da je, na drugi strani, delež prebivalstva, ki ocenjuje, da je korupcija v RS zelo velik ali velik problem, zmeraj presegal 50 %. Če bi danes izvedli raziskavo, v kateri bi zastavili isto vprašanje, bi bil delež kritičnih ocenjevalcev korupcijskih razmer v RS zagotovo na podobni – ali višji – ravni. Trend poslabševanja potrjujejo tudi raziskave Slovenskega javnega mnenja. Tako je na vprašanje o razširjenosti korupcije v javnih službah v Sloveniji leta 2003 45 % anketirancev odgovorilo, da to počne večina ali skoraj vsi, 41 % jih je ocenilo da je v korupcijo vpletenih kar nekaj ljudi, da pa to ne počne noben ali jih to počne le nekaj, pa 10 %. Leta 2009 je delež anketirancev, ki ocenjujejo, da to počne večina ali skoraj vsi, zrasel na 48 %, da je v korupcijo vpletenih

kar nekaj javnih uslužbencev 42 %, da v korupcijo ni vpleten nihče ali skoraj nihče pa jih meni 9 %.

Ocene prebivalstva članic EU o problemu korupcije

Korupcija je velik problem v "naši" državi			
	EB72.4 Sept/Oct 2009	EB68.2 Oct/Nov 2007	Razlika
EU27	78%	75%	+3
FI	51%	25%	+26
AT	61%	47%	+14
MT	95%	84%	+11
UK	74%	65%	+9
FR	73%	65%	+8
BE	78%	71%	+7
NL	51%	44%	+7
IE	85%	79%	+6
BG	97%	92%	+5
ES	88%	83%	+5
SI	94%	89%	+5
CY	94%	90%	+4
EE	82%	78%	+4
CZ	88%	86%	+2
LV	84%	82%	+2
PL	81%	79%	+2
EL	98%	97%	+1
LT	86%	85%	+1
HU	96%	95%	+1
DK	22%	22%	=
DE	75%	75%	=
IT	83%	84%	-1
PT	93%	95%	-2
RO	93%	95%	-2
SK	83%	88%	-5
SE	37%	44%	-7
LU	45%	58%	-13

Vir: European Commission: Eurobarometer: Attitudes of Europeans towards corruption Summary report, 2009

V letu 2007 je kar 89% ljudi menilo, da je korupcija v Sloveniji velik problem, medtem ko se je v letu 2009 ta odstotek še povišal za 5%, kar znaša 94%. Čeprav gre za podatke, ki se zbirajo na dve leti in jih torej za leto 2010 ni, za letos pa še niso izkazani, jih ni mogoče spregledati.

Pomenljiv - in v slovenski javnosti ter stroki pogosto spregledan - je podatek, da Slovenija med članicami Evropske unije sodi med šest "najslabše" uvrščenih držav, po po mnenju prebivalstva o problemu korupcije. Po drugi strani pa je podatek pomemben, ker kaže na to, da je po mnenju prebivalstva korupcija velik problem v večini evropskih držav - in sicer na lokalnem in državnem nivoju. Del teh rezultatov je gotovo mogoče pripisati tudi splošnemu stanju družbe, politike, krize in spremljajočega vsesplošnega

upadanja zaupanja ljudi v politične, demokratične in pravne institucije.

Ne glede na to, pa je ta trend - toliko bolj v Sloveniji - brez najmanjšega dvoma zaskrbljujoč. Poleg tega je protisloven. Protisloven je z vidika vsaj treh značilnosti oz. procesov. Prvič, je v izrazitem nasprotju s podatki TI. Drugič, protisloven je z vidika rastoče kupne moči

Samo v štirih članicah EU je prebivalstvo bolj zaskrbljeno zaradi razširjenosti korupcije kot v Sloveniji.

prebivalstva, ki je težko verjetna, če je družba prežeta s korupcijo, v kar je, kot pričajo zgoraj podane številke, sicer prepričano prebivalstvo RS. In tretjič,

obstaja izrazit razkorak med oceno prebivalstva o razširjenosti korupcije v Republiki Sloveniji in med dejansko statistiko kazenskega pregona v primeru korupcijskih kaznivih dejanj. Slednja je - v luči celotne kriminalitetne statistike in tudi v luči prejetih prijav na KPK - zanemarljiva.

Kriminalitetna statistika

V izrazitem nasprotju z mnenjem prebivalstva o razširjenosti oziroma problemu korupcije v Republiki Sloveniji, so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije. Slednja so namreč zanemarljiva. Če bi se osredotočili zgolj na te podatke, je korupcija v kazensko-pravnem smislu dejansko neobstoječ problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji

Izrazito drugačno sliko od javnega mnenja kaže uradna statistika kaznivih dejanj, po kateri korupcije v Sloveniji skoraj ni.

in še posebej, če pogledamo obsodilne sodbe - v letu 2010 sta bili dve (!). Določen (pogosto celo velik) razkorak obstaja tudi v drugih evropskih državah - namreč, prepričanje javnosti o večji

razširjenosti korupcije, kot jo izkazujejo uradne statistike. Vendarle je potrebno poudariti, da je ta razkorak v večini evropskih držav manjši in da je obsodb za korupcijska dejanja v državah, ki se na lestvici TI uvrščajo višje in veljajo za države z malo korupcije, več kot v Sloveniji.

Kot rečeno, spodaj prikazani podatki kažejo na izjemen razkorak med percepcijo razširjenosti korupcije s strani prebivalstva ter zelo visokim pripadom prijav na Komisijo za preprečevanje korupcije (celoviti podatki s tega področja so prikazani v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila) na eni strani ter izrazito majhnim številom pravnomočno zaključenih primerov pred pravosodnimi organi na drugi strani. Razlage so lahko različne, vsekakor pa je na mestu vprašanje o učinkovitosti oziroma neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja na področju korupcijskih kaznivih dejanj. Vendar je treba biti tudi pri tej oceni zadržan. Zgolj del prijav, prejetih in obdelanih na komisiji, dejansko vsebuje razloge za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje - kot je razvidno iz podatkov v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila. Po drugi strani pa se kar nekaj prijav razvije v druga kazniva

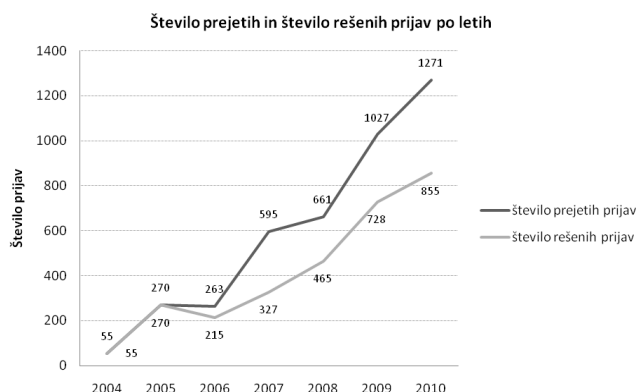
dejanja, ne samo tipična dejanja jemanja in dajanja podkupnine. Ne glede na to, je mogoče zaključiti, da korupcijska kazniva dejanja v celotni kriminalitetni statistiki predstavljajo zanemarljiv delež. Toliko bolj, ker se - še tistih nekaj - praviloma (in z redkimi izjemami) ne nanaša na področje visoke korupcije ali na področje velikih javnih naročil. Preostali del prijav, ki jih prejme komisija, v večini primerov ne ustreza zakonskim znakom kriminalitetnih pojavov: kaznivih dejanj ali prekrškov.

KORUPCIJSKA KAZNIVA DEJANJA	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POLICIJA						
ŠTEVILO KAZNIVIH DEJANJ	17	44	19	18	231	71
VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO						
PREJETE OVADBE	32	39	76	74	104	82
OVADBE V DELU**	70	67	104	105	130	131
ZAVRŽENE OVADBE	30*	26	63	59	39	65
OBTOŽNI PREDLOGI	2	1	7	5	3	7
NEPOSREDNE OBTOŽBE	1	0	0	2	0	1
ZAHTEVE ZA PREISKAVE	11	14	7	18	11	17
PRISTOJNA SODIŠČA						
OBSODILNA SODBA	12	10	1	10	8	2
OPROSTILNA SODBA	16	6	0	5	1	7
ZAVRNILNA SODBA	3	2	0	1	1	2

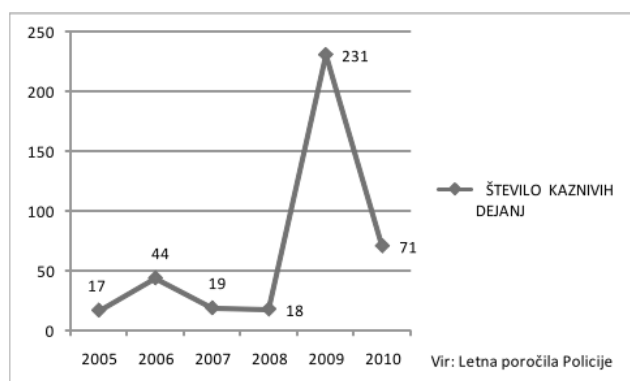
* V število so vključene ovadbe tako zoper fizične kot pravne osebe

** Število ovadbo v delu sestoji iz števila novo-prejetih ovadbo in prenesenih ovadbo iz prejšnjih let

Prikaz obravnavanih prijav na Komisiji za preprečevanje korupcije

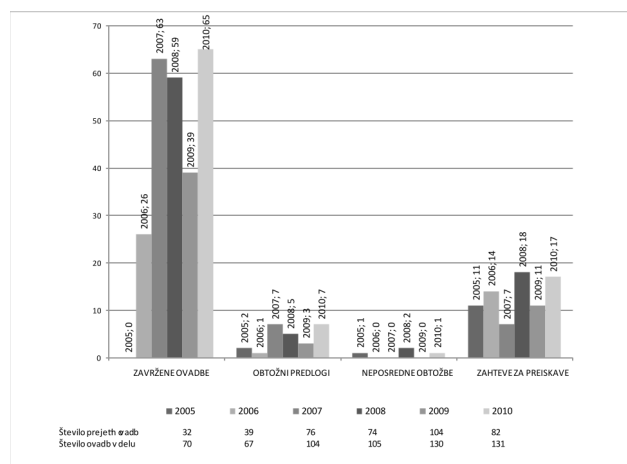


Število korupcijskih kaznivih dejanj po letih (Policija)

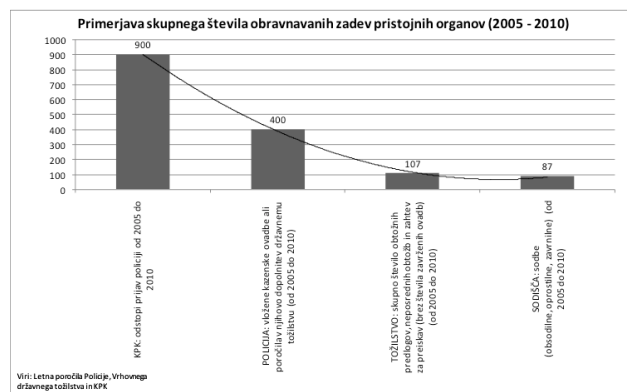
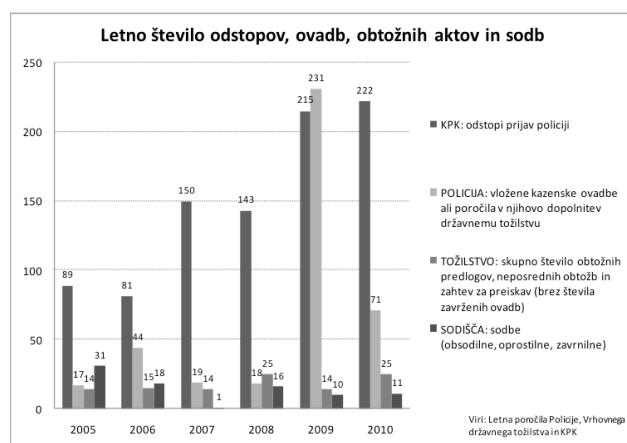


Vir: Letna poročila Policije in Vrhovnega državnega tožilstva (opomba: veliko število kaznivih dejanj v letu 2009 (231) gre pripisati enemu primeru administrativne korupcije, ki pa je imel za posledico več ovadb za istovrstna KD zoper isto osebo oziroma isto skupino oseb).

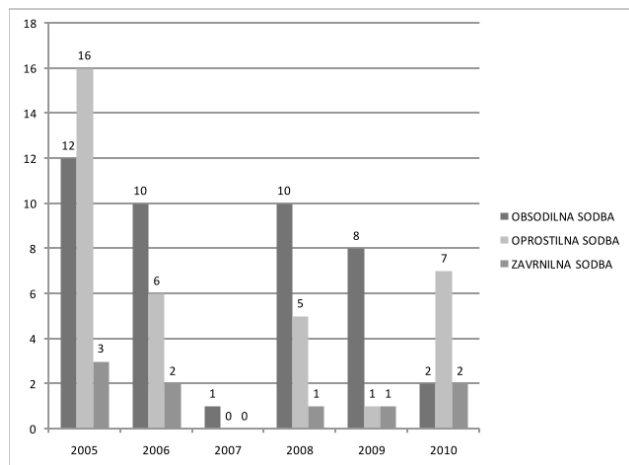
Število procesnih dejanj s področja korupcije (po organih)



Vir: Letna poročila Policije in Vrhovnega državnega tožilstva



Letna primerjava med številom obsodilnih, oprostilnih in zavrnilnih sodb v primeru korupcijskih kaznivih dejanj (sodišča)



Vir: Letna poročila Policije in Vrhovnega državnega tožilstva

Korupcija in učinkovitost notranjega nadzora nad porabo javnih sredstev

Kakovosten nadzor nad porabo javnih sredstev - ne samo z vidika zakonitosti ampak tudi smotrnosti - je po mednarodnih standardih (s posebnim poudarkom na priporočilih OECD) eden izmed elementov odkrivanja in preprečevanja korupcije v povezavi z javnimi sredstvi. Kot je zapisano v Strategiji razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015, ki jo je sprejela vlada, je "Notranji nadzor javnih financ odgovornost vlade in predstavlja neprekinjeno delovanje predstojnikov oziroma poslovnih organov uporabnikov proračunov in vseh drugih javnih uslužbencev z namenom obvladovanja tveganj in zagotavljanja doseganja ciljev poslovanja upoštevajoč načela zakonitosti, smotrnosti, preprečevanje goljufij in korupcije." V istem dokumentu Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna ugotavlja, da notranje revidiranje v Republiki Sloveniji v nasprotju s predpisi še vedno ni zagotovljeno vsem uporabnikom proračuna. Notranje revizijske službe so v glavnem organizirane le pri večjih neposrednih uporabnikih državnega proračuna kot so denimo ministrstva, poleg tega pa so praviloma kadrovsko šibke in zato neustrezne dejanskim potrebam dajanja zagotovil o notranjih kontrolah.

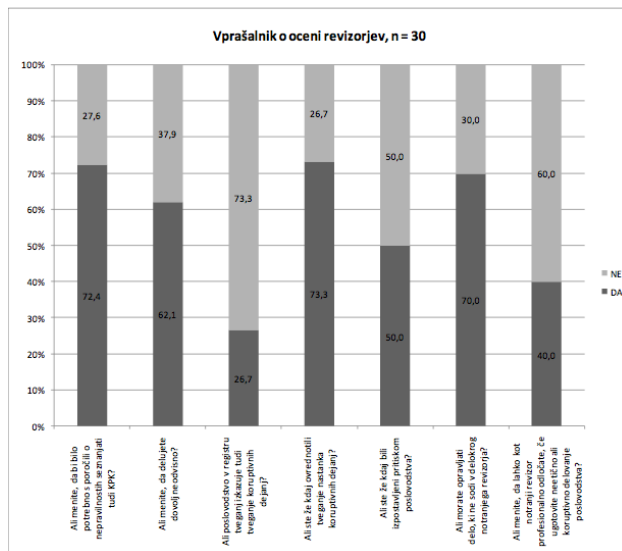
Ob tem velja poudariti, da je sistem javnega naročanja institucionalno neposredno ali posredno pod nadzorom več institucij: Računskega sodišča, Državne revizijske komisije, Urada za nadzor proračuna, ter precejšnjega števila notranjih revizorjev po posameznih državnih organih. Komisija ne more ocenjevati

Uradne institucije, pristojne za zakonitost in smotrnost porabe proračunskih sredstev letno skupaj ne podajo niti deset kazenskih ovadb povezanih s sumi korupcije, čeprav tovrstna tveganja zaznavajo.

učinkovitosti ali neučinkovitosti tega sistema; obstaja pa jasna indikacija, da ni usposobljen za odkrivanja korupcijskih tveganj in konkretnih sumov koruptivnih

kaznivih dejanj. Celoten institucionalni sistem nadzora nad porabo javnih sredstev letno ne poda niti dvomestnega števila kazenskih ovadb s področja korupcije.

Komisija je pri srečanju z notranjimi revizorji pri pripravi metodologije za načrte integritete izvedla kratko anketo, iz katere izhajajo zaskrbljujoči rezultati (spodaj).



Korupcija, integriteta javnega sektorja in kvaliteta vladanja ter zaupanje v institucije

(Ne)kakovost institucionalnega okolja in korupcija v RS zavirata gospodarsko dejavnost

Kakovost institucionalnega okolja je tesno povezana z zmožnostjo vzdržne gospodarske rasti. Obenem pa velja tudi to, da so kazalci kakovostnega vladanja (good governance), integritete javnega sektorja, vladavine prava in omejevanja korupcije medsebojno tesno povezani.

Tabela 1: Matrika korelacij med različnimi razsežji vladanja (EU 27)

	politična participacija	politična stabilnost	učinkovitost vlade	kakovost regulative	vladavina zakona	nadzor korupcije
politična participacija	1	0,622**	0,924**	0,889**	0,944**	0,938**
politična stabilnost		1	0,636**	0,587**	0,630**	0,618**
učinkovitost vlade			1	0,929**	0,963**	0,944**
kakovost regulative				1	0,921**	0,900**
vladavina zakona					1	0,961**
nadzor korupcije						1

** rezultati so visoko statistično značilni (na ravni 0,01)

Vir podatkov: GRICS: Kauffman, Kraay, and Mastruzzi (2009).

Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance

Indicators, 1996-2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978 (Tomšič in Vehovar, 2009, izračun avtorjev).

Prav tako obstaja tesna povezanost med ravni bruto domačega dohodka, izraženega v primerjalni kupni moči, kakovosti vladanja, integritete javnega sektorja, vladavine prava in omejevanja korupcije kot je razvidno iz Tabele 2.

Tabela 2: Matrika korelacij med višino bruto domačega proizvoda (BDP) in razsežji kakovosti vladanja (EU 27)

	BDP	politična participacija	politična stabilnost	učinkovitost vlade	kakovost regulative	vladavina zakona	nadzor korupcije
BDP	1	0,823**	0,537**	0,752**	0,744**	0,796**	0,816**

** rezultati so visoko statistično značilni (na ravni 0,01) Vira podatkov: GDP PPP: World Development Report 2009 (2009) /podatki o višini BDP so iz leta 2007/. The World Bank. Selected Indicators. GRICS: Kauffman, Kraay, and Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978 (Tomšič in Vehovar, 2009, izračun avtorjev).

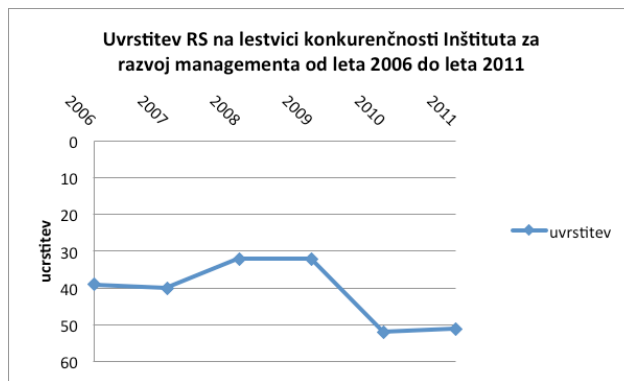
Poudarjamo, da je stopnja povezanosti med vsemi spremenljivkami izjemno visoka. Glede na navedeno se zastavlja vprašanje, kakšna je kakovost institucionalnega okolja v RS. V kakšni meri je konkurenčnost gospodarstva pogojena z integriteto javnega sektorja, vladavino prava in omejevanjem korupcije?

Konkurenčnost gospodarstva v RS upada. Tudi zaradi korupcije?

Po vseh meritvah konkurenčnost gospodarstva v RS v zadnjih letih naglo upada. Ta trend je mogoče jasno razbrati iz rezultatov raziskave o konkurenčnosti, ki jo izvaja Inštitut za razvoj managementa iz Lausanne (IMD), Letopisa svetovne konkurenčnosti (WVY) ter, čeprav ne tako izrazito, iz rezultatov raziskave o konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma iz Ženeve (WEF) Poročilo o globalni konkurenčnosti (GCR). Komisija ne ocenjuje verodostojnosti tovrstnih analiz, niti se ne opredeljuje do posameznega ekonomskega modela; spodnje kazalce izpostavljamo zgolj zato, ker obsegajo tudi podatke, neposredno povezane z oceno korupcije z vidika gospodarskega poslovanja Republike Slovenije in izkazujejo korupcijo kot enega pomembnih dejavnikov omejevanja konkurenčnosti države v mednarodnem okolju.

Padec konkurenčnosti gospodarstva RS je jasno razviden iz naslednjega grafa.

Graf: Uvrstitev RS na lestvici konkurenčnosti od leta 2006 do leta 2011



Vir: Poročilo Inštituta za razvoj managementa Letopis svetovne konkurenčnosti 2010 in tiskovna konferenca Inštituta za ekonomske raziskave 18. maja 2011.

Poudarjamo, da je RS med leti 2009 in 2010 padla z 32. mesta v skupni razvrstitvi na 52. Torej za 20 mest (v raziskavo je bilo vključenih 58 držav). Najnovejši rezultati, ki so bili posredovani javnosti pred nekaj dnevi, kažejo, da je RS svoj položaj v letu 2011 izboljšala le za eno mesto. Iz tega sledi, da je kakovost institucionalnega okolja, v katerem delujejo podjetja v RS, izjemno slaba.

O padcu konkurenčnosti RS priča tudi raziskava Svetovnega gospodarskega foruma. NjeIMD, ki smo jih povzeli zgoraj. V raziskavi Svetovnega gospodarskega foruma je RS od leta 2008 pa do leta 2009 izgubila 8 mest, s 37. je padla na 45. mesto (v raziskavo je bilo vključenih 139 držav). Sicer je trend jasn - RS izgublja v obeh raziskavah že vse od takrat, ko je bila vanje tudi vključena.

V nadaljevanju navajamo nekaj izbranih kazalcev, ki kažejo, da imamo v RS v veliko večji meri opraviti s sistemsko korupcijo, ki ima izrazito negativne razvojne učinke, kot pa s korupcijo malega človeka.

Sledijo poudarki iz raziskave IMD v letu 2010. V spodnjo primerjavo smo vključili Švedsko, ki je v raziskavi zasedla skupno 6. mesto, Nemčijo (16. mesto), Estonijo (34. mesto), Italijo (40. mesto), Grčijo (46. mesto), Slovenijo (52. mesto) in Romunijo (54. mesto). Raziskava je vključevala tako 'objektivne' podatke, kot je podatek o višini bruto domačega proizvoda, kot 'subjektivne' podatke. V primeru slednjih gre za odgovore managerjev, ki so na lestvici od 1 do 6 ocenjevali razmere in okolje, v katerem deluje gospodarstvo v posamezni državi. Povprečje odgovorov je bilo pretvorjeno v lestvico od 0 do 10. Ocena 10 označuje idealne poslovne razmere, ocena 0 pa najmanj zadovoljive. Kot zanimivost in v primerjavo navajamo, da so v primerjavo vključene države na lestvici percepcije korupcije Transparency International zasedle naslednja mesta: Švedska 4. mesto, Nemčija 15., Estonija 26., Slovenija 27., Italija 67. in Romunija 69. mesto. Neskladje med uvrstitvami v obeh raziskavah nakazuje, čeprav raziskavi nista neposredno primerljivi, da raziskavi merita različne vrste korupcije.

Iz Tabele 3 je razvidno, katera so tista področja delovanja vlade RS, ki na gospodarstvo v RS delujejo najbolj neugodno. Že v izhodišču pa moramo poudariti, da je bila RS v letu 2010 ocenjena izrazito slabo, precej slabše od npr. Estonije in pogosto slabše od Grčije in celo Romunije.

Republika Slovenija je bila slabše od 50. mesta uvrščena, ali pa ocenjena izrazito slabo, na naslednjih področjih: na področju upravljanja z javnimi financami, ki se bo, kot ocenjujejo anketirani managerji, v naslednjih dveh letih poslabšalo (RS zaseda 52. mesto); managerji ocenjujejo, da cena kapitala zavira poslovni razvoj podjetij v RS (52. mesto, z zelo nizko oceno 2.59); prav tako ocenjujejo, da ima politika centralne banke negativen vpliv na gospodarski razvoj (54. mesto, z oceno 4.55); da je raven prilagodljivosti vladnih politik na spremembe v gospodarstvu nizka (52. mesto, zelo nizka ocena 1.94); da se odločitve vlade ne udeležajo učinkovito (49. mesto, zelo nizka ocena 2.17); da je raven transparentnosti vladnih politik nizka (44. mesto, zelo nizka ocena 2.81); da birokracija zavira poslovno dejavnost (47. mesto, izjemno nizka ocena 1.55); da v RS obstajata podkupovanje in korupcija (34. mesto, a izjemno nizka ocena 2.50, kar pomeni, da slovenski managerji menijo, da je korupcije v RS zelo veliko); managerji v RS ocenjujejo, da protekcionizem škoduje njihovemu poslovanju (54. mesto in nizka ocena 3.62); da spodbude za investiranje niso privlačne za tuje investitorje (53. mesto, zelo nizka ocena 2.93); ocenjujejo, da predstavlja državna lastnina podjetij grožnjo poslovnim dejavnostim (54. mesto, ocena 3.51); da je zakonodaja, ki ureja konkurenčnost neučinkovita pri preprečitvi nepoštena konkurence (54. mesto in nizka ocena 3.48); da vzporedna siva ekonomija ovira gospodarski razvoj (50. mesto, zelo nizka ocena 2.29); da regulativa zavira poslovanje (49. mesto in nizka ocena 2.99); ter da sodstvo ne deluje pošteno (45. mesto, ocena 3.55).

Tabela 3: Uvrstitve in ocene RS in izbranih držav na področju kvalitete upravljanja države

	Švedska	Nemčija	Estonija	Italija	Grčija	Slovenija	Romunija
odločitve vlade se ne udeležajo učinkovito	3 6,21	19 4,49	9 5,64	41 2,85	48 2,28	49 2,17	38 3,21
raven transparentnosti vladnih politik je nizka	4 6,93	17 5,25	13 5,79	47 2,65	43 2,86	44 2,81	35 3,61
birokracija zavira poslovno dejavnost	6 4,64	27 2,90	7 4,62	44 1,65	49 1,33	47 1,55	41 1,88
obstaja podkupovanje in korupcija	4 7,82	16 6,45	24 5,32	37 2,11	38 1,98	34 2,50	49 1,29
zakonodaja s področja varstva konkurence pri omejevanju nepoštena konkurence	17 6,30	8 6,64	32 5,11	42 4,54	45 4,44	54 3,48	50 3,73
vzporedna siva ekonomija ovira gospodarski razvoj	14 5,72	21 5,18	33 3,81	48 2,53	46 2,84	50 2,29	54 1,74
sodstvo ne deluje učinkovito	2 8,59	11 7,94	24 6,22	47 3,28	29 5,46	45 3,55	51 2,32

Vir: Inštitut za razvoj managementa, Letopis svetovne konkurenčnosti 2010

Gornje ugotovitve se odlikavajo tudi na ravni poslovne učinkovitosti, kjer je RS zasedla 57. - predzadnje - mesto. Uvrstitev in ocene RS so razvidne iz Tabele 4.

Tabela 4: Uvrstitve in ocene RS in izbranih držav na področju poslovne učinkovitosti

	Švedska	Nemčija	Estonija	Italija	Grčija	Slovenija	Romunija
transparentnost finančnih institucij ni uveljavljena v dovolj veliki meri	20 6,02	33 5,24	22 5,82	51 3,68	36 5,13	48 4,11	54 3,56
regulativa financ in bančništva ni dovolj učinkovita	17 6,50	38 4,82	21 6,07	49 3,98	36 4,88	53 3,73	52 3,76
etične prakse se v podjetjih ne udeležajo	6 7,68	13 7,29	34 5,57	48 4,58	40 5,16	52 4,24	46 4,74
verodostojnost managerjev v družbi je nizka	14 6,60	48 4,67	27 5,86	40 5,25	44 5,01	56 3,41	32 5,71
nadzorni sveti so neučinkoviti pri nadzoru uprav podjetij	14 6,19	45 4,86	31 5,39	46 4,73	39 5,19	58 2,61	7 6,56
revizijske in računovodske prakse se pri poslovanju ne uporabljajo primerno	4 8,11	17 7,23	13 7,54	55 5,50	46 6,00	58 5,20	45 6,12

Vir: Inštitut za razvoj managementa, Letopis svetovne konkurenčnosti 2010

Tudi v kontekstu poslovne učinkovitosti se RS uvršča zelo slabo, Estonija je pogosto daleč pred nami, prav tako pa se pogosto najdemo v družbi Italije, Grčije in Romunije. Tudi slednji nas prehitvata v več kot enem razsežju. V celoti velja, da je raven poslovne učinkovitosti RS, glede na podatke iz Letopisa svetovne konkurenčnosti 2010 – in te podatke potrjujejo pravkar objavljeni rezultati te raziskave za leto 2011 – izjemno nizka. Kar je pomembno z vidika komisije je, da se Slovenija tudi (ali predvsem) pri kazalcih, ki so neposredno ali posredno povezani s korupcijo, integriteto javnega sektorja in kakovostjo vladanja, uvršča slabo ali najslabše.

Analiza finančnih tokov med zasebnim in javnim

Komisija je novembra 2010 od Uprave za javna plačila pridobila podatke o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov za obdobje od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010 in jih analizirala. Analiza je podrobneje predstavljena v nadaljevanju poročila (v poglavju o Službi za analitiko in informacijsko varnost).

Začetne analize so razkrile nekatere sporne prakse porabe proračunskih sredstev in izkazale več sistemskih korupcijski tveganj z vidika "ugrabitve države" (state capture), politične in sistemske korupcije:

- ▶ pri določenem krogu podjetij obstaja visoka korelacija med spremembami vlade na oblasti in izplačili proračunskih uporabnikov tem podjetjem,
- ▶ pri plačevanju nekaterih storitev (na primer farmacija, informatika, gradbeništvo) obstaja

izrazito nizka stopnja konkurenčnosti oziroma visoka stopnja monopolizacije trga;

- ▶ pri nekaterih storitvah (informatika, odvetništvo, notarji) obstaja zelo omejen krog subjektov, ki poslujejo z državo;
- ▶ na določenih področjih (na primer informatika, odvetništvo) državna uprava, še bolj pa različne agencije, javni zavodi, ustanove in skladi v nesorazmerno visokem deležu za opravljanje nalog najemajo zunanje izvajalce storitev, čeprav imajo za to že zaposlene ustrezne javne uslužbence;

Ob zgornjem je potrebno dodati, da je analiza v prvi fazi zajela samo neposredne proračunske uporabnike, ne pa tudi gospodarskih subjektov v večinski ali prevladajoči državni lasti. Šele skupna analiza bo dala dokončne podatke, ki jih bo mogoče tudi "poimensko" predstaviti javnosti.

Sklepna ocena komisije o stanju na področju korupcije v Republiki Sloveniji

Kot smo zapisali v uvodnem poglavju, je zaradi vrste metodoloških in realnih omejitev težko podati celovito in zelo natančno oceno stanja na področju korupcije v Republiki Sloveniji. Zaključki, ki sledijo, so rezultat presečišča javno dostopnih statistik uradnih organov in same komisije, različnih domačih in tujih ciljnih raziskav, predvsem pa zaznav komisije pri svojem delu; s poudarkom na nekaterih sistemskih primerih, ki jih je komisija pred meseci začela obravnavati, vendar še niso zaključeni ali pa so predmet predkazenskih postopkov.

Ocena korupcije z vidika različnih tipologij korupcije:

- ▶ Slovenija je država z relativno nizko stopnjo administrativne korupcije, če jo primerjamo z drugimi (post)tranzicijskimi državami v širši Evropi (članicami Sveta Evrope); to velja celo v primerjavi z nekaterimi starejšimi članicami EU (npr. Italija, Grčija);
- ▶ Glede korupcije belih ovratnikov določeni pokazatelji kažejo, da je Slovenija v boljšem položaju kot druge (post)tranzicijske države in primerljiva z nekaterimi starimi članicami EU (sredozemskega bazena). Ta oblika korupcije je v tesni povezavi s primeri gospodarskega in javno-finančnega kriminala, s katerim se Slovenija sooča zadnja leta;
- ▶ Pretekla in trenutna gospodarsko-finančna kriza je v Sloveniji razkrila dolgoletni razvoj sistemske / institucionalne korupcije.

Slovenija torej spada med države, ki imajo relativno malo administrativne korupcije (čeprav nekatere dejavnosti izstopajo - na primer področje urejanja okolja in prostora, spremembe namembnosti zemljišč, umeščanje prometne infrastrukture v prostor, gradnje, ...) in z nekaterimi drugimi državami EU primerljivo stopnjo korupcije belih ovratnikov. Administrativna

korupcija, ki se v (post)tranzicijskih državah kaže predvsem skozi "bagatelno" korupcijo na področju uniformirane policije, šolstva, zdravstva in nižjega uradništva, v Sloveniji ni pomemben oziroma resen problem. V nasprotju z državami z enako nizko ali nižjo stopnjo administrativne korupcije, je v Sloveniji, zaradi vrste razlogov v veliki meri pogojenih s procesom tranzicije in izrazito šibkimi nadzornimi institucijami ter (zadnja leta) nizko stopnjo zaupanja v institucije pravne države, največji problem sistemska korupcija, za katero obstajajo močni indikatorji.

V Sloveniji zaznavamo 12 od 13 indikatorjev, ki jih teorija našteva kot znak prisotnosti sistemske korupcije.

Med ključne dejavnike tveganja za sistemska korupcijo mednarodne institucije, teorija in praksa uvrščajo naslednje dejavnike:

- ▶ obstoj gospodarskih monopolov, kartelov in omejena konkurenca;
- ▶ veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti;
- ▶ politično obremenjeni procesi ekonomske liberalizacije in privatizacije;
- ▶ majhna verjetnost odkritja in kaznovanja (šibkost in pomanjkanje prioritet nadzornih institucij ter organov odkrivanja in pregona);
- ▶ dolgotrajni sodni postopki;
- ▶ institucionalna in politična negotovost (povezana s krizo, volitvami in nizkim zaupanjem v institucije pravne države in političnega sistema);
- ▶ neizdelan ali prenормiran sistem javnega naročanja s šibkim dejanskim nadzorom;
- ▶ nedodelan sistem notranjih revizij glede smotrnosti (ne samo skladnosti s predpisi) porabe javnega denarja;
- ▶ šibkost nadzornih organov v gospodarstvu in nezadostna korporativna kultura na področju skladnosti poslovanja;
- ▶ politizacija ali netransparentna privatizacija medijskega prostora;
- ▶ neučinkovit in netransparenten sistem financiranja podjetništva s strani finančnih institucij;
- ▶ vpliv lobijev na zakonodajni proces;
- ▶ netransparentnost javnih institucij oziroma nezadosten sistem dostopa do informacij.

V večji ali manjši obliki so v Sloveniji - z izjemo zadnjega - podani vsi zgoraj naštetih elementi.

Opozoriti velja na specifiko Slovenije, kjer drugače od drugih (post)tranzicijskih držav in večine članic EU, obstajajo indici, da sistemska korupcija krepi administrativno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov in ne obratno. V Sloveniji na primer razlog za administrativno korupcijo ni revščina ali izrazito nizke plače javnih uslužbencev. Je pa sistemska korupcija nevarna za nadaljnjo blokado razvoja in krepitev socialne in dohodkovne, posledično pa tudi pravne, in vse večje premoženjske neenakosti prebivalstva.

Prav tako v Sloveniji nismo priča izrazito šibki pravni državi, ki bi sama po sebi omogočala razrast sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov, ampak je trend obrnjen: sistemska korupcija

onemogoča optimalen razvoj pravne države. Ta ocena upošteva, da je v ozadju izstopajočih kazalnikov administrativne korupcije, ki jih zaznava komisija, dejansko politična oziroma sistemska korupcija. Vzroki sicer niso dovolj raziskani. Kot primere je mogoče navesti področje priprave nekaterih predpisov s področja gospodarstva in finančnih instrumentov, problem prostorske ureditve, poslovanje na področju gradbeništva in sprememb namembnosti zemljišč ali financiranje managerskih prevzemov s strani finančnih ustanov v večinski državni last.

Na to specifičnost Slovenije - v nasprotju z drugimi (post)tranzicijskimi državami - je treba biti pozoren pri uvajanju ukrepov za omejevanje korupcije. Prav tako poudarjamo, da korupcija v Sloveniji (še) nima enakih korenin kot jih ima korupcija belih ovratnikov ali sistemska korupcija v nekaterih starih članicah EU (npr. Italija). Veliko vlogo pri tem

igrajo - sicer legitimne - mrežne povezave na kapitalski, politični in interesni osnovi, ki so v Sloveniji zaradi njene majhnosti poseben problem. Če povzamemo bistvo v tem poglavju predstavljenih podatkov, je

možna ocena, da se v RS srečujemo s pomembnim upadanjem zaupanja med vsemi družbenimi, političnimi ter gospodarskimi akterji, kar destabilizira celoten družbeni, pravni, politični in gospodarski ustroj republike. Sestavni del upadanja zaupanja v razmerju do političnih in gospodarskih akterjev predstavlja občutenje prebivalstva, da je v državi vse več korupcije. Zaznave komisije pri njenem delu ter podatki mednarodnih ustanov kažejo, da ugotovitev o razširjanju korupcije v RS v njeni sistemski obliki tudi drži in je skrajno zaskrbljujoč. Podatki kažejo na to, da poslovno okolje v RS ni transparentno, v njem vztraja preveč privilegiranih akterjev, katerih financiranje poteka v skladu z mehanizmi, ki niso tržni, pač pa so utemeljeni na interesnih povezavah. Pri tem morda ne kaže prezreti, da so vse pogostejši indikatorji, da se je ta vzorec zdaj spustil do ravni višjega in ponekod tudi srednjega managementa v administraciji, kjer je očitno delovanje mrež, ustanavljanje lastnih podjetij, preko katerih javni uslužbenci za dokaj visoke zneske nudijo odplačne storitve, ki bi jih sicer pod enakimi pogoji morali zagotavljati vsaki zainteresirani pravni ali fizični osebi. V to skupino spada tudi nesankcioniran, čeprav pogosto očitni konflikt interesov med javnim in zasebnim oziroma izrabljanje službenega položaja za zasebne

V nasprotju s klasično administrativno korupcijo, ki v Sloveniji ne predstavlja neobvladljivega problema, je zaskrbljujoča stopnja sistemske korupcije in korupcije belih ovratnikov v povezavi z organiziranim gospodarskim kriminalom.

Veliko vlogo pri tem igrajo - sicer legitimne - mrežne povezave na kapitalski, politični in interesni osnovi, ki so v Sloveniji zaradi njene majhnosti poseben problem.

interese (tovrstno prepletanje javnega in zasebnega je mogoče zaznati predvsem na različnih nivojih - od lokalnega, povezanega z gradbeništvom, spremembami namembnosti zemljišč, pa do različnih odplačnih svetovanj in predavanj javnih uslužbencev in funkcionarjev; čeprav so s stališča "nevarnosti" različna, jim je skupna nizka stopnja integritete delovanja javnega sektorja in nezmožnost nadzornih mehanizmov preprečiti ali odkriti tovrstne pojave).

Med pozitivnimi premiki na institucionalnem in normativnem področju je treba v letu 2010 poleg sprejema ZIntPK omeniti ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada, krepitev sposobnosti policije na področju računalniške forenzike, predlagano reformo, ki naj bi okrepila posebno skupino državnih tožilcev, ter vzpostavitev specializiranih oddelkov sodišč za zahtevne primere. Zadnja dva projekta sicer še nista zaživela. Komisija prav tako pozdravlja predlog novele Kazenskega zakonika, ki naj bi med nova kazniva dejanja uvrstil tudi posebno inkriminacijo zlorabe javno-finančnih sredstev; prav tako je - vsaj na normativni ravni - prišlo do pomembnega premika v Zakonu o kazenskem postopku, ki je ponudil zakonsko možnost tesnejšega sodelovanja različnih preiskovalnih in nadzornih institucij v obliki ustanavljanja posebnih preiskovalnih skupin, ki združujejo različne nadzorne in preiskovalne institucije, pod vodstvom državnega tožilstva. Žal

je določba že dve leti zgolj mrtva črka na papirju. Prav tako očitno še ni političnega in strokovnega konsenza o nujnih normativnih in institucionalnih rešitvah na področju odvzema protipravno premoženjske koristi oziroma ugotavljanja izvora premoženja.

Pri krepitevi drugih nadzornih organov, ki so za omejevanje korupcije enako pomembni, bistvenega napredka ni bilo. Celo nasprotno: med negativne primere je mogoče šteti ponavljajoče se zaplete pri vzpostavljanju ustreznega samostojnega

Veliko nadzornih institucij, ki so z vidika omejevanja korupcijskih tveganj ključne - npr. UVK - še vedno nima ustreznega institucionalnega in pravnega okvirja za svoje delovanje.

delovanja Agencije za trg vrednostnih papirjev. Enako velja za delovanje večine - ne pa vseh - inšpekcijskih služb, ki se tudi skozi zaznave in prijave komisiji

Poslovno okolje v RS ni transparentno, v njem vztraja preveč privilegiranih akterjev, katerih financiranje poteka v skladu z mehanizmi, ki niso tržni, pač pa so utemeljeni na interesnih povezavah.

Po slabi učinkovitosti in pomanjkljivem normativnem okvirju na področju odvzema protipravne premoženjske koristi, se Slovenija uvršča na rep ne samo držav EU27, ampak tudi članic Sveta Evrope.

institucionalnega okvirja delovanja Urada za varstvo konkurence; nezadostne in deloma nedomišljene spremembe predpisov na področju javnega naročanja ter zapleti pri interpretaciji predpisov s področja

pojavljajo kot pomemben element administrativne korupcije, vendar na njihovem področju - z vidika obvladovanja korupcijskih tveganj in boljše sistemske organiziranosti - ni prišlo do kvalitativnih sprememb.

Izrazito pomanjkljivo je še vedno področje financiranja političnih strank, ki pomeni izrazito tveganje za sistemsko korupcijo in korupcijo belih ovratnikov in glede katerega bo Slovenija

še letos ponovno predmet posebne evalvacije s strani GRECA - glede na to, da zamuja z uresničitvijo njegovih priporočil. V postopku je sicer sprejem novele zakona, ki večinoma sledi priporočilom GRECA, vendar ni jasno, kdaj in v kakšni obliki bo sprejeta.

Predvsem pa bo njeno izvajanje v veliki meri odvisno od tega, ali bo nadzornemu organu - Računskemu sodišču - država zagotovila dejanske kapacitete za izvajanje nadzornih pristojnosti, ki naj bi mu jih novela prinesla.

V sklepu je mogoče zapisati, da je korupcija v Sloveniji večji problem, kot smo si pripravljeni priznati. Drži, da korupcija zaseda vse več prostora v javnem, političnem in strokovnem diskurzu, vendar te razprave pogosto niso konstruktivne. Zavzemanje za omejevanje korupcije pa je (pre)pogosto zgolj deklaratorne narave ali pa omejeno na "prepire" o učinkovitosti ali neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja. Tudi v strateških in razvojnih dokumentih, ki so v zadnjem

obdobju predstavljeni javnosti, vprašanja povezana s korupcijo, vladavino prava in delovanjem nadzornih, pravosodnih in represivnih institucij ostajajo "statična"

kategorija. Kot razvojni cilji Slovenije se izpostavljajo področja gospodarstva, kvalitete bivanja, socialne varnosti, tehnologije, znanosti, svobode in ekologije. To je razumljivo. Vendar komisija z vso resnostjo opozarja, da bodo vsi ti projekti težko izvedljivi, če si država ne prizna, da za razvoj potrebuje delujoč imunski sistem v obliki močne pravne države, delujočih nadzornih institucij ter več odgovornosti in integritete javnega sektorja.

Nezadostna ureditev nadzora nad financiranjem političnih strank še naprej predstavlja izrazito tveganje za sistemsko in politično korupcijo.

Krepitev institucij pravne države in dvig integritete javnega sektorja mora postati ena od razvojnih prioritet Slovenije.

O Komisiji za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v ZIntPK in v drugih zakonih. Položaj samostojnega državnega organa je komisija pridobila že z uveljavitvijo Zakona o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZPKor) 1. januarja 2004, ki je bil v veljavi do 5. junija 2010, ko je začel veljati ZIntPK.

Relativna samostojnost in neodvisnost komisije kot državnega organa se kaže v tem, da je komisija pri svojem delu in odločanju vezana zgolj na ustavo in zakon, teži njeni neodvisnosti in nepristranskosti pa daje njen položaj samostojnega organa v sistemu državne ureditve, saj pri svojem delu in odločitvah ni podrejena nobeni izmed treh vej oblasti, ampak je z njimi v razmerju »zavor in ravnovesij«¹ pri izvrševanju svojih pristojnosti. ZIntPK je zato, v nasprotju s prejšnjim zakonom, nekoliko drugače uredil izbirni postopek in imenovanje komisije, njeno sestavo, določil organ nadzora nad njenim delom in poslovanjem ter vsebino poročanja komisije organu nadzora.

Z uveljavitvijo ZIntPK sta se spremenila sestava in postopek imenovanja komisije kot kolegijskega organa. Komisija nima več petih članov, ki jih imenuje Državni zbor Republike Slovenije, ampak tri člane (predsednika in dva namestnika predsednika), ki jih po novem zakonu imenuje predsednik republike. Spremenjen je tudi izbirni postopek članov komisije. Po ZPKor je predsednika in namestnika predsednika predlagal predsednik republike, po enega člana komisije pa sodni svet, komisija Državnega zbora Republike Slovenije, pristojna za mandatno-volilne zadeve, in Vlada Republike Slovenije. Po ZIntPK kandidate za predsednika komisije in oba namestnika predsednika komisije predsedniku republike predlaga izbirna komisija, sestavljena iz petih članov, v katero po enega člana imenujejo Vlada Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije, neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, Sodni svet in Uradniški svet. S spremenjenim izbirnim postopkom in postopkom imenovanja članov komisije je še dodatno zagotovljena neodvisnost komisije oziroma njenih članov.

Naloge KPK

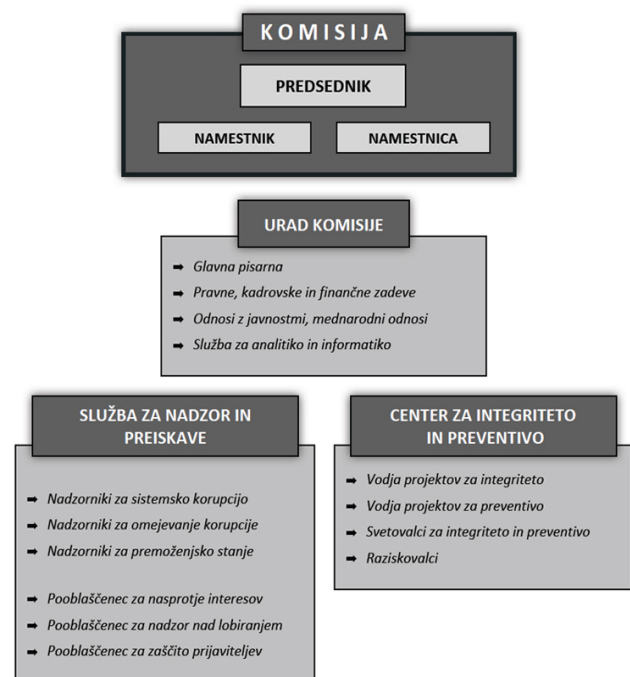
Z ZIntPK je zakonodajalec nadgradil že z ZPKor uveljavljeni model preprečevanja korupcije in posvetil dodatno pozornost krepitvi integritete v javnem sektorju in zagotavljanju transparentnosti njegovega delovanja. S tem želi zagotoviti in krepiti zaupanje v institucije in pravni red oziroma v pravno državo. ZIntPK je natančneje opredelil preventivne in nadzorstvene naloge komisije ter razširil njene pristojnosti. Glavni namen, ki ga ima komisija pri uresničevanju svojih pristojnosti, je krepitev delovanja pravne države (prim. 1. člen ZIntPK). Komisija z:

- ▶ omejevanjem in preprečevanjem korupcije ter nadzorom nad nezdružljivostjo funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi skuša zagotoviti neodvisno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij;
- ▶ uresničevanjem resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije, oblikovanjem strokovnih mnenj in standardov dobre prakse, nudenjem pomoči pri izobraževanju, zagotavljanju ozaveščenosti ter načrtovanju in ocenjevanju integritete na vseh ravneh spodbuja in krepí sposobnost posameznikov in institucij, da prevzamejo odgovornost za razvoj integritete in s tem tudi za preprečevanje in odkrivanje korupcije;
- ▶ nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjem, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov in koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem spodbuja in krepí transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev;
- ▶ določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja zagotovi transparentnost te dejavnosti na način, ki bo podpiral dobre prakse lobiranja ter omejeval in kaznoval neetične;
- ▶ zaščito prijaviteljev koruptivnih ravnanj spodbuja in krepí odkrivanje, preprečevanje ter odpravljanje koruptivnih ravnanj;
- ▶ uresničevanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije spodbuja, podpira in krepí sodelovanje ter strokovno pomoč pri preprečevanju in zatiranju korupcije na mednarodni ravni;
- ▶ spodbujanjem in krepitvijo sodelovanja državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: organi lokalne skupnosti), organizacij javnega sektorja, oseb z javnimi pooblastili, institucij civilne družbe, medijev ter pravnih in fizičnih oseb skrbi za krepitev integritete v Republiki Sloveniji, preprečevanje korupcije in

učinkovit odziv države proti vsem oblikam koruptivnih ravnanj.

ZIntPK je komisiji ponovno¹ dal pristojnosti na področju priprave načrtov integritete ter spremljanja njihovega delovanja. Na novo je določil pristojnosti na področju spremljanja transparentnosti dejavnosti lobiranja ter na področju vodenja prekrškovnih postopkov v zvezi s kršitvami posameznih obveznosti po ZIntPK. Izrecno je opredelil dolžnost vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe, ki jih sklepa javni sektor, ter nadzorstvene pristojnosti komisije v zvezi z izvajanjem te obveznosti. Z uvedbo nekaterih novih pristojnosti in področij nadzora je bilo povečano tudi število evidenc, ki jih komisija vodi. Nova pristojnost je še spremljanje mednarodne korupcije ter sodelovanje z neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja.

Organizacijska struktura



Komisija je s prehodom v leto 2011 spremenila svojo organizacijsko strukturo. Prešla je s klasične funkcijske organiziranosti v princip procesnega vodenja. Namen je učinkoviteje in uspešnejše izvajati nove pristojnosti komisije in tudi jasneje razmejiti preventivne in nadzorstvene naloge komisije.

S sprejetjem Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji

¹ Že ZPKor je v V. poglavju: Načrti integritete, ocena integritete in preverjanje delovanja institucij v skladu s sprejetim načrtom integritete (od 40. do 43. člena) uvedel obveznost priprave načrtov integritete ter obveznost komisije za pripravo smernic za njihovo pripravo, za usposabljanje za pripravo načrtov integritete ter za preverjanje sprejetja in izvajanja načrtov integritete, vendar je Ustavno sodišče RS z odločbo U-I-57/06-28, Uradni list RS, št. 33/2007, z dne 13. aprila 2007 zadržalo uporabo teh določb.

delovnih mest) na seji 11. marca 2011 je komisija svoje delo organizirala v treh notranjeorganizacijskih enotah: Uradu komisije, Službi za nadzor in preiskave ter Centru za integriteto in preventivo. S to notranjo organizacijo je nadomestila prejšnjo organiziranost komisije v kabinetu predsednika komisije, štirih sektorjih (sektor za konflikt interesov, preventivo, integriteto in lobiranje) in generalnem sekretariatu², saj iz delitve dela v praksi ni bila jasno razvidna razmejitev med nadzorstvenimi in preventivnimi pristojnostmi komisije med samimi sektorji.

Urad komisije

Urad komisije na podlagi 7. člena akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, poleg izvajanja administrativnih, kadrovskih, logističnih in finančnih nalog za celotno komisijo in nalog glavne pisarne, skrbi za sistemski razvoj protikorupcijske doktrine ter etike delovanja javnega sektorja, za usklajevanje priprave mnenj k predlogom zakonov ter drugih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi. Pripravlja tudi mnenja o usklajenosti z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije. Skrbi za usklajevanje evropskega in mednarodnega sodelovanja ter pripravo in izvedbo projektov, ki jih financirajo Evropska unija in druge tuje institucije. Usklajuje tudi sodelovanje z drugimi državnimi organi in organizacijami, z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije ter sodelovanje s podobnimi organi drugih držav in mednarodnih integracij ter z mednarodnimi profitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije. Urad nudi tudi metodološko, analitično in informacijsko podporo delu komisije in njenih notranjeorganizacijskih enot, skrbi za odnose z zunanjimi in notranjo javnostjo ter komuniciranje prek spletnih vsebin in opravlja druge naloge, potrebne za nemoteno delovanje komisije.

Seznam splošnih pravnih aktov komisije, sprejetih in objavljenih v Uradnem listu RS v letu 2010:

- ▶ Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 66/10),
- ▶ Pravilnik o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 53/10),
- ▶ Pravilnik o spremembi Pravilnika o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 73/10).

Seznam internih aktov komisije, sprejetih v mandatu prejšnje komisije do 1. oktobra 2010:

- ▶ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije,
- ▶ Sklep o uvrstitvi delovnih mest javnih uslužbencev Komisije za preprečevanje korupcije v plačne razrede,
- ▶ Kadrovski načrt za leto 2010–2011,

- ▶ Pravilnik o delovnem času v Komisiji za preprečevanje korupcije,
- ▶ Pravilnik o napredovanju uradnikov v nazive,
- ▶ Pravilnik o opravljanju dela na domu Komisije za preprečevanje korupcije,
- ▶ Navodilo o lastni dejavnosti Komisije za preprečevanje korupcije,
- ▶ Pravilnik o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitvah mobilne telefonije Komisije za preprečevanje korupcije.

Seznam internih aktov komisije, sprejetih v mandatu sedanje komisije po 1. oktobru 2010 in v prvem četrtletju leta 2011

- ▶ Sklep o razlagi poslovnika,
- ▶ Pravilnik o uporabi službenih mobilnih telefonov in storitvah mobilne telefonije Komisije za preprečevanje korupcije,
- ▶ Pravilnik o spremembi pravilnika o delovnem času v Komisiji za preprečevanje korupcije – ne velja več,
- ▶ Navodilo o ravnanju s prijavi in postopki obravnave suma korupcije ter kršitev določil ZIntPK,
- ▶ Navodilo o postopkih in ukrepih varovanja tajnih podatkov,
- ▶ Pravilnik o varovanju osebnih podatkov v Komisiji za preprečevanje korupcije,
- ▶ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije,
- ▶ Sklep o uvrstitvi delovnih mest javnih uslužbencev Komisije za preprečevanje korupcije v plačne razrede,
- ▶ Kadrovski načrt za leto 2011–2012,
- ▶ Pravilnik o uporabi službene telekomunikacijske, tehnične in strojne opreme Komisije za preprečevanje korupcije,
- ▶ Navodilo o opravljanju občasnega dela dijakov in študentov na Komisiji za preprečevanje korupcije,
- ▶ Pravilnik o delovnem času v Komisiji za preprečevanje korupcije,
- ▶ Pravilnik o popisu sredstev in obveznosti do virov sredstev Komisije za preprečevanje korupcije,
- ▶ Smernice za oblikovanje načrtov integritete.

Sporazumi z državnimi organi, sklenjeni v letu 2010 in prvem četrtletju leta 2011

- ▶ Sporazum o sodelovanju med Ministrstvom za notranje zadeve, Policijo, Inšpektoratom Republike Slovenije za notranje zadeve in Komisijo za preprečevanje korupcije na področju preprečevanja korupcije,
- ▶ Sporazum med Ministrstvom za finance, Upravo RS za javna plačila in Komisijo za preprečevanje korupcije o izmenjavi podatkov o plačilnih transakcijah,

² Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Komisije za preprečevanje korupcije s priložo Sistemizacija delovnih mest, sprejet na seji 19. julija 2010.

- ▶ Dogovor o sodelovanju med Ministrstvom za zunanje zadeve in Komisijo za preprečevanje korupcije na področju napotitve v mednarodno akademijo za boj proti korupciji.

Seznam veljavnih mednarodnih sporazumov

- ▶ Sporazum o sodelovanju med Nacionalno agencijo za integriteto Republike Romunije in Komisijo za preprečevanje korupcije (2008),
- ▶ Sporazum o sodelovanju med Direktoratom za protikorupcijsko iniciativo Republike Črne gore in Komisijo za preprečevanje korupcije Republike Slovenije (2009),
- ▶ Memoranduma o sodelovanju med Komisijo za ugotavljanje konflikta interesov Republike Črne gore in Komisijo za preprečevanje korupcije Republike Slovenije (2007),
- ▶ Sporazum o sodelovanju med Visokim inšpektoratom za prijave in nadzor premoženjskega stanja Republike Albanije in Komisijo za preprečevanje korupcije Republike Slovenije (2009),
- ▶ Sporazum o sodelovanju med Uradom za vladno etiko (OGE – Office of Government Ethics, ZDA) in Komisijo za preprečevanje korupcije (2005),
- ▶ Memorandum o sodelovanju na področju zatiranja korupcije med Razvojnim programom Združenih narodov (UNDP), Regionalnim centrom v Bratislavi in Komisijo za preprečevanje korupcije Republike Slovenije (2008).

Služba za nadzor in preiskave

V Službi za nadzor in preiskave (v nadaljevanju: SNAP) je zaposlenih 11 uslužbenecv. SNAP izvaja:

- ▶ nadzorstvene naloge komisije;
- ▶ vodi postopke nadzora in preiskav v povezavi s sumi koruptivnih ravnanj;
- ▶ obravnava prijave zahtev uradnim osebam za nezakonita in neetična ravnanja ;
- ▶ izvaja pristojnosti glede ugotavljanja nasprotja interesov, omejitev poslovanja, nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev in kršitve določb o lobiranju;
- ▶ ugotavlja dejansko stanje v zvezi s sumi korupcije v konkretnih zadevah;
- ▶ pripravlja in predlaga sprejetje načelnih mnenj, stališč, priporočil in pojasnil v zvezi s sumi korupcije v konkretnih ali sistemskih zadevah;
- ▶ izvaja naloge v zvezi z zaščito prijaviteljev, nezdržljivostjo funkcij, prepovedjo in omejitvijo sprejemanja daril, zakonsko obveznostjo uporabe protikorupcijske klavzule;
- ▶ opravlja naloge operativnega sodelovanja z organi odkrivanja in pregona ter drugimi nadzornimi organi, spremlja zadeve s področja mednarodne korupcije in s tem namenom skrbi za usklajeno obveščanje v razmerju do policije, državnega tožilstva in sodišča ter drugih državnih organov;

- ▶ odloča v postopkih o prekrških ter opravlja druge naloge (8. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest).

Center za integriteto in preventivo

V Centru za integriteto in preventivo (v nadaljevanju: CIP) so zaposlene 4 uslužbenke. CIP izvaja preventivne pristojnosti komisije:

- ▶ opravlja naloge v zvezi z načrti integritete, vključno s pripravo strokovnih podlag za načrte integritete, usposabljanjem javnih uslužbencev in spremljanjem izvajanja načrtov integritete;
- ▶ svetuje pri krepitvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju;
- ▶ spremlja in analizira podatke o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji;
- ▶ skrbi za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: resolucija), ter pripravlja predloge njenih sprememb;
- ▶ opozarja pristojne organe v Republiki Sloveniji na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije, in jim daje predloge glede načina uresničevanja teh obveznosti;
- ▶ sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, načrtuje in izvaja dogodke in projekte, kot so konference, okrogle mize, novinarske konference s področja ozaveščanja in preprečevanja korupcije, pripravlja akcije ozaveščanja javnosti s področja protikorupcije, pripravlja strokovno literaturo, namenjeno za objavo, in opravlja druge naloge (9. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest).

Služba za analitiko in informacijsko varnost

V Službi za analitiko in informacijsko varnost (v nadaljevanju: SAIV) sodi v urad komisije, v njej pa sta zaposlena dva uslužbenca. SAIV:

- ▶ zagotavlja informatizacijo dela komisije;
- ▶ nudi podporo pri statističnih in drugih obdelavah ter analizah podatkov;
- ▶ skrbi za varovanje informacijsko komunikacijske opreme in podatkov komisije, ki so v elektronski obliki (7. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest).

Poudarki preteklega obdobja

Leto 2010 je bilo za delovanje komisije prelomno z več vidikov:

- ▶ sprejetje Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije pomeni premik na področju zakonskega urejanja krepitve delovanja pravne države zaradi poudarjene vloge krepitve integritete v javnem sektorju in zagotavljanja transparentnosti delovanja pri doseganju tega cilja;
- ▶ sprememba organizacijske strukture komisije;
- ▶ komisija je postala nadzorni organ na področju lobiranja;
- ▶ zamenjava vodstva oktobra 2010;
- ▶ število zavezancev, ki so komisiji dolžni sporočati svoje premoženjsko stanje, se je z ZIntPK povečalo za okoli 100 odstotkov. ZIntPK je iz kroga zavezancev izvil občinske svetnike, dodal pa je osebe, odgovorne za javna naročila. Število zavezancev je fleksibilno in se dnevno spreminja, številka pa se giblje okoli 11.000,
- ▶ komisija je postala prekrškovni organ;
- ▶ komisija je začela voditi upravne postopke:
 - ▶ postopek za izdajo dovoljenja funkcionarju, da opravlja druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka,
 - ▶ postopek odvzema sprejetih daril funkcionarju,
 - ▶ postopek odločanja o znižanju plače zavezanca,
 - ▶ postopek registracije lobista,
 - ▶ postopek s prijavo prepovedanih dejanj lobistov,
 - ▶ postopek preizkusa poročila lobista;
- ▶ spremenjeni sta organizacijska struktura komisije (namesto štirih sektorjev dva nosilna stebra) in procesna organiziranost;
- ▶ začeta je informatizacija delovanja komisije.

KPK v številkah za leto 2010

- ▶ 3 funkcionarji, 26 javnih uslužbencev, 4 pripravniki - volonterji, 3 zunanji sodelavci,
- ▶ proračun za leto 2010: 1.553.835 EUR,
- ▶ 1271 prejetih prijav v letu 2010,
- ▶ 855 obdelanih prijav v letu 2010,
- ▶ na dan 1. oktobra 2010 (ob zamenjavi vodstva) približno 1400 zadev zaostanka (od tega približno 1270 zadev oziroma prijav prejetih v času veljavnosti ZPKor),
- ▶ od 1. oktobra 2010 do 23. maja 2011 rešenih 941 zadev iz korpusa zaostankov po ZPKor,
- ▶ evidenca premoženjskega stanja nad 10.000 zavezancev,
- ▶ v letu 2010 izpeljan nadzor nad premoženjskim stanjem naključno izbranih 500 zavezancev,
- ▶ 59 izdanih odločb o registraciji lobista*
- ▶ 2 odločbi o izbrisu osebe iz registra lobistov*,
- ▶ 51 poročanj lobirancev o domnevnem lobiranju*,
- ▶ 6 ugotovljenih zakonitih lobiranj*,

- ▶ 2 uvedena prekrškovna postopka na področju lobiranja*,
- ▶ 33 izdanih načelnih mnenj,
- ▶ 1 izrečena (pravnomočna) globa zaradi prekrška s področja protikorupcijske klavzule*,
- ▶ 1 izrečena (pravnomočna) globa zaradi prekrška s področja nadzora nad premoženjskim stanjem*,
- ▶ 1886 funkcionarjev je komisiji poročalo o omejitvah poslovanja,
- ▶ 693 odgovorov in pravnih mnenj glede interpretacije in uporabe zakona na področju nasprotja interesov, omejitev poslovanja in nezdružljivosti*,
- ▶ več kot 65 predstavitev načrtov integritete za približno 680 zavezancev in 870 njihovih zaposlenih*.

* do maja 2011

Spremembe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B)

Komisija je od oktobra 2010, ko je nastopila mandat, ugotavljala številne ovire pri implementaciji ZIntPK. Nato pa je sredi januarja 2011 dobila informacijo, da namenjajo poslanci večine poslanskih skupin sami vložiti predlog sprememb ZIntPK, s katerimi bi posegli v določbe glede omejitev poslovanja na lokalnem nivoju (kasneje novela sprejeta kot ZIntPK-A). Ker je bila po informacijah komisije, vložitev tega predloga neizogibna, je slednja na podlagi predhodno zaznanih težav pripravila celovit predlog nujnih sprememb. Nekatere ključne predlagane spremembe so bile:

- ▶ pravno-sistemske bolj skladna in določna opredelitev posameznih temeljnih pojmov (npr. mednarodno primerljiva definicija uradne osebe, avtonomna definicija lobiranja in lobistov, celovitejša definicija javnega sektorja, poslovodnih oseb v podjetjih z večinskim ali prevladujočim državnim deležem, zajem celotnega spektra vrst javnega naročanja, vključitev nepremoženjske koristi kot morebitnega elementa zasebne koristi ipd.);
- ▶ jasna in bolj določna, predvsem pa transparentna, opredelitev postopkov komisije ob sumu korupcije, vključno z opredelitvijo pravnih jamstev, ki jih imajo osebe v postopkih pred komisijo;
- ▶ pomemben za sistemsko-preventivno omejevanje korupcije je predlagan dodatek v členu o protikorupcijski klavzuli, ki zahteva razkritje oziroma nadzor nad obstojem tihih družbenikov, opcijskih in terminskih pogodb oziroma "off shore" – posrednem, lastništvu zasebnih subjektov, ki poslujejo z državo;
- ▶ povečanje odgovornosti za ukrepanje nadzornih organov in odgovornih oseb v primeru ugotovljene korupcije ali kršitve načrtov integritete s strani njihovih podrejenih;
- ▶ odprava nekaterih pomanjkljivosti pri ureditvi zaščite prijaviteljev korupcije (whistleblowers);
- ▶ krepitev transparentnosti in odgovornosti navzven v delovanju same komisije (redne revizije, določitev

obveznih in javnih kriterijev za prednostne obravnave primerov, ipd.);

- ▶ nova opredelitev lobiranja, ki odpravlja zaznane težave v praksi in v večji meri sledi tujim dobrim praksam ter omogoča realno nadziranje tega področja s strani komisije s tem, da njene aktivnosti usmerja v transparentnost lobiranja in nadzor nad lobiranjem kot dejavnostjo.

Novela (ZIntPK-B) je bila na majskem zasedanju Državnega zbora tudi sprejeta.

Doktrinarna izhodišča

Preprečevanje korupcije je z globalizacijo dobilo mednarodne razsežnosti. Univerzalna protikorupcijska načela integritete, transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja ter drugi mednarodni standardi, ki jih je skupaj z državami članicami in njihovimi regionalnimi povezavami razvila in v svojih dokumentih sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, so danes odločilni dejavniki pravne in etične infrastrukture preprečevanja korupcije na globalni, mednarodni in nacionalni ravni. Z ratifikacijo so se države zavezale, da jih, kot sestavni del prevzetih obveznosti preprečevanja korupcije v skladu s svojo ustavno ureditvijo, prenesejo v nacionalno pravo in jih udeležijo. S tega gledišča je koncept ustavnosti s temeljnimi načeli demokratičnosti, pravne in socialne države, delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, z neposrednim varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter socialnih in ekonomskih temeljev družbe še vedno največji dosežek tudi v boju proti korupciji. V skladu s konceptom ustavnosti, temeljnimi ustavnimi vrednotami in vrednotami Evropske unije, zapisanimi na samem začetku Lizbonske pogodbe, ter mednarodnim konceptom preprečevanja in obvladovanja korupcije nadgrajen sistem sodobnega kaznovalnega prava z njegovo generalno in specialno preventivno vlogo ter ob upoštevanju subsidiarnosti (*ultima ratio*) prav tako ostaja pomemben dejavnik družbene regulacije in s tem celovitega modela preprečevanja korupcije na ravni posameznih držav. Zanimanje tega dejstva ima lahko negativne posledice pri udeležanju mednarodnih dosežkov in prizadevanj za preprečevanje korupcije. Ker tudi mednarodni standardi z načeli integritete, transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja na prvem mestu izražajo zahtevo po krepitvi pravne in moralno-etične odgovornosti v odnosu do temeljnih vrednot ljudi in demokratične skupnosti, v imenu katerih javni funkcionarji in javni uslužbenci izvajajo javno oblast, jih je mogoče na ravni posameznih držav in njihovih zvez, denimo Evropske unije, uspešno udeležiti le ob upoštevanju koncepta ustavnosti.

Republika Slovenija je s prevzemom najpomembnejših mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije, z ratifikacijo Konvencije Združenih narodov ter Kazenskopravne konvencije o korupciji Sveta Evrope leta 2000 o preprečevanju korupcije leta 2008 in vstopom v članstvo OECD v normativnem pomenu uresničila ključne cilje prenosa mednarodnih

standardov preprečevanja korupcije v nacionalno pravo. Temeljna načela integritete, transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja pri izvajanju javne oblasti pa so že od vsega začetka vgrajena v temelje slovenske državnosti oziroma v Ustavo Republike Slovenije. S tem namenom tudi Ustavno sodišče Temeljna načela integritete, transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja pri izvajanju javne oblasti pa so že od vsega začetka vgrajena v temelje slovenske državnosti oziroma v Ustavo Republike Slovenije. S tem namenom tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije poudarja pomen temeljnih ustavnih načel, kot so načelo ustavnosti in zakonitosti, načelo demokratične delitve oblasti, načelo enakosti in sorazmernosti pri uresničevanju in omejevanju pravic, načelo pravne varnosti, kot neločljivih sestavin vladavine prava in pravne države. Glede preprečevanja korupcije Ustavno sodišče v odločbi U-I-57/6 (Uradni list RS, št. 33/07) ugotavlja, da korupcija ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne institucije, zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir. V zvezi s tem poudarja, da dolžnost preprečevanja korupcije izhaja iz splošnega načela zakonitosti delovanja državnih organov in njihovih funkcionarjev kot enega izmed načel pravne države, urejenega v 2. členu Ustave.

Normativni okvir preprečevanja korupcije v Republiki Sloveniji je torej zgrajen na temeljnih ustavnih vrednotah, vrednotah Evropske unije in mednarodnih standardih vladavine prava in pravne države, integritete, transparentnosti in odgovornosti pri izvajanju javne oblasti. Zaradi tega je tudi doktrina preprečevanja korupcije v izhodišču vezana na doktrino ustavnega prava, prava Evropske unije in mednarodnega prava. Izvedbeno je pogojena s tradicionalno delitvijo pravnih panog, zlasti kaznovalnega (kazniva dejanja in prekrški) in upravnega prava, z resorno delitvijo sistema javne oziroma državne ureditve ter nacionalno politiko preprečevanja korupcije. Slednja je v širšem pomenu tesno povezana s kaznovalno in kriminalitetno politiko ter politiko javne varnosti, pri čemer je poudarek na proaktivni kulturi delovanja javnega sektorja, ki na prvem mestu zahteva odzivnost in učinkovitost že pri ugotavljanju in obvladovanju tveganj korupcije.

Pojem proaktivnosti ima v doktrini preprečevanja korupcije dvojni pomen. Na prvem mestu se odraža v zasnovi in namenu ZIntPK, kjer je proaktivnost s temeljnimi načeli integritete, transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja za učinkovito preprečevanje korupcije postavljena v pomembno vlogo pri krepitvi pravne države z učinkovitim prepoznavanjem in obvladovanjem tveganj korupcije že pred nastankom posledic. Kadar imajo tovrstna tveganja znake kaznivega dejanja ali prekrška, je proaktivnost sestavni del odgovornosti državnih organov in organizacij (institucij) javnega sektorja za uspešno uresničevanje cilja in smotra kaznovalnega prava. V tem delu doktrina preprečevanja korupcije zajema tudi vse tisto, kar v doktrini kaznovalnega (kazenskega in prekrškovnega) prava izražajo pojmi generalne in specialne preventivne vloge tega prava

ter sistema družbenega nadzora z delovanjem institucij pravne države pri preprečevanju in obvladovanju najhujših oblik kriminalitete, med katere nesporno sodi tudi korupcija.

Upošteva splošni pomen besede »doktrina«, ki poudarja sistematično opredelitev določenega vprašanja, si doktrina preprečevanja korupcije – z razliko znanstvenih teorij in sistemov – prizadeva predvsem za povezanost in celovitost stališč o tem vprašanju v praktičnem pomenu, pri tem pa mora ohraniti toliko abstraktnega, da sploh lahko oblikuje racionalno razlago. Doktrina preprečevanja korupcije je sicer nujno povezana z vsemi vejami znanosti, ki si prizadevajo ne le za teoretično razlago, ampak tudi za koncept in modele praktičnega pristopa pri upravljanju s korupcijskimi tveganji in razvoju proaktivne kulture na tem področju. V zvezi s tem velja pripomniti, da bežen pregled znanstvenih in strokovnih virov, ki tako ali drugače vsebujejo besedo »korupcija«, na svetovnem spletu pokaže več kot milijon zadetkov na skoraj vseh področjih človeške in v zadnjem času vse bolj aktualne umetne inteligence. Vse to kaže potrebo po sistematičnem pristopu k preprečevanju korupcije v normativnem in vsebinskem pomenu in njegovi obravnavi.

Poudarjanje razvoja doktrine preprečevanja korupcije je odraz spremenjenega normativnega in strateškega pristopa, ki izhaja iz spoznanja, da preprečevanje korupcije poleg normativnega okvira in uradnih stališč mednarodnih in nacionalnih institucij potrebuje skupen, situacijski prostor, v katerem izmenjava znanj in izkušenj poteka in raste v sistematično urejeno in pregledno celoto najširših prizadevanj, spoznanj, izkušenj in dobrih praks. Doktrina preprečevanja korupcije torej sama po sebi ni znanost; nevarnost korupcije in potreba po njenem učinkovitem preprečevanju v praksi pa narekujeta potrebo po čim širšem vključevanju znanstvenih spoznanj in skupen okvir prizadevanj v boju zoper korupcijo na mednarodni in nacionalni ravni.

(Ne)izvajanje strateških dokumentov

Državni zbor RS je leta 2004 sprejel Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, na njeni podlagi pa je komisija sprejela leta 2005 akcijski načrt, ki ga je leta 2009 posodobila. Resolucija je na deklaratorni ravni opozorila na problem korupcije v slovenski družbi ter na njegove posledice na vseh njenih področjih in začrtala protikorupcijsko politiko Republike Slovenije, njenih organov in organizacij. Kot izvedbeni akt resolucije je zakon predvidel sprejem akcijskega načrta, ki je konkretnější, predvideva pa ukrepe različne narave ter tako poskuša posamezne probleme, identificirane v luči preprečevanja korupcije, nasloviti tako z vidika sprejema ustreznih pravnih aktov, kot tudi z vidika njihove obravnave s strani pristojnih institucij; pa tudi z vidika izvedbe v praksi, kadar vzrok za problem leži v praksi.

Komisija je kot specializiran organ na področju preprečevanja korupcije že z ZPKor, sedaj pa tudi z ZIntPK zadolžena za spremljanje izvajanja resolucije oziroma njenega akcijskega načrta. Glede na dosedanje odzivnost nosilcev ukrepov ter prepoznavnost obeh dokumentov tako med samimi nosilci ukrepov kot tudi v javnosti je jasno, da je protikorupcijska politika, ki jo dokumenta izražata, zelo zapostavljena – predvsem njeno izvrševanje. Hkrati je izvajanje protikorupcijske politike prepuščeno zgolj komisiji, čeprav naj bi bila ta politika skupna vsem organom in organizacijam javnega sektorja in naj bi si zanj prizadevali ter jo izvrševali vsi. K temu so prispevali različni dejavniki, vsekakor tudi nezmožnost (kadrovska, finančna) komisije, da ustrezno promovira protikorupcijsko politiko skozi uresničevanje obeh dokumentov ter tudi nadzira napredek na tem področju. Vendar pa po drugi strani neprepoznovitost obeh dokumentov ter pristop organov in organizacij javnega sektorja k (ne)uresničevanju ukrepov, kažeta na pomanjkanje zavedanja pomembnosti izvajanja protikorupcijske politike. Čeprav naj bi ta bila del oziroma podlaga vsakega delovanja in poslovanja vsakega organa in organizacije. S tem sta oba dokumenta postavljena ob bok ostalim podobnim (pozabljenim) strateškim dokumentom.

Podobno se je zgodilo tudi letos, ko je komisija, tokrat pod grožnjo prekrškovnih sankcij, pozvala nosilce ukrepov iz akcijskega načrta, da do konca februarja 2011 za preteklo leto poročajo o uresničevanju ukrepov. Poročanje je kasneje spremljalo nepoznavanje obeh dokumentov, tudi nezadovoljstvo s še dodatno nalogo, čeprav je obstajala že od leta 2006. Izkazalo se je tudi, da so nosilci izvajanja ukrepov pogosto namenili le malo časa. Predvsem pa je bilo zaskrbljujoče, da so poročilo pravočasno oddali samo trije državni organi, čeprav so k poročanju zavezani vsi iz javnega sektorja, torej državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javna podjetja itd.

Po temeljitih premislekih komisije, ali naj zaradi neporočanja po ZIntPK nosilce ukrepov sankcionira, zoper odgovorne osebe za izvajanje ukrepov pa predlaga ustrezno ukrepanje, se je komisija odločila za drugačen pristop k uresničevanju ukrepov in povabila h konkretizaciji samo nekaterih, vnaprej izbranih ukrepov, ministrstva, Vlado, Državni zbor, Državni svet, sodstvo in tožilstvo ter dve inšpekciji. Vsi, razen enega, namreč niso poročali o uresničevanju ukrepov, po ocenah komisije pa gre za najpomembnejše institucije in predstavnike vseh treh vej oblasti. Po načrtih bo komisija do sredine junija 2011 skupaj z imenovanimi institucijami pripravila

Potrebno je priznati, da so pred leti sprejeti strateški dokumenti v državnem zboru – resolucija o preprečevanju korupcije iz 2004 – in na njej utemeljena akcijska načrta, sprejeta 2005 in 2009, ki zavezujejo vse državne organe, tudi KPK, dejansko "mrtvi dokumenti", ki jih malokdo pozna in še manj "jemlje

konkretne korake za izvedbo posameznih ukrepov ter nudila strokovno pomoč pri njihovi implementaciji. Ta mora biti zaključena konca leta 2011.

Glavni problem, ki ga komisija zaznava na področju preventivnega delovanja je predvsem nizko zavedanje o pomembnosti preventivnega delovanja. Z zavedanjem institucij o pomembnosti preprečevanja korupcije, predvsem s krepitvijo integritete zaposlenih in večanjem transparentnosti njihovega delovanja, ter krepitvijo zavedanja o negativnih posledicah korupcije bi institucije bolje prepoznale korupcijska tveganja ter poskrbele za njihovo odpravljanje v praksi tudi z zakonodajnimi pobudami, osveščanjem zaposlenih in javnosti... Vendar pa večina državnega aparata in drugih institucij javnega sektorja nima vzpostavljenega preventivnega delovanja niti mu ne priznava posebne veljave. Naloga komisije na področju preventivnega delovanja bo torej predvsem povečati osveščenost javnega sektorja o pomembnosti te problematike.

Sodelovanje z drugimi državnimi organi

Komisija je v letu 2010 pri obravnavi prijav in preiskovanju sumov korupcije ter drugih kršitev ZIntPK in zaradi uresničevanja namena tega zakona sodelovala tudi z organi odkrivanja in pregona, inšpekcijskimi organi ter drugimi državnimi organi in

Kvalitativen premik predstavlja sodelovanje KPK z NPU in policijo kot celoto: nadgrajuje se sodelovanje z različnimi nadzornimi institucijami (UVK, ATVP, RS, DRK, Davčna uprava, UPPD ...) in nekaterimi inšpektorati. Konec leta 2010 se je okrepilo tudi sodelovanje z državnim tožilstvom. Izpostavljamo tudi dobro sodelovanje z Uradom za javna plačila MF.

ustanovami, pristojnimi za izvrševanje nadzora nad izvajanjem zakonov in na njihovi podlagi izdanih predpisov.

Sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom je od novembra 2010, ko je začela veljati Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj

ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin, na pobudo komisije, ki se zaveda pomembnosti dobrega sodelovanja kot pogoja za učinkovito in uspešno uresničevanje zakona in zakonskih nalog, tudi formalno urejeno in predpisano. Da bi vzpostavili ali okrepiili različne oblike sodelovanja je komisija v letu 2010 s posameznimi organi sklenila posebne sporazume (glej poglavje o Uradu komisije), ki zagotavljajo pogoje za transparentno, načrtno in sistematično, predvsem pa učinkovito sodelovanje z drugimi organi, ki, tako kot komisija, morejo in morajo pomembno prispevati h krepitvi in delovanju pravne države ter odpravljanju korupcijskih dejavnikov in tveganj.

Sodelovanje je potekalo v obliki:

- ▶ skupnih sestankov vodstva komisije z vodstvi Računskega sodišča, Urada za varstvo konkurence, policije, državnega tožilstva, Urada za trg vrednostnih papirjev, Urada za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma in drugih organov oziroma institucij,
- ▶ sklepanja sporazumov za izmenjavo in dostop do določenih zbirk osebnih in drugih podatkov (UJP, GDU, MNZ ...),
- ▶ operativnih delovnih sestankov s predstavniki policije, državnega tožilstva, Urada za preprečevanje pranja denarja v povezavi z obravnavanimi konkretnimi zadevami,
- ▶ sodelovanja oziroma udeležbe v programih usposabljanja in izpopolnjevanja,
- ▶ vzpostavljanja avtomatizirane izmenjave podatkov, oddaljenega neposrednega dostopa do zbirk podatkov ter izmenjave podatkov in dokumentov iz zbirk podatkov, ki jih vodi komisija oziroma drugi pristojni organi,
- ▶ odstopanja zadev v pristojno reševanje oziroma predlogov za uvedbo nadzorstvenih postopkov iz pristojnosti posameznih organov.

Pri tem kot primer dobre prakse v letu 2010 posebej izpostavljamo sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom, ki sta se v

konkretnem primeru suma zelo resnega kaznivega dejanja jemanja podkupnine pravosodnega funkcionarja, ki jima ga je komisija odstopila v pristojno reševanje, odzvala hitro in strokovno ter z zavzetim usklajenim delovanjem v manj kot 30 dneh od

Izpostavljamo dobro sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom, ki sta se v konkretnem primeru suma jemanja podkupnine pravosodnega funkcionarja, ki jima ga je komisija odstopila v pristojno reševanje, odzvala hitro in strokovno.

zaznave oziroma prevzema odstopljene zadeve, v okviru svojih pristojnosti v predkazenskem postopku primer uspešno zaključila in pripeljala pred pristojno sodišče, kjer je v teku kazenski postopek.

Kot primer slabe prakse, za katero si bo komisija prizadevala, da bi je bilo čim manj, pa izpostavljamo primer, ko se je določen državni organ na pobudo ali predlog komisije, da prouči in izvede ukrepe za odpravo izpostavljenih domnevnih pomanjklivosti in nepravilnosti pri svojem delovanju, odzval z neutemeljenimi očitki, da komisija za ocenjevanje pravilnosti ravnanja oziroma kršitve dolžnostnega ravnanja tega organa ni pristojna in da ugotovitve in predlogi komisije temeljijo na nepoznavanju delovanja organa. Proti takšnim strokovno in pravno neutemeljenim odzivom, predvsem pa za resno in odgovorno obravnavo pobud in predlogov, kar je nujno za integritetno delovanje državnih organov, si bo komisija prizadevala tudi z javnimi objavami svojih pobud in predlogov ter drugimi oblikami

zagotavljanja transparentnosti svojega poslovanja in odzivanja kot tudi poslovanja in odzivanja drugih državnih organov.

Analiza zakonodaje z vidika protikorupcijskih tveganj

Komisija na podlagi ZIntPK sodeluje s pristojnimi državnimi organi pri pripravi predpisov s področja preprečevanja korupcije, spremlja uresničevanje predpisov in daje pobude za njihove spremembe in dopolnitve. Lahko daje mnenje k predlogom zakonov in drugih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi o usklajenosti določb predlogov zakonov ter drugih predpisov z zakoni in predpisi, ki urejajo področje

Komisija je v prvem četrtletju leta 2011 prejela v pregled več kot 30 zakonov, številne uredbe in več podzakonskih aktov.

preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov, in daje pobude državnemu zboru in vladi za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov. Za izvajanje teh nalog je v

januarju 2011 komisija pozvala vlado in vsa ministrstva, naj ji glede na sprejeti normativni program dela za leto 2011 pred obravnavo oziroma sprejetjem posredujejo predloge predpisov v predhodni pregled in mnenje. Komisija namreč v preteklosti, prav zaradi odsotnosti te zakonske določbe, ni bila upoštevana kot eden od naslovnikov, ki obravnavajo predloge predpisov in podajajo predloge nanje, čeprav so predlogi predpisov lahko vplivali na področja preprečevanja korupcije in odpravljanja nasprotja interesov.

Komisija pri svojem delu, zlasti pri obravnavi in analizi posameznih prijav, izdaja načelnih mnenj in drugih nalog, ki jih izvaja, pogosto ugotavlja, da je z vidika korupcijskih tveganj, transparentnosti, preventive, krepitve integritete javnega sektorja, preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov ter medsebojne usklajenosti marsikateri predpis pomanjkljiv ali pa takšnih določb ne vsebuje.

Komisija je v prvem četrtletju leta 2011 prejela v pregled več kot 30 zakonov, številne uredbe in več podzakonskih aktov. Na predloge predpisov, ki so kakor koli povezni s pristojnostjo komisije ali se tičejo njenega delovnega področja, je komisija podala predloge za dopolnitve ali mnenje v zvezi s predlagano rešitvijo. Predlogi so bili večinoma tudi upoštevani ali pa je komisija prejela dodatno obrazložitev oziroma pojasnilo.

Čeprav ocena in presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov ni njena pristojnost, komisija na podlagi ugotovitev v odločbah Ustavnega sodišča in opozoril pravne (nomotehnične) stroke meni, da so premalo domišljene rešitve v zakonih in drugih predpisih med strateškimi tveganji za korupcijo in delovanje pravne države. Glede tega priznava, da tudi predpisi na področju preprečevanja korupcije niso nobena posebna izjema. Zato se Komisija na tem mestu

pridružuje strokovnim stališčem, ki poudarjajo potrebo po krepitvi kakovosti normativnega urejanja in upoštevanju nomotehnične stroke, tako pri oceni razlogov za pravno urejanje kot pri samem normiranju pravnih rešitev v zakonih in drugih splošnih aktih.

Sodelovanje s civilno družbo

Pomembna novost ZIntPK je določba 17. člena, ki govori o sodelovanju komisije in neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Komisija lahko v okviru svojega finančnega načrta financira neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije pri izvajanju nalog na področju usposabljanja, informiranja ter osveščanja javnosti in organov javnega sektorja ter prenašanja dobrih praks na področju uresničevanja namena tega zakona.

Komisija zaradi izjemno omejenih finančnih sredstev nima možnosti

pomembnejše podpreti delovanja zgoraj omenjenih neprofitnih organizacij, kljub temu pa si želi vsebinskega sodelovanja. S tem namenom je komisija organizirala skupni sestanek z vsemi predstavniki

Dobra zakonska rešitev o financiranju projektov civilne družbe na področju preprečevanja korupcije zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ostaja mrtva črka na papirju.

zainteresiranih civilnodružbenih organizacij. Posebno aktivnost in zanimanje za področje dela komisije sta doslej izkazala Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) in Društvo integriteta, partner Transparency international. Slednje je pridobilo in trenutno po mednarodno primerljivi metodologiji izvaja projekt "NIS" - National Integrity Study, s čemer bo Slovenija dobila prvo celovito oceno tega področja s strani strokovnjakov v civilni družbi.

Poleg tega ima komisija vzpostavljene delovne odnose s posamezniki iz Ekonomske fakultete v Ljubljani, Inštituta Jožef Štefan, Inštituta za kriminologijo Pravne fakultete v Ljubljani ...

Mednarodna dejavnost

Preprečevanje korupcije in boj proti njej sta lahko učinkovita in uspešna le z usklajenim delovanjem mednarodnih organizacij in posameznih držav. Osrednji mednarodni akterji protikorupcijskega delovanja so Svet Evrope, Organizacija združenih narodov, predvsem Urad Združenih narodov za droge in kriminal (UNDOC), in OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj). Omenjene mednarodne organizacije so sprejele ključne konvencije o korupciji in vrsto drugih mednarodnih pravnih aktov za boj proti korupciji ter tudi nadzorne mehanizme, ki delujejo po načelih medsebojnega

ocenjevanja in pritiska ter zagotavljajo pravilno izvajanje teh konvencij v državah pogodbenicah.

Komisija – kot osrednji organ protikorupcijskega delovanja RS in hkrati tudi nosilni organ omenjenih konvencij – skrbi za udeležanje mednarodnih zavez. V ta namen komisija vseskozi aktivno spremlja izvajanje teh konvencij v RS, opozarja relevantne institucije v RS na izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz konvencij, ter bdi nad uresničevanjem priporočil, ki izhajajo iz ocenjevalnih/nadzornih mehanizmov.

Čeprav se s problematiko korupcije v svetu ukvarja veliko institucij, se je vseskozi pogrešala vloga EU. Manjka se je zavedala tudi Unija in si boj proti korupciji

Evropska unija je po dolgoletnem zanemarjanju celovitega pristopa k omejevanju korupcije v državah EU27, slednjo postavila med ene ključnih prioritet za obdobje 2010-2015. zastavila kot eno izmed glavnih prioritet v okviru Stockholmskega programa (2010–2015) in iz njega izhajajoče Strategije notranje varnosti za EU. Ta kot eno od petih ključnih groženj EU izpostavlja nedelovanje držav, ki so propadle zaradi

uničujočih posledic sistemske korupcije. V prihodnosti bo tako za komisijo ključnega pomena spremljanje dejavnosti na ravni EU in vključevanje vanje ter izmenjava dobrih praks z državami članicami EU, kar posledično pomeni tudi spremembo fokusa mednarodnih dejavnosti komisije, ki je bil v preteklosti bolj usmerjen v ad hoc sodelovanje s tretjimi državami, predvsem državami Zahodnega Balkana.

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD)

Komisija je nadaljevala s predstavljanjem RS v Delovni skupini OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju (Working Group on Bribery in International Business Transactions). Države članice delovne skupine v procesu medsebojnega ocenjevanja ugotavljajo skladnost predpisov posamezne države s Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in priporočili, izdanimi na njeni podlagi.

RS je bila v okviru delovne skupine predmet prve in druge faze ocenjevanja. V okviru druge faze ocenjevanja je RS ustno poročala na zasedanju delovne skupine junija 2010 in je predstavila napredek pri izvajanju priporočil, ki do junija 2010 še niso bila implementirana oziroma so bila implementirana le delno. RS je tako predstavila novosti na področju preventive, ozaveščanja in izobraževanja ter izpostavila sprejetje ZIntPK, novele Kazenskega zakonika in Zakona o kazenskem postopku ter vzpostavitev Nacionalnega preiskovalnega urada. Delovna skupina je sprejela ustno poročilo RS brez nadaljnjih usmeritev oziroma obveznosti. RS bo o napredku ponovno poročala šele v okviru tretje ocenjevalne faze v letu 2013. V naslednjih dveh letih se mora RS tako predvsem osredotočiti na nadaljnje ozaveščanje o mednarodnem podkupovanju,

dolžnosti javnih uslužbencev, da naznanijo vse primere podkupovanja, in na ureditev, da imuniteta ne ovira kazenskega pregona mednarodnega podkupovanja, itd. Komisija bo zato z ostalimi državnimi organi v letu 2011 intenzivno sodelovala pri implementaciji priporočil delovne skupine, ki bodo predmet tretje faze ocenjevanja RS v letu 2013.

Slovenija – predstavniki komisije in Davčne uprave RS – je v letu 2010 izvrševala naloge ocenjevalca in ugotavljala, ali Južnoafriška republika izpolnjuje določbe Konvencije in njenih priporočil in kako jih uresničuje. Ocenjevanje je bilo zaključeno s končnim poročilom v juniju 2010.

V letu 2010 je delovna skupina začela tretjo ocenjevalno fazo, ki zadeva implementacijo Konvencije in dveh priporočil, predmet ocenjevanja pa so tudi priporočila delovne skupine iz prejšnjih faz. Slovenija je bila imenovana za ocenjevalko Mehike, ki je ocenjevana v letu 2011.

Organizacija združenih narodov (OZN)

V sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje komisija spremlja in nadzira implementacijo Konvencije ZN proti korupciji (UNCAC – UN Convention against Corruption) v Sloveniji. Po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o ratifikaciji UNCAC je komisija pristojni organ za izvrševanje konvencije. V okviru UNCAC potekajo stalna samoocenjevanja držav glede njene implementacije. Slovenija, skupaj s Poljsko, sodeluje pri evalvaciji ukrajinske zakonodaje: poglavja III (Slovenija) in poglavja VI (Poljska) omenjene konvencije. Predstavnika komisije sta se v oktobru 2010 (na Dunaju) udeležila izobraževanja o ocenjevalnem mehanizmu.

Svet Evrope: Skupina držav za boj proti korupciji (GRECO)

Za okrepitev boja Sveta Evrope proti korupciji sta bili sprejeti Kazenskoopravna konvencija o korupciji in Civilnopravna konvencija o korupciji. Poleg tega je bil vzpostavljen nadzorni mehanizem v okviru Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji (GRECO – Council of Europe's Group of States against Corruption), ki deluje po načelih medsebojnega ocenjevanja in pritiska ter zagotavlja pravilno izvajanje teh dveh konvencij v državah pogodbenicah. GRECO tako izvaja ocenjevalne postopke o zakonodajah držav, institucionalni ureditvi boja zoper korupcijo in praktičnih dosežkih na tem področju. Komisija aktivno sodeluje v GRECO, ki se sestaja na četrletnih skupščinskih zasedanjih na sedežu Sveta Evrope v Strasbourgu. Decembra 2002 je bil za predsednika skupine izvoljen Drago Kos, takratni predsednik komisije, ki še vedno opravlja funkcijo predsednika GRECO.

Do sedaj je GRECO izpeljal že tri ocenjevalne kroge; trenutno potekajo priprave na četrti krog ocenjevanja. Slovenija je v letu 2010/11 sodelovala, skupaj z Armenijo, pri ocenjevanju Albanije in pri

pripravi poročila o izpolnjevanju priporočil GRECO, in sicer za področje financiranja političnih strank.

V septembru 2011 bo Slovenija ponovno v postopku ocenjevanja (tretji krog) glede uresničevanja priporočil GRECO, saj pri prvem ocenjevanju ni v zadostni meri uresničila priporočil GRECO na področju financiranja političnih strank. V marcu 2010 je namreč GRECO sprejel Poročilo o Republiki Sloveniji in njenem izpolnjevanju priporočil v tretjem krogu ocenjevanja, iz katerega predvsem izhaja nezadovoljiva zakonska ureditev financiranja političnih strank, saj je Republika Slovenija od 13 priporočil, ki so se nanašala na to temo, le 12 delno uresničila, enega pa sploh ni. Pri tem je treba opozoriti, da so ocene glede uresničevanja priporočil večinoma temeljile na zatrtjevanjih Republike Slovenije, da bo s spremembami zakonov, ki urejata volilno in referendumsko kampanjo ter financiranje političnih strank, področje uredila, vendar je zakonske rešitve predložila le v zvezi z volilno in referendumsko kampanjo, glede financiranja političnih strank pa ne. Zato je komisija v avgustu 2010 pozvala Vlado RS k izpolnjevanju priporočil, saj se je Republika Slovenija kot članica GRECO zavezala k spoštovanju ciljev

V septembru 2011 bo Slovenija ponovno v postopku ocenjevanja (tretji krog) glede uresničevanja priporočil GRECO, saj jih pri prvem ocenjevanju ni v zadostni meri uresničila.

GRECO in postopkov ocenjevanja ustreznosti zakonodaje in sistemske ureditve v posamezni državi članici. Februarja 2011 je komisija prejela poziv k posredovanju mnenja v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o

političnih strankah, ki ga je proučila z vidika izpolnjevanja GRECO priporočil, ter opozorila, da kljub sledenju predloga zakona priporočilom GRECO nekatera priporočila ne bodo izpolnjena oziroma bodo lahko predlagane zakonske rešitve pomenile zgolj premik problematike na drugo področje. Tako na primer predlog zakona sicer postavlja računsko sodišče kot edini nadzorni organ nad financiranjem političnih strank in s tem presega prejšnjo drobljenost nadzorstvene funkcije, po drugi strani pa zakon hkrati ne predvideva povečanja kapacitet računskega sodišča (finančnih in kadrovskih), da bi lahko nove pristojnosti izvajalo. Odgovor predlagatelja zakona, da bo računsko sodišče revidiralo poslovanje strank v skladu s svojim letnim planom, pomeni, ob ohranitvi kapacitet sodišča, le preusmeritev izvajanja nadzora z nekega drugega področja nadzora na področje financiranja političnih strank. Komisija je tudi izpostavila problematiko prepovedi financiranja političnih strank s prispevki zasebnikov in pravnih oseb; po mnenju komisije ta rešitev sicer pomeni način izpolnitve priporočila GRECO, vendar hkrati ustvarja možnosti za razvoj sive cone nezakonitega financiranja, ki se bo razvila z vzpostavitvijo mehanizmov poti denarja med zasebnim sektorjem in politiko, ki pa jih bo težko odkrivati in sankcionirati. Zato je komisija izpostavila nevarnost preuranjenosti takšne rešitve, premalo podkrepljene z argumenti.

Mednarodna akademija za boj proti korupciji (IACA)

Predstavniki komisije je 2. septembra 2010 v imenu RS na Dunaju podpisal Sporazum o ustanovitvi Mednarodne akademije za boj proti korupciji (IACA – International Anti-Corruption Academy) kot mednarodne organizacije (sedež je v Laxenburgu, Avstrija). IACA je prva svetovna izobraževalna ustanova, namenjena boju proti korupciji, in predstavlja mednarodno kontaktno točko za raziskave, razvoj politik in postopkov za preprečevanje in boj proti korupciji. Ideja o ustanovitvi ima podlago v Resoluciji Generalne skupščine Interpola iz leta 2006, o poslanstvu IACA pa so razpravljali in ga podprli tudi notranji ministri držav članic EU na Svetu za pravosodje in notranje zadeve (3. in 4. junija 2010).

Slovenija je ena od držav, ki so bile k podpisu sporazuma posebej povabljene in so prevzele vlogo ustanoviteljic. Komisija si je prizadevala, da bi Slovenija postopek ratifikacije izvedla čim prej in da bi tudi sodelovala pri pripravi obrazloženega osnutka akta o ratifikaciji z vso potrebno dokumentacijo. Odbor za zunanjo politiko državnega zbora je 23. februarja 2011 razpravljal o Predlogu zakona o ratifikaciji sporazuma, 7. marca 2011 pa je bil zakon o ustanovitvi IACA kot mednarodne organizacije sprejet. Slovenski veleposlanik je listine deponiral na Dunaju 10. maja 2011, in takrat je začel teči 60-dnevni rok do slovenskega polnega članstva.

Predstavniki Stalnega predstavništva RS pri OZN, OVSE in drugih mednarodnih organizacijah na Dunaju (MDU) ter ostalih stalnih predstavništev so se 1. marca 2011 udeležili posveta IACA o poti naprej; slovenski predstavnik je napovedal kandidaturo RS za eno izmed devetih mest v svetu guvernerjev. Akademija ima ob tem še skupščino pogodbenic za posvetovanje o splošnih usmeritvah akademije, mednarodni visoki svetovadni odbor, mednarodni akademski svetovadni odbor in dekana. Svet guvernerjev je tudi organ, ki bo volil člane mednarodnega visokega svetovalnega odbora in mednarodnega akademskega svetovalnega odbora. Predvsem slednji je zelo pomemben za nadaljnje sodelovanje Slovenije z IACA, saj je njegova naloga, da pomaga akademiji pri izobraževanju, usposabljanju in raziskavah, tj. pri dejavnostih, od katerih bo imela Slovenija največ koristi (usposabljanje javnih uslužbencev, izmenjava dobrih praks ipd.). Komisija želi biti neposredno vključena v delo akademije in s prisotnostjo v različnih organih tudi prispevati k doseganju ciljev akademije in tvorno vplivati na oblikovanje in izvajanje akademske in poslovne funkcije akademije.

V začetku februarja 2011 je bil na uradnem obisku pri komisiji Martin Kreutner, vodja predhodne skupine IACA (International Transition Team), ki je v pogovorih izrazil željo po kadrovske podpore Slovenije pri delovanju IACA v prehodnem obdobju. Na podlagi

V prehodni skupini IACA na Dunaju deluje tudi predstavnik - sekundant komisije.

omenjenega dogovora, od 4. aprila do 29. julija 2011, prehodni skupini IACA pomaga sekundant komisije.

Evropski partnerji v boju proti korupciji (EPAC)

Komisija je – skupaj z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge (MNZ) in Oddelkom za korupcijo Sektorja za gospodarsko kriminaliteto Uprave kriminalistične policije (Policija, MNZ) – članica združenja Evropskih partnerjev v boju proti korupciji (EPAC – European Partners against Corruption; vključuje države članice Sveta Evrope) in hkrati tudi Združenja EU proti korupciji (EACN – EU's Anti-Corruption Contact-point Network), ki je vključeno v EPAC.

Obe združenji predstavljata platformo za izmenjavo dobrih praks in rešitev na zakonodajnem in institucionalnem področju ter hkrati tudi sredstvo pritiska na države članice za neodvisno, objektivno in profesionalno preprečevanje in zatiranje korupcije. V okviru EPAC že nekaj let delujeta delovna skupina za standarde protikorupcijskih institucij (Working Group on Anti-Corruption Authorities Standards) in delovna skupina, ki združuje evropske institucije, zadolžene za nadzor nad delom policij (Working Group on European Police Oversight Principles).

Delovno skupino za standarde protikorupcijskih institucij je do konca leta 2010 vodila Slovenija/komisija, in sicer Drago Kos, ki je bil hkrati tudi podpredsednik EPAC/EACN. Na letni konferenci EPAC/EACN novembra 2010 je obe vlogi prevzela Romunija oziroma njena delegatka. Delovna skupina je pripravila dokument, ki vsebuje standarde protikorupcijskih institucij. Dokument so članice EPAC/EACN obravnavale na projektni konferenci »Evropski standardi za člane EPAC/EACN«, ki je potekala 13. in 14. aprila 2011 v Budimpešti, udeležili pa so se je tudi predstavniki komisije. Dokument bo potrjen na letni konferenci EPAC/EACN novembra 2011.

Evropska unija (EU)

Strategija notranje varnosti za EU določa oblikovanje evropskega modela notranje varnosti, ki je temeljni element stockholmskega programa. V njem je kot ena od petih ključnih groženj EU navedeno nedelovanje držav, ki so propadle zaradi uničujočih posledic sistemske korupcije. Nedelovanje države je le zadnja stopnja postopnega razkroja družbe, ki jo s spodbujanjem delovanja pravne države v javnem sektorju in izkrivljanjem konkurence v zasebnem sektorju povzroča korupcija. Kot potencialne ukrepe strategija navaja, da je treba še naprej ozaveščati o potrebni nični toleranci do korupcije, spodbujati ukrepe za preglednost tako v javnem kot v zasebnem sektorju ter še naprej krepiti neodvisne in močne organe pregona.

Z omenjeno strategijo je februarja 2010 špansko predsedstvo izpostavilo varnostne izzive EU in pozvalo Evropsko komisijo, naj pripravi predloge ukrepov za izvajanje strategije. Evropska komisija je 22.

oktobra 2010 predstavila Sporočilo komisije o izvajanju strategije notranje varnosti EU, v katerem je predlagan poudarek na petih področjih: organiziranem kriminalu, terorizmu, kibernetiki kriminaliteti, upravljanju meja in kriznem upravljanju. Na področju boja proti korupciji se je Evropska komisija zavezala, da bo še v letu 2011 pripravila predlog, kako spremljati in podpirati prizadevanja držav članic v boju proti korupciji. Poleg tega bo Evropska komisija pripravila niz predlogov za hiter in učinkovit zaseg ter odvzem dobičkov in sredstev, pridobljenih s kaznivimi dejanji.

Evropska komisija se je v letu 2010 posvetovala z državami članicami glede prihodnje evalvacije protikorupcijskih naporov/ukrepov posameznih držav, da bi na podlagi obstoječih sistemov in skupnih meril razvili kazalnike, ki bodo omogočili merjenje prizadevanj v boju proti korupciji. V ta namen je Evropska komisija razposlala vprašalnik, ki ga je komisija izpolnila in oddala decembra 2010. Evropska komisija bo odgovore na vprašalnik vključila v sporočilo, ki bo izdano junija 2011. Pri njegovi obravnavi v odborih Sveta bo imela komisija zelo aktivno vlogo.

Druge dejavnosti komisije na mednarodnem področju

Ob upoštevanju povabila k članstvu, ki ga je Slovenija prejela od OECD, so predstavniki komisije in Ministrstva za gospodarstvo 29. junija 2010 na Brdu organizirali protikorupcijsko konferenco veleposlanikov držav OECD in G8 ter predstavnikov organov Republike Slovenije z naslovom Prevention of Corruption in International Public - Private Partnerships in the Republic of Slovenia. Namen konference je bil predstaviti problematiko korupcije v mednarodnih javno-zasebnih partnerstvih v RS.

Komisija je sodelovala z Ministrstvom za notranje zadeve Republike Avstrije pri organizaciji Mednarodne poletne protikorupcijske šole na Dunaju, na kateri so septembra 2010 sodelovali slušatelji iz večjega števila držav in tudi dva predstavnika komisije. V imenu Republike Avstrije je avstrijska ministrica za notranje zadeve dr. Maria Fekter 9. februarja 2010 na Dunaju odlikovala Draga Kosa z zlatim častnim redom za zasluge. Drago Kos je odlikovanje prejel za posebne zasluge na področju preprečevanja in zatiranja korupcije, s katerimi je znatno prispeval pri uveljavljanju Republike Avstrije v mednarodni strokovni javnosti.

Uslužbenca komisije sta se udeležila seminarja o preprečevanju konflikta interesov, ki ga je Regionalna protikorupcijska iniciativa – RAI – s sedežem v Sarajevu organizirala maja 2010 v Tirani. Uslužbenci komisije so kot predavatelji/eksperti ali udeleženci sodelovali tudi na drugih mednarodnih seminarjih, delavnicah in konferencah.

Komisijo je 2. septembra 2010 obiskala delegacija uslužbencev srbske protikorupcijske agencije. Seznani so se z delom komisije in dobrimi praksami pri preprečevanju korupcije.

Vodstvo komisije in predsednica Državne revizijske komisije Miriam Ravnikar Šurk so se 11. aprila 2011 sestali z britanskim pravosodnim ministrom Kennethom Clarkom na pogovoru o transparentnosti in korupciji v poslovnem okolju, vključno v postopkih javnega naročanja. Dotaknili so se tudi primerjave implementacije protikorupcijske zakonodaje v Sloveniji in Veliki Britaniji (VB) ob upoštevanju novo sprejetega Zakona o preprečevanju podkupovanja v VB in obenem ZIntPK v Sloveniji.

V okviru pomoči Koncernu Bambi iz Republike Srbije pri razvoju načrta integritete je bila v letu 2010 dokončana analiza z anketiranjem in obdelavo vprašalnikov za uvodno oceno integritete oziroma korupcije, ki so jih izpolnjevali njihovi zaposleni. Obenem je bila glede tega projekta izvedena notranja revizija, ki je pokazala nekatere pomanjkljivosti pri pravni podlagi, načrtovanju in sami izvedbi projekta. Iz teh razlogov in zaradi nujnosti usmeritev kapacitet komisije v temeljne zakonske obveznosti v Republiki Sloveniji - v zvezi s pripravo načrtov integritete - je nova Komisija sodelovanje s koncernom Bambi ustavila.

Odnosi z javnostmi

Na področju odnosov z javnostmi je zaposlena ena uslužbenka.

Odnosi z javnostmi komisije so bili tudi v letu 2010, kot že prejšnja leta, večinoma skrčeni na odnose z mediji. Komisija od svojega nastanka leta 2004 ni imela na voljo proračunskih sredstev, obenem pa tudi ne dovolj kadrov, da bi lahko izvajala akcije ozaveščanja javnosti. Tako je svoje poslanstvo preprečevanja korupcije z dvigovanjem zavesti javnosti o korupciji kot izredno škodljivem pojavu za družbo izvajala le s pomočjo svoje komunikacije z javnostmi prek medijev.

Hkrati je komunikacija z mediji za komisijo pomembna tudi s vsebinskega vidika delovanja komisije. Do uveljavitve ZIntPK so bile pristojnosti komisije zelo omejene, saj komisija do takrat ni bila prekrškovni organ, z vidika sankcioniranja kršitev pa je lahko le pozivala pristojne organe k izvedbi sankcij, sama pa možnosti sankcioniranja ni imela. Tako je bilo opozarjanje javnosti na to, katero ravnanje velja po mnenju komisije za koruptivno, v veliki meri odvisno od medijskega poročanja in s tem komuniciranja komisije z mediji. S sprejetjem ZIntPK je komisija dobila več pristojnosti in več vpliva na preprečevanje korupcije v državi, vendar ostaja ozaveščanje javnosti o koruptivnih ravnanjih prek medijev enako intenzivno tudi po uveljavitvi ZIntPK, v veliki meri tudi zaradi (vedno večjega) zanimanja javnosti za te teme.

Pri tako močni vlogi medijev za preventivne dejavnosti komisije je nujno, da komisija z mediji vsakič, brez izjeme, vzpostavlja kar se da odkrito komunikacijo, upoštevajoč zakonske omejitve. Temeljno vodilo komisije pri komunikaciji z mediji je torej podati točne, pravočasne informacije, takoj ko je to mogoče in v največjem mogočem obsegu.

Največji del komunikacije komisije z mediji predstavljajo odgovori na novinarska vprašanja, komisija sama pa javnost obvešča o sprejetih načelnih mnenjih in drugih dokumentih in stališčih. Komisija nikoli samoiniciativno javnosti ne podaja informacij o začetku obravnave zadev, da ne bi s tem prejudicirala odločitve o ravnanjih, ki jih preiskuje. Od 1. oktobra 2010 se vodstvo komisije tudi ne izreka o posameznih zadevah, ki jih ima komisija še v delu, ampak izjave o tem podaja predstavnica za odnose z javnostmi. Vodstvo komisije daje javne izjave zgolj o zaključenih zadevah ali pa o vprašanih strateške in sistemske narave. Glavni namen tega pristopa je zmanjšati (napačno) dojetje javnosti, da so posamezne zadeve, ki so v delu, obravnavane subjektivno glede na odnos vodstva do obravnavanih oseb. Novost je tudi, da izjav za medije ne daje predvsem predsednik komisije, temveč tudi namestnik in namestnica predsednika. Namen je okrečiti zavedanje javnosti, da je komisija kolegijski organ, ki sprejema odločitve z glasovanjem.

Medijska vprašanja se vedno nanašajo na dogodke, ki so trenutno najbolj odmevni. V letu 2010 je tako daleč največji delež komunikacije komisije z mediji potekal v zadevi bulmastifi, v zadevi nekdanje vodje kabineta predsednika vlade, v zadevi najema prostorov Nacionalnega preiskovalnega urada, v zadevi župana Mestne občine Ljubljana, v zadevi podjetja Vegrad in v zadevi primera Nekrep.

Ozaveščanje javnosti je umeščeno tudi med preventivne dejavnosti Centra za preventivo in integriteto. S tem skuša komisija zapolniti pomanjkanje kadrov v odnosih z javnostmi, obenem pa bosta oblikovanje in izvedba akcij ozaveščanja javnosti potekala v tesnem projektnem sodelovanju med CIP in odnosi z javnostmi. Akcije ozaveščanja bodo naslavljale različne javnosti, vključno z najmlajšimi – s pilotnim projektom v vrtcih, ki je bil zastavljen v odnosih z javnostmi že v letu 2010, vendar ni bil realiziran.

Kljub temu pa zgolj ena oseba na področju odnosov z javnostmi pri obstoječi dinamiki komuniciranja z mediji ne bo dovolj za izvajanje vseh načrtovanih dejavnosti. Nujna bo vključitev dodatnega kadra v to delo. V tem smislu komisija že išče in načrtuje zaposlitev osebe s statusom invalida, ki ima pri odnosih z javnostmi ustrezne izkušnje.

Pomembno spremembo v letu 2011 bo predstavljala tudi menjava celostne grafične podobe komisije in z njo predvsem popolna prenova spletne strani komisije; namen tega je, da spletna stran postane živo orodje komuniciranja z javnostmi in preseže okvire oglasne deske.

Nadzor nad delom komisije

V času veljavnosti ZPKor (do 5. junija 2010) je nadzor nad delom in poslovanjem komisije izvajal Državni zbor, kateremu je komisija o svojem delu poročala enkrat letno oziroma večkrat, na zahtevo Državnega

zbora ali na lastno pobudo. Na podlagi zahteve vlade ali na lastno pobudo je komisija poročala tudi vladi.

Za neposredni nadzor nad izvajanjem nalog komisije, povezanih z nezdružljivostjo, omejitvami pri darilih in poslovanju ter nadzorom nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, in za opravljanje drugih nalog je po ZPKor Državni zbor ustanovil komisijo po Zakonu o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: komisija Državnega zbora), katere večina članov (štirje od sedmih) je bila iz vrst poslancev opozicije.

Za zagotovitev neodvisnosti komisije pri izvrševanju pristojnosti in opravljanju nalog, določenih v ZIntPK in drugih zakonih, je novi zakon kot edini organ nadzora nad delom in

Komisija se zaveda, da bo - skladno z mednarodnimi standardi - potrebno uvesti dodaten institucionalni nadzor nad njenim delom. Tudi z vidika zunanjih revizij (v 6 letih KPK nikoli ni bila predmet zunanje ali notranje revizije). Ob tem pa je potrebno poudariti, da "operativnega" nadzora ne morejo izvajati subjekti, ki so sicer predmet nadzora KPK. Smiselno je razmišljati o sistemu nadzora, kot ga je pred časom uvedla Republika Avstrija za njen protikorupcijski organ - "BAK".

in pravnih oseb, poroča o vsebini in obsegu dela, o sklepih, ugotovitvah in mnenjih komisije, povezanih s pristojnostmi komisije, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov. S takšno pravno ureditvijo nadzora nad delovanjem komisije, predvsem pa z zakonsko varovalko o prepovedi navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, sta dodatno zagotovljeni varovanje zasebnosti prijaviteljev in obravnavanih oseb ter neodvisnost delovanja komisije. Utrdil se je tudi njen položaj v sistemu samostojnih nadzornih organov države.

Pomembna zakonska sprememba glede nadzora nad delom in poslovanjem komisije je nadzor javnosti, ki ga je zakonodajalec umestil v poglavje o nadzoru nad delom in poslovanjem komisije. Komisija mora javnost obveščati o svojem delu z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov, na svoje seje pa lahko vabi predstavnike neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativne sindikate javnega sektorja. Tudi s takšnim zagotavljanjem transparentnosti delovanja komisija dosledno sledi namenu zakona.

Kadrovska problematika

Skladno z organizacijsko strukturo komisije sta se spremenila tudi sistemizacija delovnih mest z delovnimi mesti in nalogami ter poimenovanje delovnih mest, ki jasneje odraža razmejitve med nadzorstvenimi in preventivnimi nalogami komisije ter vsebino nalog, ki jih posamezen javni uslužbenec na določenem delovnem mestu opravlja.

Komisija je imela 1. januarja 2010 zaposlenih 21 javnih uslužbencev in tri funkcionarje, 1. januarja 2011 pa 27 javnih uslužbencev in tri funkcionarje.

Komisija zaradi kadrovske podhranjenosti deluje preko meja svojih zmogljivosti; njena trenutna kadrovska zasedenost je manj kot 50-odstotna. Za normalno delo bi komisija

potrebovala vsaj 90-odstotno kadrovsko zasedenost, kar pomeni okoli 25 novih zaposlitev. Pri tem komisija poudarja, da se zaveda realnega javnofinančnega položaja, v katerem je Republika Slovenija, vendar je kljub temu dolžna opozoriti na objektivne razloge, zaradi katerih komisija ne deluje optimalno.

Vodstvo komisije je v prvih osmih mesecih svojega mandata naredilo vse, kar je bilo v njegovi moči, da bi delovanje komisije organizacijsko in vsebinsko prilagodilo nalogam in pristojnostim, ki jih nalaga področna zakonodaja. Zapuščina komisije, ki jo je oktobra 2010 prevzelo novo vodstvo, je bila zaradi absolutne kadrovske in finančne podhranjenosti ter večletnega boja za obstanek v organizacijskem, informacijskem in mednarodnem smislu določeno negativno presenečenje. Povedano drugače: komisija je imela po prejšnjem zakonu precej manj pristojnosti, obenem pa je bila zaradi vrste razlogov zgolj deloma »operativna«; predvsem pa je bila organ, ki je v manjši meri dejansko udeležan svoje zakonske pristojnosti in ni bil pripravljen na prevzem novih nalog.

Komisija ima kljub pomembno razširjenemu mandatu, novim nalogam in pristojnostim po sprejemu ZIntPK še vedno najmanjše število zaposlenih in najmanjši letni proračun od vseh neodvisnih državnih institucij in agencij (izjema je DRK). Kadrovska popolnjenost je komaj dobrih 50% sistemiziranih delovnih mest. Ob tem ima njeno vodstvo najnižje plače med funkcionarji v RS, nižje od večine uradnikov na položajih in celo med 20-30% nižje kot prejšnja Komisija.

Kot že omenjeno, je junija 2010 začel veljati ZIntPK, ki je pomenil velik korak naprej (čeprav so bile v zakonu zaznane nekatere pomanjkljivosti) pri doseganju nacionalnih ciljev na področju omejevanja korupcije, krepitve pravne države ter etike in integritete delovanja tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Poudariti pa je treba, da so bile ob sprejetju zakona izrazito podcenjene njegove organizacijske, kadrovske in finančne posledice. V obrazložitvi predloga zakona, ki ga je vlada posredovala v sprejetje Državnemu zboru, je zapisano, da »zakon nima finančnih posledic«, čeprav je zakon komisiji naložil okoli 70 odstotkov novih pristojnosti, nalog in pooblastil.

Realne posledice sprejetja novega zakona so naslednje:

- ▶ komisija je postala nosilni organ za izvajanje nadzora nad lobiranjem;
- ▶ število funkcionarjev, uradnikov na položaju in javnih uslužbencev, katerih premoženjsko stanje komisija nadzira, se je povečalo s 5256 na 13.304;
- ▶ komisija je dobila izvršilna pooblastila in postala prekrškovni organ, kar prej ni bila (v praksi to pomeni, da vodi tudi hitre prekrškovne postopke za 29 možnih prekrškov);
- ▶ zakon je določil, da postopki komisije potekajo skladno z Zakonom o splošnem upravnem postopku, kar v praksi pomeni, da komisija danes vodi šest vrst različnih upravnih postopkov;
- ▶ zaradi povsem nove ureditve omejitev poslovanja komisija dnevno prejema vprašanja glede nezdržljivosti funkcij, nasprotja interesov in omejitev poslovanja (od uveljavitve zakona jih je prejela 693 in odgovorila na 660);
- ▶ zakonska obveza po vzpostavitvi načrtov integritete za vse organe javnega sektorja je od komisije zahtevala izdelavo metodologije načrtov integritete ter pripravo usposabljanja in sodelovanje z zavezanci za pripravo načrtov integritete – teh je v Republiki Sloveniji približno 3000.

Vse naštetu so nove naloge in pristojnosti. Kljub temu je kadrovska stanje komisije ostalo tako rekoč nespremenjeno. Komisija za preprečevanje korupcije je izvajala svoje naloge po »staremu« zakonu z 22 zaposlenimi in štirimi funkcionarji. Novi zakon, ki je pomembno razširil mandat komisije in ji dal vrsto novih nalog in pristojnosti, pa je novo vodstvo oktobra 2010 začelo izvajati s 23 zaposlenimi in tremi funkcionarji. Komisija je bila že pred sprejetjem ZIntPK in imenovanjem novega vodstva kadrovska podhranjena; za vse zgoraj omenjene dodatne obveznosti pa je pridobila pet novih zaposlenih. Poleg tega sta kadrovska podhranjenost komisije v preteklosti in pomanjkanje informacijske podpore pri izvajanju nekaterih nalog komisije privedla do več kot 1500 zadev zaostanka na dan 1. oktobra 2010.

Problematico ponazarjajo naslednje številke:

- ▶ nadzor nad lobiranjem opravlja zgolj ena pooblaščenka (zavezanci pa so vsi funkcionarji in javni uslužbenci v javnem sektorju ter vsi registrirani lobisti);
- ▶ naloge na področju nadzora in preiskav sumov korupcije opravlja devet nadzornikov; ob mesečnem pripadu več kot 100 zadev (od oktobra 2010 do sredine maja 2011 je bilo rešenih več kot 900 zadev s posebno metodologijo odprave zaostankov), pri čemer je novo vodstvo pričakalo več kot 1400 nerešenih zadev iz prejšnjega mandata;
- ▶ naloge na področju nasprotja interesov in omejitev poslovanja opravlja ena pooblaščenka, pri čemer je bilo samo v zadnjih mesecih treba pripraviti več

kot 693 odgovorov in pravnih mnenj glede interpretacije in uporabe zakona v praksi;

- ▶ ena oseba opravlja naloge vodenja evidenc in nadzora nad premoženjskim stanjem vseh zavezancev, ki jih je več kot 10.000;
- ▶ naloge priprave metodologije in usposabljanja javnih uslužbencev s področja načrtov integritete (3000 zavezancev) opravljata dve uslužbenki, od katerih ena julija odhaja na porodniški dopust;
- ▶ Glede zaščite prijaviteljev, nima Komisija niti enega zaposlenega, ki bi deloval samo na tem področju;
- ▶ celotno informatizacijo, programsko podporo in analizo finančnih tokov izvajata dva uslužbenca.

Komisija je izčrpala vse svoje fizične in organizacijske možnosti. Prisiljena je angažirati zunanje sodelavce po pogodbah in študentskem delu (na primer v glavni pisarni je zaposlena samo ena administrativna tehnična delavka, čeprav ima komisija dnevno povprečno 110 enot pošte; ta zaposlena pa obenem kot edina opravlja vsa tajniška dela za Službo za nadzor in preiskave ter za Center za integriteto in preventivo).

Vodstvo komisije se je intenzivno lotilo informatizacije dela predvsem na področjih tako imenovane protikorupcijske birokracije (premoženjsko stanje, omejitve poslovanja ...). V štirih mesecih so bile zgolj s sodelovanjem enega informatika in z uporabo pro bono storitev mladih programerjev in analitikov na podiplomskih študijih javnih univerz v delo uvedene informacijske in programske rešitve, ki bi sicer na javnem razpisu zahtevale stotisoče evrov. Napredek, ki ga je komisija na

analitičnem, sistemskem in informacijskem področju dosegla v petih mesecih leta 2011, je predvsem posledica prostovoljnega dela podiplomskih študentov in brezplačnega sodelovanja z različnimi javnimi raziskovalnimi inštituti, ki verjamejo v pomen komisije in njeno delo ter so pripravljeni delati zastonj. Vendar ima tudi to svoje meje. Poleg tega v komisiji trenutno delajo trije volonterski pripravniki za polni delovni čas – zgolj za povračilo prehrane in prevoznih stroškov. Komisija brez njih in brez štirih dodatnih pogodbenih sodelavcev dejansko ne bi mogla opravljati niti svojih temeljnih nalog. Nadure zaposlenih seveda niso plačane.

Prvi člen ZIntPk komisiji nalaga odgovornost »za sistemsko krepitev pravne države, integritete in transparentnosti javnega sektorja, omejevanja korupcijskih tveganj, izvajanja nadzora nad zakonitim lobiranjem ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov«. Te naloge je nemogoče dostojno in vsaj zadovoljivo (kaj šele odlično) opravljati z manj kot 20 javnimi uslužbenci, katerih naloge so prvenstveno in v večjem obsegu usmerjene na delo po vsebini in ne zgolj na tehnično delovanje samega organa.

Naloge komisije, ki jih je za okoli 70% več kot v preteklem obdobju, je nemogoče zadovoljivo opravljati z manj kot 20 "vsebinskimi" javnimi uslužbenci.

Proračun komisije

Nove pristojnosti komisije po uveljavitvi ZIntPK, predvsem pa ponovna uvedba načrtov integritete in nove pristojnosti vodenja prekrškovnih in upravnih postopkov ter vodenja evidenc in posledično zaposlitve dodatnih javnih uslužbencev, so zahtevali povečanje proračunskih sredstev komisije. V primerjavi z letom 2009, ko je bila za izvajanje pristojnosti in nalog komisije realizirana poraba proračunskih sredstev v višini 1.049.080,14 evra, je bila realizacija porabe državnih proračunskih sredstev v letu 2010 višja, in sicer 1.553.835,19 evra.

Tabela 1: Realizirana proračunska sredstva komisije v obdobju od 1. januarja do 31. decembra 2010

P.U.1315	1. januar–31. december 2010 (v evrih)
PP 5432 Plače	972.014,31
PP 5435 Materialni stroški	565.642,72
PP 5438 Investicije in inv. vzdrževanje	16.178,16
Skupaj odhodki proračuna:	1.553.835,19

Obrazložitev porabe po posameznih proračunskih postavkah

Primerjava porabljenih sredstev po proračunskih postavkah med letoma 2009 in 2010

	2009	2010	
Plače	562.405,64 evra	972.014,31 evra	+ 72,83 %
Materialni stroški	431.017,06 evra	565.642,72 evra	+ 31,23 %
Inv. in inv. vzdrževanje*	55.657,44 evra	16.178,16 evra	- 70,93 %

*Sredstva v višini 30.000,00 EUR smo iz PP 5438 - Investicije in investicijsko vzdrževanje prerazporedili na PP - 5435 - Materialni stroški za nemoteno delovanje komisije v letu 2010.

Prihrankov v letu 2010 komisija ni imela, po sklepu vlade so ji bila dodeljena dodatna finančna sredstva v višini 180.000,00 evra.

PP 5432 – plače

Proračunska postavka 5432 je bila namenjena za načrtovanje proračunskih sredstev za stroške plač. Vsi uslužbenci in funkcionarji so izvajali dejavnosti, povezane z zadolžitvami proračunskega uporabnika. Dne 1. januarja 2010 je bilo na komisiji zaposlenih 21 javnih uslužbencev in trije funkcionarji, 31. decembra 2010 pa je bilo zaposlenih 26 javnih uslužbencev, dva funkcionarja, ki sta nastopila funkcijo 1. oktobra 2010, ter dva funkcionarja iz prejšnjega mandata. Dejansko število zaposlenih uslužbencev se je povečalo s 24 na 28.

Ob tem je treba poudariti, da sta dva nekdanja funkcionarja uveljavljala pravico do trimesečnega prejemanja nadomestila plače, ena nekdanja

funkcionarja pa do dvomesečnega nadomestila plače, ker se je 1. decembra 2010 upokojila. V ta namen ji je bila izplačana odpravnina. Po sklepu Vlade RS št. 01/23612423-PPS-MF z dne 14. septembra 2010 so bila Komisiji za preprečevanje korupcije dodeljena dodatna finančna sredstva v višini 180.000 evrov na PP 5432 – plače.

V letu 2010 je komisija za zunanje sodelavce porabila sredstva v višini 39.854,94 evra.

PP 5435 – materialni stroški

Proračunska postavka je bila namenjena za načrtovanje izdatkov za blago in storitve. Vsi realizirani materialni stroški so bili neposredno povezani z izvršenimi nalogami proračunskega uporabnika. Znotraj materialnih stroškov so v primerjavi s preteklimi leti na novo izkazani stroški najema poslovnih prostorov, ker se je komisija v maju 2009 preselila iz prostorov v lasti Republike Slovenije v najemniške poslovne prostore (prostorji so v lasti Kapitalske družbe – KAD, d. d.), ki pa smo jih v letu 2010 s pogajanjem ustrezno znižali.

Gibanje stroškov za najem prostorov:

- ▶ od 15. maja 2009 do 30. aprila 2010 je bil mesečni znesek najema poslovnih prostorov skupaj z opremo (za 1.516,18 m²) 28.083,00 evra brez DDV
- ▶ od 1. maja 2010 do 31. julija 2010 je bil mesečni znesek najema poslovnih prostorov (1.516,18 m²) 21.358,51 evra brez DDV in mesečni znesek najema pisarniške opreme 1.784,13 evra brez DDV, skupaj 23.142,64 evra brez DDV
- ▶ od 1. avgusta do 30. novembra 2010 je bil mesečni znesek najema poslovnih prostorov (1.413,96 m²) 20.580,21 evra brez DDV in mesečni znesek najema pisarniške opreme 1.715,49 evra brez DDV, skupaj 22.295,70 evra brez DDV
- ▶ od 1. decembra 2010 znaša znesek mesečnega najema poslovnih prostorov (1.413,96 m²) 18.516,37 evra brez DDV in mesečni znesek najema pisarniške opreme 1.715,49 evra brez DDV, skupaj 20.231,86 evra brez DDV.

Med materialnimi stroški so še vedno stroški zunanjih pogodbenih izvajalcev, saj kljub novim zaposlitvam v zadnjih mesecih leta 2010 zaradi izrednega povečanja nalog pri odpravljanju zaostankov in predvsem obsega dokumentov, ki jih je treba v skladu z ZIntPK obdelati, dela ni bilo mogoče kvalitetno izvesti z obstoječim številom zaposlenih javnih uslužbencev. Ob tem je treba izpostaviti, da ZIntPK zahteva vodenje evidenc, s tem pa je bilo treba zagotoviti ustrezno obdelavo podatkov in predvsem ustrezno tehnično in fizično varovanje osebnih in drugih zaupnih podatkov tudi z izgradnjo ustrezne informacijske podpore.

PP 5438 – investicije in investicijsko vzdrževanje

Proračunska postavka je bila namenjena za načrtovanje investicij in investicijskega vzdrževanja. Iz te proračunske postavke so bile izvršene nabave

potrebne strojne in programske opreme za nabavo dodatnih računalnikov s programsko opremo, razno drugo drobno opremo in predvsem varnostnih omar za hrambo zaupnih listin.

Delo na področju nadzora in preiskav

Delovanje Službe za nadzor in preiskave

Služba za nadzor in preiskave se ukvarja z ugotavljanjem in preiskovanjem primerov sumov korupcije ter kršitev določb ZIntPK o lobiranju, nasprotju interesov, nezdružljivosti funkcij, omejitvah poslovanja ter določb o prepovedi sprejemanja daril. Med pomembnejšimi nalogami službe je zaščita dobrovernih prijaviteljev koruptivnih ravnanj, katerih identiteto je komisija dolžna ščititi, kot jih je dolžna ščititi pred povračilnimi ukrepi. To velja tudi, če je bila prijava podana drugim pristojnim nadzorstvenim organom oziroma organom odkrivanja ali pregona. Službo sestavlja devet nadzornikov oziroma preiskovalcev, pooblaščenka za nasprotje interesov in pooblaščenka za lobiranje. Občasno službi pomagajo pri preiskavi sumov korupcije tudi zunanji - pogodbeni sodelavci. Ker je preiskovanje sumov korupcije praviloma učinkovitejše, če je vanj hkrati vključeno več institucij z različnimi pooblastili in pristojnostmi, služba na tem področju, glede na potrebe posameznega primera, sodeluje z organi odkrivanja in pregona ter vzpostavlja stike tudi z drugimi pristojnimi nadzornimi državnimi institucijami (Računsko sodišče, Urad za varstvo konkurence, inšpektorati, Urad za preprečevanje pranje denarja in financiranje terorizma ipd.). V okviru službe se vodijo tudi prekrškovni in upravni postopki iz pristojnosti komisije.

Namen in cilj nadzorov ter preiskav je ugotovitev obstoja dejanskih znakov prijavljenih koruptivnih ravnanj in drugih kršitev zakona ter na osnovi preiskovalnih in nadzorstvenih ugotovitev komisiji predlagati bodisi sprejem načelnega mnenja, priporočila za bodoča ravnanja, s katerimi se prepreči, odpravi ali zmanjša korupcijska tveganja na posameznih področjih v organih ali organizacijah, ali sprejem predloga predstojniku oziroma pristojnemu nadzornemu organu, da v okviru svojih vodstvenih ali nadzorstvenih

pristojnosti odloči in sprejme ukrepe s katerimi zagotovi zakonito, strokovno in s koruptivnimi okoliščinami neobremenjeno delo organa oz. organizacije, ki jo vodi.

Poudarki iz preteklega obdobja

V letu 2010 je Komisija:

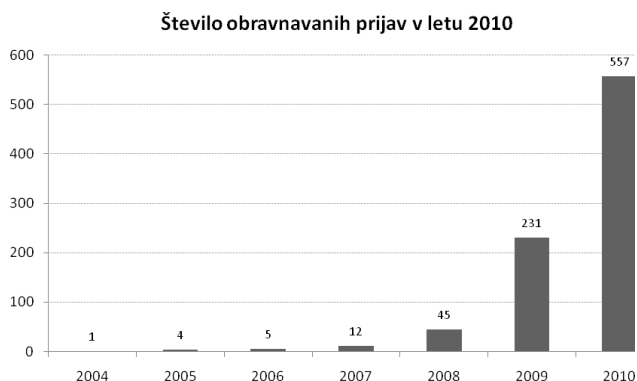
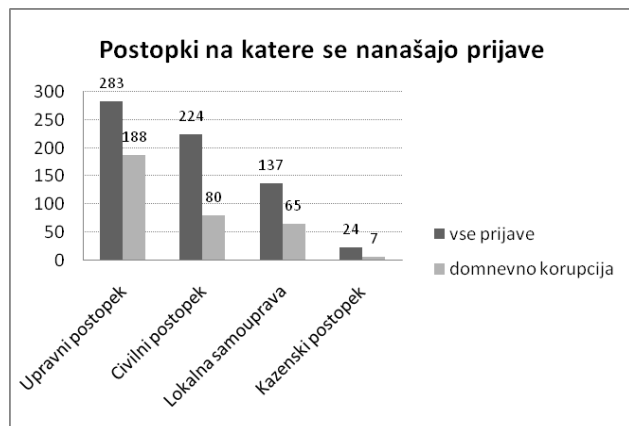
- prejela 1271 prijav, od katerih je bilo 557 vsebinsko proučenih,
- poleg prijav iz tekočega leta 2010 je komisija, po posebej v ta namen sprejeti metodologiji za odpravo zaostankov iz preteklih obdobjih, obravnavala oziroma proučila tudi 231 prijav iz leta 2009, 45 iz leta 2008, 12 iz leta 2007, 5 iz leta 2006, 4 iz leta 2005 in 1 iz leta 2004. To pomeni, da je bilo v letu 2010 skupaj obravnavanih 855 prijav³.
- Na podlagi obravnavanih prijav in vprašanj je komisija v letu 2010 izdelala in objavila 33 načelnih mnenj, od katerih se dve mnenji nanašata na konflikt interesov, 31 pa na korupcijo kot jo opredeljujeta ZPKor in ZIntPK.

Podrobnejši pregled preteklega obdobja⁴

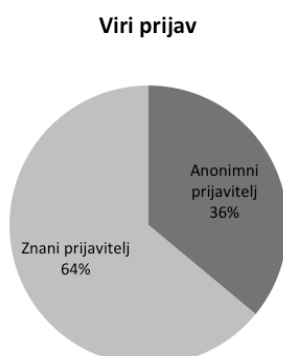
Največ prijav domnevno korupcijskih ravnanj se je nanašalo na vodenje upravnega in civilnega postopka (graf Postopki, na katere se nanašajo prijave), glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij (graf Vsebinsko področje prijav) pa je bilo največ (73) prijav domnevno korupcijskih ravnanj povezanih z delom funkcionarjev. Sledijo domnevno korupcijska ravnanja v lokalnih samoupravnih skupnostih (65 primerov), na področju javnih razpisov (62), pri zaposlovanju v javnem sektorju (51), v gradbeništvu (47), na področju zdravstva (22), pri delu sodišč (21) in tako dalje. Glede na to, da korupcija ne ogroža samo delovanja in integritete državnih institucij, komisija s prejetimi prijavami meri tudi pojav korupcije v zasebnem sektorju. V letu 2010 je analiza vsebine prijav nakazovala na 52 takih primerov.

³ Za leto 2010 so to prijave, ki so bile zaključene med 1.1.2010 in 31.12.2010. Nabor ne vsebuje npr. prijav, ki so se sicer pričele z obravnavo v letu 2010, dejansko pa so bile zaključene v letu 2011.

⁴ Komisija pripravlja statistično poročilo o reševanju prijav o sumu korupcije s programskim orodjem Microsoft Access, kamor se vse podatke (datum prejema, nosilec zadeve, ali gre za anonimno prijavo ali za znanega prijavitelja, področje prijave, po-datek o morebitnem odstopu, zaključku ipd.) vnašajo sprotno, po zaključku vsake zadeve posebej. Nabor podatkov za vsak-oletno statistiko se iz slednje zajame po ključu datuma zaključka oziroma rešitve zadeve v tekočem letu ter se jih izvozi v Micro-soft Excel, kjer se dalje obdelujejo oziroma preštevajo ter kreirajo grafični prikazi. Na isti način se obdelujejo tudi izdana načelna mnenja, mnenja, pojasnila in stališča.



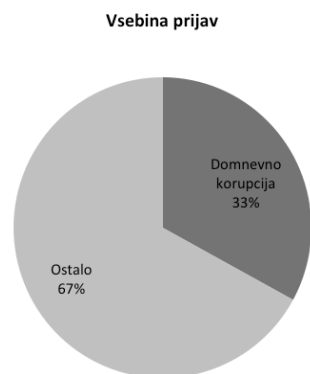
Glede na vir prijav (spodnji graf: Vir prijav) je opaziti približno enako razmerje kot v preteklem letu, saj je 64 odstotkov prijaviteljev v letu 2010 komisiji ob prijavi zaupalo svoje podatke, 36 odstotkov prijaviteljev pa je prijavo podalo anonimno.⁵ V rezultatu deleža je opaziti majhno povečanje števila znanih prijaviteljev; to gre najverjetneje pripisati tudi sprejetju zakonskih določb o zaščiti prijaviteljev korupcijskih ravnanj v juniju 2010 in povečanju zaupanja komisiji. K temu je treba dodati, da je bila večina prijaviteljev za potrebe nadaljnjih postopkov komisije s prijavo pripravljena podati dodatna pojasnila ali komisiji posredovati dodatno dokumentacijo, ki se je nanašala na vsebino prijave.



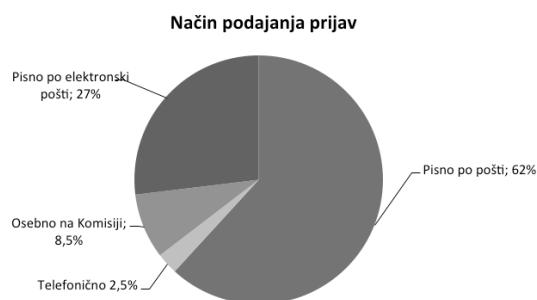
Na podlagi vsebinske analize prejetih prijav je komisija v 33 odstotkih (277 primerih) ocenila, da vsebina prijave in razpoložljiva dokumentacija nakazuje na

dejanske znake koruptivnega ravnanja. V primerjavi z letom 2009 se je delež utemeljenih prijav o korupciji zvišal za 4 odstotke, kar neposredno kaže tudi na verodostojnost prijaviteljev.

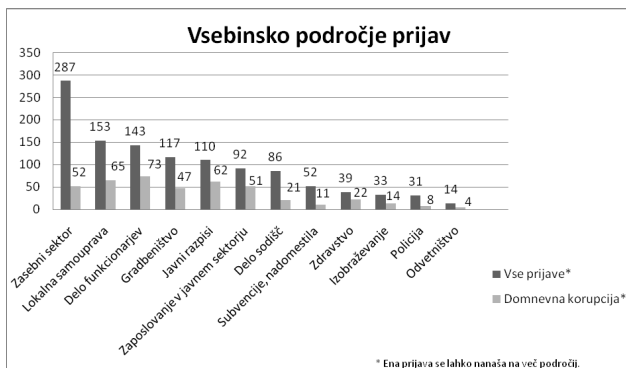
V deležu »Drugo (67 odstotkov)« so zajete vse tiste prijave, ki so bile bodisi neosnovane ali očitkov ni bilo moč potrditi, oziroma vse tiste, ki so bile odstopljene v pristojno reševanje organom odkrivanja in pregona, inšpekcijskim organom ali drugim pristojnim institucijam.



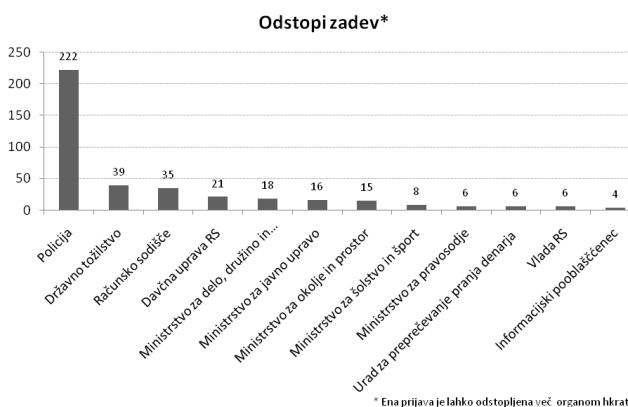
Prijavitelji se, kot je razvidno iz spodnjega grafa (Način podajanja prijav), v največ primerih (62 odstotkov) obrnejo na komisijo in prijavijo domnevne nepravilnosti predvsem pisno po navadni pošti. S 27 odstotki sledijo prijave po elektronski pošti, z 8,5 odstotka prijave, ki so podane osebno, ter z 2,5 odstotka prijave po telefonu. Deleži načina podajanja prijav se tako bistveno ne spreminjajo v primerjavi z lanskim letom.



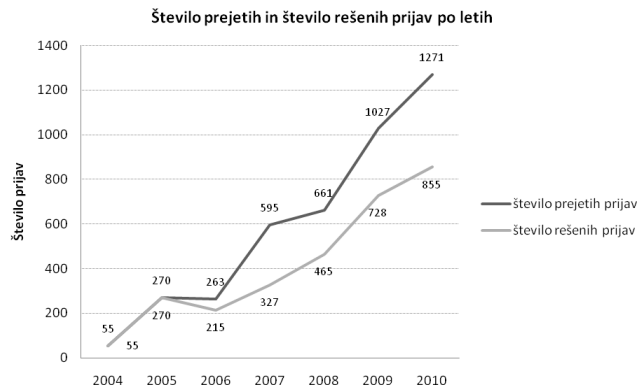
⁵ Delež znanih prijaviteljev zajema tudi zadeve, ki jih je komisija v obravnavnem obdobju začela na lastno pobudo. V letu 2010 in prej se zadeve, začete na lastno pobudo, niso posebej statistično beležile, bo pa to ustrezno dopolnjeno za poročilo o delu za leto 2011.



Kot je bilo že omenjeno, komisija nima preiskovalnih pooblastil, prav tako pa ne more posegati v pristojnosti drugih organov, zato je v primerih, ko je ugotovila sum nepravilnosti, za katere so pristojni drugi organi, prijave v skladu z veljavnimi predpisi odstopila v reševanje slednjim.⁶ Tako je v nadaljnje reševanje odstopila skupno 342 zadev (v letu 2009 - 302 prijavi). Od tega je bilo 222 prijav, iz katerih je izhajal sum kaznivnega dejanja, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, odstopljenih v reševanje pristojnim policijskim upravam. Od navedenega števila je bil v 86 zadevah zaznan sum korupcijskega kaznivnega dejanja, 39 zadev je bilo v reševanje odstopljenih pristojnim državnim tožilstvom, v 35 primerih so bile zadeve odstopljene Računskemu sodišču Republike Slovenije, sledijo zadeve, ki jih je komisija odstopila Davčni upravi Republike Slovenije (21), Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za šolstvo in šport itd. Na spodnjem grafu so prikazani le najpogostejši in najštevilnejši odstopi zadev v nadaljnje reševanje pristojnim organom.



Zanimiva je tudi primerjava podatkov glede vseh prijav, ki jih je v vseh letih delovanja prejela komisija; iz nje vidimo tako porast števila prijav kot tudi to, da komisija (ob pomanjkanju kadrov) z obravnavanjem ne uspe slediti tempu naraščanja števila prijav.



* Število rešenih prijav v posameznem letu vsebuje vse prijave, ki so bile v tem letu zaključene ne glede na leto prejema prijave. (npr. v letu 2010 je bilo prejetih 1271 prijav, rešenih pa 855 (med katerimi so tudi prijave prejete v letu 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009)).

Iz zgornjega grafa je razvidno, da se od leta 2007 število prejetih prijav stalno povečuje. To dejstvo - po mnenju komisije - kaže na verjetnost povečevanja stopnje zaupanja prijaviteljev v delo komisije, hkrati pa izkazuje tudi pomanjkanje zaupanja v druge pristojne organe. Na podlagi vseh podatkov o številu prijav, načinu njihove podaje in deležu anonimnih prijav je ob enem mogoče ugotoviti, da v Republiki Sloveniji med pristojnimi organi obstajajo zelo velike razlike glede načina sprejemanja prijav o domnevno protipravnih ravnanjih, zaradi česar seveda prihaja do očitnih razlik pri obravnavi dobrovernih prijaviteljev; ob naraščanju problematike koruptivnih in drugih nezakonitih ravnanj ter ob nujno potrebnem angažiranju vse družbe pri preprečevanju in zatiranju takšnih pojavov to terja poenotenje tovrstnih praks, na kar je komisija opozorila že v letu 2009.

Komisija je na podlagi prijav in vprašanj v letu 2010 izdelala in objavila 33 načelnih mnenj, dve mnenji in šest pojasnil o nezdružljivosti funkcij, omejitvah poslovanja, darilih, nadzoru nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, konfliktu interesov in korupciji v skladu z zakonsko definicijo.⁷

Med načelnimi mnenji se dve nanašata na konflikt interesov in 31 na korupcijo po zakonski definiciji.

Od 31 načelnih mnenj, ki se nanašajo na korupcijo, je bilo sprejetih 29 načelnih mnenj o ravnanjih, ki ustrezajo definiciji korupcije, ostali dve obravnavani ravnanji odgovornih oseb pa definiciji korupcije nista ustrezali.

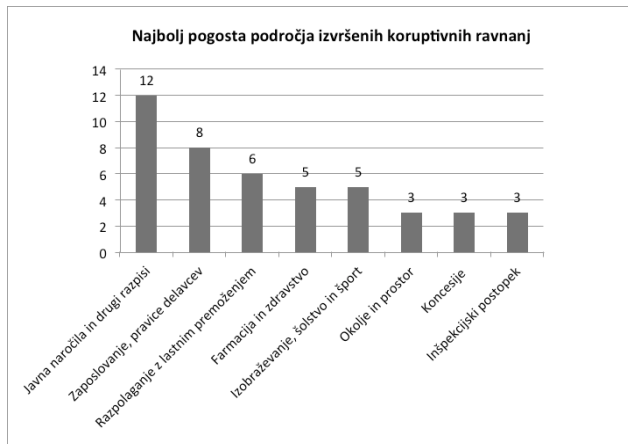
Iz vsebinske analize omenjenih 29 načelnih mnenj, kjer je komisija ugotovila, da ravnanje ustreza definiciji korupcije bodisi po ZPKor bodisi po ZIntPK, je razvidno, da je bilo največ korupcijskih ravnanj storjenih na področju javnih naročil oziroma pri drugih javnih razpisih. Teh je bilo v letu 2010 kar 12 primerov (glej spodnji graf Najpogostejša področja izvršenih koruptivnih ravnanj). Sledi področje zaposlovanja in pravic iz delovnega razmerja v javnem sektorju (osem primerov), področje razpolaganja s stvarnim, zlasti nepremičnim premoženjem države in občin (šest

⁶ Nekatere prijave so bile odstopljene več organom hkrati.

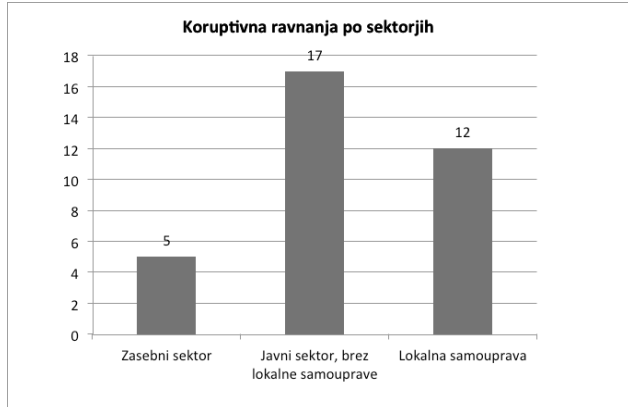
⁷ Vsi dokumenti so dostopni na spletni strani komisije (www.kpk-rs.si).

primerov), pet primerov na zdravstvenem oziroma farmacevtskem področju in prav tako pet primerov na področju izobraževanja, šolstva in športa itd.

Daleč najbolj izpostavljeno je torej področje javnih financ oziroma javnega premoženja, kjer sta bili največkrat kršeni načeli zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov. Kot problem sta se izpostavila tudi izbor neustreznih postopkov po Zakonu o javnem naročanju in neupoštevanje razpisnih dokumentacij.



Ravnanja, ki ustrezajo definiciji korupcije, so se po ugotovitvah komisije največkrat pojavila v javnem sektorju. Slednjih je bilo kar 17. Malo manj primerov - 12, se je izvršilo v lokalnih samoupravnih skupnostih in pet v zasebnem sektorju.⁸



Zaskrbljujoča je ugotovitev, da so v kar šestih primerih obravnavana korupcijska ravnanja storili funkcionarji (od tega trije ministri/-ice), torej osebe, od katerih se pričakuje najvišja stopnja integritete. Prav tako se, po obravnavanih prijavah sodeč, kot korupcijsko tvegani oziroma problematični pojavljajo javni zavodi, saj so bila koruptivna ravnanja kar v 25 odstotkih storjena v povezavi s slednjimi (ravnanja članov poslovdstev oziroma odgovornih oseb javnih zavodov) oziroma so bili javni zavodi na drug način povezani s koruptivnim ravnanjem.

⁸ Skupno število po sektorjih ne ustreza dejanskemu številu načelnih mnenj, saj se je lahko eno načelno mnenje nanašalo na področje lokalne samouprave in državne ravni javnega sektorja ali na zasebni sektor, poleg tega pa je podlaga za načelno mnenje lahko več prijav oziroma zadev, ki so enake ali so si v bistvenem podobne.

⁹ Funkcionarji so opredeljeni v 6. točki 4. člena ZIntPK.

Obravnava starih nerešenih zadev – odprava zaostankov

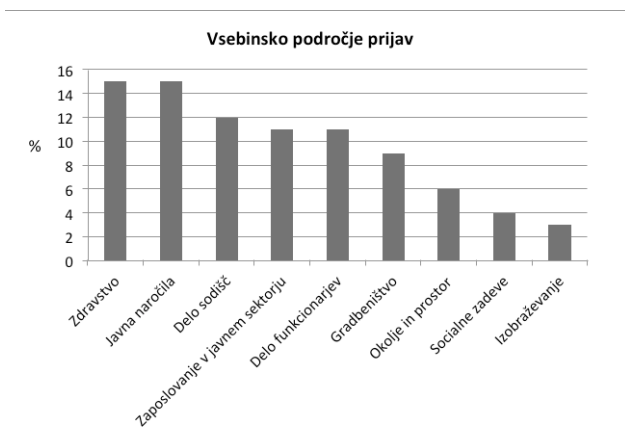
Komisija je v začetku oktobra 2010, takoj po nastopu mandata novega vodstva, zaradi velikega števila (cca. 1272) nerešenih prijav, prejetih še v času veljavnosti ZPKor, torej pred 5. junijem 2010 (starih zadev), z namenom odprave zaostankov ustanovila projektno skupino. Ta je izdelala metodologijo in enotna merila, po katerih so bile zadeve obravnavane. Iz obravnavanih in zaključenih starih zadev v okviru projektne skupine v letu 2010 je bilo ugotovljeno, da gre bodisi za:

- ▶ prijave, ki vsebujejo razloge za obravnavo v skladu z namenom Zakona o preprečevanju korupcije, a so bila v zvezi s prijavljenimi ravnanji že sprejeta načelna mnenja in na ta način priporočena prihodnja ravnanja, ki odpravljajo ali zmanjšujejo korupcijska tveganja,
- ▶ prijave, ki nimajo znakov korupcije, kot jih opredeljuje ZPKor oziroma ZIntPK ali znakov kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, njihova obravnava pa tudi sicer ne bi dosegla zakonskega namena preprečevanja korupcije,
- ▶ prijave, ki imajo znake kaznivih dejanj, za katera se storilci preganjajo po uradni dolžnosti, in ki so bile odstopljene pristojni policijski enoti ali državnemu tožilstvu,
- ▶ prijave, ki imajo znake kršitev predpisov iz pristojnosti drugih organov, predvsem različnih inšpekcijskih služb in upravnega nadzorstva ministrstev, ter nadzornih organov, kot je Računsko sodišče, ki jim je komisija te prijave odstopila v pristojno reševanje, in
- ▶ prijave, ki bodo skupaj z istovrstnimi, enakimi ali v bistvenem podobnimi prijavami podlaga za izdelavo bodisi posamičnih ali sistemskih načelnih mnenj in še niso rešene oziroma zaključene.

Na podlagi obravnavanih starih nerešenih zadev v letu 2010 je bilo ugotovljeno, da se je okoli 15

V obdobju med novembrom 2010 in majem 2011 je Komisiji uspelo "rešiti" okoli 80% zaostankov iz preteklih let; obenem pa se pripad novih zadev redno povečuje in je težko obvladljiv.

sektorju in 9 odstotkov na področje gradbeništva (graf: Vsebinsko področje prijav); 15 odstotkov zaključenih starih zadev pa je bilo odstopljenih v pristojno reševanje drugim organom – največ policiji, inšpekcijskim službam in Računskemu sodišču.



Vzorčni primer

Komisija za preprečevanje korupcije je že v letu 2009 prejela prijavo o sumu korupcije oziroma zlorabi položaja več uradnih oseb iz različnih organov, ki naj bi v sodelovanju z drugimi osebami in na njihovo pobudo preprečile izvršitev odločbe pristojnega veterinarskega inšpektorja oziroma vplivale na njeno neizvršitev. Skladno s svojimi zakonskimi pooblastili je komisija pridobila in zbrala podatke ter dokumentacijo, na podlagi katere je ugotovila večje število kršitev dolžnega ravnanja zaradi omogočanja neupravičenih koristi nekaterim posameznikom. Korupcijska ravnanja so bila ugotovljena pri ravnanju več uradnih oseb ministrstva in uradnih oseb znotraj organa v sestavi istega ministrstva. V preiskavi primera je bila izpostavljena tudi možnost uporabe napačnega materialnega prava pri odločitvi sodišča, na kar je strokovna javnost opozorila že pred izdajo načelnega mnenja komisije, ugotovljena pa so bila tudi nekatera sporna ravnanja odvetnika, ki je v obravnavanem primeru zastopal eno izmed strank v upravnem postopku. Zaradi ugotovljenih kršitev, je komisija predlagala uvedbo več postopkov (predlagala je nadzor nad delom sodnika, uvedbo disciplinskega postopka odgovornih oseb, odstopila je sume storitve kaznivih dejanj državnemu tožilstvu in predlagala je Vladi RS spremembo Zakona o upravnem sporu, ki je bil v svojih določbah dvoumen).

Sedaj, skoraj eno leto po izdanem načelnem mnenju št. 212, v katerem so podrobneje predstavljene vse zgoraj omenjene nepravilnosti, lahko ugotovimo, da je šlo za primer koruptivnega ravnanja, pri katerem število udeleženih uradnikov, drugih oseb in sosledje posameznih dogodkov ter uradnih dejanj kažejo na povezanost funkcionarjev in visokih uradnikov državne uprave, odvetnikov, nevladnega sektorja oziroma prepletanja vlog posameznikov, kar je vplivalo in povzročilo pristransko in neprofesionalno delovanje nekaterih uradnih in odgovornih oseb pri izvajanju njihovih (javnih) nalog.

Načrti za prihodnje

Služba za nadzor in preiskave v prihodnjem obdobju, upoštevajoč kadrovske in materialnofinančne pogoje, načrtuje:

- ▶ osredotočenje dejavnosti v izvedbo preiskav na vnaprej (prednostno) določenih za učinkovito delovanje institucij pravne države najbolj tveganih in korupcijsko izpostavljenih področjih, postopkih (procesih) in organih oziroma organizacijah,
- ▶ izdelavo osnutkov sistemskih (organizacijskih) načelnih mnenj in priporočil za odpravo tveganj sistemske oziroma organizacijske korupcije,
- ▶ okrepitev sistemskega sodelovanja z drugimi pristojnimi organi in organizacijami (izmenjava podatkov in dokumentov, oddaljeni neposredni dostopi do evidenc osebnih in drugih podatkov, sodelovanje na področju usposabljanja in izpopolnjevanja ...),
- ▶ aktivno sodelovanje z drugimi organi in organizacijami v konkretnih primerih zaradi zaključevanja preiskav v razumnem času,
- ▶ spodbujanje in krepitev etike vodenja z oblikovanjem predlogov oziroma pobud predstojnikom ali nadzornim organom, da kot vodje ali nadzorniki sprejemajo odločitve in ukrepe iz svoje pristojnosti še pred zaključkom preiskav v vseh tistih primerih, ko je to zaradi ugotovljenih utemeljenih sumov nezakonitega, neetičnega oziroma koruptivnega ravnanja njihovih podrejenih funkcionarjev ali uradnikov na položaju primerno in potrebno za nemoteno učinkovito delo ali ugled organa oziroma organizacije, ki jo vodijo ali katere zakonitost in uspešnost delovanja nadzorujejo,
- ▶ aktivno sodelovanje s službo komisije za analitiko in informacijsko varnost pri zagotavljanju sistematične in stalne uporabe informacijsko-analitskih orodij za obdelavo podatkov, pridobljenih s prijavi, kot tudi podatkov iz razpoložljivih javnih virov ter evidenc, ki jih po zakonu vodijo drugi organi oziroma organizacije.

Zaščita prijaviteljev

Komisija je v preteklem obdobju sama ali v sodelovanju z organi odkrivanja in pregona obravnavala primere groženj in nasilja nad posamezniki, ki so se s prijavi pristojnim organom ali kako drugače v dobri veri uprli korupciji ter drugim nezakonitim in neetičnim ravnanjem. Prav tako je obravnavala primere, ko so bile žrtve – z grožnjami, trpinčenjem, ustrahovanjem in drugimi kršitvami človekovega dostojanstva v delovnem okolju – primorane v izvrševanje kaznivih dejanj in korupcije. V enem od najhujših primerov je komisija podala ovadbo, pristojno državno tožilstvo pa je medtem sporočilo, da je v tej zadevi vložilo obtožni akt.

ZIntPK ureja zaščito prijaviteljev, ki so zaradi svojih prizadevanj pri preprečevanju korupcije ter drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj žrtve groženj in nasilja. Ta zaščita je v ZIntPK urejena v skladu s konvencijskimi

standardi in obenem tudi kot odziv na omenjene primere, ki tudi pri nas opozarjajo, da so prijavitelji korupcije ter drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj izpostavljeni nevarnostim tako kot na področju organiziranega kriminala.

Pri zagotavljanju učinkovite zaščite prijaviteljev v javnem sektorju komisija deluje tudi proaktivno, ker pri obvladovanju korupcijskih tveganj na tem področju izhaja iz širšega koncepta varovanja človekovega dostojanstva s preprečevanjem vseh oblik ogrožanja, nasilja, diskriminacije in nadlegovanja v delovnem okolju javnih uslužbencev. Ker so vsi ti odklonski pojavi dejansko med hujšimi načini in tveganji korupcije ter drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj, ki zlasti v delovnem okolju javnih uslužbencev ogrožajo delovanje pravne države, je varovanje človekovega dostojanstva v delovnem okolju vključeno pri oceni tveganj in preprečevanju korupcije z načrtom integritete (o tem več v predstavitvi CIP). Komisija in zavezanci za izdelavo načrtov integritete po ZIntPK so tej problematiki namenili posebno pozornost že v pripravah na izdelavo vzorčnega načrta integritete. S tem namenom se je komisija posvetovala tudi z Uradom za enake možnosti pri Vladi Republike Slovenije, ki je pristojen za sistemsko spremljanje, ozaveščanje, usklajevanje in uresničevanje zaščite človekovega dostojanstva v delovnem okolju državnih uslužbencev.

Projekcija:

Upošteva ugotovitve stroke v Sloveniji in Evropski uniji, ki opozarjajo, da bi moral biti javni sektor primer najboljše prakse, ki bi ga posnemali tudi v zasebnem sektorju (http://ec.europa.eu/health/mental_health/events/ev_20110303_en.htm#fragment1), komisija ocenjuje, da lahko s proaktivnim pristopom k zaščiti prijaviteljev korupcije hkrati prispeva pri krepitvi zaščite človekovega dostojanstva v delovnem okolju zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju. Znanje in izkušnje na tem področju si je komisija pridobila v sodelovanju z različnimi strokovnjaki. Tveganje, ki utegne biti ključna ovira pri uresničevanju navedenih ciljev, je po oceni komisije pomanjkanje ustreznega števila kadrov in materialnih sredstev.

Nadzor nad lobiranjem

Namen in naloge

Ureditev procesov lobiranja ter določanja pravic in obveznosti lobistov kot tudi lobirancev je v svojem bistvu usmerjena v doseganje transparentnosti nejavnega vplivanja na odločitve javnega sektorja. Komisija ima pri tem nalogo zagotoviti učinkovit nadzor. Pogoj za to je na eni strani učinkovit nadzor javnega sektorja v primerih, ko funkcionarji in javni uslužbenci pripravljajo, obravnavajo in sprejemajo predpise, druge splošne akte in druge zadeve, kot jih

določa ZIntPK. Na drugi strani je enako pomembno ozaveščanje tako posameznikov, institucij javnega sektorja kot civilne družbe, o pristojnostih komisije na področju lobiranja ter možnostih, ki jih ponuja ZIntPK za aktivno participacijo posameznikov in nevladnih organizacij pri vzpostavitvi čim širšega omrežja javnega nadzora nad lobiranjem, vključno s samoregulacijo zainteresiranega (stanovskega) združenja lobistov.

Glavne aktivnosti pooblaščenca za nadzor nad lobiranjem so :

- ▶ neposredno izvajanje, koordiniranje, načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovane naloge na področju lobiranja,
- ▶ izobraževanje, ozaveščanje in publiciranje s področja lobiranja,
- ▶ opravljanje nalog v zvezi z evidencami s področja lobiranja vključno z vodenjem in ažuriranjem registra lobistov v Republiki Sloveniji,
- ▶ vodenje upravnih postopkov do izdaje odločb o vpisu oziroma izbrisu iz registra lobistov,
- ▶ vodenje prekrškovnih postopkov in izrekanje sankcij zaradi kršitev določb ZIntPK, ki se nanašajo na področje lobiranja.

Poudarki preteklega obdobja

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije je vpeljal regulacijo lobiranja v Republiki Sloveniji. Komisija je v preteklem obdobju:

- ▶ vzpostavila register lobistov,
- ▶ ozaveščala zavezanee in splošno javnost o posebnostih ureditve lobiranja,
- ▶ izdajala odločbe o registraciji lobistov,
- ▶ izvajala nadzor.

Podrobnejši opis preteklega obdobja

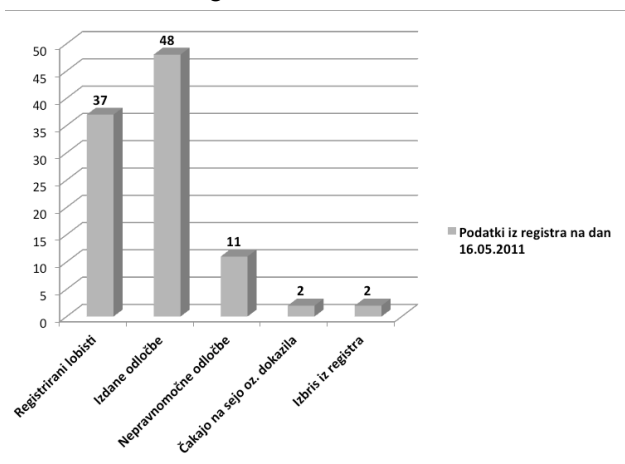
Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije je uvedel novost v naš pravni red in sicer ureja tudi lobiranje kot enega izmed glavnih mehanizmov krepitve pravne države ter širitve demokracije in mu zato namenja posebno poglavje. Lobiranje je legitimna dejavnost in del demokratičnega procesa, je dejstvo, ki ga ni mogoče zanikati. Gre za uveljavljanje posebnih, a vendarle legitimnih procesov, ki niso nujno enaki javnim interesom.

Z ureditvijo procesov lobiranja ter določanja pravic in obveznosti lobistov, kot tudi lobirancev, naj bi dosegli transparentnost nadzora nad nejavnim vplivanjem civilne družbe na odločitve državnih organov. Del tega je tudi register lobistov, ki ga vzpostavi in vodi komisija. Pomembna je tudi aktivna participacija posameznikov in nevladnih organizacij pri vzpostavitvi čim širšega omrežja javnega nadzora krepitev transparentnosti odločanja o zadevah javnega pomena, vključno s samoregulacijo zainteresiranega (stanovskega) združenja lobistov.

Pred uveljavitvijo zakonskih določb, ki se nanašajo na lobiranje, je komisija, kot organ nadzora nad lobiranjem, skupaj z Ministrstvom za javno upravo vsem državnim organom in organom lokalnih skupnosti posredovala obvestilo o vzpostavitvi nadzora nad lobiranjem.

Predstavniki komisije so obiskali oziroma imeli številne sestanke s potencialnimi lobiranci in sicer s predstavniki državnega zbora, državnega sveta, ministrstev, lokalnih skupnosti, Agencije za upravljanje kapitalskih naložb, Javne agencije za javno naročanje in Urada za makroekonomske analize vse z namenom krepitev obveščenosti in predstavitev določb o lobiranju, dovoljenih oblik lobiranja in obveznosti, ki jih imajo lobiranci (funkcionarji in javni uslužbenci). Med obveznosti sodijo tudi poročanja komisiji o lobističnih stikih ali poskusih stikov med lobisti in lobiranci ter poročanja o poskusih nedovoljenega lobiranja.

Graf: Podatki iz registra lobistov



Zaradi lažje vložitve vloge za registracijo lobistov kot tudi obveznosti poročanja o delu lobistov, je komisija pred vzpostavitvijo registra lobistov na svojih spletnih straneh objavila neobvezen obrazec »Vloga za registracijo lobista« in obrazec »Poročanje o delu lobistov«. Na spletnih straneh je komisija objavila tudi neobvezne obrazce kot pripomoček za poročanje lobirancev, in sicer »Zapis lobirance o stiku z lobistom« in obrazec »Poročanje lobirancev o nedovoljenih ravnanjih lobistov«.

S ciljem oblikovanja praktičnih rešitev za uresničevanje zakonodajalčevega namena na področju lobiranja, je komisija oktobra 2010 izdelala tudi vprašalnik, namenjen vsem zaposlenim v Državnem zboru. Komisija je prejela le 9 izpolnjenih vprašalnikov, kar ne predstavlja reprezentativnega vzorca in bi bila obdelava ankete nesmiselna.

Z uveljavitvijo določb o lobiranju dne 5. decembra 2010, je komisija vzpostavila javno dostopen register lobistov v Republiki Sloveniji, kot primarno orodje za krepitev transparentnosti lobiranja. Ob tej priložnosti je komisija, skupaj z ministrico za javno upravo, pripravila tudi novinarsko konferenco, da bi o navedeni zakonski novosti obvestili širšo javnost.

Zaradi nejasnosti, kaj je lobiranje oziroma česa ne moremo šteti za dejavnost lobiranja, je komisija sprejela in na spletnih straneh objavila pojasnili št. 139 in št. 140. Pojasnilo št. 140 posebej poudarja razliko med lobiranjem po ZIntPK in ustavno ali na podlagi veljavne zakonodaje zajamčeno pravico posameznika ali interesnih skupin (fizičnih ali pravnih oseb), da kot zainteresirana javnost sodeluje pri pripravi in sprejemanju predpisov ter drugih odločitev javnega pomena, ki ne sodijo v okvir zakonskega pomena lobiranja po določbah ZIntPK. Na spletnih straneh komisije so objavljene tudi osnovne informacije za lobiste in lobirance, kot tudi najpogostejša vprašanja in odgovori na obravnavano temo.

Poleg vseh naštetih aktivnosti je komisija marca 2011 izdala brošuro, namenjeno lobirancem z vsebino, kako ravnati, ko se najavi lobist. Posredovana je bila vsem poslancem in nekaterim javnim uslužbencem in funkcionarjem na že omenjenih delovnih sestankih.

Marca 2011 je komisija organizirala delovni sestanek z registriranimi lobisti. Udeleženci so podali skoraj enotno oceno, da se na strani javnega sektorja določbe o lobiranju tudi zlorablajo za to, da se funkcionarji in uradniki izogibajo komunikaciji z registriranimi lobisti, z izgovorom, da je stike z registriranimi lobisti potrebno poročati komisiji in da bi to od njih zahtevalo dodatno izpolnjevanje obrazcev. Veliko naj bi bilo tudi tako imenovanega »črnega lobiranja«.

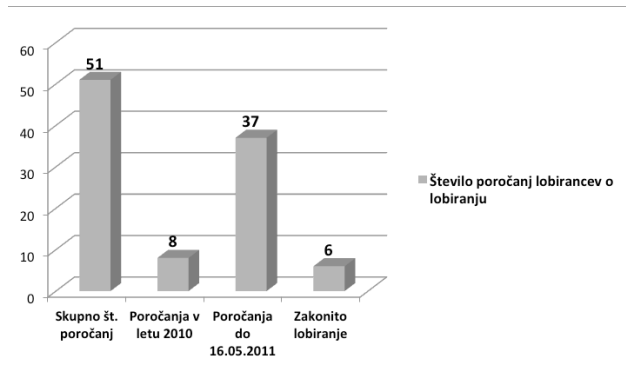
Komisija vsakodnevno odgovarja na telefonska kot tudi pisna vprašanja. Glede na to, da so zakonske določbe o lobiranju pričele veljati decembra 2010, je v letu 2010 odgovorila na 12 zastavljenih vprašanj, v letu 2011 (do sredine meseca maja) pa je prejela in odgovorila na 35 vprašanj.

Šestmesečne izkušnje in rezultati uresničevanja ZIntPK v zvezi z nadzorom lobiranja kažejo, da funkcionarji in javni uslužbenci svojih dolžnosti v zvezi z nadzorom lobiranja po ZIntPK še vedno ne poznajo ali pa jih ne izvršujejo, kar izhaja iz razmeroma nizkega števila poročil o nejavnih stikih. Kljub prizadevanjem v preteklih mesecih, kot je že navedeno, lobiranci očitno ne izpolnjujejo dosledno zakonskih obveznosti: ne poročajo o stikih z lobisti, kot tudi ne o prepovedanih ravnanjih lobistov.

Ob upoštevanju siceršnjega obsega in vrst uradnih nalog lobirancev ter podatka iz registra, da smo do sredine meseca maja 2011 prejeli skupno 53 vlog kandidatov za lobiste (Graf 1: Podatki iz registra lobistov), od katerih je bila ena vloga zavrnjena (prosilec ni dopolnil vloge v zakonitem roku) dve vlogi sta se nanašali na izbris iz registra in da je trenutno registriranih 37 lobistov, na drugi strani pa dejstva, da je komisija v petih mesecih od nastopa veljavnosti določb o nadzoru lobiranja prejela skupno le 51 poročil (Graf 2: Statistični podatki poročanj lobirancev) od tega le šest zapisov lobirancev o stiku z registriranim lobistom, je možno sklepati, da lobiranci ureditve na področju lobiranja ne spoštujejo v celoti.

Od lokalnih skupnosti komisija vse do konca aprila 2011 ni prejela niti enega poročila o lobiranju ali poskusu lobiranja.

Graf: Statistični podatki poročanj lobirancev



Posamezniki lobirajo, čeprav niso vpisani v register lobistov, kar je razvidno iz grafa 2. Lobiranci, ki bi morali preverjati, ali je lobist registriran, saj po zakonu lahko privolijo v stike z lobistom le po predhodni preveritvi vpisa lobista v register lobistov, tega ne izvajajo.

Državni organi in organi lokalnih skupnosti, ki so dolžni obveščati registrirane lobiste o vseh javnih predstavitev in javnih posvetovanjih v zvezi s področji, za katere so lobisti registrirali interes, tega - kljub opozorilom komisije - ne izvajajo.

Glede področij zastopanja interesov bi bilo zaradi kratkega časa od uveljavitve določb o lobiranju zgodaj dajati ocene. Večina lobistov je registriranih za vsa področja. V kratkem obdobju uresničevanja ZIntPK je težko tudi oceniti, ali bi bilo treba možnost izbire interesnih področij lobistom omejiti. Trenutno ni razlogov, ki bi narekovali potrebo po takšni spremembi.

Državni zbor je 24. maja 2011 sprejel novelo ZIntPK-B, ki je področje lobiranja uredila drugače. Komisija bo svoje delo, tudi pri vodenju prekrškovnih postopkov, prilagodila tej spremembi. Komisija je kot prekrškovni organ v dosedanjih postopkih izrekla eno opozorilo, en postopek je bil ustavljen, v eni zadevi pa prekrškovni postopek še teče.

Načrti na področju lobiranja

Komisija se bo na področju lobiranja osredotočala na tri glavne naloge:

- ▶ dosledna izmenjava informacij z lobiranci v zvezi z izvajanjem njihovih zakonskih obveznosti,
- ▶ dosledna izmenjava informacij z lobisti in zagotavljanje razumevanja zakona,
- ▶ ozaveščanje širše javnosti o cilju zakona.

Pri tem pa si bo prizadevala za:

- ▶ krepitev transparentnosti odločanja v zadevah javnega pomena,
- ▶ visoko raven ozaveščenosti na področju lobiranja,

- ▶ učinkovito uveljavljanje in spremljanje izvajanja določb ZIntPK, ki se nanašajo na lobiranje in druge oblike nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena.

Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev

Namen in naloge

Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev je eden osnovnih pogojev preglednosti in zaupanja v javne funkcije, saj se s tem vzpodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev. Temu primerno pravila ZIntPK o nadzoru nad premoženjskim stanjem zavezujejo širok krog zavezancev: poklicne funkcionarje, nepoklicne župane in podžupane, uradnike na položaju, poslovodne osebe v javnem sektorju ter osebe, odgovorne za javna naročila (če vrednost naročila presega 40.000 evrov za blago in storitve in 80.000 evrov za gradnje).

Ideja, ki jo zakon zasleduje z institutom nadzora nad premoženjskim stanjem, je v osnovi preprosta: zgoraj navedeni zavezanci morajo ob nastopu funkcije ali dela komisiji sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju, nato vsako leto poročati o morebitnih spremembah premoženjskega stanja in celotno premoženjsko stanje ponovno sporočiti po prenehanju funkcije ali dela, komisija pa s spremljanjem podatkov o gibanju premoženjskega stanja posameznika v času opravljanja javne funkcije ali dela ugotavlja izstopajoče primere in v primeru nesorazmernega povečanja premoženja uvede postopke skladno z zakonom. Zakon predvideva tudi javno objavo podatkov o dohodkih in premoženju, pridobljenem v obdobju opravljanja javne funkcije oziroma dejavnosti in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije oziroma dejavnosti.

Pri tem je treba povedati, da je izvajanje ZIntPK v delu, ki določa javnost podatkov o premoženjskem stanju oseb, odgovornih za javna naročila (gre za del prvega odstavka 46. člena ZIntPK), trenutno zadržano s sklepom Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-36/11-8 z dne 7. april 2011. Za ostale zavezance pa se lahko glede na ustavno prepoved retroaktivne veljavnosti predpisov objavljajo le podatki o dohodkih in premoženju, pridobljenem po 5. juniju 2010, ko je pričel veljati ZIntPK (četudi so bili morda na funkciji že prej), kar pomeni, da bo trajalo kar nekaj let, preden bodo javno objavljeni podatki kazali relevantno podobo premoženja, pridobljenega v času opravljanja funkcije ali dejavnosti. V letu 2010 niso bili izpolnjeni pogoji za nobeno javno objavo premoženja, pridobljenega po 5. juniju 2010 s strani posameznika, ki mu je funkcija prenehala v letu 2010.

Temeljne naloge, ki jih ZIntPK nalaga komisiji na področju nadzora nad premoženjskim stanjem, so

vodenje evidenc zavezancev in njihovega premoženjskega stanja, nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev in ukrepanje v primeru nesorazmernega povečanja premoženja ob predhodno izvedenem postopku za razjasnitev virov povečanega premoženja.

Poudarki preteklega obdobja

- ▶ vzpostavitev in vodenje evidenc o zavezancih in o premoženjskem stanju zavezancev, pri čemer se je nabor zavezancev za poročanje o premoženjskem stanju po ZIntPK v primerjavi s starim ZPKor povečal za 100%,
- ▶ nadzor nad premoženjskim stanjem 500 naključno izbranih zavezancev,
- ▶ priprava stališč, razlage zakonskih določb, pozivov in drugih gradiv s področja nadzora nad premoženjskim stanjem ter številnih odgovorov na vprašanja zavezancev v zvezi z njihovo obveznostjo posredovati premoženjsko stanje komisiji.

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

Komisija je v prvi polovici leta 2010 do uveljavitve ZIntPK v skladu s pristojnostmi po starem ZPKor vodila evidenco funkcionarjev, kar je vključevalo predvsem dopolnjevanje evidence zavezancev na podlagi obvestil, ki so jih organi posredovali komisiji na osnovi ZPKor, sproti evidentirala spremembe o statusu funkcionarjev ter na podlagi teh podatkov vsem funkcionarjem, ki so nastopili funkcijo, posredovala obrazce o premoženjskem stanju z navodili za njihovo izpolnjevanje. Prav tako je komisija vse prejete spremembe podatkov o premoženjskem stanju in podatke o premoženjskem stanju, ki so jih posredovali novo imenovani funkcionarji, ustrezno obdelala, evidentirala in shranila.

Komisija je v letu 2010 naključno izbrala 500 funkcionarjev in opravila nadzor njihovega premoženja, in sicer je opravila primerjavo podatkov prijavljenega premoženja na obrazcu s podatki iz javnih evidenc (sodni in poslovni register, evidence Geodetske uprave RS, evidence Ministrstva za promet in Ministrstva za notranje zadeve itd.). Ob primerjavi podatkov je komisija ugotovila odstopanja v dejanskem stanju od prijavljenih podatkov o premoženjskem stanju pri 48 funkcionarjih. Funkcionarje je z dopisom pozvala k razjasnitvi okoliščin in k uskladitvi podatkov. Skladno z ZPKor so bili funkcionarji dolžni sporočiti komisiji vsako spremembo premoženja, ki je presegala 15.000 evrov (to je polovico višine gotovinske transakcije, kot jo v določbah o obveznem sporočanju določa zakon, ki ureja preprečevanje pranja denarja). Komisija je funkcionarje, ki o premoženjskem stanju niso poročali v rokih, opozorila na izpolnitev obveznosti in jim določila naknadni rok za posredovanje podatkov o premoženju. Vsi pozvani funkcionarji so bodisi ustrezno dopolnili poročila o premoženjskem stanju bodisi pojasnili, da sprememba v premoženjskem stanju ni presegla 15.000 EUR.

ZIntPK je razširil nabor zavezancev za nadzor nad premoženjskim stanjem še na uradnike na položaju, poslovodne osebe in osebe, odgovorne za javna

naročila, občinski svetniki pa

Novih zavezancev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju je po prvih ocenah preko 7000.

skladno z ZIntPK niso več zavezanci za poročanje podatkov o premoženjskem stanju. ZIntPK je komisiji postavil rok za vzpostavitev evidenc, in sicer šest mesecev od uveljavitve

zakona. Komisija je v juniju 2010 vsem organom in organizacijam, kjer so zaposleni zavezanci za nadzor nad premoženjskim stanjem, posredovala dopis, v katerem jih je seznaniła z bistvenimi novostmi in obveznostmi, ki jih uvaja ZIntPK in organe pozvala, naj komisiji skladno z zakonom posredujejo sezname zavezancev. Komisija je avgusta 2010 ponovno pozvala organe k ažuriranju podatkov o zavezancih ter jih zaprosila, naj k izpolnitvi obveznosti o poročanju o premoženjskem stanju pozovejo zavezance, ki so zaposleni pri njih (rok za poročanje se je za nove zavezance iztekel 19. avgusta 2010). Ločeno je komisija oktobra 2010 k ažuriranju podatkov o funkcionarjih pozvala vsa tožilstva in sodišča. Novih zavezancev komisija k poročanju podatkov o premoženjskem stanju torej ni pozivala osebno, ampak se je zaradi ekonomičnosti odločila za obveščanje preko organov in organizacij, v katerih so zavezanci zaposleni. Seznam novih zavezancev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju je po prvih ocenah presegel 7000 novih zavezancev.

Komisija je po uveljavitvi ZIntPK na področju nadzora nad premoženjskim stanjem pričela z vzpostavljanjem evidence zavezancev, ki se oblikuje na podlagi seznamov, prejetih od organov, in na podlagi novo prispelih obrazcev o premoženjskem stanju. V evidenci, vodeni po ZPKor, je bilo okoli 5200 aktivnih zavezancev, po spremembi zakonodaje pa se je nabor zavezancev razširil na okvirno številko 11.000, kar pomeni, da je nabor vseh zavezancev, ki so komisiji dolžni poročati premoženjsko stanje po ZIntPK približno enkrat večji od števila zavezancev po starem ZPKor. Na dan 30. maja 2011 je bilo v evidenci komisije 10.440 aktivnih zavezancev.

Vse prejete sezname in zavezance je komisija ročno vnesla v evidenco ter shranila v zbirko tekočega arhiva. Postopek je zahteval ogromno dela, saj je komisija v letu 2010 prejela 5566 novih obrazcev za prijavo podatkov o premoženjskem stanju in 2743 seznamov zavezancev ter sprememb podatkov o premoženjskem stanju. Od 1. januarja 2011 do 5. maja 2011 pa je komisija prejela 384 novih obrazcev podatkov o premoženjskem stanju in 1128 seznamov zavezancev in sprememb podatkov o premoženjskem stanju, ki jih morajo zavezanci v skladu z ZIntPK poročati do 31. januarja za preteklo leto. Komisija zaradi tega pospešeno razvija informatizacijo vnosa in obdelave premoženjskega stanja.

Ob urejanju in dopolnjevanju evidence je komisija pogosto naletela na sezname, ki so bili nepopolni, zato je organe sproti pozivala k dopolnitvi seznama zavezancev. Ta mora vsebovati naslednje podatke: ime in priimek, enotno matično številko, naslov in funkcijo, ki jo opravlja posameznik pri organu.

Komisija zaznava tudi pomanjkljivo izpolnjevanje obrazcev o premoženjskem stanju, saj se zavezanci pri poročanju opirajo na določbo ZIntPK, po kateri podatke, ki jih je mogoče pridobiti iz uradnih evidenc, komisija pridobi sama. V zvezi s tem je komisija Informacijskega pooblaščenca zaprosila za mnenje, kateri so podatki, ki jih lahko glede na zakonsko podlago komisija sama pridobi iz uradnih evidenc. Po mnenju Informacijskega pooblaščenca lahko komisija na podlagi drugega odstavka 42. člena ZIntPK sama pridobi podatke o letnih dohodkih, ki so osnova za dohodnino ter podatke o nepremičninah z vsemi zemljiškoknjižnimi podatki (komisija lahko pridobi podatke le za nepremičnine, ki so v Republiki Sloveniji). Glede teh podatkov zadostuje, da se navede le vir, kje se podatki nahajajo. Ostali podatki o premoženjskem stanju, ki jih našteva prvi odstavek 42. člena ZIntPK, pa niso vsebovani v uradnih evidencah, zato jih morajo komisiji predložiti zavezanci sami.

Komisija je po uveljavitvi ZIntPK prejela številna vprašanja glede razlage zakonskih določb, povezanih s poročanjem o premoženjskem stanju, in prošnje za pomoč pri izpolnjevanju obrazcev. Komisija je v ta namen organizirala vsakodnevna telefonska dežurstva ter skušala čim bolj ažurno odgovarjati na pisna vprašanja. Pri tem se je po potrebi posvetovala tudi z drugimi institucijami (npr. na vprašanje, ali druga faza, izvedena na podlagi sklenjenega okvirnega sporazuma, tudi zapade pod določbe ZIntPK tako, da je potrebno sporočati osebe, odgovorne za javno naročilo. Komisija je odgovor pripravila v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za finance, ki sta pomagala razjasniti dejstvo, da osebam, odgovornim za javna naročila, funkcija z smislu ZIntPK preneha s pravnomočnostjo odločitve o oddaji javnega naročila in da osebe, ki izvajajo posamezna naročila na podlagi predhodno sklenjenih sporazumov niso osebe, odgovorne za javna naročila in torej tudi ne zavezanci za sporočanje premoženjskega stanja komisiji skladno z ZIntPK).

Komisija je po pregledu organov, ki so sporočili sezname zavezancev, ugotovila, da posamezni med njimi kljub pozivom še vedno niso sporočili seznamov, zato jih je aprila 2011 ponovno pozvala k izpolnitvi obveznosti. Seznam organov, ki so dolžni komisiji posredovati in stalno ažurirati seznam zavezancev za nadzor nad premoženjskim stanjem, se nenehno dopolnjuje, saj se število teh organov spreminja predvsem zaradi ustanovitve novih javnih zavodov na eni strani in likvidacijskih postopkov na drugi strani.

Določeni organi in organizacije kljub večkratnim pozivom komisije še vedno ne sporočajo seznamov zavezancev.

Jeseni leta 2010 se je zaradi lokalnih volitev precej spremenil seznam zavezancev na lokalni ravni. Komisija je po volitvah vse občine pozvala k poročanju seznamov novih zavezancev in jih prosila, naj nove zavezance opomnijo na dolžnost poročanja podatkov o premoženjskem stanju v 30 dneh po nastopu funkcije. Prav tako je komisija občine izrecno opozorila, da občinski svetniki niso več zavezanci za poročanje podatkov o premoženjskem stanju ZIntPK.

Komisija je aprila 2011 začela s pregledovanjem in usklajevanjem evidence zavezancev in pripravila opozorila za organe, ki v zakonsko določenem roku (30 dni po vsaki nastali spremembi) ne poročajo sprememb. Ta opozorila je komisija pripravila na podlagi podatkov iz medijev, saj drugače ne more slediti kadrovskim spremembam, ki se dogajajo v organih in organizacijah. Določeni organi in organizacije kljub večkratnim pozivom komisije še vedno ne sporočajo seznamov zavezancev in sprememb v teh seznamih skladno z ZIntPK.

Komisija po pregledu in usklajevanju evidence na dan 5. maj 2011 ugotavlja, da o svojem premoženju še vedno ni poročalo 13 funkcionarjev na lokalni ravni. Skupno pa ji podatkov o premoženjskem stanju ni predložilo 2312 zavezancev. Komisija je že pripravila poziv za posameznike, ki še niso izpolnili svoje obveznosti po 41. členu ZIntPK, vendar je v luči predlagane novele ZIntPK-B sprejela začasno odločitev, da bo s pozivom počakala na sprejem novosti na tem področju. Novela predvideva poročanje zavezancev o premoženjskem stanju na elektronskem obrazcu (predvidoma že v mesecu juliju 2011). Elektronski obrazec za poročanje podatkov o premoženjskem stanju bo olajšal delo zavezancem, komisiji pa omogočil lažjo in znatno hitrejšo obdelavo podatkov o premoženjskem stanju.

Komisija je v letu 2010 za vse zavezance, ki so dolžni poročati o premoženjskem stanju, pridobila odločbe o odmeri dohodnine za leto 2008, jih evidentirala in ustrezno arhivirala. Komisija je z Davčno upravo Republike Slovenije sprejela Protokol o posredovanju podatkov, ki bo omogočil elektronsko posredovanje podatkov (za leto 2009 in 2010).

Komisija je seznanjena s tem, da sta bili s področja nadzora nad premoženjskim stanjem na Ustavno sodišče Republike Slovenije v letu 2010 vloženi Pobuda za oceno ustavnosti prvega odstavka 41. člena ZIntPK in Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 46. člena ZIntPK.

Načrti na področju nadzora nad premoženjskim stanjem

Komisija na področju nadzora nad premoženjskim stanjem v letu 2011 načrtuje med drugim naslednje aktivnosti:

- ▶ prehod na elektronsko poročanje o premoženjskem stanju in spremembah tega stanja,
- ▶ priprava systemskega načrta za konstruktivno in informatizirano izvajanje nadzora nad

premoženjskim stanjem zavezancev, vključno z nadzorom nad spoštovanjem dolžnosti poročanja o premoženjskem stanju in njegovih spremembah,

- ▶ preučitev možnosti in priprava predloga za umestitev opozorila o dolžnosti prijave premoženjskega stanja v akte oziroma razpise, na podlagi katerih posameznik kandidira ali pridobi status zavezanca za prijavo premoženjskega stanja.

Nezdružljivost funkcij in nasprotje interesov

Namen in naloge

Nezdružljivost funkcij in dejavnosti ter nasprotje interesov sta instituta, ki se pogosto neupravičeno enačita ali celo zamenjujeta. Razlika med njima ni le v tem, da je krog zavezancev, ki so se v vsakem trenutku dolžni izogibati nasprotju interesov, skladno z ZIntPK širši od tistih, ki jim zakon prepoveduje hkratno opravljanje določenih dejavnosti poleg njihove funkcije, pač pa med institutoma obstaja tudi pomembna sistemska razlika.

Določbe ZIntPK v zvezi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov veljajo za vse uradne osebe (to so osebe, ki jim status uradne osebe priznava Kazenski zakonik) in po naravi stvari terjajo upoštevanje vseh relevantnih okoliščin vsakega konkretnega primera posebej. Področje nasprotja interesov v ZPKor ni bilo posebej urejeno.

Določbe o nezdružljivosti funkcij pa so splošne narave in se nanašajo le za funkcionarje, kot jih opredeljuje ZIntPK, in ki zasedajo mesta na tistih funkcijah, za katere je zakonodajalec zaradi pomembnosti in zahtevnosti funkcije ter s tem neogibno povezane potrebe po kar največji možni angažiranosti funkcionarja pri opravljanju javne funkcije ocenil, da je hkratno opravljanje dveh ali več funkcij ali dejavnosti/članstva potrebno že na zakonski ravni določiti kot nezdružljivo in s tem vnaprej preprečiti možnost nastanka nasprotja interesov v posamezni zadevi, v kateri pri odločanju sodeluje ta funkcionar. Institut nezdružljivosti funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi je torej namenjen zagotovitvi neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij, institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma odpravljanja tega nasprotja pa vzpodbujanju in krepitvi transparentnosti v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in upravljanju javnih zadev.

Pri tem je v zvezi z obema institutoma – nezdružljivostjo in nasprotjem interesov – treba poudariti, da so določbe ZIntPK, ki ju urejajo, subsidiarne narave in se uporabljajo le, če nezdružljivosti in dolžnega izogibanja nasprotju interesov za posamezne kategorije subjektov ne ureja drug zakon (tako se določbe ZIntPK npr. ne uporabljajo za presojanje nezdružljivosti funkcije poslanca državnega zbora z drugimi funkcijami ali dejavnostmi, ker so za poslance

ta vprašanja urejena v Zakonu o poslancih, ki je v tem delu primaren v primerjavi z ZIntPK; določbe ZIntPK o nasprotju interesov se na primer tudi ne uporabljajo za dolžno izločitev sodnikov iz posameznega postopka, v katerem so v konfliktu interesov, ker to dolžnost urejajo procesni zakoni).

Temeljna naloga, ki jo ZIntPK nalaga komisiji na področju nezdružljivosti funkcij, je nadzor nad tem, ali je posamezni funkcionar skladno z zakonom v določenem roku prenehal opravljati funkcijo ali

Dolžnost uradne osebe je izločiti se iz vseh postopkov, v katerih njen zasebni interes vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na opravljanje njenih javnih naog.

dejavnost oziroma se je odrekel članstvu v organih, ki ni združljivo z opravljanjem njegove javne funkcije ter ukrepanje v primeru ugotovljenega opravljanja nezdružljivih dejavnosti v nasprotju z

zakonom. Komisija funkcionarja, ki ne spoštuje pravil o nezdružljivosti, na to pisno opozori in mu določi rok, v katerem mora nezdružljivost odpraviti; če posameznik opozorila komisije ne spoštuje, pa komisija o tem obvesti organ, ki je pristojen za razrešitev tega funkcionarja, v primeru neposredno voljenih funkcionarjev pa javnost.

Kar se tiče izogibanja nasprotju interesov, je dolžnost uradne osebe izločiti se iz vseh postopkov, v katerih njen zasebni interes vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih naog. Ta mora o nasprotju interesov ali o možnosti, da bi do njega prišlo, obvestiti svojega predstojnika, ki nato odloči o obstoju nasprotja interesov in prevzame odgovornost za to, da bo naloga opravljena korektno. Če uradna oseba nima predstojnika, o nasprotju interesov obvesti komisijo, ki prevzame naloge predstojnika na tem področju. Če obstaja sum, da posamezna uradna oseba v konkretnem primeru ni spoštovala dolžnosti izogibanja nasprotju interesov, lahko komisija začne postopek ugotavljanja dejanskega obstoja nasprotja interesov in njegovih posledic ter ukrepa v skladu z zakonom.

Poudarki preteklega obdobja

- ▶ vzpostavitev in vodenje evidence uradnih oseb, glede katerih je komisija ugotavljala obstoj nasprotja interesov (za namene ugotavljanja in odločanja o nasprotju interesov ter sodelovanja s pristojnimi državnimi organi),
- ▶ izvajanje nalog v zvezi z nezdružljivostjo ter nasprotjem interesov,
- ▶ priprava stališč, razlage zakonskih določb in drugih gradiv s področja nezdružljivosti ter nasprotja interesov, s poudarkom na pripravi odgovorov na številna vprašanja funkcionarjev in uradnih oseb

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

Vsi podatki, ki jih funkcionarji posredujejo v obrazcih za poročanje o premoženjskem stanju (del tega obrazca je tudi podatek o opravljanju drugih dejavnosti), ali ki jih komisija pridobi iz drugih virov, so pred arhiviranjem

v ognjevarne omare preverjeni z vidika nezdružljivosti funkcije z drugimi funkcijami, dejavnostmi ali članstvom v posameznih organih. V primeru ugotovljenih nepravilnosti komisija izpelje postopke za odpravo nepravilnosti skladno z zakonom.

Na področju nezdružljivosti funkcij je komisija prejela številna vprašanja in tudi prijave sumov domnevne nezdružljivosti funkcij funkcionarjev in tudi javnih uslužbencev. Ker javni uslužbenci ne zapadejo pod režim nezdružljivosti funkcij po ZIntPK, je komisija posameznike, ki so želeli pojasniti, povezano z (ne) združljivostjo opravljanja del in dejavnostih javnih uslužbencev, napotila na Ministrstvo za javno upravo ali pa na Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (odvisno od konkretnega primera).

V obdobju od 1. januarja 2010 do 5. maja 2011 je komisija poleg številnih vprašanj o vsebini določb ZIntPK o nezdružljivosti prejela tudi 35 prijav. Komisija je 25 zadev že zaključila, 10 pa jih je še v reševanju, zaradi zaprosil za pojasnila pri pristojnih organih in odprtih rokov za odpravo nezdružljivosti. Prav tako je komisija prejela številna vprašanja za razlago določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in 16 prijav glede domnevnega nasprotja interesov, od katerih sta dve zadevi še v reševanju, ostalih 14 pa je zaključenih.

Komisija je:

- ▶ v 4 zadevah ugotovila nasprotje interesov oziroma podala mnenje, da gre za okoliščine, ki ustrezajo definiciji nasprotja interesov,
- ▶ v 9 zadevah ugotovila nezdružljivost funkcij,
- ▶ do 5. maja 2011 pripravila 9 opozoril glede nezdružljivosti funkcij
- ▶ izdala dve odločbi o dovolitvi poslovanja s poslovnim subjektom po starem ZPKor,
- ▶ izdala dovoljenje poklicnemu funkcionarju za opravljanje dodatne dejavnosti skladno z ZIntPK.

Komisija je zaradi številnih vprašanj v zvezi s tolmačenjem določb, ki se nanašajo na nezdružljivost, pripravila »Razpredelnico o nezdružljivosti funkcij po ZIntPK, ZLS in ZJN«, ki je bila objavljena v časniku Delo in na spletni strani komisije. Trenutno komisija zaradi spremenjenega tretjega odstavka 27. člena ZIntPK pripravlja novo oziroma prečiščeno razpredelnico.

Na področju nasprotja interesov je komisija sprejela Priporočilo št. 1/2011 z dne 1. aprila 2011, ki ga je posredovala Združenju občin in Skupnosti občin, s prošnjo po posredovanju vsem občinam, vladi in vsem ministrstvom. Vsebina priporočila je naslednja: »Za poslovodne osebe v javnem sektorju zakonodaja ne določa dolžnosti izogibanja nasprotju interesov, zato je za zmanjševanje korupcijskih tveganj primerno, da se v pogodbo o zaposlitvi s poslovodno osebo subjekta javnega prava vnesejo določbe o obveznostih poslovodne osebe v primerih, ko se pojavijo okoliščine, ki predstavljajo nasprotje

interesov. Komisija priporoča tudi, da se izločitev poslovodnih oseb v primeru nasprotja interesov določi kot njihova dolžnost na ravni zakona«.

V zvezi z nezdružljivostjo funkcij pa je Komisija na seji dne 19.4.2011 sprejela pojasnilo v zvezi z uporabo prehodne določbe 83. člena ZIntPK, ki velja za nepoklicne župane in podžupane, z naslednjo vsebino: »Določba tretjega odstavka 83. člena ZIntPK se nanaša le na posameznike, ki so na dan uveljavitve ZIntPK (to je 5.6.2010) opravljali funkcijo nepoklicnega župana ali podžupana in se ne razteza na posameznike, ki so ta status dobili šele na volitvah jeseni leta 2010. Določba tretjega odstavka 83. člena ZIntPK se nanaša le na primere, ko je posameznik na dan uveljavitve ZIntPK poleg funkcije nepoklicnega župana ali podžupana zakonito opravljal še članstvo oziroma dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja v javnih in sorodnih subjektih«. Pojasnilo je usklajeno tudi z Ministrstvom za javno upravo.

Komisija je sodelovala tudi v delovni skupini, ki jo je vodila Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ter pripravila gradiva, ki so se nanašala na lokalne volitve 2010 v povezavi z obveznostmi, ki jih je prinesel novi ZIntPK.

Komisija je seznanjena, da sta bili v letu 2010 na Ustavno sodišče vloženi Zahteva za oceno ustavnosti drugega in tretjega odstavka 27. člena ZIntPK ter Zahteva za oceno ustavnosti prvega in tretjega odstavka 27. člena ZIntPK. Komisija je v januarju 2011 Ustavnemu sodišču posredovala svoje stališče do navedenih zahtev.

Nacrti na področju nezdružljivosti in nasprotja interesov

Komisija v letu 2011 na področju nezdružljivosti funkcij in nasprotja interesov načrtuje naslednje aktivnosti:

- ▶ priprava konceptualnega pojasnila komisije o institutu nezdružljivosti funkcij, predvidoma ločeno za poklicne in nepoklicne funkcionarje,
- ▶ preučitev možnosti in priprava predloga za določitev oziroma umestitev opozorila o nezdružljivosti funkcij po ZIntPK v razpise za položaje, pri katerih lahko nastopi nezdružljivost z določeno funkcijo, kakor tudi v razpise parlamentarnih, predsedniških in lokalnih volitev, in posredovanje oziroma predstavitev predloga pristojnim institucijam in organom,
- ▶ priprava konceptualnega pojasnila komisije o institutu nasprotja interesov.

Prepovedi in omejitve sprejemanja daril

Namen in naloge

Nadzor nad sprejemanjem daril je ukrep, ki je v sistemu ZIntPK namenjen preprečevanju korupcije (torej primerov, ko bi posameznik darilo sprejel ali

zahteval kot podkupnino) in preprečevanju nasprotja interesov (torej primerov, ko bi zasebni interes, ki sovpada s prejemom darila, vplival na posameznikovo odločanje oziroma opravljanje javnih nalog). Metoda, ki jo je zakonodajalec predvidel za odpravljanje obeh vrst tveganj, je omejitve vrst in vrednosti dovoljenih daril ter vzpostavitev transparentnega oziroma preglednega sistema njihovega sprejemanja. ZIntPK ureja prepovedi in omejitve sprejemanja daril, povezanih z opravljanjem funkcije posameznega funkcionarja. To pomeni, da so iz režima ZIntPK izvzeta darila v družinskem ali zasebnem krogu, ki so dana posamezniku kot družinskemu članu, prijatelju ipd.; hkrati pa je pojem "darilo" v smislu ZIntPK v primerjavi s splošnim pojmom darila, ki ga Slovar slovenskega knjižnega jezika razlaga kot nekaj, kar je dano komu v last brez plačila, nadgrajen s povezavo (motiviranjem) z opravljanjem funkcije posameznika.

Temeljne naloge, ki jih ZIntPK nalaga komisiji v zvezi z nadzorom nad sprejemanjem daril, so sprejetje pravilnika o prepovedih, omejitvah in dolžnostih funkcionarjev pri sprejemanju daril, priprava in objava javnega kataloga prejetih daril ter nadzor nad pravnimi ravnanjem z darili, ki jih prejmejo funkcionarji ali posamezni državni organi, lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil.

Poudarki preteklega obdobja

- ▶ sprejem Pravilnika o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril,
- ▶ vzpostavitev in vodenje evidence seznamov daril,
- ▶ izvajanje nalog v zvezi s prepovedjo in omejitvijo sprejemanja daril,
- ▶ priprava stališč, razlage zakonskih določb in drugih gradiv s področja prepovedi in omejitev sprejemanja daril, vključno z odgovori na vprašanja posameznikov v zvezi s sprejemanjem daril.

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

Komisija na dan 5. maja 2011 ugotavlja, da je prejela sezname daril od 180 organov, ki so zavezani za poročanje seznamov daril. ZIntPK v primeru, da funkcionarji v organu ali organi niso prejeli daril, organov ne zavezuje, da sporočijo, da daril, ki jih je potrebno vpisati v seznam prejetih daril, niso prejeli. Z ZIntPK je vpeljana novost, da o prejetih darilih poročajo tudi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Pri tem se komisija sooča s težavami pri nadzoru, saj ne razpolaga s podatkom, kdo vse so dejansko nosilci javnih pooblastil, njihov seznam se dnevno spreminja, niso pa dolžni komisiji sporočiti, da daril niso prejeli, kar pomeni, da v primeru molka organa ni znano, ali svoje dolžnosti po posredovanju seznama daril ni izpolnil ali pa daril v preteklem letu ni bilo. ZIntPK je na tem področju komisiji naložil tudi novo nalogo, da ugotavlja, ali je posamezen funkcionar sprejemal darila ali si pridobival koristi, ki so ali bi lahko vplivale na objektivno in nepristransko opravljanje njegove

funkcije. Smiselno podobno velja za državne organe, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil.

Komisija je po uveljavitvi ZIntPK na podlagi šestega odstavka 31. člena pripravila Pravilnik o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril, ki je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 53/2010 in je dostopen tudi na spletnih straneh komisije. Pri tem posebej poudarjamo, da se ta pravilnik nanaša le na funkcionarje, medtem ko so pravila v zvezi s sprejemanjem daril s strani javnih uslužbencev urejena v Zakonu o javnih uslužbencih in na njegovi podlagi sprejeti Uredbi vlade RS o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril.

Na pobudo oziroma prošnjo Ministrstva za zunanje zadeve je komisija v začetku leta 2011 oblikovala mnenje o tem, ali se udeležba na večerji, kosilu ali delovnem zajtrku ali sprejemu, ki jo priredi gostitelj v tujini ali predstavnik tuje države ali mednarodne organizacije v Sloveniji ali v tujini, šteje za sprejem darila v smislu ZIntPK. V zvezi s tem je komisija zapisala, da kosilo, večerja, sprejem s pogostitvijo ipd. predstavlja neopredmeteno korist, ki po oceni komisije dobi status darila skladno z ZIntPK takrat, ko je tudi dejansko zagotovljena oziroma dana kot darilo funkcionarju, ki je motivirano z že opravljenim ali s pričakovanim opravljenim delom, ki sodi v sklop njegove funkcije. Konkretnije - če npr. funkcionarja, ki je v okviru opravljanja svojega dela zagotovil ali pomagal pri navezavi stikov gospodarskega subjekta s poslovnim partnerjem v tujini, predstavnik tega gospodarskega subjekta v zahvalo povabi na kosilo, se to kosilo oziroma podoben dogodek šteje za darilo v smislu ZIntPK. Po oceni komisije pa ob upoštevanju namena in ciljev ZIntPK ter predstavljenih kriterijev za darilo v smislu ZIntPK ni mogoče šteti:

- ▶ kosila, večerje, sprejema ali podobnega dogodka, ki je namenjen primarno službenim pogovorom ali dogovorom iz delovnega področja funkcionarja, ali navezovanju stikov, ki so primerni in potrebni za opravljanje funkcionarjevega dela oziroma funkcije;
- ▶ kosila, večerje, sprejema ali podobnega dogodka, ki je organiziran kot družabni dogodek, če so takšni dogodki običajni v krogih oziroma sferi, v kateri funkcionar opravlja svojo funkcijo; in
- ▶ kosila, večerje, sprejema ali podobnega dogodka, udeležbo na katerem funkcionarju zapovedujejo običaji, pravila obnašanja ali protokolarna pravila države, v kateri se dogodek odvija.

Komisija je v letu 2010 pripravila katalog prejetih daril v letu 2009, ki je objavljen na spletni strani komisije. Katalog daril, prejetih v letu 2010, je v pripravi.

Načrti na področju nadzora nad prepovedjo in omejitvami sprejemanja daril

Komisija v letu 2011 na področju sprejemanja in nadzora nad sprejemanjem daril načrtuje naslednje aktivnosti:

- ▶ priprava javnega kataloga daril, prejetih v letu 2010,
- ▶ priprava obrazca in vzpostavitev sistema za elektronsko poročanje o prejetih darilih in avtomatizirano izdelavo javnega kataloga prejetih daril (načrtovano je, da bi se sistem pričel uporabljati za leto 2012).

Omejitve poslovanja

Namen in naloge

ZIntPK z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti, za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Institut omejitev poslovanja, ki je urejen v 35. in 36. členu ZIntPK, je ukrep oziroma metoda, primarno namenjena preprečevanju korupcije, povezuje pa se tudi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov. Z določbami o omejitvah poslovanja pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom. ZIntPK je prvotno uvedel zelo rigorozno ureditev prepovedi poslovanja, ki se je v praksi predvsem na lokalni ravni (znotraj tega pa predvsem v manjših občinah) izkazala za mestoma neživljenjsko. Z novelo ZIntPK-A, ki velja od 23.4.2011, je bila določba o omejitvah poslovanja (torej 35. člen ZIntPK) v celoti spremenjena tako da zakon po novem ob upoštevanju tveganja za korupcijo oziroma zasebno porabo javnih sredstev ločuje dve kategoriji poslov:

- ▶ posle, pri katerih velja absolutna omejitev (prepoved) poslovanja, če so izpolnjeni zakonski pogoji (to so javna naročila, podeljevanje koncesij in sklepanje drugih oblik javno-zasebnega partnerstva) in
- ▶ posle, pri katerih je poslovanje dovoljeno pod pogojem, da funkcionar spoštuje pravila o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in se pri organu, pri katerem opravlja funkcijo, izloči iz vseh faz postopka, v katerem se odloča o sklenitvi ali izvedbi posla s subjektom, ki je na poslovodni ravni, lastniško ali kapitalsko povezan s tem funkcionarjem ali njegovim družinskim članom.

Pravila oziroma sistem omejitev poslovanja je torej namenjen temu, da se v vseh fazah odločanja o sklenitvi določenega posla ali drugi obliki dodeljevanja javnih sredstev popolnoma oziroma v največji možni meri izločijo formalni in neformalni vplivi funkcionarjev, ki imajo pri sklenitvi posla (tudi) zasebni interes. Funkcionarji so primarno dolžni delovati v javnem interesu in so za to tudi plačani iz javnih sredstev, zato njihovo neposredno ali posredno poslovanje z javnim sektorjem preko subjektov zasebnega prava sistemsko ni primerno in po naravi predstavlja visoko korupcijsko tveganje. Temu primerna je tudi "sankcija," ki jo ZIntPK določa za nespoštovanje določb o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja, to je ničnost pogodbe.

Temeljna naloga, ki jo v zvezi z omejitvami poslovanja komisiji nalaga ZIntPK, je objavljane seznama subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja s

Funkcionarji so primarno dolžni delovati v javnem interesu. Njihovo poslovanje z javnim sektorjem preko zasebnih subjektov, predstavlja visoko korupcijsko tveganje.

posameznim organom. Ker je novela ZIntPK-A uvedla nov sistem oblikovanja tega seznama (primarno bo seznam nastajal pri organih, ki ga bodo nato posredovali komisiji), se trenutno pripravlja nov način objavljane seznamov, ki bo zaživel predvidoma sredi julija 2011. Sicer pa je

komisija največ dela na področju omejitev poslovanja po sprejemu ZIntPK opravila z odgovarjanjem na številna vprašanja, povezana z zakonsko ureditvijo omejitev oziroma prepovedi poslovanja.

Poudarki preteklega obdobja

- ▶ sprejem systemskega pojasnila komisije o obsegu omejitev poslovanja po spremembi 35. člena ZIntPK,
- ▶ vzpostavitev in vodenje evidenc poslovnih subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja in objava evidence na spletnih straneh komisije ter njeno mesečno ažuriranje,
- ▶ priprava stališč, razlage zakonskih določb in drugih gradiv s področja prepovedi in omejitev sprejemanja daril, s poudarkom na odgovorih na številna vprašanja, povezana s tem področjem.

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

Komisija je v prvi polovici leta 2010 (skladno z ZPKor) zaradi sprememb pri nastopu oziroma prenehanju funkcij evidentirala vse spremembe, povezane s poslovnimi subjekti, v katerih so funkcionarji ali njihovi družinski člani imetniki več kot 20% deleža. Za vse poslovne subjekte, ki so že bili objavljeni v Uradnem listu, je izdala sklep o izbrisu s seznama, za vse nove poslovne subjekte pa je izdala sklep, da se jih doda na seznam.

Po uveljavitvi ZIntPK je komisija v šestih mesecih od pričetka veljave zakona vzpostavila novo evidenco subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja. Evidenca je objavljena na spletnih straneh komisije, komisija pa seznam mesečno ažurira. Komisija je preko organov, v katerih opravljajo funkcijo, zavezanec večkrat pozivala k poročanju o subjektih, s katerimi veljajo omejitve poslovanja. Na dan 5.5.2011 je o omejitvah poslovanja komisiji poročalo 1886 funkcionarjev. Poročila, prejeta po 23.4.2011, komisija vrača zavezancem z napotilom, naj jih skladno s spremenjenim 35. členom ZIntPK posredujejo organu, pri katerem opravljajo funkcijo.

Kot rečeno, po uveljavitvi novele ZIntPK-A funkcionarji subjekte, za katere veljajo omejitve poslovanja, poročajo organu, v katerem opravljajo funkcijo, in sicer v enem mesecu po nastopu oziroma prenehanju funkcije ter v osmih dneh po vsaki spremembi. Organi

nato komisiji sporočijo seznam teh subjektov v petnajstih dneh po prejemu obrazca. Komisija pripravlja elektronski obrazec za posredovanje podatkov, ki bo olajšal delo tako zavezancem kot komisiji, na voljo pa bo predvidoma do začetka julija 2011.

Komisija je v luči novele ZIntPK-A 19.4.2011 sprejela »Pojasnilo o obsegu omejitev poslovanja po spremembi 35. člena ZIntPK«, v katerem je izčrpno in na sistemski ravni pojasnila spremenjeno ureditev. Pojasnilo je skupaj s priporočilom glede oblikovanja novega seznama subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja, posredovala vsem organom, ki zaposlujejo funkcionarje.

Kot rečeno, je komisija vseskozi, predvsem pa po uveljavitvi ZIntPK, odgovarjala na številna vprašanja v zvezi z razlago določb ZIntPK in tako preventivno delovala, da je preprečila sklenitev nedovoljenih pravnih poslov bodisi v začetnih fazah razpisov ali v fazah, ko je bil ponudnik že izbran s sklepom o izbiri in tudi v primeru, ko je bila pogodba že sklenjena, vendar je naročnik zaradi zahteve komisije zadržal izplačilo. Ob tem je treba poudariti, da komisija ni pristojna za ugotavljanje ničnosti pogodbe. Ničnost pogodbe je institut civilnega prava, ki ga ureja Obligacijski zakonik, nastopi pa po samem zakonu, neodvisno od volje pogodbenikov. Sodišče v postopku zgolj ugotovi, da pogodba od samega začetka ni veljavna. Ko komisija ugotovi, da je prišlo do sklenitve pogodbe v nasprotju z zakonskimi določbami o omejitvah poslovanja, naročnika, ki je sklenil takšno pogodbo, pozove, da takoj začne s postopkom ugotavljanja ničnosti. Tak postopek je komisija v letu 2010 in začetku leta 2011 uvedla v štirih primerih in organom (v vseh primerih so bili naslovniki občine) posredovala poziv za začetek postopka za ugotovitev ničnosti pogodbe. V vseh primerih so naročniki spoštovali poziv komisije in komisijo obvestili, da do izpolnitve nedovoljene pogodbe ni in ne bo prišlo.

Komisija bo predvidoma v mesecu juliju 2011 uvedla nov način nadzora nad poslovanjem med naročniki in subjekti, za katere veljajo omejitve poslovanja tako, da bo v sodelovanju z Upravo RS za javna plačila vsakodnevno spremljala transakcije med naročniki in subjekti, za katere veljajo omejitve poslovanja. To bo bistven kvalitativni napredek na področju nadzora nad omejitvami poslovanja, saj je doslej Komisija opravljala nadzor nad omejitvami poslovanja le na podlagi podatkov, ki jih je pridobila v prijavah ali iz medijev.

Komisija je seznanjena s tem, da je bila na področju omejitev poslovanja na Ustavno sodišče Republike

Ob sodelovanju Urada za javna plačila je Komisija v letu 2011 vzpostavila sistem, po katerem bo mogoče vsakodnevno spremljati transakcije med naročniki in subjekti, za katere veljajo omejitve poslovanja.

Slovenije v letu 2010 vložena Zahteva za oceno ustavnosti 35. člena ZIntPK.

Načrti na področju nadzora nad omejitvami poslovanja

Komisija v letu 2011 načrtuje naslednje aktivnosti na področju omejitev poslovanja:

- ▶ priprava obrazca za elektronsko posredovanje seznamov subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja,
- ▶ priprava in izvedba avtomatiziranega objavljanja seznamov subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja,
- ▶ priprava in izvedba avtomatiziranega nadzora nad poslovanjem posameznih naročnikov s subjekti, za katere veljajo omejitve poslovanja,
- ▶ preučitev možnosti in priprava predloga za določitev oziroma umestitev opozorila o omejitvah poslovanja po ZIntPK v razpise, pri katerih lahko nastopi prepoved poslovanja in posredovanje oziroma predstavitev predloga pristojnim institucijam oz. organom.

Delo na področju integritete in preventive

Naloge Centra za integriteto in preventivo

Z ratifikacijo Konvencije Združenih narodov je pojem »integriteta«, ki ga Konvencija že v preambuli obravnava kot temeljno načelo pri uveljavljanju odgovornosti javnega sektorja za učinkovito preprečevanje korupcije, prenesen v notranje pravo. Pomen integritete je zakonodajalec po zgledu Konvencije poudaril v ZIntPK, kjer je načelo integritete med glavnimi načeli. S tem je integriteta uvrščena med osrednje pojme pravne in etične infrastrukture javnega sektorja pri krepitevi pravne države. Za izvajanje zakonskih pristojnosti komisije, njenih ukrepov in metod za uresničevanje integritete, je zadolžen Center za integriteto in preventivo (CIP).

Zmanjševati možnosti za pojav in ponavljanje koruptivnih ali neetičnih ravnanj je najučinkovitejši način omejevanja korupcije. S sistemskim in sistematičnim izvajanjem ukrepov preventivne narave se vnaprej zmanjšujejo možnosti za pojav korupcije.

CIP ima dva projektna tima, ki ju vodita vodji projektov. Njuna glavna naloga je s preventivnimi dejavnostmi ozaveščati splošno in posebno javnost o pomenu integritete in škodljivih posledicah korupcije, o ugotavljanju in obvladovanju korupcijskih tveganj ter odpravljanju vzrokov pojavljanja in ponavljanja korupcijskih, nezakonitih ali neetičnih ravnanj. S tem namenom zakon (ZIntPK) zahteva uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije, izobraževanje, ozaveščanje, sodelovanje s civilno družbo, analizo zakonodaje in pripravo predlogov za njene spremembe, analize in predloge kodeksov ravnanja ter sektorske analize in raziskave o vzrokih, oblikah in posledicah korupcije. Prav tako ureja specifične ukrepe, metode in orodja, kot so akcijski načrt, protikorupcijska klavzula ter načrti integritete v javnem in zasebnem sektorju.

Pri uresničevanju zakonskih določb o ukrepih in metodah preventivnega dela, zlasti pri razvoju načrta integritete, je Komisija v sodelovanju s predstavniki zavezancev po ZIntPK skrbno pretehtala izkušnje in primerjalne rešitve. Glede tega si je v kar največji možni meri prizadevala slediti že doseženi ravni kulture notranjega nadzora, notranjega revidiranja in upravljanja s tveganji v javnem sektorju Republike Slovenije. Pri metodološki zasnovi načrta integritete se je med drugim zgledovala po priporočilih OECD, razvoju COSO metodologije notranjega revidiranja in upravljanja s tveganji po standardu ISO 31000. Zato, da bi bili stroški z razvojem in uvajanjem načrtov integritete čim manjši, učinki pa čim bolj optimalni, je Komisija ob neodplačni strokovni pomoči zunanjih strokovnjakov in informatikov v policiji razvila informacijsko podporo načrtom integritete. Pri izbiri področij možnih tveganj in ukrepov za krepitev pravne države s pomočjo načrtov integritete je Komisija izhajala iz širših spoznanj o strateških tveganjih na področju zakonodaje in drugih splošnih aktov, zaposlenih in tipičnih procesov v javnem sektorju, ki so po izkušnjah najbolj ranljivi za zunanje in notranje dejavnike korupcije ter drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj, ki ogrožajo delovanje pravne države.

Glavni poudarki preteklega obdobja

V letu 2010 sta v sklopu komisije namesto današnjega Centra za integriteto in preventivo delovala dva sektorja – Sektor za integriteto (dva zaposlena) in Sektor za preventivo (pet zaposlenih).

Sektorja za integriteto in preventivo sta se ukvarjala predvsem z:

- ▶ obravnavanjem prijav sumov korupcije,
- ▶ delom na projektu Bambi Banat, Republika Srbija – izdelava načrta integritete,
- ▶ razvojem koncepta načrtov integritete na podlagi sprejetega ZIntPK.

Preventivnega delovanja do vzpostavitve Centra za integriteto in preventivo skoraj ni bilo.

Področje integritete

Namen in naloge

Integriteto in transparentnost želi komisija z razvojem in uporabo načrtov integritete kot ključnim strateškim orodjem za samoregulacijo organizacij razviti v standard visoke ravni (samo)zavedanja odgovornosti in pripravljenosti posameznika in institucij ter družbe, za obvladovanje in preprečevanje korupcije in drugih neetičnih ravnanj.

Zakonodajalec je preventivnemu delovanju komisije v ZIntPK namenil precej določb, na podlagi katerih med drugim izvaja pripravo strokovnih podlag za krepitev integritete z usposabljanjem oseb, odgovornih za načrt integritete ter s tem, da s predstavniki oseb javnega prava ali njihovih združenj pripravi njihove načrte integritete. Poleg tega svetuje pri krepitvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo tako v javnem kot zasebnem sektorju. Za krepitev integritete, proaktivne kulture preprečevanja korupcije in krepitev sposobnosti identifikacije korupcijskih tveganj ter izbora najustreznejših ukrepov za njihovo odpravljanje, je proces izdelave načrta integritete celo bolj pomemben kot sam načrt integritete, ker od zavezancev zahteva, da kot dobri in skrbni gospodarji sproti ugotavljajo tveganja in iščejo najboljše možne rešitve za odpravo vzrokov korupcije pred nastankom posledic.

Načrt integritete predstavlja ključen dokument/orodje Komisije za preprečevanje korupcije pri izvajanju njene preventivne dejavnosti. Na ravni sistema, družbene skupnosti, javnega sektorja ali katerekoli socialne skupine predstavlja integriteta namreč celovito in uravnoteženo stanje učinkovitega obvladovanja tveganj, ki ogrožajo obstoj in uspešno delovanje tako posameznika kot institucij in družbe. Za doseganje tega stanja se morajo sistem in ljudje v njem nenehno učiti in izkustveno rasti, proaktivno delovati, se usmerjati na reševanje problemov ter jih reševati z načrtnostjo in celovitostjo vseh dejavnikov: organizacijskih, normativnih, funkcionalnih... To so preventivne naloge Komisije tako v letu 2011 kot tudi v naslednjih letih.

Poudarki preteklega obdobja

- ▶ izdelava in sprejem Smernic za oblikovanje načrtov integritete na seji komisije,
- ▶ izdelava koncepta načrtov integritete,
- ▶ predhodna revizija koncepta načrtov integritete, skupaj s predstavniki zavezancev za izdelavo načrtov integritete, katere rezultat je bila preusmeritev pristopa oblikovanja načrta integritete od statičnega dokumenta k procesu,
- ▶ oblikovanje vzorca načrta integritete in spremljajočih dokumentov za zavezance,
- ▶ anketiranje notranjih revizorjev proračunskih uporabnikov o njihovih zaznavanjih tveganj za koruptivna in druga neetična ravnanja,

- ▶ dnevi odprtih vrat in več kot 65 predstavitev načrtov integritete, za približno 680 zavezancev in 870 njihovih zaposlenih,
- ▶ posveti za najvišja državna in lokalna vodstva zavezancev za izdelavo načrtov integritete,
- ▶ Uradu za enake možnosti in Uradu za nadzor javnih finance predstavljen predlog za sinergijo upravljanja s tveganji pri proračunskih uporabnikih,
- ▶ osveščanje zaposlenih, da lahko z načrti integritete aktivno pristopijo k čiščenju normativnega okvirja, na podlagi katerega delujejo, vključno z doslednim spoštovanjem Resolucije o normativni dejavnosti, da bi tako na daljši rok zaustavili prenormiranost v RS in sprejemali kakovostne predpise,
- ▶ za povečano učinkovitost oblikovana izhodišča za združitev strateških dokumentov preprečevanja korupcije – en načrt, eno poročilo,
- ▶ ustavitev sodelovanja na projektu izdelave načrta integritete Bambi Banat, Republika Srbija;
- ▶ predstavitev načrtov integritete predstavnikom protikorupcijske komisije Republike Makedonije
- ▶ delo na prijavih

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

Po sprejetju ZIntPK junija 2010 je Komisija pričela z oblikovanjem Smernic za oblikovanje načrtov integritete. Dolžnosti in pomembnost sprejemanja načrtov integritete pri državnih organih, lokalnih skupnostih, javnih agencijah, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in javnih skladih se tudi preko načrtov integritete odraža v ukrepih, ki krepijo pravno in dejansko naravo za celostno in sistemsko preprečevanje ter odpravljanje tveganj za nastanek in razvoj korupcije. Po sprejemu smernic je komisija s posameznimi predstavniki istovrstnih zavezancev za izdelavo načrtov integritete - predstavniki reprezentančnih delovnih skupin (v nadaljevanju RDS) pristopila k skupnemu oblikovanju vzorcev integritete. Oblikovanih je bilo 13 reprezentančnih delovnih skupin s približno 130 člani. Vsaka od reprezentančnih delovnih skupin je predstavljala sistem znotraj javnega sektorja (npr., šolstvo, zdravstvo, finance, uprava, okolje, policija, vojska, pravosodje, tožilstvo, področje lokalne samouprave ipd.).

Prvo skupno predavanje vseh predstavnikov RDS je bilo organizirano 6. oktobra, naslednja usposabljanja po sklopih pa so potekala od 25. do 29. oktobra ter 8. in 9. novembra 2010. Vsak od teh sistemov je v skupen nabor - register tveganj prispeval seznam tveganj, ki bi jih bilo potrebno z načrti integritete obvladovati. Ker pa se je iz poslanega seznama tveganj, vprašanj zavezancev in iz pripomb sodelujočih v RDS ugotovilo, da je potrebno spremeniti pristop k oblikovanju načrtov integritete in metodologijo upravljanja s tveganji za korupcijo in za druga neetična ravnanja, je komisija v začetku leta 2011 dejavnosti za oblikovanje vzorcev načrtov integritete zaustavila, spremenila pristop in metodologijo ter izdala nove Smernice za oblikovanje načrtov integritete. Nato je vse aktivnosti usmerila v usposabljanje, informiranje in

osveščanje zavezancev o pomembnosti naučiti se prepoznati in obvladovati tveganja za korupcijo in druga neetična ravnanja. Tako je organizirala dneve odprtih vrat in približno 890 udeležencem iz 680 institucij v približno 65 predstavitev predstavila namen, cilj in uporabnost načrta integritete.

Komisija je na področju integritete vse aktivnosti usmerila v usposabljanje, informiranje in osveščanje zavezancev o pomembnosti naučiti se prepoznati in obvladovati tveganja za korupcijo in druga neetična ravnanja.

Nekateri zavezanci še vedno nejevoljno sprejemajo obveznost izdelave načrtov integritete in nekateri njihovi argumenti (na primer prenormiranost v RS, preveč novih obveznosti, ki niso povezane z njihovo osnovno dejavnostjo, številni nekonsistentni pristopi k reševanju enega in istega problema, apatičnost ljudi, nezaupanje v "zakonska zdravila" stanja duha v

državi) so komisiji izziv in izhodišča, kam in kako z načrti integritete usmeriti energijo. Zato je komisija v tem obdobju med drugim aktivno združevala naloge različnih "skrbnikov" tveganj v javnem sektorju, tako da je Uradu za enake možnosti in Uradu za nadzor javnih financ predstavila predlog skupnega obvladovanja različnih tveganj, ki lahko vplivajo na poslovanje. Obvladovanje teh tveganj je namreč trenutno razdrobljeno na tri osebe, skrbnika registra finančnih tveganj, skrbnika tveganj v zvezi z dostojanstvom na delovnem mestu in skrbnika tveganj za koruptivna in druga neetična ravnanja. Identifikacija in obvladovanje tveganj mora postati stalna naloga zaposlenih in stalna odgovornost vodstva. Glede skrbništva pa je treba slediti cilju: "En skrbnik enega in celovitega registra tveganj poslovanja proračunskega uporabnika". Komisija dejavnosti za večjo učinkovitost usmerja tudi v združevanje strateških dokumentov za preprečevanje korupcije in konkretizacijo njihovega uresničevanja.

Načrti na področju integritete

Leto 2011 bo namenjeno:

- ▶ implementaciji novih določil ZIntPK v zvezi z načrti integritete,
- ▶ izdelavi kriterijev za razvrstitev zavezancev za izdelavo načrtov integritete glede na stopnjo njihove izpostavljenosti tveganjem,
- ▶ pripravi izhodišč za zahtevnost oblikovanja načrtov integritete glede na to, v katero rizično skupino je uvrščen zavezanec za izdelavo načrta integritete,
- ▶ spremembi smernic za oblikovanje načrtov integritete zaradi sprememb ZIntPK,
- ▶ osveščanju, informiranju in učenju o namenu načrtov integritete, njihovem cilju in njihovi dodani vrednosti, njihovem oblikovanju,
- ▶ razvoju, oblikovanju njihove informacijske podpore,
- ▶ vzpostavitvi sistema sodelovanja med komisijo in skrbniki načrtov integritete,

- ▶ oblikovanju/vzpostavitvi informacijske platforme za izmenjavo znanj, izkušenj, predlogov, rešitev v zvezi z načrti integritete,
- ▶ nadaljevanju sodelovanja s skupino, ki se je oblikovala, ko so predstavniki institucij in različnih združenj oseb javnega prava sodelovali s komisijo ob oblikovanju vzorcev načrtov integritete za ohranitev in razvijanje široke mreže za krepitev in ozaveščanje prebivalstva RS o integriteti in odpravljanje tveganj za koruptivna in druga neetična ravnanja.

Z aktivnim sodelovanjem in širjenjem protikorupcijske kulture bomo sooblikovali družbo, v kateri bo preglednosti in integriteta delovanja tako javnega kot zasebnega sektorja postala standard.

Področje preventive

Namen in naloge

Skupina za preventivo v okviru CIP izvaja preventivne naloge iz pristojnosti komisije, predvsem skrbi za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji, pripravlja predloge njenih sprememb in jih predlaga v obravnavo vladi, pripravlja predloge soglasja k načrtom dejavnosti posameznih organov iz resolucije za njeno uresničevanje, spremlja in analizira podatke o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji, pripravlja strokovno literaturo, namenjeno za objavo, skupaj s pooblaščenecem za odnose z javnostmi načrtuje in izvaja dogodke in projekte s področja ozaveščanja in preprečevanja korupcije in pripravlja akcije ozaveščanja javnosti s področja protikorupcije, sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije ter opravlja druge tovrstne naloge.

Pri načrtovanju svojih dejavnosti se skupina za preventivo povezuje s skupino na področju integritete, saj lahko vse preventivne dejavnosti gradijo le na integriteti posameznikov. Poleg tega so načrti integritete neločljivo povezani z akcijskim načrtom, saj so orodje na mikroravni, torej na ravni institucije, in pomenijo konkretizacijo širših, praviloma bolj sistemskih ukrepov iz akcijskega načrta, ki je oblikovan na makroravni. Prav tako skupina na področju preventive sodeluje s SNAP, ki s svojimi dejavnostmi in podatki o dejanskem stanju omogoča identifikacijo sistemskih pomanjkljivosti na področju integritete in transparentnosti delovanja javnega in zasebnega sektorja, ki so podlaga za nabor preventivnih ukrepov ter za ustrezne spremembe akcijskega načrta. Hkrati morajo biti preventivne dejavnosti izvedene v sodelovanju s službo za odnose z javnostmi za čim boljšo komunikacijo z različnimi naslovniki in skupinami. Prav tako je nujno sodelovanje s koordinatorko za evropske in mednarodne zadeve, saj vse relevantne mednarodne organizacije kot pomembno prepoznavajo tudi preventivno delovanje, kar tudi omogoča sodelovanje med različnimi državami in njihovimi organi na tem področju. Služba za

informatiko in analitiko pa lahko z razvojem informacijskih orodij pomaga skupini za preventivo izvajati preventivne dejavnosti, zlasti tiste, ki zahtevajo obdelavo podatkov za analize dejanskega stanja, na podlagi katerega se nato izoblikujejo posamezni preventivni ukrepi in dejavnosti.

Trenutno v skupini delujejo dve javni uslužbenki ter en pripravnik in ena raziskovalka.

Poudarki preteklega obdobja

- ▶ obravnavanje prijav sumov korupcije,
- ▶ spremljanje izvajanja resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji iz 9. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK,
- ▶ izvedba usposabljanj javnih uslužbencev o vsebinah novega ZIntPK,
- ▶ dejavnosti glede uporabe protikorupcijske klavzule po 14. členu ZIntPK,
- ▶ vzpostavitev evidence mednarodne korupcije.

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

Preventivno delovanje Komisije za preprečevanje korupcije je bilo v preteklih letih, tudi v letu 2010, sicer samostojno organizirano v okviru Sektorja za preventivo, saj naj bi bilo eno izmed bistvenih dejavnosti komisije, a je bilo zaradi preobremenjenosti komisije z obravnavo posameznih primerov koruptivnih ravnanj skoraj v celoti zanemarjeno. Čeprav je imel sektor za preventivo med vsemi štirimi sektorji komisije največjo kadrovsko zasedenost in je štel, poleg vodje in pomočnice, še tri javne uslužbenke in zadnjih nekaj mesecev leta 2010 še dva pripravnika, je bilo dela preveč.

Glavna prioriteta Sektorja za preventivo v okviru preventivnega delovanja je bila, tudi v letu 2010, spremljanje izvajanja resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji. Javni sektor je v skladu z ZPkor iz leta 2004 in ZIntPK iz leta 2010 dolžan izvajati ukrepe, določene v akcijskem načrtu, in o njih redno poročati komisiji. Ti ukrepi so zakonodajne, institucionalne in praktične narave (na primer uvedba nezdružljivosti funkcij poslanca in župana v zakonu, proučitev vprašanja obrnjenega dokaznega bremena pri dokazovanju protipravne premoženjske koristi, pridobljene s koruptivnim kaznivim dejanjem, multidisciplinarna obravnava primerov, kjer so korupcije osumljeni tožilci, sodniki, funkcionarji, uvedba specialističnih izobraževanj in praktičnega usposabljanja) in torej uvajajo spremembe na področju zakonodaje, organiziranosti oziroma (so)delovanja institucij in prakse same. Izvedbe posameznih nalog iz pristojnosti institucij namreč predstavljajo temeljno orodje, s katerim lahko komisija sistematično, skupaj z institucijami kot nosilci ukrepov, preventivno deluje. Kljub temu pa samo poznavanje obstoja akcijskega načrta kot instrumenta za preventivno delovanje institucij in podajanje letnih poročil komisiji jasno kaže na nizko raven pripravljenosti državnega aparata in javnega sektorja nasploh preventivno delovati. Od okoli 2000

institucij (državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in osebe javnega prava), zavezancev za posredovanje poročila o izvajanju akcijskega načrta, jih je poročila poslalo le 27 (od tega le 3 pravočasno), kljub organiziranemu uvodnemu sestanku v novembru 2009, na katerem je bila obveznost podrobneje predstavljena zavezancem. Tudi kasnejše predstavitve določb zakona predstavnikom državnih organov in lokalnih skupnosti niso izboljšale zavedanja o zakonskih obveznostih in dolžnosti njihovega izpolnjevanja. Tako majhno število posredovanih poročil ni omogočalo podrobnejše analize izvajanja posameznih ukrepov. To je še ena izmed pomanjkljivosti na področju dosedanjega preventivnega delovanja komisije, saj komisiji ne omogoča izvajanja njenih pristojnosti na področju preventive, hkrati pa kaže na izredno nizko zavest samih institucij o nujnosti preventivnega delovanja vsake izmed njih.

Po drugi strani sta bila tako resolucija kot akcijski načrt v vseh letih od sprejetja leta 2004 oziroma leta 2005 dokaj zapostavljena dokumenta: komisija ju ni popularizirala niti ju ni prilagajala trenutnim spremembam v zakonodaji in praksi. Čeprav bi morala biti prožna dokumenta, sta zaradi svoje okorelosti izgubila glavni namen, ki naj bi ga imela: sistemsko usmerjanje države in njenih institucij pri spopadanju s pojavom korupcije, predvsem z uveljavljanjem protikorupcijskih standardov, temelječih na strokovnih dognanjih, ob širokem konsenzu vseh institucij, ki jih morajo izvajati.

Drugo pomembnejše področje, ki je sodilo v delo sektorja za preventivo, je bilo spremljanje zadev s področja mednarodne korupcije in vodenje evidence mednarodne korupcije za ugotavljanje vzrokov mednarodne korupcije, oblikovanje ukrepov, za potrebe poročanja mednarodnim organizacijam, odkrivanje primerov mednarodne korupcije v skladu s pooblastili po tem zakonu in sodelovanje z drugimi pristojnimi državnimi organi. V ta namen so bile vse pristojne institucije, ki vodijo za evidenco potrebne podatke o mednarodni korupciji, pozvane, naj jih komisiji posredujejo, ter obveščene o dolžnosti posredovanja teh podatkov tudi v prihodnje. Zbrani podatki so pokazali, da primerov mednarodne korupcije organi niso obravnavali.

Tretje področje, ki je prav tako kot spremljanje zadev s področja mednarodne korupcije sodilo v pristojnost sektorja, je bila dosledna uporaba protikorupcijske klavzule iz 14. člena ZIntPK. Naloge so bile osredotočene na pripravo pisnih odgovorov na vprašanja zavezancev in drugih pojasnil za uporabo protikorupcijske klavzule v zvezi z obveznostjo rabe, vsebino ipd. ter tudi na predstavitev samega instituta na posameznih sestankih in srečanjih.

V okviru splošnejših izobraževalnih nalog je sektor v sodelovanju z Upravo akademijo organiziral in skuopaj z ostalimi zaposlenimi izvedel dve celodnevni izobraževanji, kjer so bili predstavljeni posamezni instituti novega ZIntPK, tudi resolucija o preprečevanju

korupcije in njen izvedbeni akt, akcijski načrt. Sluhatelji so bili uradniki na položajih in uradniki, vsakega izobraževanja pa se je udeležilo okoli 50 oseb.

Vodstvo komisije, ki je mandat začelo 1. oktobra 2010, je preventivno delovanje komisije postavilo v ospredje tudi s spremenjeno organizacijsko strukturo organa, in s tem poudarilo pomembnost takšnega delovanja. Za leto 2011 je bil pripravljen načrt dela komisije na področju preventive, ki si je za strateška cilja zadal okrepiti preventivno delovanje komisije v odnosu do poslancev Državnega zbora, svetnikov Državnega sveta, ministrov in predsednika Vlade RS ter zaposlenih v sodstvu in tožilstvu.

Zaradi zastavljenih ciljev je bilo delo zaposlenih, ki delujejo na področju preventive, organizirano v projektne skupine.

Načrt dela predvideva pripravo priročnika za poslance in ministre, ki bo njihove funkcije in pooblastila razčlenjeval z vidika protikorupcijskih institutov, kot jih določa ZIntPK, organizacijo razprav o protikorupcijskih tematikah, izvedbo izobraževanj za sodnike in tožilce ter druge dejavnosti. V okviru

preventivnega delovanja komisije naj bi se povečale tudi njene dejavnosti, predvsem z namenom večjega ozaveščanja javnosti o tematikah, povezanih z bojem proti korupciji. Zaradi zastavljenih ciljev je bilo delo zaposlenih, ki delujejo na področju preventive, organizirano v projektne skupine, ki bodo dosegale posamezne cilje projektov. Tak način dela namreč omogoča večje povezovanje posameznih zaposlenih v komisiji s specifičnimi znanji in delovnimi področji ter ponuja bolj razgibano delo.

Prvi izmed večjih takšnih projektov je bila zasnova nove spletne strani komisije, katere pripravo je vodila pooblaščenka za odnose z javnostmi. V okviru projekta je bila zasnovana nova postavitev spletnih strani komisije, ki bodo omogočale večjo preglednost, dale možnost vključitve več tematik, povezanih s preprečevanjem korupcije, hkrati pa bodo odražale novo organizacijsko strukturo komisije in področja njenega delovanja. Nova spletna stran bo objavljena v juniju 2011.

Drugi večji projekt je priprava mesečnega vestnika, elektronskega časopisa komisije, ki je bil prvič izdan sredi aprila 2011. Z njim želi komisija povečati informiranost zaposlenih v javnem sektorju, pa tudi v nevladnih organizacijah ter medijih o posameznih instrumentih komisije za preprečevanje in omejevanje korupcije, o institutih ZIntPK, izobraževati naslovnike o tematikah, ki so bistveno povezane s korupcijo in njenim preprečevanjem, hkrati pa s tem izkoristiti tudi priložnost, da komisijo in njeno delo približamo še tistim, ki ju ne poznajo. Elektronski vestnik je bil poslan na elektronske naslove glavnih pisarn nekaterih državnih organov in lokalnih skupnosti, organizacije civilne družbe ter medijev, prvi odzivi prejemnikov pa so bili pozitivni.

Tretji projekt komisije na področju preventivnega delovanja je vzpostavitev sodelovanja s civilno družbo

in akademsko javnostjo. V ta namen je bil v marcu organiziran delovni sestanek s predstavniki civilne družbe in izobraževalnih institucij, ki je omogočil izmenjavo idej o možnih oblikah sodelovanja in pričakovanjih. Zaradi boljše izmenjave informacij je bil vzpostavljen elektronski naslov nvo@kpk-rs.si. Zaradi izvrševanja določbe drugega odstavka 17. člena ZIntPK o financiranju neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije je bil pripravljen osnutek pravilnika o financiranju.

Kot odziv na družbenopolitične dogodke in ker je predstavniško telo eden izmed glavnih naslovnikov ozaveščanja in izvajanja nadzora komisije v letu 2011, je bila pripravljena krajša analiza pravice poslancev do nadomestila po prenehanju poslanskega mandata. Trenutna zakonodaja namreč ne omogoča razlikovanja med različnimi vzroki prenehanja poslanskega mandata, niti kadar poslancu preneha mandat zaradi suma storitve korupcijskega kaznivenga dejanja ali celo obsodbe zanj.

Načrti na področju preventive

Najpomembnejše dejavnosti v letu 2011 bodo tako:

- ▶ priprava konkretizacije ukrepov iz akcijskega načrta skupaj s predstavniki državnega zbora, državnega sveta, vlade, sodstva in tožilstva ter inšpektorata za delo in inšpektorata za okolje in prostor ter spremljanje njihove izvedbe,
- ▶ izvedba projekta o transparentnem in odgovornem delovanju nevladnih organizacij skupaj z nevladno organizacijo,
- ▶ sistematično ozaveščanje uporabnikov nalog, ki jih izvaja komisija, predvsem z uporabo spletnih orodij,
- ▶ razvoj online obrazca za prijavo koruptivnih ravnanj,
- ▶ organiziranje odmevnih dogodkov ob dnevu boja proti korupciji, ki bo povezan z večjo sistemsko pomanjkljivostjo, ki jo je komisija zaznala pri svojem delu,
- ▶ priprava priročnika za poslance in ministre s področja integritete funkcionarjev pri opravljanju funkcij in zagotavljanja transparentnosti njihovega delovanja,
- ▶ priprava in izvedba izobraževanja za sodnike in tožilce o vsebinah s področja integritete funkcionarjev in zagotavljanja transparentnosti njihovega delovanja.

Delo službe za analitiko in informacijsko varnost

Namen in naloge

Komisija razpolaga z obsežnimi bazami podatkov, prav tako pa ima dostop do različnih baz, ki jih upravljajo drugi organi. Z informatizacijo obdelave baz in podatkov lahko komisija hitreje in učinkoviteje izvaja svoje naloge.

V celotnem obdobju obstoja Komisije je bila informatizacija njenega dela zaradi kadrovskih težav in drugačnih prioritet vodstva izrazito zapostavljena.

Ena od posledic tega

je bila tudi velika stopnja "protikorupcijske-birokracije", ki je sicer zbirala veliko število podatkov, obrazcev in informacij, vendar je bilo njihovo obdelovanje ročno, zamudno. Zato je bila z reorganizacijo tudi ustanovljena Služba za analitiko in informacijsko varnost (SAIV), katere namen je zagotavljati informatizacijo dela komisije, nuditi podporo pri statističnih in drugih obdelavah ter analizah podatkov in skrbeti za varovanje informacijske komunikacijske opreme in podatkov komisije.

Komisija je v preteklem obdobju podatke za svoje delo pridobivala večinoma na papirju in jih obdelovala ročno. Tudi izmenjava podatkov npr. o tisočih dohodninskih odločbah z DUR je potekala po fizični poti, kar je zahtevalo veliko administracije in zmanjševalo realno učinkovitost. Poleg tega Komisija ni imela e-dostopa do nekaterih ključnih uradnih baz podatkov.

V okviru SAIV sta redno zaposlena dva uslužbenca, za pomoč pri programiranju pa imamo sklenjeno pogodbo s programerjem. Oba uslužbenca sta se na komisiji zaposlila v letu 2010, ustrezni delovni mesti pa sta bili sistemizirani v letu 2011. V letu 2010 je komisija na področju informatizacije porabila 16.178,16 evra, od tega 5.686,03 evra za nakup licenc, ostalo (10.429,13 evra) pa za nakup strojne opreme (nakup skenerja, tiskalnika, videokonferenčnega sistema, strežnikov, mobilnih telefonov in druge strojne opreme).

Komisija pri svojem delu sicer zbira številne (tudi osebne) podatke in vzpostavlja različne z zakonom določene evidence, za učinkovito delo komisije pa je nujna visoka stopnja informatizacije pri zbiranju in obdelavi podatkov. Komisija je v preteklem obdobju podatke za svoje delo pridobivala večinoma na

papirju in jih obdelovala ročno. To zlasti velja za podatke, ki so jih komisiji morali posredovati zavezanci, pa tudi za podatke nekaterih drugih državnih organov. To je po eni strani vodilo do številnih napak pri posredovanju podatkov komisiji in kasneje tudi pri vnosu podatkov v računalnik, hkrati pa je zahtevalo nesorazmeren napor pri vnašanju in kasnejši obdelavi teh podatkov. Del podatkov zaradi prevelikega obsega (zlasti to velja za podatke o premoženjskem stanju) v preteklosti sploh ni bil vnesen v računalnik. Zaradi omejenih kadrovskih in tudi informacijskih zmognosti komisije se ti podatki tudi niso obdelovali in analizirali v taki meri, kot bi se sicer lahko.

Poudarki iz preteklega obdobja

- ▶ vzpostavitev brezžičnega omrežja za goste in uslužbence komisije,
- ▶ nakup in postavitev dveh strežnikov za analitične obdelave podatkov ter pridobitev virtualnega strežnika na Arnesu,
- ▶ programiranje spletnih obrazcev za posredovanje podatkov v seznam zavezancev za nadzor nad premoženjskim stanjem po spletu ter prijavo podatkov o premoženjskem stanju ter vzpostavitev sistema za zavarovanje osebnih podatkov iz teh evidenc,
- ▶ pridobitev zbirke podatkov o poslovnih subjektih v Republiki Sloveniji (ePRS) in zbirke podatkov o transakcijskih računih (eRTR) od AJPESA,
- ▶ pridobitev podatkov o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov za obdobje od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010 od Uprave za javna plačila,
- ▶ izvedba raziskave o razpoloženju med zaposlenimi,
- ▶ začetek izvajanja analiz finančnih tokov države,
- ▶ preverjanje varnosti notranjega informacijsko-komunikacijskega omrežja in internetne telefonije.

Pregled porabe finančnih sredstev na področju analitike in informacijske varnosti po letih

- ▶ V letu 2005 je bilo za nakupe strojne opreme porabljenih 3.190.440 tolarjev (13.313,47 evra), za nakup programske opreme in licenc za programsko opremo 1.404.676,40 tolarjev (5.861,61 evra), 2.340.000 tolarjev (9.764,65 evra) pa je bilo namenjenih za zasnovo in postavitev spletne strani,
- ▶ v letu 2006 je bilo za strojno opremo porabljenih 2.434.133,28 tolarjev (10.157,46 evra), za nakup licenc programske opreme 453.217,96 tolarjev (1.891,25 evra), za nakup drobnega inventarja 774.415,30 tolarjev (3.231,58 evra) za nakup mobilnih telefonov pa 159.600 tolarjev (666 evrov),
- ▶ v letu 2007 je bil edini strošek s področja informatike nakup licenc za programsko opremo, ki je znašal 2.837,34 evra,
- ▶ v letu 2008 so stroški za nakup programske opreme in licenc programske opreme znašali 10.408,32 evra

(v tem letu je bil kupljena programska oprema Novell), 1.154,40 evra pa je znašal strošek za nakup varnostne omare,

- ▶ v letu 2009 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljeno 14.633,52 evra, za nakup strojne računalniške opreme 27.936,02 evra, za nakup omrežne opreme 2.763,24 evra, za nakup mobilnih telefonov je bilo porabljenih 123,90 evra, za nakup pisarniške opreme (skener, fotokopirni stroj, diktafon) 2.972,52 evra, za nakup varnostnih omar in uničevalca dokumentov pa 3.689,34 evra,
- ▶ v letu 2010 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljeno 5.686,03 evra, za nakup strojne računalniške opreme (računalniki, strežniki, skener, tiskalnik) 7.168,25 evra, za nakup mobilnih telefonov 720 evrov, za nakup videokonferenčnega sistema pa 2.603,88 evra.

Podrobnejši pregled preteklega obdobja

V preteklem obdobju na področju informatizacije komisije – razen vzpostavitve brezžičnega omrežja in sprotnega nakupa računalniške opreme – ni bilo večjih investicij.

Po 1. oktobru 2010 sta bila kupljena dva strežnika, na katerih bodo vse baze

podatkov in računalniška aplikacija za obdelavo in analizo podatkov komisije.	Aplikacija <i>Corruptio</i> bo še v letu 2011 omogočala natančno spremljanje poteka reševanja zadev.
Aplikacijo komisija razvija sama, poimenovana pa je <i>Corruptio</i> . Na Arnesu je komisija pridobila virtualni strežnik, na katerem tečejo aplikacije za spletno zbiranje podatkov zavezancev (tako imenovani spletni obrazci), kasneje pa bo na ta strežnik prenesena tudi prenovljena spletna stran.	

Celotna infrastruktura za zbiranje in obdelavo podatkov je bila zasnovana s skrbjo za čim višjo stopnjo varnosti. Tako se podatki ob vnosu v spletni obrazec takoj šifrirajo in v šifrirani obliki prenesajo na strežnik v notranje omrežje komisije. Podatki na notranjem strežniku so prav tako shranjeni v šifrirani obliki, dostop do podatkov pa je mogoč le s pomočjo šifriranih povezav. S požarnim zidom je poskrbljeno tudi za omejevanje nepooblaščenih fizičnih in omrežnih dostopov do strežnikov komisije, vsi dostopi do podatkov in aplikacije za obdelavo osebnih podatkov pa se tudi neizbrisno beležijo na ločenem strežniku, s čimer je poskrbljeno za visoko sledljivost obdelave osebnih podatkov. Poskrbljeno je tudi za osnovne varnostne kopije podatkov.

Zaradi boljšega obvladovanja stroškov, neodvisnosti od ponudnikov, zanesljivosti in varnosti komisija stremi k uporabi odprtokodnih rešitev na vseh področjih, kjer je to smiselno in upravičeno. Pri delu že uporablja uveljavljene odprtokodne rešitve, na primer Ubuntu Linux, CentOS, Nginx, PostgreSQL, GraphViz, itd.

Uporabi odprtokodnih rešitev želi biti zavezana tudi v prihodnje.

V letu 2010 je bila najprej vzpostavljena osnovna infrastruktura, sledilo pa je programiranje obrazca za posredovanje podatkov v seznam zavezancev za nadzor nad premoženjskim stanjem po spletu ter prijave podatkov o premoženjskem stanju. Sistem je

zasnovan tako, da zavezanci podatke vnesejo v spletni obrazec, pri čemer spletna aplikacija skrbi za preverjanje pravilnosti vnosa podatkov (na primer EMŠO, poštna številke itd.). V letu 2011 bodo pripravljeni še spletni obrazci za pomoč pri izpolnjevanju

načrtov integritete, obrazci za vnos omejitev poslovanja in obrazci v zvezi z lobiranjem.

V letu 2010 je SAIV pripravila infrastrukturo za anketno zbiranje podatkov in izvedla raziskavo o razpoloženju med zaposlenimi, ki bo potekala vsako leto. Rezultati raziskave so sicer pokazali, da so zaposleni izražali potrebo po izboljšani organizaciji dela, med drugim tudi s sistemom nagrajevanja in sistemom napredovanja, a zadovoljstvo z delom je bilo ocenjeno razmeroma visoko. Prav tako zaposleni izražajo razmeroma visoko lojalnost ustanovi. Rezultati raziskave so pokazali tudi na obstoj nekaterih negativnih pojavov znotraj kolektiva, na primer slabe medsebojne odnose in problem slabega pretoka informacij. S pomočjo infrastrukture za anketno zbiranje podatkov smo opravili še več manjših raziskav, na primer izbira slogana komisije ter ocene revizorjev in reprezentančnih delovnih skupin glede predstavljenih rešitev v zvezi s pripravo in izdelavo načrtov integritete.

V letu 2010 in 2011 je komisija od AJPEŠ-a pridobila zbirko podatkov o poslovnih subjektih v Republiki Sloveniji (ePRS) in zbirko podatkov o transakcijskih računih (eRTR). Z AJPEŠOM je pripravila ustrezne dogovore za redno posredovanje omenjenih zbirk podatkov komisiji. V pripravi je tudi sporazum za pridobitev zgodovinske zbirke podatkov o poslovnih subjektih (zbirka vsebuje podatke o likvidiranih in izbrisanih družbah). Pridobljene podatke je komisija prenesla v notranjo bazo podatkov, kjer so pripravljeni za potrebe analitike, na primer iskanje povezav med podjetji, risanje različnih omrežij itd.

Pridobljeni so bili tudi nekateri drugi registri, na primer Register proračunskih uporabnikov, Seznam davčnih zavezancev za DDV itd. Te registre, ki so sicer javno dostopni, nato komisija povezuje z drugimi zbirkami podatkov in jih uporablja pri različnih analizah.

V okviru projekta informatizacije je v pripravi nov vpisnik zadev komisije. Aplikacija Corruptio bo še v letu 2011 omogočala natančno spremljanje poteka reševanja zadev, zlasti pa kategorizacijo zadev glede na področje, proces in subjekte, na katere se zadeva nanaša. To bo omogočalo tudi izdelavo ustreznih statistik (v realnem času) in povečalo pregled nad

učinkovitostjo reševanja zadev. V sistem sta sicer že vnesena seznam vseh odločitev komisije (mnenja, načelna mnenja, stališča in pojasnila) in njihova kategorizacija, aplikacija pa omogoča pregledovanje odločitev glede na različne kriterije.

Do konca leta 2011 komisija načrtuje vpeljavo zanesljivega sistema za varnostno kopiranje podatkov. Načrtuje sistem, kjer se bodo podatki samodejno varnostno arhivirali na notranji strežnik in tudi na zunanjo lokacijo, hkrati pa ima že pripravljene postopke v primeru okrevanja po katastrofi, torej postopke, ki omogočajo obnovitev informacijskega sistema oziroma podatkov v primeru večjega izpada strojne opreme oziroma izgube podatkov. V letu 2011 načrtuje tudi prehod spletnega strežnika na omrežje IPv6.

V pripravi je tudi sporazum z Davčno upravo Republike Slovenije o posredovanju dohodninskih podatkov za zavezance komisije v elektronski obliki, kar bo omogočilo učinkovitejši in enostavnejši nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev.

Od Uprave za javna plačila je komisija pridobila podatke o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov, in sicer za obdobje od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010, sprejet pa je tudi sporazum za redno mesečno pridobivanje teh podatkov. Prav tako je sklenjen sporazum za samodejno sledenje tako imenovanim nedovoljenim plačilnim transakcijam v breme in v dobro proračunskih uporabnikov (transakcij med proračunskimi uporabniki in podjetji, za katera veljajo omejitve poslovanja).

Podatki o plačilnih transakcijah proračunskih uporabnikov komisiji omogočajo tudi učinkovitejše reševanje oziroma obravnavo prijav sumov korupcije, saj je mogoče iz baze podatkov o plačilnih transakcijah hitro in enostavno izpisati vse plačilne transakcije za posameznega proračunskega uporabnika, in to po različnih kriterijih (glede na plačnika, za določeno obdobje, glede na znesek itd.). Na podlagi teh podatkov je komisija začela analizirati finančne tokove države. Začetne analize so razkrile nekatere prakse porabe proračunskih sredstev, ki predstavljajo izrazita korupcijska tveganja in nakazujejo na obstoj tako imenovanega »state capture«.

SAIV je samostojno izvedla informacijsko-varnostni pregled notranjega računalniškega in telefonskega omrežja. Pregled je pokazal nekatere potencialne varnostne pomanjkljivosti, zlasti na področju telefonije, saj telefonsko omrežje ni bilo dovolj zavarovano pred nepooblaščenim prestrizanjem komunikacij. Na podlagi ugotovitev je bil izveden sestanek s ponudnikom telefonije in pripravljeni ukrepi za odpravo zaznanih pomanjkljivosti. Podobni pregledi se bodo izvajali tudi v prihodnje.

Vzorčni primer: metode poslovanja z Republiko Slovenijo

Komisija je za analizo uporabila podatke o finančnih transakcijah posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov v obdobju od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010. Podatki ne zajemajo transakcij med proračunskimi uporabniki. Prav tako iz pridobljenih podatkov niso razvidne plače in s plačami povezani izdatki, saj večina proračunskih uporabnikov za tovrstna nakazila uporablja instrument direktnega pologa preko zbirnega centra, zato je v analiziranih podatkih to nakazilo vidno kot enotno nakazilo na posamezno banko.

Zaradi preglednosti podatkov so bili iz analize izključeni podatki o vračilih DDV, vračilih akontacij ostalih davkov in taks ter različna nadomestila ZZS (za daljše bolniške odsotnosti, itd.). Iz analize so bila izključena tudi povračila podjetjem zaradi udeležbe delavcev na vojaških vajah.

Podatki o finančnih transakcijah so bili povezani z registrom DDV zavezancev (DURS) in PRS (AJPES).

Med analizo se je komisija zaradi velikosti vzorca zaenkrat omejila na večja plačila, zato v rezultatih trenutno ni bilo najdenih plačil fizičnim osebam, ki jih ne bi mogli identificirati.

V postopku analize je bila postavljena hipoteza o stanju odnosov slovenskega gospodarstva s proračunskimi uporabniki in sicer, da obstaja krog podjetij, ki z državo poslujejo na podlagi političnih povezav in ne na podlagi pravil, ki veljajo v tržnem gospodarstvu, ter da obstaja krog podjetij, katerih poslovanje s proračunskimi uporabniki je izredno stabilno (ta podjetja pri poslovanju s proračunskimi uporabniki praktično nimajo konkurence).

Primeri, omenjeni v nadaljevanju, so izbrani naključno in so reprezentativen primer najdenega vzorca. Navedena so konkretna podjetja, vendar so imena podjetij zakrita. V analizi je bil sicer identificiran celoten krog podjetij, ki poslujejo na določen način, prikazani primeri pa niso pomembno drugačni od ostalih najdenih rezultatov. Podrobna analiza po vseh sektorjih sicer še ni bila opravljena.

Ključne ugotovitve

Na podlagi analize finančnih transakcij komisija ugotavlja:

- ▶ pri omejenem krogu podjetij obstaja visoka korelacija med spremembami vlade na oblasti in izplačili proračunskih uporabnikov tem podjetjem,
- ▶ pri plačevanju nekaterih storitev (na primer farmacija, informatika, gradbeništvo,...) obstaja visoka nefleksibilnost trga;
- ▶ pri nekaterih storitvah (zlasti informatika) obstaja le omejen krog podjetij, ki poslujejo z državo;

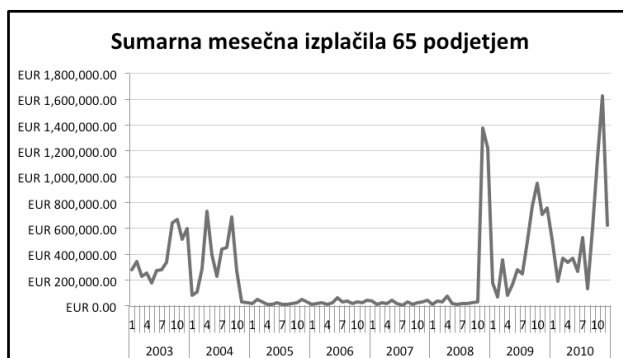
- ▶ nekatera podjetja so visoko odvisna od poslovanja z državo, kar po mnenju komisije predstavlja pomembno korupcijsko tveganje
- ▶ na določenih področjih (na primer informatika, odvetništvo) obstaja relativno visok delež najemanja zunanjih izvajalcev storitev za državo.

Korelacija s spremembami oblasti na državnem in lokalnem nivoju

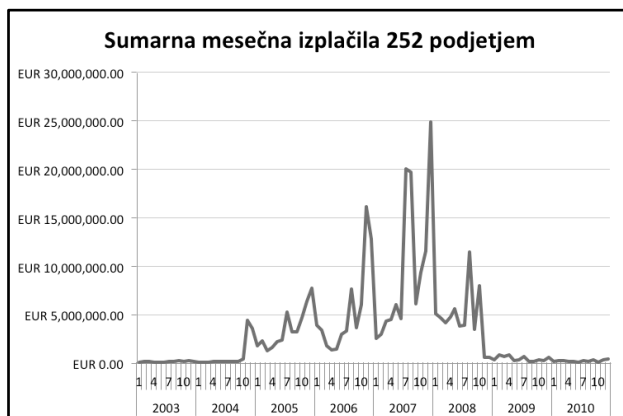
Da bi ugotovili ali obstaja korelacija med izplačili posameznim podjetjem in vlado na oblasti, so bila za obdobje posamezne vlade izračunana povprečna mesečna izplačila za vsako podjetje posebej. Obdobja za katera so bili opravljeni izračuni izplačil so bila naslednja:

- ▶ 1. januarja 2003 do 1. novembra 2004
- ▶ 1. novembra 2004 do 1. novembra 2008
- ▶ 1. novembra 2008 do 31. decembra 2010

V naslednjem koraku so bili identificirani prejemniki javnega denarja, ki so v enem obdobju dobivali vsaj petkrat višja povprečna mesečna izplačila kot v drugem obdobju in v tem obdobju zaslužili v povprečju vsaj 10.000 oz. 5.000 evrov na mesec (kriterije je mogoče poljubno spreminjati). Z rdečimi črtami so označena obdobja menjave predsednikov vlad.



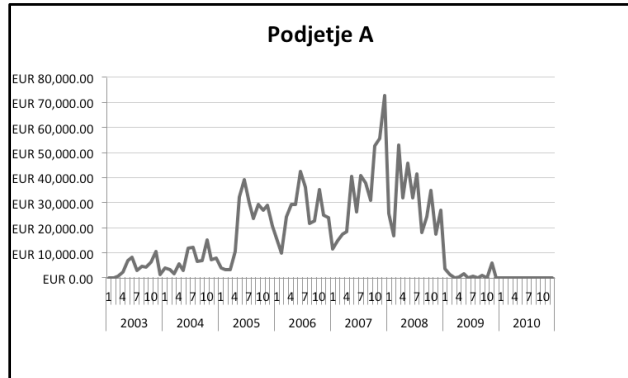
Analiza je razkrila 65 podjetij, ki so prejemale izplačila pretežno v prvem in tretjem obdobju (v mesečnem znesku nad 5.000 evrov). Pri tem so ta podjetja v prvem obdobju mesečno prejela v povprečju 374.805 evrov, v drugem obdobju 23.689 evrov, v tretjem obdobju pa 584.896 evrov.



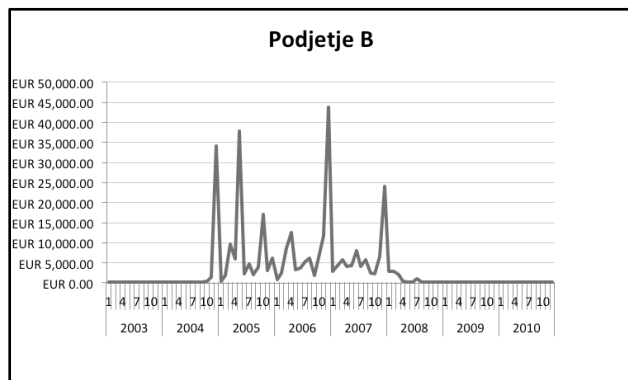
Identificiranih je bilo 252 podjetij, ki so prejemale izplačila pretežno v drugem obdobju (v mesečnem

znesku nad 5.000 evrov). Pri tem so ta podjetja v prvem obdobju prejela v povprečju 200.010 evrov mesečno, v drugem obdobju 6.168.729 evrov mesečno, v tretjem obdobju pa 408.863 evrov mesečno.

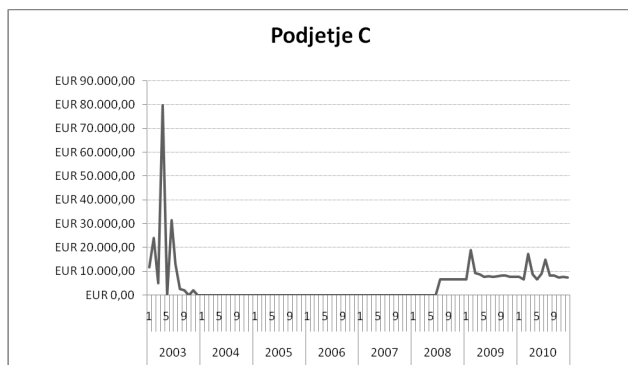
Tipični najdeni vzorci poslovanja posameznih podjetij so prikazani v naslednjih grafih.



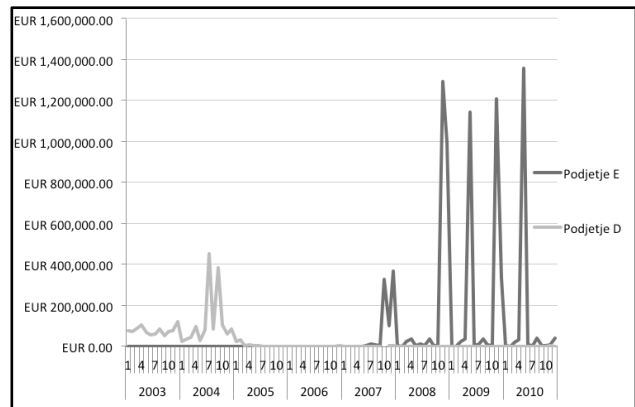
Kot je razvidno iz grafa, je obseg izplačil podjetju A močno narasel v obdobju med 1. novembrom 2004 do 1. novembrom 2008, takoj zatem pa je podjetju poslovanje z javnim sektorjem skoraj povsem upadlo.



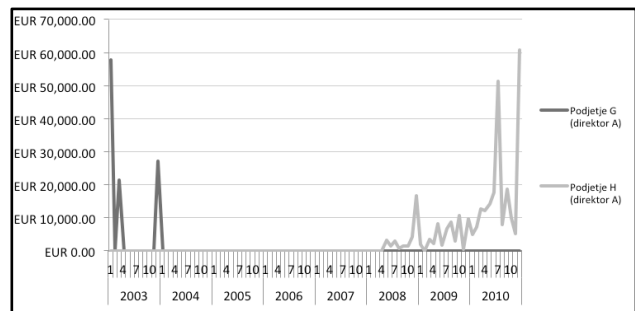
Podobno je tudi v primeru obsega izplačil podjetju B. Podjetje pred obdobjem med 1. novembrom 2004 do 1. novembrom 2008, in po njem, s proračunskimi uporabniki skoraj ni poslovalo.



Primer podjetja C je prav nasproten. Podjetje je od proračunskih uporabnikov do konca leta 2003 prejelo izplačila, nato pa se je poslovanje podjetja z njimi skoraj povsem ustavilo, nadaljevalo pa se je šele v obdobju po zadnjih volitvah.



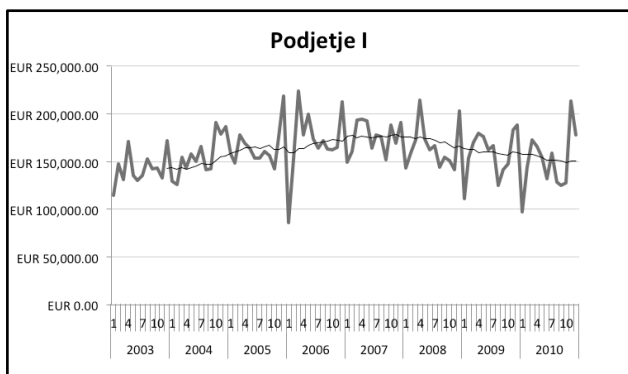
Identificirani so bili tudi primeri (graf zgoraj), ko je neko podjetje (podjetje D) dobivalo izplačila v prvem obdobju (1. januarjem 2003 do 1. novembrom 2004), ob menjavi vlade so izplačila praktično usahnila in se nato ob ponovni menjavi pri tem podjetju niso več pojavila. Ravno nasproten pa je primer podjetja E, ki je začelo s proračunskimi uporabniki poslovati šele v obdobju zadnje vlade (1. novembrom 2008 do 31. decembrom 2010).



Zanimiv je tudi primer podjetij G in H. Pri podjetjih se sicer kaže podoben vzorec kot v prejšnjem primeru, vendar pa sta podjetji povezani z istim zastopnikom (podjetji imata istega direktorja). Podatki o finančnih transakcijah so bili namreč povezani z AJPEŠOVO bazo, s čimer so bila identificirana podjetja, ki so povezana z istimi zastopniki.

Nefleksibilnost trga in korupcijska tveganja

S pomočjo analize je komisija identificirala tudi podjetja, na katerih izplačila iz javne blagajne menjave vlad niso vplivale. Za tovrstna podjetja je značilno, da dobivajo izplačila neodvisno od trenutne oblasti, vendar pa je poslovanje proračunskih uporabnikov z njimi praviloma zelo nefleksibilno oziroma so ta podjetja v odnosu s proračunskim uporabnikom v monopolnem položaju.

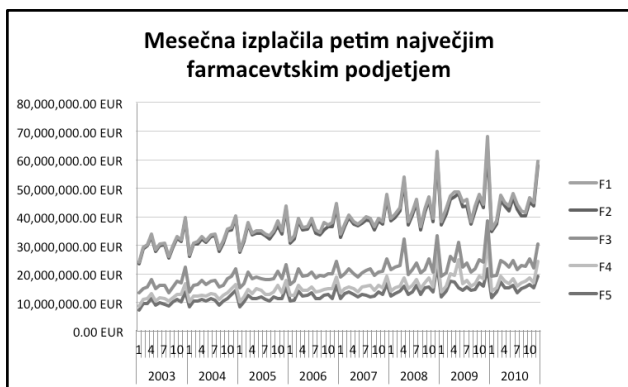


Kot je razvidno iz primera, ima podjetje I osem let praktično konstanten obseg prejemanja izplačil od proračunskih uporabnikov.

Konstantni deleži farmacevtskih podjetij in podjetij, ki tržijo medicinske pripomočke

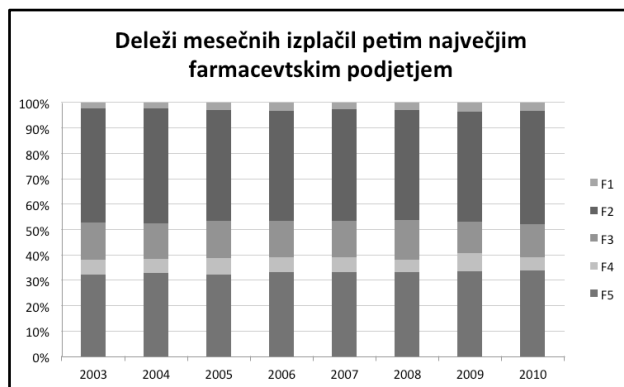
V naslednji analizi so bila primerjana izplačila javnih sredstev več podjetjem, ki se ukvarjajo z enako dejavnostjo. Najprej so bile izbrane vse družbe, ki so registrirane za proizvodnjo farmacevtskih surovin, proizvodnjo farmacevtskih preparatov, trgovino na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami in materiali ter trgovino na drobno v specializiranih prodajalnah s farmacevtskimi izdelki. V celotnem obdobju (1. januar 2003 do 31. december 2010) so družbe, registrirane za te dejavnosti, od proračunskih uporabnikov prejele približno 4,7 milijarde evrov.

Izmed teh podjetij je bilo izbranih pet družb (F1, F2, F3 ...), ki so v tem obdobju prejele več kot 100 mio. evrov izplačil. Podatki o mesečnih izplačilih so prikazani na spodnjem grafu.



Kot je razvidno iz grafa, je razmerje mesečnih izplačil vseh petih podjetij približno enako za celotno

obdobje – ko obseg izplačil enemu podjetju naraste, je tudi pri ostalih opaziti enako naraščanje.

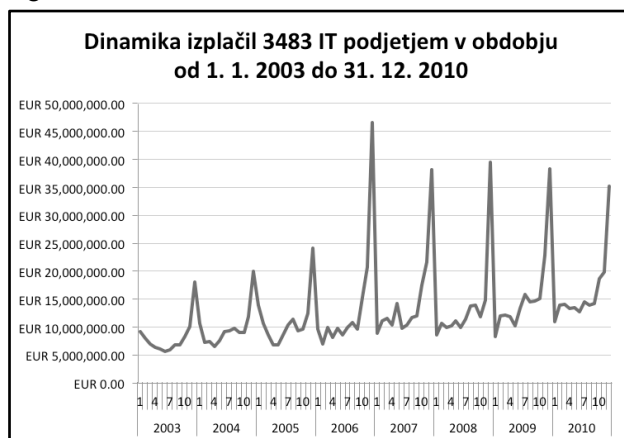


Kot je razvidno iz grafa, so deleži mesečnih izplačil iz javnega sektorja petim največjim farmacevtskim podjetjem na letni ravni značilno stabilni.

Nefleksibilnost pri poslovanju z IT podjetji

Na podlagi registrirane dejavnosti pri AJPESU so bila izbrana informatična podjetja¹⁰ in zanje za celotno obdobje (od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010) izračunana izplačila na mesečni ravni. Na podlagi tega kriterija je bilo obravnavanih 3483 podjetij.

Na podlagi analize komisija ocenjuje kot verjetno, da v praksi prihaja do primerov neracionalnih finančnih tokov pri porabi javnega denarja, saj je pri navedenih IT podjetjih opazna povečana poraba proračunskih sredstev ob koncih leta, kar morda kaže na slabo načrtovanje pri porabi proračunskih sredstev za informatiko ali potrebo državnega organa po porabi celotnega predvidenega zneska porabe ob koncu leta. Prav tako podatki kažejo na visoko nefleksibilnost trga IT storitev.



Dinamika izplačil po mesecih (za obdobje od 1.

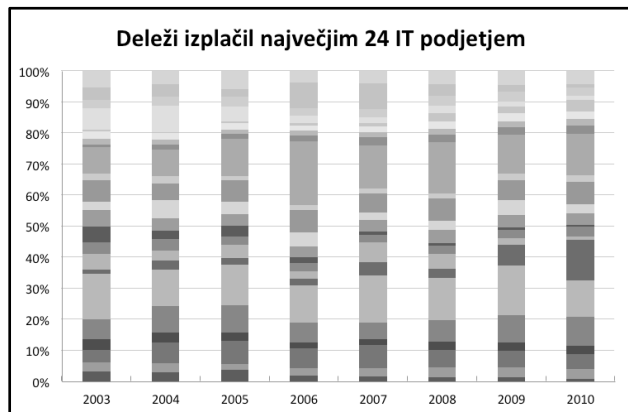
¹⁰ V analizo so bila vključena vsa podjetja, ki so v AJPESU registrirana za naslednje dejavnosti:

- 46.510 Trgovina na debelo z računalniškimi napravami,
- 46.520 Trgovina na debelo z elektronskimi in telekomunikacijskimi napravami in deli,
- 62.010 Računalniško programiranje,
- 62.020 Svetovanje o računalniških napravah in programih,
- 62.030 Upravljanje računalniških naprav in sistemov,
- 62.090 Druge z informacijsko tehnologijo in računalniškimi storitvami povezane dejavnosti,
- 63.110 Obdelava podatkov in s tem povezane dejavnosti,
- 63.120 Obratovanje spletnih portalov,
- 77.330 Dajanje pisarniške opreme in računalniških naprav v najem in zakup,
- 95.110 Popravila in vzdrževanje računalnikov in perifernih enot,
- 47.410 Trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah z računalniškimi napravami in programi,

januarja 2003 do 31. decembra 2010) kaže, da dinamika izplačil IT podjetjem bistveno odstopa od splošnega vzorca analiziranih finančnih tokov. Opazno je namreč, da izplačila javnega sektorja IT podjetjem (graf zgoraj) ob koncu vsakega leta bistveno narastejo.



Na splošno (graf zgoraj) sicer v zaključnih mesecih posameznih let ni opaziti vzorca takšnega povečanja obsega izplačil, kot to velja za izplačila IT sektorju.



Podatki tudi kažejo, da so deleži izplačil največjim IT-podjetjem (izbrana so bila tista, ki so v obdobju od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010 prejela več kot 10 milijonov evrov izplačil – takih je bilo 24) v medletnem pregledu razmeroma stabilni.

V analizi je bilo zaznati tudi primere proračunskih uporabnikov, ki poslujejo skoraj izključno z enim samim podjetjem, registriranim za to dejavnost (ne pa tudi z drugimi podjetji, registriranimi za isto dejavnost). To po mnenju komisije kaže na tako imenovano priklenjenost proračunskega uporabnika na posamezno podjetje, predstavlja pa tudi korupcijsko tveganje.

Tak primer je priklenjenost proračunskih uporabnikov na IT-podjetja (podobne analize so bile sicer opravljene tudi na nekaterih drugih področjih). Najprej so bila identificirana informatična podjetja, ki so s proračunskimi uporabniki poslovala štiri do osem let zaporedoma (v obdobju od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010), in sicer na način, da so ta podjetja vsako leto dobila enak delež tako imenovanega »informatijskega proračuna« proračunskega uporabnika (z letnim odstopanjem največ 10 odstotkov od tega deleža). Delež informatijskega proračuna je izračunan kot razmerje plačil posameznega proračunskega uporabnika posameznemu podjetju glede na plačila posameznega proračunskega uporabnika ostalim

podjetjem, ki so registrirana za tako imenovano »informatično« dejavnost. Omenjeni pristop ugotavljanja tržnih deležev je bil uporabljen zato, ker baza finančnih transakcij ne vsebuje podatkov o proračunskih postavkah in kontih, s katerih so bila nakazila izvršena.

Na ta način je bilo identificiranih 33 parov proračunskih uporabnikov in podjetij, ki so s temi proračunskimi uporabniki poslovala neprekinjeno 8 let zaporedoma, pri čemer so ob upoštevanju zgoraj navedenih pogojev imela vsaj 10% delež informacijskega proračuna posameznega proračunskega uporabnika. Navedena podjetja so v tem obdobju od navedenih proračunskih uporabnikov prejela skupno 69 milijonov EUR plačil. Večina teh podjetij je sicer imela delež informacijskega proračuna nad 80%.

Navedeni primeri po mnenju komisije kažejo na obstoj visoke odvisnosti posameznih proračunskih uporabnikov od zaokrožene skupine IT podjetij oziroma precejšnjo stopnjo nefleksibilnosti državnih organov pri poslovanju s temi podjetji. Takšen način porabe državnega denarja po mnenju komisije duši zdravo konkurenco na področju ponujanja IT storitev in opreme, posledično pa vodi tudi do višjih stroškov informatizacije.

Odvisnost nekaterih IT podjetij od poslov z javnim sektorjem

Da bi ocenili korupcijsko tveganje pri naročanju IT storitev in opreme, je bila za informatična podjetja izbrana po prejšnjih kriterijih, ki so v obdobju od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2010 prejela več kot 10 milijonov evrov izplačil (takih podjetij je bilo 24) izračunana odvisnost njihovega poslovanja od izplačil proračunskih uporabnikov.

Če komisija v prejšnjem poglavju ugotavlja, da za nekatere proračunske uporabnike velja, da so visoko odvisni od zaokrožene skupine IT podjetij, pa je bila sedaj postavljena domneva, da čisti prihodek od prodaje nekaterih od največjih IT podjetij v visokem deležu prihaja zgolj od proračunskih uporabnikov. To pomeni, da so prihodki nekaterih informatičnih podjetij v zelo visoki meri odvisni od javnega denarja oziroma proračunskih uporabnikov, kar po mnenju komisije predstavlja visoko korupcijsko tveganje, saj je preživetje podjetja odvisno od poslov z javnim sektorjem. Podatki o čistih prihodkih podjetij so bili pridobljeni iz letnih poročil teh podjetij iz baze JOLP (AJPEs) (Javna objava letnih poročil).

Podatek o znesku plačil proračunskih uporabnikov je bil deljen z 1,2, saj podatek o čistem prihodku iz JOLP ne upošteva DDV, podatek o plačilih iz Uprave za javna plačila pa vsebuje tudi DDV. Na ta način je bila dobljena približna ocena izpostavljenosti podjetij, vključenih v analizo (oziroma, odvisnosti navedenih podjetij od proračunskih plačil). Ocena je približna zaradi možnosti neujemanja izdanih faktur in dejanskih plačil ob koncu koledarskega leta ter prenašanja stroškov v prihodkovno stran v primeru podizvajalcev

zato navedenih števil ne gre jemati popolnoma absolutno. V nekaj primerih je bila zaradi navedenih razlogov ocenjena odvisnost podjetij od javnega sektorja za posamezno leto celo nekoliko več kot 100-odstotna.

Ker so v bazi letnih poročil podjetij objavljeni podatki za več let, je bila najprej izračunana odvisnost za posamezno podjetje za vsako leto posebej, nato pa za vsako podjetje povprečna izpostavljenost za več let.

IT-podjetje	Ocena povprečne izpostavljenosti (v odstotkih)
R1	98,6
R2	98,0
R3	94,7
R4	79,8
R5	78,9
R6	77,6
R7	69,0
R8	69,0
R9	47,5
R10	37,9
R11	37,2
R12	34,3
R13	28,7
R14	25,6
R15	23,7
R16	23,5
R17	22,8
R18	21,4
R19	21,1
R20	20,7
R21	17,2
R22	11,2
R23	8,0
R24	7,6

Povprečna ocena odvisnosti navedenih podjetij je okrog 44 odstotkov. Ocenjeni podatki kažejo na dokaj visoko odvisnost nekaterih največjih informatičnih podjetij od javnega sektorja, kar v povezavi z ugotovitvami o odvisnosti nekaterih proračunskih uporabnikov od nekaterih IT podjetij po mnenju komisije predstavlja pomembno korupcijsko tveganje.