|  |  |
| --- | --- |
| Številka: | 0071-1/2016-11 03007 |
| Datum: | 28/03/2017 |

**MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO**

**Minister Boris Koprivnikar**

E: gp.mju@gov.si

ZADEVA: PREDLOGI KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE GLEDE NADALJNJIH UKREPOV IN AKTIVNOSTI V NOVEM VLADNEM PROGRAMU ZA KREPITEV INTEGRITETE IN TRANSPARENTNOSTI 2017 - 2018

Spoštovani,

Po preučitvi Končnega poročila o izvedenih ukrepih na podlagi Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015 – 2016 (v nadaljevanju: Končno poročilo) in na podlagi vašega povabila k sodelovanju pri izdelavi programa nadaljnjih ukrepov vlade za preprečevanje korupcije, vam, v skladu z dogovorom z našega zadnjega sestanka na to temo z dne 24. 3. 2017, v nadaljevanju pošiljamo nabor ukrepov, ki bi jih bilo po našem mnenju potrebno vključiti v nov program protikorupcijskih ukrepov. Gre za predlog ukrepov, ki smo vam ga predstavili na omenjenem sestanku, z dodatnim ukrepom, ki se navezuje na regulacijo delovanja nekdanjih funkcionarjev v primeru izvajanja odvetniških storitev.

Ker zaradi narave našega dela ideje za potencialne protikorupcijske ukrepe nastajajo kontinuirano, vam bomo z željo prispevati h konstantni nadgradnji protikorupcijskega delovanja vlade in ministrstev kakšen nov predlog te vrste posredovali tudi v prihodnje.

1. **Nadaljevanje z izvajanjem aktivnosti, povezanimi z ukrepi, ki so bile do sedaj delno ali pa niso bile izvršene**

Pri neizvršenih ali delno izvršenih ukrepih je nujno nadaljevanje njihovega izvajanja, med njimi še posebej naslednjih ukrepov:

* Uvedba pregledne revizije postopkov in poslovanja TEŠ 6 (Končno poročilo str. 13, točka 1): predlog Zakona o sistemskih preiskavah projektov državnega pomena je pomemben tudi z vidika novega projekta izgradnje 2. tira;
* Centralizacija in informatizacija javnega naročanja v javnem zdravstvu (Končno poročilo stran 14, 4. točka);
* Pogoji za nastop in razlogi za prenehanje funkcije (Končno poročilo str. 15, točka 7);
* Priprava osnutka sprememb in dopolnitev ZIntPK (Končno poročilo str. 16, točka 9);
1. **Identifikacija in pregon koruptivnih dejanj v zdravstvu, priprava sistemskih rešitev oz. podlag za njihovo preprečevanje in odkrivanje**

Ker predstavlja zdravstvo temelj socialne države in je učinkovito delovanje zdravstvenega sistema ključno za osnovno blaginjo državljanov in prebivalcev Slovenije, obenem pa je tako uporabnikom zdravstvenega sistema kot nadzornim organom jasno, da je sistem daleč od optimalnega delovanja, bi bilo to **tematiko nujno in neobhodno nasloviti tudi celostno z vidika korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev identitete**. Pri tem je področje javnih naročil samo eno od področij, ki jih je treba v okviru tega obravnavati. Ker je zdravstveni sistem obsežen, bodo tudi aktivnosti na tem področju trajale dlje časa, vsekakor pa je treba začeti z njimi.

Začeti bi bilo treba z **ugotavljanjem preteklih koruptivnih ravnanj** (učinkovit pregon kaznivih dejanj je bistven pri vzpostavljanju ničelne tolerance) ter **tveganj za korupcijo in kršitev integritete na področju zdravstva**. V nadaljevanju bi bilo treba pripraviti primerne podlage za njihovo preprečevanje in odkrivanje. Pri **tem fokus ne sme biti le na velikih akterjih zdravstvenega sistema** – UKC ipd., ampak **tudi na poslovanju javnih zavodov** na področju zdravstva (zdravstveni zavodi in lekarne) in drugih manjših delov zdravstvenega sistema. Aktivnosti za izvedbo tega ukrepa bi bilo treba določiti v sodelovanju med MZ, KPK in drugimi relevantnimi akterji.

1. **Korupcijska tveganja nezakonitih vplivov na področju postopkov kadrovanja ter nezakoniti vplivi na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države**

Komisija na navedenem področju ne zaznava nikakršnega izboljšanja (kljub v večini primerov natančno opredeljenim postopkom). V zadnjem letu je prejela več prijav o nedovoljenih vplivih politike na izbiro/imenovanja in razreševanja kandidatov in konkretne odločitve imenovanih kandidatov ter organov, v katere so bili imenovani.

Komisija pripravlja **sistemsko mnenje** na to temo, s podrobnejšimi ugotovitvami, na podlagi tega pa bo treba določiti in sprejeti ukrepe za zamejitev tega pojava na nacionalni ravni.

**Povečanje transparentnosti izpeljave postopkov kadrovanja** na tem področju ter na področju kadrovanja v javnih zavodih in državnih organih, kjer imenovanje ne poteka po pravilih Uradniškega sveta, je vsekakor eden od takih načinov zmanjšanja tveganj za nezakonite vplive pri imenovanju. Predlog komisije je oblikovanje neke vrste **javnega "kadrovskega portala",** za transparento, javno spremljanje vseh postopkov imenovanj v ključnih institucijah in družbah, v katerih ima država prevladujoč vpliv. Na njem bi objavljali informacije o razpisih in razpisnih pogojih, podatek, v kateri fazi je postopek, število prijavljenih kandidatov, po prejemu prijav bi objavili anonimizirane programe, s katerimi so kandidati kandidirali (s tem bi javnosti omogočili takojšnjo objektivno primerjavo kvalitete posameznih programov), anonimizirane magnetograme z razgovorov s kandidati in takoj po imenovanju tudi obrazložitev le-tega, z informacijo, kateri od objavljenih programov je program imenovanega kandidata.

Pri vseh izbranih kandidatih bi morali pred imenovanjem izvesti **preverbo integritetnega ravnanja** – torej ne zgolj preveritev kazenskih evidenc, temveč tudi obvezno poizvedbo pri drugih relevantnih (nadzornih) telesih/organih (odvisno od področja dela kandidata) o morebitnem obstoju sumov kršitev (presoja, ali so sumi relevantni za imenovanje) in dejansko izvedenih kršitev, vključno z vidika korupcije in kršitev integritete.

1. **Regulacija delovanja nekdanjih funkcionarjev v državnih organih po prenehanju funkcije v primeru njihovega prehoda med odvetnike**

Situacije, ko nekdanji funkcionarji po prenehanju svoje funkcije začnejo opravljati odvetniške storitve in zastopajo stranke v postopkih pri in proti organu, katerega funkcionarji so bili, lahko v veliki meri opišemo kar kot situacijo vrtljivih vrat (revolving door). Take situacije vsaj v neki meri predstavljajo najmanj videz nasprotja interesov na strani zaposlenega, ki vodi postopek pri organu (v primeru, da je bila ta oseba zaposlena že v času, ko je organ vodil omenjeni funkcionar), tveganje za objektivnost odločanja tega zaposlenega in so obenem lahko tudi škodljive za ugled in videz verodostojnosti tistega organa.

Zato bi bilo dobro to področje regulirati najmanj na način, da nekdanji funkcionarji v vlogi odvetnikov ne smejo zastopati strank v postopkih pred tistim organom, kjer so predhodno opravljali svojo funkcijo. Pri tem se lahko to prepoved omeji na obdobje 2 let (enako obdobje, kot določa ZIntPK (36. člen,1) za začasno prepoved poslovanja po prenehanju funkcije). Poleg tega predlagamo podobno omejitev tudi pri zastopanju v sodnih postopkih, prav tako za obdobje 2 let. V tem smislu v prvih dveh letih po prenehanju funkcije nekdanji funkcionarji prav tako ne bi smeli zastopati strank v sodnih postopkih proti organu, kjer so opravljali funkcijo. Na ta način bi se med drugim vsaj deloma lahko izognili tudi situacijam v bolj odmevnih postopkih, kjer lahko že samo dejstvo, da nastopa ugledni nekdanji funkcionar proti nekdanjemu organu, ki ga je vodil, zmanjša ugled organa in videz verodostojnosti argumentov, ki jih slednji zastopa v postopku.

1. **Vladni kodeks etike potrebuje določbe o sankcijah**

V luči zadnjih imenovanj v nadzorni svet SDH bi bilo treba Etični kodeks funkcionarjev v Vladi RS in ministrstvih opremiti z **učinkovitim mehanizmom za presojanje skladnosti ravnanj zavezancev** kodeksa ter **uvesti sistem sankcij**, ki bi objektiviziral posledice kršitev kodeksa (posledice bi bile enake, ne glede na to, kdo kodeks krši). Trenutni kodeks z izjavo o integriteti pušča prosto presojo tako glede ugotavljanja skladnosti ravnanja zavezanca s kodeksom, kot glede sankcij za kršitve. Tak mehanizem nadzora ni optimalen in dopušča arbitrarno odločanje vlade ter s tem ne ponuja objektivnih meril in enakopravne obravnave kršitev in kršiteljev. **Podobno usmeritev glede etičnih kodeksov zagovarja tudi GRECO**, ki priporoča **vključitev zaupanja vrednega mehanizma nadzora izvajanja etičnega kodeksa in sankcij** (na to je komisija že opozorila v svojem mnenju na osnutek etičnega kodeksa funkcionarjev Vlade RS in ministrstev, ki ga je MJU poslala 7. 12. 2015.).

1. **Preveritev sistema preprečevanja pranja denarja z vidika tveganj in ukrepov**

Zadnja afera z ruskim kapitalom, kjer se je odzvala v skladu s pričakovanim ravnanjem preprečevanja pranja denarja le NLB, je pokazala, da je slovenski bančni svet praktično neobčutljiv za to področje. Ta afera predstavlja dobro izhodišče za izboljšanje sistema, ki je očitno potrebno. Treba je raziskati, zakaj je prišlo do tako šibke zaznave pranja denarja oziroma odziva pri bankah, identificirati tveganja, določiti ukrepe, vključno z izboljšanjem ozaveščenosti pri bankah (tako tistih v državni kot tistih v zasebni lasti).

1. **Zmanjšanje oziroma odprava tveganj za korupcijo in kršitev integritete v predlogih zakonov (in drugih pravnih aktov)**

Sistemsko je treba vzpostaviti normativno obveznost vseh predlagateljev, da **pred vključitvijo predloga zakona** oziroma drugega predpisa **v postopek obravnave na vladi slednjega pošljejo Komisiji za preprečevanje korupcije v pregled** in identifikacijo morebitnih korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete ter po prejetem komentarju komisije slednjo **obvestijo tudi o tem, katere pripombe so upoštevali pri izdelavi končne verzije dokumenta**. Komisijo morajo v postopek oblikovanja predloga zakonodaje **vključiti najmanj 14 dni pred vključitvijo predloga v postopek obravnave na vladi**, priporočljiva pa je vključitev komisije že v kakšni prejšnji fazi usklajevanja besedila predloga.

1. **Sistemska ureditev področja delovanja in financiranja invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij**

Zakon o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije se je v svojem namenu na tem področju izčrpal, zato je za učinkovito delovanje navedenih organizacij **nujno sprejeti novo pravno podlago**, ki bo **vključevala mehanizme za preprečevanje korupcijskih tveganj in zagotavljanje etičnega in integritetnega ravnanja**. **Največ korupcijskih tveganj** na tem področju je zaznati pri **razdeljevanju finančnih sredstev**, zato morajo biti **merila in kriteriji za dodeljevanje teh sredstev zakonsko določeni**, hkrati mora biti pri tem vzpostavljen mehanizem za zunanji in neodvisen nadzor nad delovanjem teh organizacij.

1. **Zmanjšanje tveganja za korupcijo in kršitev integritete s področja javnih naročil pri manjših javnih zavodih, ki nimajo zaposlenih strokovnjakov za javno naročanje:**

Tveganje za korupcijo in kršitev integritete na področju javnih naročil ni prisotno samo pri velikih akterjih javnega sektorja, temveč prav tako tudi pri manjših organih, še posebej pa pri javnih zavodih, ki nimajo predvidene zaposlitve strokovnjakov s področja javnega naročanja. Možni načini obvladovanja tega tveganja so trije, ki bi lahko bili tudi kombinirani med sabo:

* Zahtevnejše postopke javnega naročanja za manjše javne zavode **izvede MJU**;
* Vzpostavijo se **regijske enote**, ki izvajajo javna naročila za javne zavode v tisti regiji;
* **MJU v sodelovanju z resornimi ministrstvi** poskrbi za izobraženost direktorjev/poslovodij s tega področja (samo predavanje na temo ZJU ne zadošča), MJU pa ima obenem vzpostavljen tudi **klicni center** za pomoč pri postopkih javnega naročanja.
1. **Vključitev teme integritete in preprečevanja korupcije v obvezno in kontinuirano izobraževanje za vse javne uslužbence**

Komisija ugotavlja **pomanjkanje razumevanja koncepta integritete** in posledično preprečevanja koruptivnih ravnanj **pri velikem številu javnih uslužbencev**, zato bi bilo nujno, da bi te vsebine postale **del obveznega in kontinuiranega izobraževanja javnih uslužbencev**. V okviru zmanjševanja korupcijskih tveganj v javni upravi predlagamo tako **vključitev teme integritete in preprečevanja koruptivnega ravnanja v izobraževanje za imenovanje v naziv,** ali druga podobna obvezna izobraževanja, namenjena čim večjemu številu zaposlenih v javnem sektorju. Tudi z vidika trajnostnega učinka izobraževanja je vzpostavljanje mehanizmov za kontinuirano izobraževanje javnih uslužbencev velikega pomena.

1. **Šolstvo: sistemsko tveganje za kršitev integritete in korupcijo - poskusi vplivanja staršev na učitelje v učnem postopku, predvsem pri ocenjevanju**

Komisija je v svoji oceni tveganj za korupcijo in kršitev integritete na področju slovenskih šol ugotovila obstoj tveganja, ki ga šole samo zaznavajo, in katerega verjetnost udejanjanja je trenutno v porastu. Gre za pritiske staršev in poskusi njihovega vplivanja na učitelje in njihove odločitve v učnem procesu, predvsem na ocenjevanje. Učitelji se pogosto počutijo nemočne, saj ne vedo, kaj lahko v konkretnih primerih storijo. Pri tem pogosto tudi ravnateljev nasvet ne zadošča.

Za zamejitev tega tveganja predlagamo, da **izda MIZŠ navodila, jasne usmeritve**, kaj je treba narediti v takih primerih, **kakšne pravice ima starš in kakšne učitelj**. Obenem MIZŠ vzpostavi **kontaktno točko** v okviru ministrstva (ali Inšpektorata za šolstvo) za pomoč v obliki nasvetov učiteljem in ravnateljem v tovrstnih situacijah.

S spoštovanjem,

|  |
| --- |
| Boris ŠtefanecPREDSEDNIK |

|  |
| --- |
|  |

|  |  |
| --- | --- |
| Poslano:* naslovniku (po e-pošti),
* zbirka dok. gradiva.
 |  |