

Korupcija in upravni postopki - analiza primerov (javna naročila, razpisi in razpolaganje s premoženjem)

Jure Škrbec, Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana

Namen

Namen prispevka je predstaviti analizo identificiranih korupcijskih ravnanj pri upravnih postopkih v zvezi z javnimi naročili, drugimi javnimi razpisi in pridobivanjem, upravljanjem in razpolaganjem s stvarnim državnim (lokalnim) premoženjem v Republiki Sloveniji, s čimer bomo prikazali značilnosti ter posledice takšnih okoliščin.

Metodologija

Pri delu smo uporabili metodi študije primerov ter analizo besedil, pri čemer smo analize opravili s pomočjo programskega orodja ATLAS.Ti 6.

Ugotovitve

Rezultati analize kažejo, da je bilo glede na zaključene postopke Komisije za preprečevanje korupcije, ki je zaznala in identificirala že več kot 130 primerov korupcijskih ravnanj, največ korupcije zaznane oziroma identificirane na področju javnih naročanj, drugih razpisov in pri postopkih razpolaganja z državnim (lokalnim) premoženjem. Pri tem so javni uslužbenci s kršitvijo dolžnega ravnanja delovali subjektivno ter tako le določenim subjektom omogočili neupravičeno korist, kar po drugi strani pomeni oškodovanje države v obliki dodatnih proračunskih izdatkov in v izgubi zaupanja ljudi v državne institucije.

Omejitve in praktična uporabnost raziskave

Raziskava je bila omejena na slovenski prostor, pri čemer je praktična vrednost prispevka predvsem v prikazu čedalje večjega problema korupcije na področju javnih naročil, razpisov in razpolaganju z družbenim premoženjem. Z izvedbo predmetnega dela bi radi tudi vzpodbudili javnost k čim številnejšim konkretnim analizam vpliva korupcije na različne vidike države in družbe.

Izvirnost/pomembnost prispevka

Do sedaj v Sloveniji še ni bilo opravljene podobne analize, ki bi na konkretnih primerih korupcije pri upravnih postopkih ugotavljala značilnosti in posledice le-teh.

Ključne besede: korupcija, javna naročila, javni razpisi, razpolaganje s premoženjem, Komisija za preprečevanje korupcije

1 Uvod

Kriminaliteta, ki po uradnih statistikah¹ organov pregona ter (javnomnenjskih) raziskavah² strmo narašča, lahko zaradi številnih negativnih socialnih, ekonomskih in družbeno-moralnih posledic prizadene pomemben delež prebivalstva, v celoti ogrozi nacionalno varnost in ogroža družbene in demokratične vrednote. Poleg klasičnih oblik kriminalitete predstavljajo v času globalizacijskih procesov grožnjo predvsem pranje denarja, terorizem in korupcija (Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete, 2004). Slednja je čedalje bolj usmerjena v korist nosilcem moči, ki jo dosegajo z zlorabami položajev ter političnim vmešavanjem v sodno in zakonodajno vejo oblasti, kar pa predstavlja izjemno nevarnost za načela in procese demokracije ter pravne države (Vande Walle, 2010). Navedena ravnanja, katera označujemo kot endemično korupcijo, tako zmanjšujejo in postopoma izničjujejo bistvene vrednote človeškega dostojanstva in politične enakosti, zaradi česar je težje varovati (in zavarovati) človekove pravice in svoboščine, osebno dostojanstvo, enakost med soljudmi in s tem bistvo načela pravne države (Dobovšek, 2008).

Strokovnjaki so si v teoriji enotni, da korupcija pomeni grožnjo posamezniku, družbi, državam in svetu, demokraciji in ekonomskemu sistemu držav. Korupcija kot takšna torej predstavlja nevarnost politični in socialni stabilnosti, splošni družbeni in posameznikovi varnosti, demokratičnim vrednotam ter postavlja na kocko socialni, ekonomski in politični razvoj. S tem lahko korupcija povzroči izredne politične in socialne stroške, kar privede do neozdravljive in nepopravljive škode vsaki družbi, saj spodkopava tudi uporabo objektivnih demokratičnih kriterijev, ki naj bi vodili uradno osebo pri njenem sprejemanju odločitev znotraj strogo urejenih pravil upravnega postopka oziroma uradnih ravnanj.

Ocena o razsežnosti kriminalitete in njenih posameznih oblik lahko temelji na različnih virih podatkov: uradni statistiki, viktimizacijskih študijah, subjektivni oceni državljanek in državljanov o korupciji itd. Najbolj neposredno pa lahko govorimo o učinkih in številu koruptivnih ravnanj na podlagi zaznanih oziroma identificiranih (dokazanih) primerih korupcije s strani pristojnih institucij. Pri našem delu se bomo osredotočili na zaključene in identificirane primere koruptivnih ravnanj s strani Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija). Slednja ima namreč vse primere (načelna mnenja) javno objavljenje. Teh se je od njene ustanovitve v letu 2004 dalje nabralo že 227. Iz letnega poročila o delu Komisije za leto 2010 je razvidno, da se je največ prijav o domnevnih korupcijskih ravnanj nanašalo na vodenje upravnega in civilnega postopka, glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij, pa je bilo največ (73) prijav domnevno korupcijskih ravnanj povezanih z delom funkcionarjev. Sledila so 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.

Iz letnega poročila Komisije za leto 2010 je tudi razvidno, da je Komisija tega leta izdelala in objavila 33 načelnih mnenj, od katerih je bilo 29 o ravnanjih, ki ustrezajo definiciji korupcije. Iz vsebinske analize omenjenih 29 načelnih mnenj, je ugotoviti, 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. Sledi področje zaposlovanja in pravic iz delovnega razmerja v javnem sektorju (8 primerov), področje razpolaganja s stvarnim, zlasti nepremičnim premoženjem države in občin (6 primerov), 5 primerov na zdravstvenem oziroma

¹ Statistični podatki Policije, Državnega tožilstva RS in Komisije za preprečevanje korupcije.

² Npr.: Mednarodna primerjalna raziskava o etiki in podjetništvu (1996), Indeks zaznavnosti korupcije (CPI indeks), The World Competitiveness Yearbook (1999), Korupcijska klima (2001, 2004); Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem (2002, 2004, 2006), Stališča o korupciji ('02, '03, '04, '05, '06, '07, '08, '09), 'Pogojenost, korupcija in neformalne institucije: Analiza o korupciji' (2003), Pojav korupcije med slovenskimi novinarji (2008) in druge.

farmaceutskem področju in prav tako 5 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 (ZJN-2) in neupoštevanje razpisnih dokumentacij.

Slednje opozarja bralce, da so upravni postopki glede javnega premoženja najbolj kritični postopki v Sloveniji glede izpostavljenosti korupcije in drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj. To dejstvo pomeni, da so posamezne uradne osebe oziroma javni uslužbenci delovali subjektivno in neskladno s svojim dolžnim ravnanjem, ki jim ga nalaga področna zakonodaja in etični kodeksi. Ravno to pa nas je vzpodbudilo k analitični raziskavi omenjenega področja – področja upravnih postopkov, natančneje javnih naročil, drugih razpisov ter postopkov pridobivanja, upravljanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem države oziroma lokalnih skupnosti.

2 Opredelitev raziskovalnih pojmov

Za potrebe izvedbe raziskave ter obravnavanega dela se bomo do omenjenih raziskovalnih predmetov opredelili iz vidika slovenskih razmer, saj gre za proučevanje značilnosti in posledic korupcije v upravnih postopkih pri javnih naročilih, drugih javnih razpisih in pri razpolaganju s stvarnim premoženjem v Republiki Sloveniji.

2.1 Korupcija

Med slovenskimi strokovnjaki, ki so se ukvarjali z opredelitvijo korupcije, je potrebno izpostaviti Jagra (2000), ki meni, da obstaja v družbi vsota mnenj, ki predstavljajo elemente korupcije, ki jih lahko opredelimo kot: korupcija je predominantno škoda kot slaba stvar, kjer imamo dve strani (podkupovalca in podkupljenega); ti dve strani lahko igrata veliko vlogo; za koruptivno dejanje obstaja nagrada dana podkupovanemu ali komu drugemu ipd.); ocene takšnih vedenj se razlikujejo (dejanje je kriminalizirano ali ni), lahko je izvršeno na različne načine. Z Jagrovo opredelitvijo se strinja tudi Meško (2005). Kot je zapisal eden vodilnih raziskovalcev na tem področju Dobovšek (2008) je korupcija vsako vedenje, s katerim se krši moralna načela, vrednote in norme v določeni družbi, v kateri pa imata pomembno vlogo za razvoj in normalno delovanje prav morala in etika posameznika.

Prva in najbolj pogosto uporabljena definicija korupcije v Sloveniji pa je opredelitev, ki jo je prinesel že Zakon o preprečevanju korupcije, 2004 (v nadaljevanju ZPKor), vključila pa sta jo tudi naslednik ZPKor in sicer Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, 2010 (v nadaljevanju ZIntPK) in Resolucija o preprečevanju korupcije Republike Slovenije, 2004. Vsi omenjeni predpisi enako definirajo korupcijo kot *‘vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se lahko s kršitvijo okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega’*. Kot *‘zahtevati, ponujati, dajati ali sprejemati, neposredno ali posredno podkupnino ali katerokoli drugo nedovoljeno korist ali njeno pričakovanje, ki vpliva na pravilno izvedbo naloge ali postopanje prejemnika podkupnine, nedovoljene koristi ali obljube’* pa je korupcijo opredelil Obligacijski zakonik, 2001, ki je povzel definicijo korupcije iz Civilnopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji.

Komisija za preprečevanje korupcije na svoji spletni strani³ navaja, da lahko korupcijo glede na definicijo razdelimo na naslednje elemente, ki jih mora vsebovati vsako ravnanje, da ga lahko štejemo za koruptivnega:

³ <http://www.Komisija-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika>

- **vsaka kršitev** (vse oblike ravnanj, tako storitve – ko nekdo stori nekaj, česar ne bi smel, kot opustitve – ko nekdo ne stori nečesa, kar bi moral);
- kršeno je **dolžno ravnanje** (ravnanje, ki ga je oseba dolžna storiti, ker to določajo veljavni zakonski in podzakonski predpisi ter kodeksi ravnanja in drugi veljavni notranji predpisi poslovnih ali poklicnih združenjih, podjetij, društev itd.);
- to kršitev storijo **uradne osebe** (kot so določene v ZIntPK, to pa so: funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenje in nadzora v subjektih javnega sektorja) in odgovorne osebe (osebe, ki so s predpisom, aktom pristojnega organa ali po naravi nalog, ki jih opravljajo, pooblaščne za sprejemanje odločitev ali za določeno ravnanje. Med drugim so to tudi člani vodstvenih ali nadzornih organov v pravnih osebah ter tudi samostojni podjetniki);
- v **javnem sektorju** (državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost);
- ali **zasebnem sektorju** (vsa področja, ki ne sodijo v definicijo "javnega sektorja", kot ga določa ZIntPK);
- namen je pridobiti **korist** zase ali za drugega ("korist" je lahko premoženjska ali nepremoženjska – vsaka korist, ki ni fizično opredmetena, kot na primer prednostna obravnava pri zdravniku ipd. Pri tem vrsta, oblika oziroma vsebina koristi niso pomembne.).

Korist je lahko obljubljena, ponujena ali že dana drugemu (z vidika ponudnika oziroma dajalca koristi – **aktivna stran** koruptivnega ravnanja) oziroma na drugi strani je lahko pričakovana, zahtevana ali že sprejeta (z vidika prejemnika koristi – **pasivna stran** koruptivnega ravnanja).

2.1.1 Delovna opredelitev korupcije

Vse definicije, ki nam jih ponujajo tako slovenski strokovnjaki, slovenski zakonski predpisi in tuji viri so med seboj prepletene in vsebujejo tri skupne lastnosti: a) kršitev, b) moč, položaj in c) pridobljena korist, zaradi česar bomo za namen predmetnega dela uporabili naslednjo opredelitev: **korupcija je vsakršna kršitev v naprej določenega dolžnega ravnanja, tako v zasebnem kot javnem sektorju, z namenom pridobiti neupravičeno korist zase ali tretji osebi.** Definicija kot takšna vključuje oziroma upošteva vsa korupcijska ravnanja opredeljena tako na svetovni kot tudi na slovenski ravni, pri čemer a) kršitev lahko pomeni neustrezno, prekoračeno, napačno, nezakonito ali moralno sporno ravnanje, katero pa se lahko stori i.) opustitvijo dolžnega ravnanja (nekaj kar bi morale oziroma so odgovorne osebe dolžne storiti pa niso) ali pa ii.) s kršitvijo dolžnega ravnanja (osebe storijo nekaj kar je prepovedano oziroma kar ne bi smele); b) je dolžno ravnanje prikazano v obliki obveznosti iz podeljene moči, položaja, zakonskega predpisa ipd. tako v javnem kot zasebnem sektorju ter c) korist ni poenotena le s finančnimi sredstvi, vrednimi stvarmi, povečanju položaja (socialnega, družbenega ali delovnega) ampak tudi z npr. obljubo neke ugodnosti; pomembno pa je, da gre za pridobitev koristi kršitelju ali pa tretji osebi⁴.

Glede na zgornjo definicijo in ob upoštevanju delitve opredelitve korupcije v ožjem in širšem smislu po Dobovšku (2004), pa lahko, pod določenimi pogoji med oblike koruptivnega

⁴ To sicer ne sovпада z načelnim mnenjem št. 30 Komisija z dne 18.10.2005 z obrazložitvijo: 'državni organ je v obravnavani zadevi tako subjekt, ki je kršil dolžno ravnanje, kot tudi subjekt, ki je bil s to kršitvijo okoriščen. To odstopa od temeljnega koncepta definicije korupcije, po katerem je korupcija vsaj dvostransko razmerje, torej odnos, v katerem sodelujeta vsaj dve osebi – ena kot kršitelj dolžnostnega ravnanja in druga kot okoriščenec.', vendar je potrebno gledati cel koncept, ki ga načelno mnenje prikazuje. Korist za drugega je pač obvezen pogoj tudi za lastno korist.

ravnanja štejejo tudi konflikt interesov, kršitve določb omejitev poslovanja, kršitev določb o nezdržljivosti funkcij, nezakonito lobiranje in drugih, opredelitvi korupcije podrejenih ravnanj.

2.2 Javna naročila, razpisi in razpolaganje s premoženjem

2.2.1 Javno naročanje

Gre za splošen izraz, ki zajema vse vrste in oblike javnega naročanja, izvedene na podlagi Zakona o javnem naročanju, 2006 (v nadaljevanju ZJN-2) ter predpisov, sprejetih na njegovi podlagi. Natančneje, ZJN-2 v prvem odstavku 1. člena določa: »Ta zakon določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj.« V ZJN-2 ni najti izrecne definicije javnega naročila, vendar pa je iz določb predmetnega zakona kot tudi iz pravne prakse javnih naročil mogoče javno naročilo vsebinsko opredeliti kot celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj. Pravno opredelitev javnega naročila je mogoče razbrati tudi iz določbe 14. točke 2. člena ZJN-2, ki določa, da je pogodba o izvedbi javnega naročila (le-to sklene naročnik z ponudnikom, katerega ponudbo v postopku javnega naročanja izbere kot najugodnejšo) odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali opravljanje storitev (Sklep Državnorevizijske komisije z dne 25.7.2007).

K tem postopkom bomo v našem delu šteli tudi:

- Javno-zasebno partnerstvo (JZP), ki predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb in dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu.
- Koncesije, ki predstavljajo dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu.

2.2.2 Drugi razpisi

Znotraj naše raziskave bomo pod pojmom drugi razpisi upoštevali vse tiste razpise, ki pomenijo javno zbiranje ponudb, vendar se postopek ne ureja z ZJN-2, pač pa z drugimi področnimi zakoni; npr: zaposlovanje, sofinanciranje projektov s področja kulture, sofinanciranje društev, razpis za državno pomoč ipd.

2.2.3 Razpolaganje s premoženjem

Razpolaganje s stvarnim premoženjem države, občin in pokrajin ureja poseben zakon, to je Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/2007 in sprem.; v nadaljevanju ZSPDPO) oziroma Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Uradni list RS, št. 12/2003 in sprem.; v nadaljevanju Uredba).

Oba urejata pravila ravnanja s stvarnim premoženjem države; pokrajin in občin, pri čemer ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja s strani državnih organov oziroma lokalnih samoupravnih skupnosti

(občin). Tako zakon kot Uredba skupaj natančno predvidevata vse postopke pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem države, pokrajin in občin.

3 Metodologija raziskovanja

Kot rečeno želimo s predmetnim delom ugotoviti značilnosti koruptivnih ravnanj in njihovih posledic pri upravnih postopkih glede javnih naročanj, drugih razpisov in postopkov pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem države. Analizirali smo vsa načelna mnenja Komisije za preprečevanje korupcije od njene ustanovitve v letu 2004 do danes. Slednja je sprejela 227 načelnih mnenj⁵ o tem ali določeno ravnanje ustreza definiciji korupcije ali ne, od katerih so bila kar v 138-ih primerih obravnavana ravnanja⁶, takšna ki ustrezajo opredelitvi korupcije, kot smo jo kot delovno verzijo določili v tem predmetnem delu. To pa je tudi naš vzorec poučevanja za predmetno delo.

3.1 Opis vzorca

Preučevani vzorec vsebuje že omenjenih 138 primerov korupcijskih ravnanj, ki jih je kot takšne prepoznala oziroma zaznala Komisija (v načelnih mnenjih) pri svojem delu obravnave prijav o sumu korupcije, prijavljenih s strani občanov in občank RS.

Pri obravnavanju koruptivnih ravnanj Komisija ne presoja ustavnosti in zakonitosti, prav tako ne ocenjuje ravnanja uradnih/odgovornih oseb v smislu kazenske ali druge oblike (subjektivne) odgovornosti posameznika, ker je to pristojnost drugih državnih organov (policije, tožilstev in sodišč). Postopek o sumu korupcije pri Komisiji je namreč drugačne narave: Poslovník Komisija (Ur. l. RS, št. 66/10) v 16. členu določa, da Komisija začne s postopkom za izdajo načelnega mnenja na podlagi prijave o sumu korupcije, zahteve organa, organizacije ali fizične osebe, ali na lastno pobudo, ko do nje pride glas o dejanjih, za katere oceni, da je na njihovi podlagi potrebno izdati načelno mnenje kot neobvezno usmeritev, po kateri lahko v prihodnje nedoločeno število nedoločenih subjektov prostovoljno usmerja svoje vedenje in ravnanje, da se na ta način izognejo tveganjem korupcije. Bistvenega pomena za to, da se Komisija na svoji seji načelno opredeli, ali neko ravnanje ustreza definiciji korupcije, kot je opredeljena v ZIntPK, je zgolj in samo ugotavljanje izpolnjevanja objektivnih znakov te definicije. V načelnih mnenjih se torej ugotavlja oziroma primerja, ali morebitna kršitev »dolžnega ravnanja« uradnih oziroma odgovornih oseb (storilcev) v posameznem primeru ustreza definiciji korupcije. Pri ugotavljanju, kaj je v danem primeru »dolžno ravnanje« in kje so njegove meje, pa mora Komisija izhajati najprej iz ustave in zakonov. Vežanost državnih organov na ustavo in zakone je torej temeljna podlaga in okvir »dolžnega ravnanja« uradnih oziroma odgovornih oseb. Pri ugotovitvi, kaj je in kje so meje »dolžnega ravnanja« oziroma korupcije, mora Komisija v skladu z ZIntPK preučiti, ali je bilo konkretno (dejansko) ravnanje uradnih oziroma odgovornih oseb »v nasprotju z dolžnim ravnanjem« in ali je pri tem komu nastala »korist«.

Predmetna načelna mnenja seveda temeljijo na konkretnih primerih, kar pomeni, da je Komisija v svojem 7 letnem obdobju pri 138 obravnavanih, dejansko storjenih, primerih ugotovila, da ta ravnanja ustrezajo definiciji korupcije, kot je definirana v ZIntPK oziroma prej v Zakonu o preprečevanju korupcije; ZPKor (Ur. l. RS, št. 2/2004 in sprem.). Omenjeni vzorec preučevanja torej vsebuje zgoraj definiranih 138 primerov koruptivnih ravnanj, ki so brez omejitev vsakomur dosegljiva na spletni strani Komisije⁷.

⁵ V nadaljnjem besedilu se bo za besedno zvezo načelno mnenje uporabljala tudi kratica NM.

⁶ Pri tem opozarjamo, da eno načelno mnenje lahko vsebuje več koruptivnih ravnanj. Načelno mnenje št. 219 npr. obravnava in temeljuje 4 različna koruptivna ravnanja in več storilcev, tako da tudi število storilcev ni enako s številom načelnih mnenj, kjer je bila analizirana korupcija.

⁷ <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije>

3.2 Opis uporabljenih metod raziskovanja

Glede na problematiko korupcije in upravnih postopkov smo v tem delu skozi kvantitativno in kvalitativno analizo načelnih mnenj, kjer je bila zaznana korupcija, analizirali korupcijska ravnanja pri upravnih postopkih. Uporabljena je bila metoda analize besedil, s katero smo raziskali osnove in medsebojna razmerja med korupcijo ni upravnimi postopki. Metodo analize besedil smo nadgradili oziroma jo opravili s pomočjo programskega orodja – ATLAS.Ti⁸, ki je dejansko pripomoček za raziskovanje in študijo večje količine besedil⁹. Način delovanja programa je v proučevanje značilnosti raziskovalnega pojava, o katerih je moč sklepati iz besedil. Pri tem množico besedil transformiramo v izhodno množico besedil, ki glede na postavljene cilje tvori model prvotne množice, je pa primerna za nadaljnje analiziranje (Splichal, 1997). Bistvo programa in s tem metode analize besedil v okviru kvalitativne raziskave je torej analiziranje večjega obsega nestrukturiranega besedila oziroma zbranih podatkov. V pomoč pri tem (analizi besedila) je proces kodiranja besedila, kar smo opravili z navedeno programsko opremo. V tem procesu posameznim delom besedila (stavku, odstavku, celotnemu načelnemu mnenju) pripisujemo pojme. Tako imamo besedila (ločena od ostalega teksta), ki smo jih identificirali s temi pojmi, zbrana na enem mestu – pod kodo¹⁰. S tem smo organizirali podatke (Silverman, 2001). Kodiranje in organiziranje delov (prej neorganiziranih delov) besedil nam tako omogoči zmanjšanje obsega podatkov in povezavo razdrobljenih pomenov raziskovalnega predmeta v vsebinsko in pomensko zaključene celote. Proučitev dobljenih podatkov v nove zaključene celote pa omogoča novo poglobljeno razumevanje podatkov (Babbie, 2007).

3.2.1 Primer kodiranja oziroma analize besedil (študije primerov) s pomočjo Atlas.Ti

Pojmi kot so javno naročanje, ZJN-2, zbiranje ponudb po predhodnem postopku na podlagi ZJN-2, načelo konkurenčnosti ipd. so bili pod enim imenom (koda) »Javno naročanje« kodirani v ATLAS.Ti. S tem smo definirali izhodišče pregleda načelnih mnenj. Ko je bila pri analiziranju le-teh identificirana ista besedna zveza ter kršitev, ki se na to nanaša, je bila ovezana z ustvarjeno kodo. Na takšen način so kodirana tudi ostali pojmi drugih razpisov, javno-zasebnega partnerstva, stvarnega premoženja in drugi. Kode lahko nato s programom združujemo v t.i. super kode (kode, ki so med seboj vsebinsko povezane, lahko združimo v eno super kodo) ter jim določamo medsebojne relacije. Program nam nato grafično ter opisno prikaže medsebojne povezave, relacije, statistične pokazatelje (koliko kod ustreza določenemu pojavu, kolikokrat je bilo npr. načelo sorazmernosti kršeno v postopkih javnih naročanj in tako naprej).

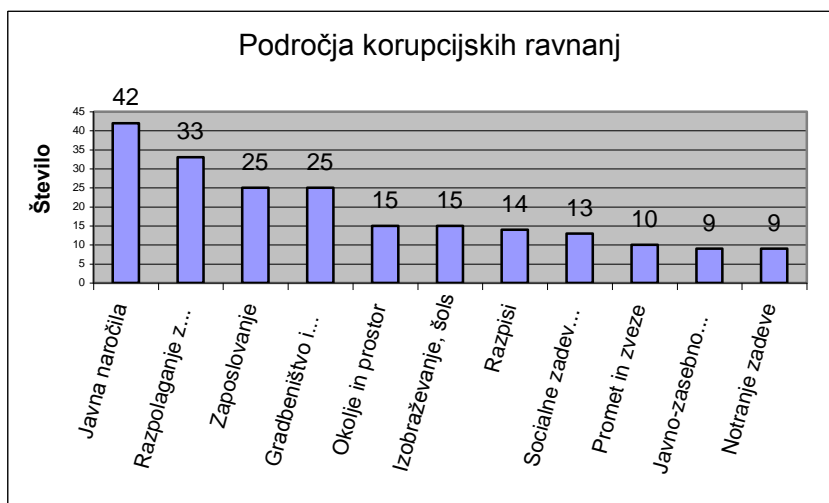
⁸ Gre za enega izmed bolj zapletenih CAQDAS paketov, ki ponuja veliko število orodij in možnosti za analizo kvalitativnih nestrukturiranih podatkov – tekstov, člankov, intervjujev in drugih besedil, pri čemer uporabnikom omogoča lažje organiziranje množico idej, pojmov in delov besedil in opredeljevanje odnosov med slednjimi. Temeljni princip delovanja programa deluje na principu VISE - vizualizacija (*visualization*), povezovanje v celoto (*integration*), naključno odkritje (*serendipity*) in raziskovanje (*exploration*) (Muhr, Friese 2004, 4), ki ima za zaključek t.i. utemeljevalno teorijo. Pri slednji gre dejansko za pristop, s katerim razvijamo in oblikujemo zaključke, ki je utemeljena v zbranih, strukturiranih in analiziranih podatkih. Njena temeljna naloga je sicer lahko tudi štetje pojavov, vendar je bistvenejša dejansko raziskovanje povezav med deli besedil oziroma pojmi, idejami.

⁹ S kvalitativnimi metodami raziskovanja dobimo z uporabo različnih metod (kot sta npr. analiza besedil in študija primera) veliko količino primarnih nestrukturiranih podatkov, ki jih moramo oblikovati v razumljivo poročilo. Ravno Atlas.Ti6 pa nam to omogoča.

¹⁰ Osnovno enoto za kodiranje pri našem delu s predmetno programsko opremo predstavlja 'ideja' oziroma 'koda', ki je identificirana s pomočjo pregleda literature in načelnih mnenj.

4 Rezultati raziskave

Po končanem postopku kodiranja in analiziranja vsebine načelnih mnenj je bilo ugotovljeno¹¹, da so elementi korupcijskih kršitev sovpadali in se prekrivali z elementi kod, ki so pomenile naše opredeljene pojme (npr.: kršitev pri javnih naročilih; kršitev pri drugih razpisih; kršitev pri pridobivanju, upravljanju in razpolaganju s stvarnim premoženjem; uradna oseba; ipd.) Največ¹² elementov kršitev – korupcijskih ravnanj je bilo identificiranih kot kršitev pri postopku javnega naročanja (42 primerov), nato kot kršitev v postopku razpolaganja s stvarnim premoženjem (33), v zdravstvu in farmaciji (30), ... pri drugih razpisih pa 14 primerov. Največ omenjenih kršitev se je pripetilo na državni ravni (64%), na lokalni ravni (22%) in najmanj v zasebnem sektorju (14%). Gre torej za korupcijska ravnanja, kjer so »storilci« (uradne osebe oziroma odgovorne osebe) kršili kakršni koli zakonski oziroma podzakonski akt pri omenjenih upravnih postopkih. V nadaljevanju bomo razčlenili predmetna korupcijska ravnanja, analizirali njihove značilnosti in se opredelili do vplivov – ali so negativni ali pozitivni.



Slika 1: Korupcijska ravnanja po področjih.

4.1 Identificirane značilnosti koruptivnih ravnanj

Da Komisija lahko opredeli neko ravnanje odgovornih (ali uradnih) oseb kot korupcijo, morata biti v dotičnih ravnanjih izpolnjena (oziroma razvidna) dva pogoja: storjena kršitev in pridobljena korist (in ne povzročena škoda!) kot posledica storjene kršitve¹³.

4.1.1 Storjene kršitve¹⁴

Korupcijska ravnanja, kot je to bilo ugotovljeno iz načelnih mnenj, so lahko storjena na več načinov – z opustitvijo dolžnega ravnanja (nekaj kar bi morale oziroma so odgovorne osebe dolžne storiti pa niso) ali pa s kršitvijo dolžnega ravnanja (osebe storijo nekaj kar je prepovedano oziroma kar ne bi smele). Največ korupcijskih primerov je bilo storjenih s **kršitvijo dolžnega ravnanja** – kršitev zakonov in drugih podzakonskih aktov s strani javnih uslužbencev oziroma uradnih oseb. Takšna postopanja se npr. kažejo v ravnanju uradnih oseb

¹¹ Za vsako kodo programska oprema avtomatično šteje, kolikokrat je v načelnih mnenjih ustrezala situacija, ki jo koda opisuje (kvanitativni pokazatelj, znotraj kvalitativne metode).

¹² Statistično enak princip kot opomba št. 24.

¹³ Povzeto po 1. točki 4. člena ZIntPK.

¹⁴ Opredelili se bomo do kršitev, kakršne so bile zaznane in opredeljene v načelnih mnenjih Komisije.

občine, ki pri vodenju postopka javnega naročila kršijo lastna razpisna navodila¹⁵; v ravnanju uradnih oseb ministrstva, ki v nasprotju z merili, določenimi s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije, izdajo sklep o soglasju k podelitvi koncesije za opravljanje lekarniške dejavnosti¹⁶.

Opustitev dolžnega ravnanja pa se kaže npr. v ravnanju odgovornih delavcev v zdravstvenih ustanovah, ko sprejemajo v začasno ali trajno uporabo podarjeno ali kako drugače dano medicinsko opremo, pri tem pa ne izdelajo ustreznih strokovnih in ekonomskih analiz in ne izračunajo stroškov njene uporabe (NM 44); ter v ravnanju uradnih oseb v vodstvu ministrstva, ki kljub opozorilu na razloge za sum neupravičene porabe javnih finančnih sredstev v javnem zavodu, ki po resorni delitvi sodi v njihovo pristojnost, opustijo dolžno nadzorstvo in s tem drugim omogočijo pridobitev neupravičene koristi, odgovornim osebam zavoda pa izognitev postopku za ugotavljanje odgovornosti in vračilo neupravičeno porabljenih sredstev (NM 186).

4.2. Oblike in področja vpliva korupcije v upravnih postopkih

4.2.1 Vplivanje na potek upravnega postopka

Glede na vsebinsko analizo je bilo ugotovljeno, da je največ korupcijskih ravnanj storjenih z določenim nezakonitim vplivanjem storilca na celotni potek postopka¹⁷. Pristranske odločitve državnih (upravnih) organov, kjer prihaja do (hotenega, želenega) nepopolnega ugotovljenega dejanskega stanja, brez ustrezno utemeljenih dokazil, na katere se sicer te odločitve sklicujejo in s takšnim ravnanjem nato vplivajo na potek odločanja, niso primerna podlaga konkretnim pravnim aktom, ne glede na to, ali državni organ s temi akti posamezniku kakšno pravico podeljuje ali jemlje. Uradna oseba je v postopku, v katerem odloča o pravicah ali dolžnostih posameznika, vselej dolžna, da pred dokončno odločitvijo pridobi in s skrbnostjo preizkusi vsa potrebna dokazila, na podlagi katerih nato sprejme odločitev, ki lahko v vsakem pogledu prestane preizkus zakonitosti v procesnem in materialnem pravnem pomenu. V kolikor organ ne ravna strokovno in nepristransko potem prihaja do zgoraj omenjenih kršitev dolžnega ravnanja.

Komisija se je v načelnih mnenjih velikokrat srečala tudi s takšnim vprašanjem – kršitvijo, kjer so pri odločanju oziroma sprejemanju odločitev uradno osebo (javnega uslužbenca) vodili drugi interesi – v nasprotju z objektivno materialno resnico. Kot primer¹⁸ naj navedemo ravnanje uradne osebe ministrstva, ki iz upravnega postopka v nasprotju z načelom materialne resnice ni izločila vseh oseb, ki kažejo znake pristranskosti ter tako ustvarila pogoje za pristransko odločanje v upravni zadevi in s tem eni stranki omogočila korist.

4.2.2 Javna naročanja

Kot je bilo ugotoviti, je bilo največ vplivanj in kršitev predvsem na področju javnih naročanj (43 primerov). Da so javna naročanja najpomembnejši standard »zdravega gospodarstva« ugotavlja že sama praksa Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki v svojih odločitvah pravi, da ima postopek javnega naročanja, poleg siceršnje neoblastne narave, sestavine, ki kažejo na državno oblastno urejanje. Eden pomembnih ciljev urejanja javnih naročil namreč izhaja iz dejstva, da so javna naročila pogosto načrtno sprejet instrument državne politike, katera je lahko usmerjena k različnim ciljem, na primer: skrb za obrambo in nacionalno varnost, oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost narodnega gospodarstva, skrb za posamezne panoge, skrb za enakomeren regionalni razvoj in gospodarsko nerazvite dele države¹⁹. Še več, kot je

¹⁵ Načelno mnenje št. 220

¹⁶ Načelno mnenje št. 219

¹⁷ Primer načelnega mnenja št. 164.

¹⁸ Opredeljen v načelnem mnenju št. 212.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-264/99 (Uradni list RS, št. 97/2000).

razvidno iz načelnega mnenja 162 so javna naročila zaradi svoje pomembnosti in uradne objave na splošno ključne za uresničevanje načel demokratične in pravne države, enakosti pred zakonom, pravic do informacij javnega značaja, sodelovanja pri upravljanju javnih zadev in uresničevanju pravnih interesov fizičnih in pravnih oseb. O tega sta odvisni predvsem predvidljivost pravnega reda in pravna varnost oseb v pravnem prometu.

Žal pa je ravno na tako pomembnem področju Slovenija najbolj šibka in izpostavljena korupciji. Z vidika analize kršitev pri postopkih javnih naročil je bilo namreč ugotovljeno, da so bila v Sloveniji s koruptivnimi ravnanji največkrat kršena: načelo enakopravne obravnave ponudnikov (9. člen ZJN-2), načelo javne objave oziroma transparentnosti naročanj (8. člen ZJN-2) in načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (7. člen ZJN-2). Naročniki oziroma uradne osebe naročnikov so koruptivno ravnanje večkrat storili tudi s tem, da so kljub neizpolnjevanju razpisnih pogojev izbrali ponudnike, ki niso izpolnjevali zahtevanih pogojev²⁰. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov v prvi vrsti zahteva, da naročnik zagotovi, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov, ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Prav tako mora naročnik zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov. To pa se v več kot 9-ih primerih zagotovo ni zgodilo pri ravnanju uradnih oziroma odgovornih oseb, saj je naročnik ali pa celo sam ponudnik s svojim ravnanjem omogočal prednost le enemu »tekmecu« v postopku javnega naročanja²¹.

Samo načelo javne objave²² oziroma transparentnosti naročanj (8. člen ZJN-2), kot že ime pove zahteva od naročnika, da je ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku ter da so postopki naročanja javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil tako v Uradnem listu Evropske unije kot tudi na portalu javnih naročil²³. Veliko primerov v Sloveniji je bilo, kjer naročniki sploh niso ustrezno objavili naročila²⁴ oziroma niso omogočali transparentnega pregleda postopka naročanja²⁵.

Zadnje, tudi eno izmed najbolj pogostih kršitev pri postopkih javnih naročanj, pa je načelo zagotavljanja konkurence²⁶ med ponudniki, ki zahteva, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega

²⁰ Najbolj tipična primera takšnih ravnanj sta bila ravnanje odgovornih oseb naročnika, ki so v postopku javnega naročanja opustili dolžno ravnanje pri preverjanju predpisanih pogojev in izbrali ponudnika, ki pogojev za opravljanje prometa z medicinskimi pripomočki sploh ne izpolnjeval (NM 188) oziroma ravnanje uradnih oz. odgovornih oseb občine, javnega gospodarskega zavoda ter občinske uprave, ki so izvedli postopek javnega naročanja, pri katerem so v celoti zanemarili določbe zakona, ki ureja to področje in tako s podelitvijo naročila neupravičenemu ponudniku omogočili pridobitev koristi (NM 190).

²¹ Takšno konkretno situacijo je Komisija npr. ugotovila v (NM 16) in (NM 23).

²² Javna objava je tako edem izmed najosnovnejših v primerih javnih naročanj. Zakon o javnem naročanju ZJN-2) namreč podrobneje določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju storitev v okviru postopka javnega naročanja ter temeljna načela, ki morajo biti vodilo ponudniku in naročniku.

²³ Seveda v skladu z omejitvami, ki jih določa 12. člen ZJN-2.

²⁴ V določenih primerih uradne osebe občine oziroma ministrstva sploh niso izvedle javnega razpisa, ampak so kar brez slednjega sklenile pogodbe oziroma financiranja – primeri NM 110, NM 201, NM 206.

²⁵ Ponudnikom ni bilo omogočeno, da se seznanijo z vsemi dejstvi, ki so bila pomembna v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil oziroma niso ustrezno vodili spisovne dokumentacije (NM 176, NM 207)

²⁶ Kot smo zapisali, da ljudje zaradi koruptivnih ravnanj pri zaposlovanju (v naprej oddana mesta) ne zaupajo javnim institucijam pa lahko o istem problemu govorimo tudi pri javnih naročilih. Komisija je namreč tudi v primerih javnih naročanj identificirala situacije, kjer so naročniki že v naprej imeli izbrane ponudnike, pravno formalno pa so jih izbrali s pomočjo ozkih določitev tehničnih specifikacij oziroma pogojev. Gre za kršitev določbe ZJN-2, ki zahteva, da morajo biti tehnične specifikacije javnega naročila izdelane tako, da omogočajo enakopraven dostop vsem ponudnikom in ne smejo ustvarjati ovir za dostop do javnih naročil konkurenčnim gospodarskim subjektom. Tehnične specifikacije morajo biti oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, vezanih na objektivne potrebe zahteve naročnika, tako, da nedopustno ne omejujejo konkurence med ponudniki.

naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence²⁷.

4.2.3 Razpolaganje s premoženjem

Kot drugo najpogostejše področje, kjer se pojavlja korupcija v Sloveniji, je področje razpolaganja z državnim (oziroma lokalnim) premoženjem, kjer odgovorne oziroma uradne osebe s kršitvijo dolžnega ravnanja na nezakonit način oddajo, prodajo ali zamenjajo nepremično premoženje in tako drugim osebam pridobijo korist. Dejstvo je namreč, da morajo po ustavno-pravnem stališču takšne osebe (posebej pa predstojniki organov) ravnati z zaupanim premoženjem in finančnimi sredstvi državnega (lokalnega) organa, ki ga vodijo, skladno z njihovim namenom in z načelom skrbnosti, poštenosti in gospodarnosti. Za potrditev slednjega navajamo primer koruptivnosti, kjer je občina oddala v najem nepremičnino z neposredno pogodbo, najemniku pa nato dovolila oddajo tega v podnajem, ne da bi pri tem upoštevala predpisani postopek in metode oddaje v najem (NM 154); prav tako je bila korupcija podana v primeru, kjer so uradne osebe občine odtujile zemljišče po bistveno nižji ceni, kot pa so ga pridobile, pri tem pa niso bili upoštevani sklepi občinskega sveta o višini postavljene cene za to zemljišče.

4.2.4 Korupcija pri drugih razpisih

Za zaključek analize pa bi radi izpostavili še korupcijo, ki jo storijo uradne osebe oziroma javni uslužbenci v postopkih drugih razpisov. V večini je to bilo pri postopkih zaposlovanja – pri javnih natečajih za pridobitev novega kadra. Komisija je v NM 140 ugotovila, da je imenovanje vodilnih delavcev v javnem zavodu v nasprotju z določili in pogoji iz pravilnika o sistemizaciji delovnih mest korupcija. Lahko je oblika korupcije tudi konflikt interesov, v zvezi s tem je bilo v NM 158 identificirano, da sodelovanje recenzenta javne agencije v postopku dodeljevanja sredstev za izvajanje raziskovalnega programa, v katerem je kot izvajalec izbrana raziskovalna ustanova, v kateri je recenzent zaposlen, predstavlja konflikt interesov. Še več, drugi razpisi so lahko tudi glede javne dražbe, in sicer: ravnanje uradnih oseb državnega sklada, ki pri svojem delu ne izvajajo določil Uredbe, ki jo je sprejela Vlada RS in določa prodajo produktov iz koncesij na javni dražbi, pomeni opustitev dolžnega ravnanja in ustreza definiciji korupcije (NM169).

4.3 Posledice tovrstnih kršitev²⁸

Preko opredeljenih konkretnih koristi pri korupcijskih ravnanjih pa smo s predmetnim delom ugotavljali in analizirali, kakšen je vpliv korupcije na samo državo (pravno državo, ekonomijo, gospodarstvo, prihodnost ipd.). Pri tem smo merili ali je zaradi koristi na eni strani prišlo morebiti tudi do oškodovanja na drugi strani (npr. javnemu sektorju, državnemu ali lokalnemu proračunu). Iz analize koristi in kršitev je ugotoviti, da je bilo v skladu z elementi opredeljene kode »Oškodovanje države oziroma lokalne skupnosti« kar 55 primerov, ki so imeli za posledico kakršno koli oškodovanje države (nepremoženjsko, premoženjsko ipd.) zaradi kršitev s področja javnih financ. Oškodovanje se statistično gledano najbolj kaže v ogromnih stroških za proračun in izgubi zaupanja ljudi v državne institucije in njene legitimne moči.

Najbolj konkreten primer oškodovanja proračuna se kaže v načelnem mnenju št. 60 in št. 186, V enem primeru so posamezniki v javnem zavodu za določene storitve zapravile več 100.000,00 EUR, z opustitvijo določenega projekta informatizacije zavrgle okrog 700.000,00 EUR, pri projektu pomoči nezaposlenim pa samo zaradi zamujanja financiranja za okoli 1.000.000EUR (NM 186). Pri drugem pa so uradne osebe, v nasprotju s številnimi predpisi

²⁷ Naročnik je z razpisom na nezakonit in diskriminatoren način vnaprej omejil oziroma izločil določene ponudnike (NM 109, NM 60).

²⁸ Govorimo o posledicah, kakršne so bile zaznane in opredeljene v načelnih mnenjih Komisije.

odločile, da lahko določen subjekt edini opravlja določene storitve, zaradi česar naj bi se na letni ravni stroški države povečali za 1,6 mio EUR.

V časih gospodarske krize, ko ni na razpolago dovolj zaposlitev, je v družbi čedalje bolj uveljavljeno prepričanje, da se lahko dobi zaposlitev zgolj s t.i. poznanstvi in dobrimi kontakti – neformalnimi mrežami (glej tudi Dobovšek in Meško, 2008). Na ta način se seveda izgublja zaupanje v pridobitev zaposlitve pri državnih institucijah oziroma posredno tudi izgublja zaupanje v državne institucije, kjer pa sploh velja, da se zaposlitve ne dobi brez zaveznikov znotraj organov. To jasno potrjujejo tudi korupcijska ravnanja, še posebej v primeru NM št. 167, ko so uradne osebe že vnaprej, še pred dejansko objavo javnega natečaja, določile in imele izbrane kandidate za zasedbo prostih delovnih mest, kar predstavlja kršitev Zakona o javnih uslužbencih. Takšnih primerov pa je v postopkih javnih naročanj še več (npr. NM št. 110, 141, 154, in druga).

Iz analize torej izhaja, da ima korupcija, ki predstavlja kršitev v upravnih postopkih glede javnega premoženja precejšen negativni vpliv na državo (družbo) in državni (oziroma lokalni) proračun. Povedano drugače, niti v enem primeru ni prišlo pri koruptivnih ravnanjih in pri kršitvah načela pravne države do koristi državi oziroma družbi. Pri tem lahko zaključimo, da ima uspešno preprečevanje korupcije torej nedvomno za posledico večanje državnega (in lokalnega) proračuna ter povečevanja zaupanja državljanov in državljanek v državne institucije.

5 Zaključna razprava

V nasprotju s tem dotičnim raziskovalnim delom, ki temelji na analizi konkretnih korupcijskih primerov in njihovih posledicah, se drugi viri, pretežno gre za bolj »orientacijske« podatke strokovnih člankov, znanstvenih razprav, dodiplomskih in podiplomskih del na različnih študijskih smereh o vplivu korupcije na državo, gospodarstvo, politiko in socialno državo, večinoma sklicujejo na mednarodne raziskave in na tej osnovi gradijo splošne vrednostne ocene, na primer, da korupcija ovira gospodarski razvoj, ker spodkopava dobro upravljanje, poštenost in socialne pravice, ogroža vladavino prava in pravno državo, stabilnost demokratičnih ustanov in moralnih temeljev družbe. Nekaj konkretnjših podatkov o škodnih posledicah je sicer mogoče zaslediti v prispevkih, ki obravnavajo t.i. korporacijsko kriminaliteto in drugo gospodarsko kriminaliteto, v katerih korupcijo preučujejo kot predhodna, pripravljalna dejanja, dejanja sostoritstva in pomoči ali kot glavni način izvršitve gospodarskih kaznivih dejanj, kar zopet onemogoča natančnejšo členitev, kaj so posledice korupcije in kaj kaznivih dejanj oziroma drugih oblik gospodarskega kriminala. To delo pa kot prvo dejansko na konkretnih zaznanih korupcijskih ravnanjih izkazuje resnično situacijo glede korupcije in njenih škodnih posledic na državo Republike Slovenije, kar kaže na dodano vrednost k proučevanju predmetne problematike in korak bližje k celoviti opredelitvi značilnosti korupcijskih dejanj.

Prispevek je torej zapolnil predmetni strokovni in empirični manjko na tem področju, pri čemer smo s pomočjo kvalitativnih in kvantitativnih metod uspeli dokazati, da korupcija v Republiki Sloveniji vpliva na samo državo – oškodovanje javnih financ in družbo – izguba zaupanja ljudi v institucije. Predstavljeno delo je sicer res potrdilo večinsko stališče prej omenjenih »orisnih« virov, do ugotovitev pa smo prišli na osnovi kvalitativne (in kvantitativne) raziskave, ki je pokazala, da v Sloveniji pri upravnih postopkih prednjačijo kršitve pri postopkih javnih naročanj.

V Sloveniji torej pri upravnih postopkih ne gre za skrb za dobrobit vseh in vsakogar temveč je interes za dobrobit na strani peščice posameznikov, na žalost v večini tistih, ki imajo moč in položaj. S tem smo posredno tudi potrdili rezultate raziskave o neformalnih mrežah v Sloveniji (Dobovšek in Meško, 2008), in sicer v delu kjer za državljanke in državljanke RS velja, da skušajo najti luknjo v predpisih, ki bi lahko pomenila zanj prednost, zadovoljstvo in dobiček, pri čemer se največkrat slednje pojavi na položajih, kjer so posamezniki člani močnih neformalnih mrež

oseb, s čimer imajo v rokah tako škarje kot platno, da lahko stvari kreirajo v svoj prid. Ravno tu pa se skriva bistvo »state capture« formacije, kjer se s pomočjo korupcije formulira zakonodaja, s čimer se nezakonito lahko prelevi v legalno in koristnost ter dobrobit za vse v privilegirano posameznikov.

Rezultati kvalitativne analize korupcijskih ravnanj v Sloveniji kažejo namreč na jasen in nedvoumen negativni vpliv korupcije na državo – tako z vidika nezaupanja ljudi v državo oziroma državne institucije (še posebej tudi tiste, ki bi morale ohranjati oziroma vzpostavljati pravnost, zakonitost in poštenost) kot z vidika povzročene škode gospodarstvu oziroma državnemu (lokalnemu) proračunu. Omenjeno se največkrat pojavi pri postopanju javnih uslužbencev, kjer se kaže želeni vpliv, preko katerega imajo korist le določeni posamezniki. Takšen vpliv pa je po podrobnejši razčlenitvi značilnosti korupcijskih ravnanj najpogostejši na področju javnih naročanj, kjer posamezniki ne spoštujejo osnovnih načel javnega naročanja, predvsem načela enakopravne obravnave ponudnikov, transparentnosti in gospodarnosti. Gospodarnost pa je kot ključni problem izpostavljen pri razpolaganju z lokalnim premoženjem – predvsem glede nepremičnin (zemljišča, objekti ipd.), saj odgovorne oziroma uradne osebe ne postopajo v skladu z določili področnih aktov. Pereč problem koruptivnih ravnanj pa se je pokazal tudi pri zaposlovanju, saj so uradne osebe v več primerih kršile delovno-pravne predpise, pri čemer so zaposlovale osebe, ki niso izpolnjevale razpisnih pogojev, ali pa razpisana mesta sploh niso bila sistemizirana, še več, objavile so javne razpise le da bi zadostile pravnim formalnostim, ker so imele že v naprej znane kandidate za zasedbo prostih delovnih mest. Opozoriti velja, da je že brez korupcije zaposlovanje zaskrbljujoče predvsem zaradi zaostrenih gospodarskih in socialnih razmer, s slabšanjem omenjene situacije pa se bodo povečale možnosti tudi korupcijska ravnanja, predvsem pri iskanju in pridobivanju zaposlitev.

V delu smo tako identificirali ključne značilnosti, težave in področja – torej elemente, ki predstavljajo tveganja za nastanek koruptivnih ravnanj. S tem pa se nam odpre lažja pot pri razvijanju standardov na področju preprečevanja korupcije. V kolikor poznamo vzroke za nastanke korupcije, *modus operandi* storilcev na konkretnih primerih, potem tudi izvedeni ukrepi, ki bi preprečili takšna ravnanja, so lahko izjemno uspešni²⁹. Kot dokazljiv primer k temu so načrti integritete – orodje, s katerimi se odkrijejo tveganja in rizična delovna mesta v organizacijah, kjer lahko pride do korupcije. Pomemben je torej princip: najprej je potrebno identificirati težave in značilnosti okolja (npr. delovanje organizacije, značilnosti korupcije), nato se šele lahko spoprimemo z iskanjem ustreznih rešitev, da bi takšne negativne vplive na okolje preprečili. Še posebej izpostavljamo predmetno delo in rezultate kot iztočnica za Slovenijo in pa vse tiste države, ki posnemajo oziroma so vnesli slovenski sistem (izkušnje) preprečevanja korupcije in model dobrih praks v svoje okolje - Makedonija, Srbija, Kosovo ter Bosna in Hercegovina. Gre za države, katerim so slovenski strokovnjaki pomagali pri vzpostavitvi sistema preprečevanja korupcije in katere imajo podobno situacijo kot velja pri nas. Nedavno so torej omenjene dežele vzpostavile zakonodajni in institucionalni okvir, sedaj pa lahko uporabijo ugotovitve te raziskave kot pripomoček³⁰ za čim prejšnjo vzpostavitev okolja z minimalnimi tveganji za korupcijo.

²⁹ Kot ukrep za preprečevanje nastanka korupcije pri postopkih javnega naročanja bi po mnenju avtorjev bila lahko uvedba avtomatizacije javnih naročanj – torej, da človeški faktor nima neposrednega vpliva na postopek, ampak ustrezna programska oprema, kjer bi bili definirani pogoji (za vsako javno naročilo posebej) za pridobitev posla, ponudniki bi preko spleta posredovali svojo ponudbo, ki bi bila avtomatsko pregledana, upoštevala bi se najnižja cena. Seveda takšna rešitev je primerna le za tiste postopke javnega naročanja, kjer niso vključena pogajanja ali drugi podobni postopki, ki jih ureja ZJN-2.

³⁰ Da rezultati tovrstne analize lahko pripomorejo k preprečevanju korupcije, lahko vidimo tudi posredno preko začetega projekta Evropskih partnerjev proti korupciji (EPAC), s katerim želijo v evropskih državah zbrati najpogostejše kršitve pri korupcijskih ravnanjih in primere dobrih praks oziroma standardov na področju boja proti korupciji. S tem bi se vzpostavili konkretni protiukrepi korupciji in njenim škodljivim posledicam.

6 Literatura

- Babbie, E. R. (2007). *The basics of social research* (4th ed.). Australia: Thomson/Wadsworth.
- Dobovšek, B. (2008). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
- Dobovšek, B. in Meško, G. (2008). Informal Networks in Slovenia – A Blessing or a Curse?. *Problems of Post-Communism*, 55, 25-37.
- Jager, M. (2000). On defining corruption. V Meško, G (ur.), *Corruption in central and eastern Europe at the turn of millenium*, (str. 105-119). Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
- Meško, G. (2005). Odzivanje na korupcijo – preprečevanje ali zanikanje. V Dobovšek, B. (ur.), *Korupcija in Politika*, (str. 61-79). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete Republike Slovenije. (2004). Uradni list RS (43).
- Silverman, D. (2001). *Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Sklep Državnorevizijske komisije št. 018-207/2007-2 z dne 25.7.2007.
- Splichal, S. (1997). *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vande Walle, G. (2010). The continuum of conflict of interest: from corruption to clubbing and the underlying risks at victimisation. *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions*, (str. 203-219). Antwerpen: New Empirical Data, Theories and Analyses.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2010). Uradni list RS, (43).
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2011). Uradni list RS, (26, 45).
- Zakon o javnem naročanju. (2006). Uradni list RS, (128).
- Zakon o preprečevanju korupcije. (2004). Uradni list RS, (2).