

# KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2, Ur. l. RS, št. 69/2011) Komisija za preprečevanje korupcije podaja oceno stanja.

# OCENA STANJA ZA LETO 2012

LJUBLJANA 2013

# Ocena stanja

V uvodu moramo ponovno izpostaviti opozorila, ki jih je komisija zapisala že v prejšnjem letnem poročilu. Namreč, da je ocena stopnje korupcije v posamezni državi v veliki meri odraz delovanja ali nedelovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja, kakovosti vladanja (ang. good governance) in kakovosti ter konkurenčnosti poslovnega okolja. Opisano z drugimi besedami pomeni široko razvejan imunski sistem demokratične družbe – socialne in pravne države.

Eden od pomembnih strateških ciljev komisije – tudi na podlagi dobrih praks iz tujine – je razvijati metodologijo, ki bo omogočila celovitejši in objektivnejši prikaz stanja v Republiki Sloveniji.

Obenem pa je izdelava uporabne tipografije korupcije in korupcijskih tveganj ključnega pomena. Brez ustreznih identifikacijskih pojmov in opredelitev korupcijskih tveganj in njihovih dejavnikov ni mogoče objektivno ugotoviti dejanskega stanja ter načrtovati temu ustrezne ukrepe (najprej diagnoza potem prognoza). Poleg tega pomanjkanje celovitih podatkov in poglobljene analize povzroča – kar se v slovenski realnosti tudi dogaja – da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladuje osredotočanje na posamezne afeze; 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 enaki«).

Zato je eden od pomembnih strateških ciljev komisije – tudi na podlagi dobrih praks iz tujine – razvijati metodologijo, ki bo omogočila celovitejši in objektivnejši prikaz stanja v Republiki Sloveniji. Zgolj opisana ocena ter analiza, ki z ustreznim pojmovnim in metodološkim aparatom omogoča natančnejše merjenje pojavnih oblik korupcije in njeno razločevanje od drugih odklonskih pojavov – ki sicer za integriteto javnega sektorja in učinkovitost 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.

Kot prvi korak je treba razumeti različne oblike korupcije in njeno pojavnost v državi, kar utemeljujemo v nadaljevanju letnega poročila. Korupcijo lahko na analitski ravni opredelimo kot delovanje, ki se udejanja na petih ravneh. Na najnižji ravni se srečujemo s cestno korupcijo, na nekoliko višji z upravno ter korupcijo belih ovratnikov, na še višji ravni s sistemsko korupcijo ter na najvišji s korupcijo ustroja. Komisija tukaj sledi lanskoletni opredelitvi tipov korupcije v svojem letnem poročilu, ki smo jo v letošnjem poročilu dopolnili in nadgradili:

## 1. CESTNA KORUPCIJA

V tem primeru imamo opraviti s klasičnimi kaznivimi dejanji dajanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih, ki nastopajo v stiku med prebivalstvom in javnimi pooblaščenici, na primer prometnimi policisti ter občinskimi redarji. Tovrstna korupcija je v Sloveniji – sploh v primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami – prisotna v sorazmerno majhni meri. Zaradi institucionalnih, kulturnih in zgodovinskih danosti so tveganja zanjo relativno majhna. Opozarjamo pa, da obstaja nevarnost povečanja tovrstne korupci-

je, in sicer zaradi vse bolj prevladujočega občutka ljudi o skorumpiranosti elit, nedelovanja sistema, slabih zgledov nosilcev javnih funkcij in navsezadnje (ter pomembno) tudi zmanjševanja socialne varnosti in plač nekaterih poklicev v javnem sektorju.

## **2. UPRAVNA KORUPCIJA**

Gre za korupcijo, v kateri so udeleženi prebivalci ter nižji državni uradniki ali uradniki upravnih enot in pripadniki nadzornih organov na nižji ravni (na primer (gradbeni) inšpektorji, urbanisti na ravni občin). V tem primeru govorimo o klasični kriminaliteti podkupovanja pri pridobivanju določenih dovoljenj ali v različnih upravnih postopkih. Slednja v Sloveniji iz podobnih razlogov kot cestna korupcija še ni zelo razširjena; čeprav ni zanemarljiva, kar kažejo tako postopki pred komisijo, kot zaznave javnega mnenja pri vprašanjih, kolikokrat so bili prebivalci neposredno udeleženi pri korupciji. Sivo (neodkrito) polje – z vidika učinkovitosti kazenskega pregona – na tem področju je po oceni komisije še vedno zelo veliko. Daleč najbolj izpostavljena pa so področja, povezana z urejanjem okolja in prostora, vključno z inšpekcijskimi službami. Tveganja za njeno povečanje že v naslednjih letih so podobna kot pri cestni korupciji. Med upravno korupcijo je mogoče umestiti tudi nasprotje interesov v povezavi z zaposlovanjem in pridobivanjem poslov z državo oziroma lokalno skupnostjo. Pri tem ne gre za klasično podkupovanje, ampak – Sloveniji zelo lasten – klientelizem in nepotizem. Slednji dve obliki korupcije (ki pa pogosto v širšem okolju sploh ni prepoznana kot korupcija in v mnogih oblikah ni niti inkriminirana) predstavljata po mnenju komisije v Sloveniji resno težavo.

## **3. KORUPCIJA BELIH OVRATNIKOV**

Na tej ravni se srečujemo s korupcijo visoko usposobljenih posameznikov, ki so nosilci specifičnih pooblastil in visoko usposobljeni profesionalci. Mednje sodijo višji uradniki na ravni ministrstev, državni sekretarji, direktorji direktoriatov, ministri, poslanci, direktorji podjetij v javni, javno-zasebni ter zasebni lasti in poznavalci prava ter delovanja državnega aparata z višjo ali visoko izobrazbo. Tovrstna koruptivna ravnanja nimajo trajnega značaja oziroma niso nujno dejanja, ki bi jim lahko pripisali srednje- ali dolgoročno naravnost; lahko imajo značilnosti organiziranega kriminala oziroma se lahko »beli ovratniki« povezujejo s skupinami, za katere so značilne strategije in organiziranost, ki jih pripisujemo organiziranemu kriminalu višje, sistemske ravni. Tovrstna korupcija – ki je skozi posamezne primere v kazenskih postopkih v zadnjem obdobju pričela dobivati tudi konkretne obraze – je v Sloveniji bolj prisotna kot kaže kriminalitetna statistika, njeno gojišče pa je tesna povezava politike in interesnih skupin pri upravljanju kapitalskih naložb države, neenakega dostopa do finančnih virov bank v pretežni državni lasti, neurejenost financiranja političnih strank, široko polje nezakonitega lobiiranja, kartelni dogovori pri velikih javnih naročilih in podobno. Obseg tovrstne korupcije je v Sloveniji v veliki meri pogojen s problemom sistemske korupcije in korupcije ustroja ter manj s klasično povezavo z organiziranim kriminalom.

Omenjene tri pojave oblike korupcije so v Sloveniji prisotne, vendar ne v bistveno večji meri od evropskega povprečja, vsekakor pa manj kot v mnogih drugih tranzicijskih državah. Uspešno jo je mogoče omejevati s sistematičnim in učinkovitim delovanjem preiskovalnih in pravosodnih organov, z ustreznimi notranjimi nadzornimi in preventivnimi mehanizmi ter ustreznim vodenjem javnega sektorja. Povedano drugače:

zoper cestno ter upravno korupcijo in korupcijo belih ovratnikov je kazensko-pravni odziv mogoč; v primeru slednje samo, če so organi odkrivanja in pregona ustrezno usposobljeni, opremljeni in neodvisni od dnevne politike. Po drugi strani pa do tega napredka ne more priti, če se država srečuje tudi s sistemsko oziroma korupcijo ustroja, ki je po mnenju komisije eden ključnih problemov Slovenije. Njeno omejevanje 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 ter delovanja. Tega koraka Slovenija še ni naredila.

#### **4. SISTEMSKA KORUPCIJA**

Zanjo je značilen prodor korupcije in koruptivnih praks v politične elite, ki delujejo v simbiozi z gospodarskimi elitami ali ob njih, obenem pa vzpostavljajo pogoje, v katerih je vstop novih akterjev v politično in gospodarsko areno omejen ter nadziran. Vzpostavljen je sistem sorazmerno trajnih ekonomskih rent RSA (ang. rent seeking activities); predstavljajo del *modusa operandi* v kontekstu gospodarskega in političnega sistema. Ko opisujemo korupcijo te ravni, govorimo o pojavu »ujetja države« (ang. state capture), kamor prištevamo prilagojeno zakonodajo, ujetje javnih naročil, ujetje denarnega toka ter ključnih sektorjev gospodarstva. Na tej ravni se srečujemo z modelom organiziranega kriminala ali pa ima tovrstna koruptivna dejavnost značilnosti organiziranega kriminala. Gre za delovanje, ki je vzpostavljeno »od zgoraj navzdol«, v katerem postane delovanje upravnega ter političnega aparata načeloma odvisno od nosilcev politične oblasti, ki obvladujejo tudi ključne segmente gospodarskega sistema. Tovrstno delovanje je v svojih namenih in ciljih vsaj srednjeročno – oziroma ne predstavlja spontane dejavnosti, ki se udejanji ob pojavu ugodne priložnosti; priložnosti okoriščanja se na tej ravni obravnavajo kot relativno trajne.

#### **5. KORUPCIJA USTROJA**

V tem primeru se srečujemo z delovanjem, v katerem predstavlja država aparat, ki spodbuja in ohranja ekonomske rente. Celoten ustroj družbe, politične arene ter gospodarske sfere je deformiran do te meje, da nadzor družbenih elit ni več mogoč. Proces demokratičnega odločanja je na tej ravni močno deformiran, isto velja za tržne odnose, o avtonomiji medijev ne moremo govoriti. Tovrstna oblika korupcije je dolgoročna, omejiti jo je mogoče zgolj s pretvorbo ključnih značilnosti sistema, z vpeljavo novih političnih ter gospodarskih akterjev in razbitjem vzpostavljenega modela vratarstva (ang. gatekeeping). Ponovno – gre za delovanje, ki je vzpostavljeno od zgoraj navzdol in zahteva lojalnost vseh sodelujočih akterjev, ali pa vsaj pristajanje oziroma strinjanje akterjev, ki nimajo neposrednega dostopa do virov moči in privilegijev.

Za vse navedene oblike korupcije velja, da se pogosto prelivajo, da torej meje med njimi ni lahko določiti in da nižje oblike oziroma tiste oblike korupcije, ki nastopajo na nižjih ravneh, ne predstavljajo predpogoja pojava korupcije na višjih ravneh. Tako velja, da cestna korupcija ne predstavlja predpogoja sistemske ali korupcije ustroja; v osnovi pa velja, da se oblike korupcije medsebojno pogojujejo. Tako je cestna korupcija pogosto povezana z upravno, sistemska s korupcijo belih ovratnikov, korupcija ustroja pa s korupcijo belih ovratnikov ter s sistemsko korupcijo. Kar zadeva družbeno moč, oblike korupcije prehajajo od tistih, ki so najbližje posameznikom z najnižjih rav-

ni družbene hierarhije – ki posedujejo tudi najmanj upravne, poklicne (tj. moči, ki se nanaša na znanje, ki ga poseduje posamezna poklicna skupina, na primer učitelji, pravniki ali zdravniki), gospodarske ali politične moči – k posameznikom, ki imajo te moči veliko ali izjemno veliko in v svoj prid izkoriščajo dostop do mehanizmov odločanja ter preraždeljevanja ekonomskih virov, sicer namenjenih skupnosti ali pa v njeni lasti. Slednji, na primer, imajo moč, da v svojo korist preoblikujejo zakone, vplivajo na njihovo interpretacijo, ali pa imajo tolikšno moč, da v svojo korist izoblikujejo celoten državni aparat ter sfero gospodarstva. To vključuje tudi izoblikovanje pogojev, na podlagi katerih dostopajo do dejavnosti. Trajnost ter trdoživost pojavov korupcije se zvišuje od cestne pa do korupcije ustroja. Medtem ko je za cestno ter upravno, deloma pa tudi za korupcijo belih ovratnikov, značilno uveljavljanje od spodaj navzgor, se sistem-ska ter korupcija ustroja vzpostavljata od zgoraj navzdol.

## Posamezni dejavniki in področja, ki predstavljajo podstat sistemski in upravni korupciji v Sloveniji

**Vsesplošno upadanje zaupanja v institucije pravne države in nosilce javnih funkcij ter njihovo verodostojnost** je – kljub podobnemu trendu v mnogih drugih državah – v okviru EU v Sloveniji med najbolj izrazitimi. Omenjeno ni zgolj posledica objektivnih dejavnikov izven vpliva politike in nosilcev javne oblasti (kot so gospodarska, ekonomska in socialna kriza), ampak v marsičem izhaja iz dejstev, povezanih prav z nosilci politične, javne in ekonomske oblasti, njihovega ravnanja, politične in pravne kulture oziroma umanjkanja le-te. Mednje spada kriza vodenja na različnih nivojih; zavračanje politične, moralne in etične odgovornosti in vztrajanje na funkcijah oziroma v javnem življenju dokler – in glede nekaterih županov še dlje – nekomu za morebitno kaznivo dejanje ni dokazana krivda s pravnomočno obsodbo; dejstvo, da se mnogo nosilcev javnih funkcij, vključno s predsednikom vlade ter voditeljem največje opozicijske stranke ter večjim številom županov, nahaja v kazenskih ali predkazenskih postopkih v povezavi z domnevno zlorabo svoje funkcije; dejstvo, da je vse več odkritih neetičnosti (npr. plagiatorstvo), ki ne dobijo epiloga; vse pogostejše odtekanje informacij in podatkov o postopkih različnih organov nadzora, odkrivanja, pregona ipd. medijem ter posameznim interesnim skupinam.

**Področje javnega naročanja** je na normativni ravni izjemno prenormirano in zapleteno. Ena njegovih pomembnih pomanjkljivosti je izrazit poudarek na proceduri in formi na račun vsebinskega poudarka na smotnosti, ekonomičnosti in gospodarnosti določene odločitve. Dodatno je obremenjen s korupcijskimi tveganji, ki so posledica poudarka na formalnem nadzoru, namesto na že omenjeni smotnosti in gospodarnosti odločitve; zapletena procedura, ki po eni strani razprši odgovornost med več subjektov odločanja, po drugi omogoča več možnih točk nedovoljenega vplivanja, spet po tretji strani pa ob morebitnem neuspešnem postopku otežuje ugotavljanje, ali je do napake prišlo zaradi neznanja, malomarnosti ali dejanske korupcije; majhnost prostora, v katerem se srečujejo naročniki in ponudniki, in s tem

povezana realna tveganja za nasprotje interesov in nedovoljeno lobiranje; kartelni dogovori, predvsem v preteklosti; izrazito pomanjkanje tehničnih standardov na nekaterih področjih in s tem možnost prilagajanja tehničnih specifikacij razpisov vnaprej znanemu ponudniku; nadzorni in postopkovni fokus je na samem postopku izbire, čeprav je veliko ali večina korupcijskih tveganj povezanih z dvojim: prvič, politično-vodstveno odločitvijo, da bo do neke investicije sploh prišlo; drugič, pripravo tehničnih specifikacij in zahtev razpisne dokumentacije, v tej povezavi pa nede-lujoča (prazna) »črna lista« ponudnikov, ki so v preteklosti kršili zakon in zato ne bi smeli ponovno kandidirati.

**Upravljanje s kapitalskimi naložbami države in lokalnih skupnosti**, ki v Republiki Sloveniji predstavlja nesorazmerno velik del podjetniškega kapitala in je izrazito obremenjeno s političnimi vplivi, sorazmerno nizko stopnjo kulture in znanja korporativnega upravljanja, netransparentnostjo. Poleg tega za to področje še vedno velja temeljna ugotovitev, da je uveljavljanje osebne, moralne, politične, odškodninske ali kazenske odgovornosti za ravnanja in opustitve, povezane z upravljanjem omenjenih družb, skoraj ničelno.

**Delovanje bančnega sistema** je pod prevladujočim vplivom države. Pri tem nekatera ravnanja posameznikov in skupin v bančnem sistemu v povezavi s politiko in z interesnimi lobiji skozi desetletja predstavljajo enega od pomembnih razlogov, ki prispevajo k obstoju naslednjih korupcijskih tveganj: (i) neustrezno upravljanje s tveganji, (ii) odločanje vodstvenih in vodilnih oseb o naložbah bank na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav, (iii) pomanjkljiv in nezadosten notranji in zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, (iv) odsotnost doslednega ugotavljanja odgovornosti članov organov upravljanja in nadzora za ekonomsko neupravičene in druge slabe naložbe.

**Področje financiranja političnih strank in volilnih kampanj**, ki kljub večkratnim pozivom komisije in izrecnim priporočilom nekaterih mednarodnih

institucij (GRECO) vztraja na zakonodajnem in institucionalnem okviru, ki ni transparenten, ne zagotavlja učinkovitega nadzora in omogoča izogibanje tudi tistim pravnim pravilom, ki že obstajajo. Tako stanje dopušča razvoj praks, ki so po zaznavah komisije pomembno gojišče klientelizma in nezakonitega lobiranja na področju zaposlovanja in razpolaganja z javnimi sredstvi – tako na področju financiranja projektov kot na področju različnih svetovalnih in komunikacijskih storitev.

**Razširjenost nasprotja interesov, klientelizma in nepotizma.** Komisija pri svojem delu dnevno ugotavlja, da je razumevanje pojma nasprotja interesov kot tudi odnos funkcionarjev in uslužbencev v javnem sektorju do tega vprašanja v Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifikke, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov ali vsaj videz nasprotja interesov, vključno z nepotizmom in klientelizmom, del vsakdana. Posledica tega je razmeroma visoka toleranca do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. z videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.

**Netransparentnost vpliva posamičnih interesov na sprejemanje zakonodaje in drugih predpisov.** Pomemben del krepitve transparentnosti in omejevanja sistemskih korupcijskih tveganj je urejenost sledljivosti priprave predpisov in sodelujočih pri njihovi pripravi (t. i. zakonodajna sled). Kljub nekaterim pozitivnim premikom v zadnjem letih se stanje na tem področju ne izboljšuje. Poskus regulacije lobiranja je zaživel zgolj deloma, tveganja na področju zagotavljanja zakonodajne sledi pri najemanju zunanjih piscev in svetovalcev pri pripravi predpisov pa niso bila odpravljena ne na vladni, ne na zakonodajni ravni. V zadnjem obdobju je zaskrbljivo obseg sprejemanja zakonskih rešitev ter uporabe nujnih in skrajšanih zakonodajnih postopkov, ki ožijo oziroma povsem izničijo prostor javne ter strokovne razprave o zakonih in drugih predpisih. Na tem področju različni nosilci izvršilne in zakonodajne oblasti že v preteklosti niso vedno izkazali talenta za iskanje domišljenih rešitev in vključevanje civilne družbe ter strokovne javnosti. Po drugi strani pa se je vzpostavil sistem nesorazmernega vpliva parcialnih in netransparentnih interesov na oblikovanje zakonodaje. Tudi zato danes živimo v državi, ki je na posameznih področjih že nekaj let po eni strani pravno izrazito pre-

normirana, zapletena in zbirokratizirana, po drugi pa prepletena s posameznimi pravnimi nejasnostmi in vrzelmi, ki predstavljajo očitna korupcijska tveganja in tveganja za obid ter zlorabo predpisov.

**Neučinkovito delovanje nekaterih inšpekcijskih služb,** s poudarkom na področju urejanja okolja in prostora. Na tem področju obstajajo visoka korupcijska tveganja, in sicer zaradi odsotnosti preglednega, vnaprej določenega in transparentnega sistema identifikacije prioritete, pomanjkljivega nadzora in pomanjkljivih predpisov ter organizacije dela, ki omogoča arbitrarnost pri vodenju postopkov in odločanju.

**Delovanje tožilstva in sodstva.** Učinkovitost delovanja pravosodnih organov je izjemnega, lahko rečemo, da odločilnega pomena za protikorupcijska prizadevanja in krepitev delovanja pravne države. Še posebej to velja za sodišča in državno tožilstvo. Pomembno merilo in pokazatelj njihove učinkovitosti je trajno prizadevanje, da svoje delo in naloge opravljajo tako, da so pravice in sodno varstvo vsakomur zagotovljene v čim krajšem času, pošteno in v največji možni meri. Skrb in prizadevanje za njihovo učinkovito delovanje je po mnenju komisije nujna ter pomembna in se mora odražati v:

- permanentnem zagotavljanju, izboljševanju in uveljavljanju mehanizmov notranje in zunanje transparentnosti delovanja,
- krepitvi medsebojnega sodelovanja s pristojnimi institucijami,
- takojšnjem in doslednem obravnavanju in sankcioniranju ugotovljenih primerov notranjega koruptivnega ravnanja in
- sprotnih organizacijskih in upravljavskih odzivih na ugotovljene dejavnike korupcijskih tveganj.

Po oceni komisije, ki temelji na obravnavanih primerih, kljub razmeroma dobremu zakonodajnemu okviru in predpisanih ukrepih ter postopkih, s katerimi se korupcijska tveganja in ugotovljena koruptivna ravnanja lahko obvladujejo, obravnavajo in sankcionirajo, v praksi ni tako ali pa se kaže v občutno nezadostni meri. Bodisi zaradi lažne stanovske solidarnosti, nezmožnosti, neusposobljenosti ali nepripravljenosti odgovornih oziroma vodij za sicer dolžno uvedbo in izvedbo ustreznih ukrepov kot tudi postopkov ugotavljanja odgovornosti. Postopki največkrat sploh niso sproženi, če se uvedejo in začnejo, pa trajajo nerazumno in neupravičeno dolgo ali pa so ukrepi oziroma sankcije z ozirom na škodljivost ravnanj oziroma kršitev tako nesorazmerni, da namesto preventivnega učinka tako v strokovni kot splošni javnosti vzbudijo dvome v korektnost, poštenost in sploh smiselnost izvedenih postopkov. Zaradi tega se po mnenju komisije nezaupanje v nepristranskost, objektivnost in sploh učinkovitost delovanja tožilstva in sodstva še poglobljala.

**Podhranjenost oziroma neoptimalna organizacija in avtonomija ključnih nadzornih ter preiskovalnih organov.** Krepitev delovanja ključnih

nadzornih in preiskovalnih organov je ena od deklariranih prioritete skoraj vsake vlade v zadnjih desetih letih, ki pa se redko izrazi v konkretnih dejanjih na zakonodajnem in finančno-kadrovskem področju. Čeprav ne gre zanikati določnega napredka v zadnjih letih, je slovenski sistem nadzornih organov in organov omejevanja, odkrivanja in pregona najhujših oblik gospodarske in finančne kriminalitete ter korupcije še vedno institucionalno, kadrovsko in finančno šibek ter nezadosten glede na globino in širino problema, predvsem pa pogosto na udaru politike.

**Način sprejemanja proračunov.** Tako po oceni komisije kot po razširjenem prepričanju mnogih proračunskih uporabnikov je bil v zadnjem desetletju pri izdelavi proračunov vzpostavljen sistem »uravnalovk«, pomanjkanja prioritete in strateških ciljev, ki rezultira v okolju, v katerem vsakokratna vlada in parlament nista zmožna uveljaviti sistema sprejemanja proračuna ter njegovih rebalansov, v katerem je na eni strani spodbujena in nagrajena pravilna, namenska in gospodarna ter na drugi strani onemogočena oziroma omejena nepravilna, negospodarna in nenamenska poraba javnih sredstev. Odločilno vlogo pri tem ima tudi nezmožnost odločevalcev

in odgovornih oseb v posameznih subjektih javnega sektorja, da uveljavljajo ničelno toleranco do nezakonite, negospodarne in nenamenske porabe ter odgovornost funkcionarjev in javnih uslužbencev, ki nezakonito, negospodarno, nenamensko ali v okoliščinah nasprotja interesov uporabljajo in trošijo javna sredstva. Še posebej zaskrbljujoče je dejstvo, da se zaradi odsotnosti objave prioritete in uveljavljanja vrednot vladavine prava ter nezmožnosti učinkovitega načrtovanja in obvladovanja porabe proračunskih sredstev stihijsko dopušča uničujoče ali zelo škodljive učinke ekonomsko-financične in proračunske krize na neodvisno delovanje sodne veje oblasti ter drugih neodvisnih državnih organov. Komisija zato kot eno ključnih prioritete – še toliko bolj v času krize – predlaga, da vlada in parlament s spremembo predpisov za sprejemanje in izvrševanje proračuna vzpostavi sistem načrtovanja in porabe proračunskih sredstev, ki bo zagotavljal, spodbujal in nagrajeval pravilno, namensko ter gospodarno trošenje javnega denarja in grajal odgovorne osebe proračunskih uporabnikov, ki načrtujejo in trošijo proračunska sredstva nezakonito, nenamensko in negospodarno.

## Kazalci stanja korupcije v RS

V nadaljevanju bomo navedli nekaj rezultatov glede korupcije v Republiki Sloveniji, še pred tem pa nekaj dejstev, ki se nanašajo na presojo verodostojnosti ocen prisotnosti korupcije v določeni družbi.

### DEJSTVA O ZANESLJIVOSTI SUBJEKTIVNIH IN OBJEKTIVNIH VIROV, KI SE NANAŠAJO NA OCENE O PRISOTNOSTI TER OBSEGU KORUPCIJE V DOLOČENI DRUŽBI

Na splošno je mogoče reči, da nam docela zanesljivih ocen ravni koruptivnosti v določeni družbi ne ponujajo niti objektivni niti subjektivni viri. Kar zadeva objektivne vire, je vsaka ocena ali meddržavna primerjava koruptivnosti na podlagi števila pravnomočnih sodb ali ovadb podvržena številnim dejavnikom, ki zmanjšujejo verodostojnost tovrstnega ocenjevanja razmer. Na splošno lahko rečemo, da je tudi tisto, kar je objektivno, podvrženo subjektivnim vplivom. V družbi se oboje prepleta, zato enega in drugega ne moremo zlahka razločiti. Naštejemo lahko vsaj tri razloge, ki nam otežujejo razločevanje med »subjektivnim« in »objektivnim«.

Prvič, prijave sumov koruptivnih ravnanj so podvržene zmožnosti ljudi, da presojajo določena ravnanja kot vprašljiva. Šele osebna presoja nekega ravnanja kot spornega lahko privede do njegove obravnave v sklopu nadzornega aparata države. To pomeni, da moramo tudi v primeru objektivnih dejavnikov upoštevati subjektivno presojo posameznikov in njihovo moralno ter etično držo. Ta pa je pogojena z razmerami v družbi. Tisto koruptivno ravnanje, ki ni sporno na primer v Sloveniji, je lahko sporno in docela nesprejemljivo v državi, kot je na primer Danska, ki glede pojave korupcije spada med »najčistejše« države na svetu. Zanj je značilna specifična etika, ki je v svojem jedru religiozna (govorimo o t. i. protestantski etiki) in se je sčasoma prelila v moralno tkivo družbe ter etično zavezo posameznikov oziroma pripadnikov danske družbe.

Prav vse raziskave – domače, evropske in primerjalne – kažejo negativne trende v Republiki Sloveniji glede kakovosti vladanja in prisotnosti korupcije ter njenega negativnega vpliva na poslovno in življenjsko okolje.

Tisto koruptivno ravnanje, ki ni sporno na primer v Sloveniji, je lahko sporno in docela nesprejemljivo v državi, kot je na primer Danska, ki glede pojavov korupcije spada med »najčistejše« države na svetu.

Drugič, tudi stopnja razkrivanja koruptivnih ravnanj je podvržena številnim vplivom. Tukaj sta pomembna posredujoča dejavnika: zavest družbenih elit, ki vplivajo na oblikovanje politike preganjanja določenih kaznivih dejanj, in sama usposobljenost organov pregona. V kolikor družbene elite menijo, da korupcija ne predstavlja grožnje, ki bi se ji morala policija in tožilstvo posvetiti intenzivneje kot drugim oblikam kriminala, bo tovrstna odločitev vplivala na prioritete cilje organov pregona. To velja tudi v primerih, ko vladajoče elite tega niti ne želijo ali pa aktivno vplivajo na to, da zavirajo ali preprečujejo preiskovanje kaznivih dejanj s področja korupcije. Organa pregona, tako policija kot tožilstvo, morata biti visoko usposobljena oziroma morajo biti visoko usposobljeni zaposleni v obeh organizacijah, da bi lahko učinkovito preiskovali in smiselno obtožili storilce kaznivih dejanj. V povezavi s korupcijo se pogosto soočamo z izjemno zapletenimi dejanji, tj. s »kriminalom belih ovratnikov«, ki ga je zelo težko razkrivati; najprej zaradi tega, ker je v interesu tako ponudnika kot prejemnika, da se njuno dejanje ne razkrije, nato zaradi tega, ker pripadniki družbenih elit pri izvedbi koruptivnih dejanj plačajo in uporabljajo znanje visoko usposobljenih profesionalcev, na primer odvetnikov, ekonomistov, računovodij in svetovalcev s področja davčne regulative, ki svoje znanje uporabljajo za prikrievanje koruptivnih kaznivih dejanj, končno pa zaradi tega, ker policija in tožilstvo le poredko premoreta znanja, s katerimi razpolagajo visoko usposobljeni in specializirani profesionalci, ki jih lahko brez večjih težav najamejo pripadniki gospodarskih ter političnih elit.

Tretjič, problematična je lahko tudi metodologija, ki je bila uporabljena pri zbiranju podatkov o pojavnosti korupcije, poleg tega pa mnogih področij človekovega delovanja preprosto ne moremo zajeti oziroma oceniti s pomočjo objektivnih – t. i. trdih podatkov. To velja tudi za korupcijo.

Daniel Kaufmann, avtor raziskave Worldwide Governance Indicators (WGI), ki jo je Svetovna banka začela izvajati leta 1996 in vključuje vrsto kazalcev kakovosti vladanja, vključno z ocenami korupcije, celo sklepa, da so subjektivne ocene razširjenosti koruptivnih ravnanj zanesljivejše od objektivnih ocen oziroma podatkov. Natančneje, Kaufmann s sodelavci ugotavlja, da so subjektivni – t. i. mehki podatki – celo bolj zanesljivi od objektivnih.

Sklepamo torej, da so sorazmerno nezanesljivi tako subjektivni kot objektivni podatki o stopnji korupcije, ki je značilna za določeno družbo oziroma državo, da pa so zanesljivejši – oziroma podajajo boljšo sliko – podatki subjektivne narave. Vendar moramo pri ocenjevanju stopnje korupcije, s katero se soočamo oziroma soočajo v določeni družbi, zmeraj ostati previdni in pri oceni stanja uporabljati čim več čim bolj zanesljivih virov.

Posebno vprašanje je, ali na ocene razširjenosti koruptivnih ravnanj vplivajo enkratni dogodki. Prestavljajmo si, da anketarji izprašujejo ljudi o njihovem mnenju o razširjenosti korupcije v neki družbi. Tovrstna mnenja oziroma subjektivne ocene so res lahko pogojene z neposrednim izkustvom posameznikov. Vendar so ocene o razširjenosti korupcije skorajda vedno ocene skupin profesionalcev ali ekspertov, ki so veliko manj podvrženi vplivom enkratnih dogodkov in trenutnih razmer v določeni družbi. Tukaj lahko na kratko orišemo vire, na podlagi katerih so razvrščene države v raziskavi WGI Svetovne banke. Ta raziskava upošteva 31 različnih virov, vsak od njih pa vključuje



Številna vprašanja s posameznih področij kakovosti vladanja, vključno s korupcijo. Vsi viri so subjektivni oziroma mehki. Kar zadeva na primer korupcijo, so v oceno koruptivnosti določene družbe vključena vsa pripadajoča vprašanja iz virov, ki se nanašajo na določeno državo. Med 31 virov so raziskave kot na primer Globalno poročilo o konkurenčnosti (Global Competitiveness Report) Svetovnega ekonomskega foruma (WEF) in Letopis svetovne konkurenčnosti (World Competitiveness Yearbook) Inštituta za razvoj managementa (IMD), ki ju v RS izvaja Inštitut za ekonomske raziskave pri Ekonomski fakulteti v Ljubljani. V vzorec obeh raziskav so vključeni oziroma nanju odgovarjajo managerji slovenskih majhnih, srednjih in velikih podjetij. Naslednjo skupino virov predstavljajo analitiki razvojnih agencij, na primer Evropska banka za obnovo in razvoj, potem so vključene ocene nevladnih organizacij, na primer Novinarji brez meja, končno pa pri ocenah razširjenosti korupcije izhajamo tudi iz virov organizacij, ki so specializirane za zbiranje ocen o kakovosti poslovnega okolja, ki jih posredujejo zainteresiranim korporacijam. Sem spada na primer Economist Intelligence Unit.

V zvezi s podatki raziskave o kakovosti vladanja, ki jo izvaja Svetovna banka, ter v povezavi z vprašanjem o subjektivnosti podatkov je treba omeniti tudi, da so podatki za posamezne države stabilni. To pomeni, da ni opaziti sunkovitih sprememb. Torej enkratni dogodki, na primer razkritje koruptivne afere in njen pojav v medijih, ne vplivajo na ocene managerjev, ekspertov in nevladnih organizacij. Tudi na podlagi tega dejstva lahko sklepamo, da so subjektivni oziroma mehki podatki zanesljivi. Torej lahko sklepamo tudi, da so trendi v času – bodisi navzgor bodisi navzdol – realni oziroma da odražajo stanje korupcije v določeni družbi. Kar zadeva RS, so ti trendi obrnjeni navzdol – torej se stanje na področju kakovosti vladanja in prisotnosti korupcije v poslovnem okolju RS v zadnjih nekaj letih postopoma poslabšuje.

## Indeks percepcije korupcije in korupcija v RS – stanje in trendi

Ko razpravljamo o razširjenosti korupcije v določeni družbi, običajno izhajamo iz rezultatov raziskave Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index, CPI), ki jo izvaja nevladna organizacija Transparency International (TI). Gre za najbolj razpoznavno in verodostojno analizo, ki nam omogoča tako oceno prisotnosti kot primerjavo razširjenosti korupcije med vsemi v raziskavo vključenimi državami.

Tudi pri Indeksu percepcije korupcije gre za kompozitni indeks. Pri njegovem izračunu je upoštevanih več virov. V skorajda vseh primerih gre za iste vire kot v raziskavi WGI, vključno s sorodno metodologijo izračuna prisotnosti korupcije. Zato veljajo pri presoji njegove verodostojnosti isti zadržki, kot smo jih navedli zgoraj, ko smo obravnavali pomanjkljivosti subjektivnih in objektivnih presoj ter kriterijev in njihov vpliv na merjenje korupcije.

Na žalost Indeks percepcije korupcije ni prilagojen zaznavi sistemskih koruptivnih tveganj in ima nekaj metodoloških pomanjkljivosti, čeprav nedvomno še vedno velja za verodostojno mednarodno primerjalno lestvico. Indeks percepcije korupcije namreč ne loči med cestno in sistemsko korupcijo. Ko poskušamo opredeliti specifične korupcije v določeni družbi, je zato sorazmerno nezanesljiv, čeprav ga lahko uporabimo za

izhodiščno oceno razširjenosti korupcije. Drug mednarodno primerjalni instrument – Globalni indeks integritete (Global Integrity Index) – je metodološko bolj izpopolnjen in bi lahko ponudil realnejšo in celovitejšo sliko stanja v Sloveniji; žal pa je naša država ena redkih, ki je ta indeks ne zajema oziroma 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 RS, ki jih je ta dosegla v vseh do sedaj izvedenih merjenjih TI.

UVRSTITEV SLOVENIJE NA LESTVICI CPI V OBDOBJU 1999–2012



V primerjavi z letom 2010 je Republika Slovenija na indeksu priznane mednarodne organizacije TI v mednarodnem merilu padla za 8 mest, kar je največji padec v zadnjih desetih letih.

Iz grafa je razvidno, da se je RS v raziskavi Indeks percepcije korupcije 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, s katerim se je uvrstila na 34. mesto. Podatki raziskave CPI kažejo, da se je raven korupcije v RS od leta 2003 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, v letu 2010 6,4, pri zadnjem merjenju v letu 2011 pa 5,9. Sicer še zmeraj velja, da je takšen rezultat zadovoljiv – predvsem v mednarodno primerjalnem merilu, medtem ko se med državami EU27 nahajamo nekoliko pod povprečjem – a jasnega trenda padanja vsekakor ne smemo spregledati.

Poudariti velja, da se je leta 2011 Slovenija med 182 državami uvrstila na 35. mesto (dosegla je indeks 5,9), medtem ko je v letu 2010 z indeksom 6,4 zasedla 27. mesto. To pomeni, da je v primerjavi z letom 2010 na lestvici padla za osem mest. Ob tem opozarjamo, da rezultat ni presenečenje. Potrjuje večkratna opozorila komisije, da sta v Sloveniji problem in globina korupcije večja, kot smo si pripravljene priznati. V lanskem letnem poročilu smo poudarili, da je bila Slovenija v preteklosti na mednarodnih lestvicah zaradi določenih metodoloških omejitev – predvsem na področjih merjenja sistemske korupcije – uvrščena mogoče celo previsoko. Komisija poudarja, da padca za skoraj 10 mest v enem letu zato ni mogoče razumeti kot pokazatelj, da se je zgolj v enem letu stanje na tem področju tako poslabšalo, ampak da ta ocena šele zdaj bolj realno prikazuje stanje, ki je v Sloveniji prisotno že desetletje in več.

Poudarjamo, da gre pri obravnavanem indeksu, kot je razvidno že iz njegovega imena, za percepcijsko študijo. Vendar je ocena prisotnosti koruptivnih praks pridobljena na osnovi izkušenj in ocen managerjev ter ekspertov, zato je ta meritev zanesljivejša od ocen splošne javnosti.

## Negativni vpliv upada zaupanja v demokratične institucije

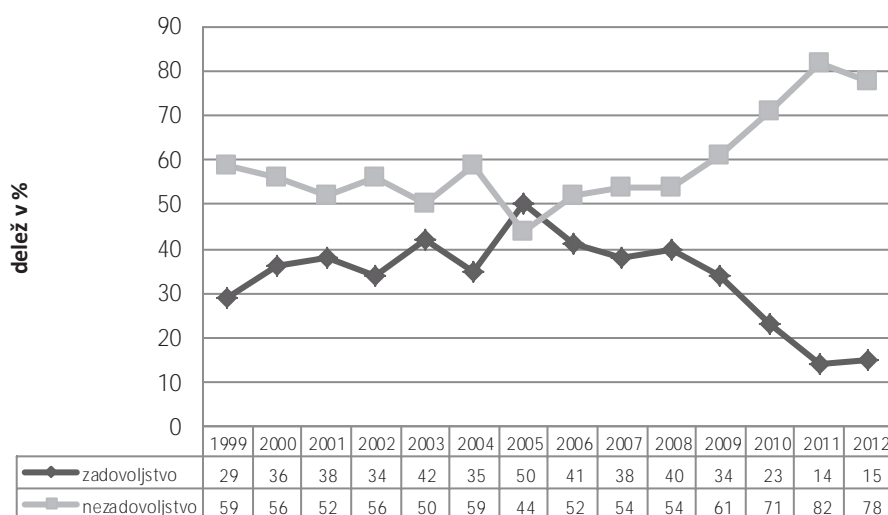
V 1. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) je navedeno, da je bil zakon sprejet z namenom krepitev pravne države. Obravnava pravne države sicer že sama po sebi vključuje obravnavo demokratične politične ureditve, saj sta obe neločljivo povezani. Vendar lahko naredimo še dodaten korak, s katerim še natančneje utemeljimo širše učinke krepitev integritete, transparentnosti in preprečevanja korupcije. Ti učinki zadevajo tako upravičenost demokracije kot vzdržno delovanje gospodarskega sistema.

Uspešno delovanje mehanizmov, ki vzpostavljajo možnost nadzora funkcionarjev in javnih uslužbencev, je tisti dejavnik, ki lahko pomembno prispeva k upravičenju politične ter gospodarske ureditve, obenem pa vzpostavi pogoje za vzdržen in dolgoročen razvoj družbe ter gospodarstva.

Demokracijo lahko obravnavamo tudi v sklopu politične kulture, tj. demokratične politične kulture. Za slednjo so značilni: prvič – načelno spoštovanje demokracije kot politične ureditve, vključno s spoštovanjem poklica politika, drugič – konsenz, ki zadeva podporo vladi in volilnemu sistemu, in tretjič – občutek enotnosti oziroma homogenosti celotnega nacionalnega ozemlja, vključno z občutkom pripadnosti nacionalni skupnosti. Dejstvo je, da je stopnja demokratične politične kulture v državi nizka. Na podlagi rezultatov raziskave Politbarometer je mogoče razbrati, da je raven zadovoljstva z demokracijo v RS izjemno nizka (zadnje dostopne ocene o zadovoljstvu z demokracijo ter zaupanju v njene ustanove so iz januarja 2012 in jih podajamo v nadaljevanju).

Vladavina prava je življenjsko odvisna od percepcije legitimnosti njenih ključnih nosilcev – parlamenta, vlade in sodstva. Po vseh raziskavah pa zaupanje v vse tri veje oblasti strmo upada.

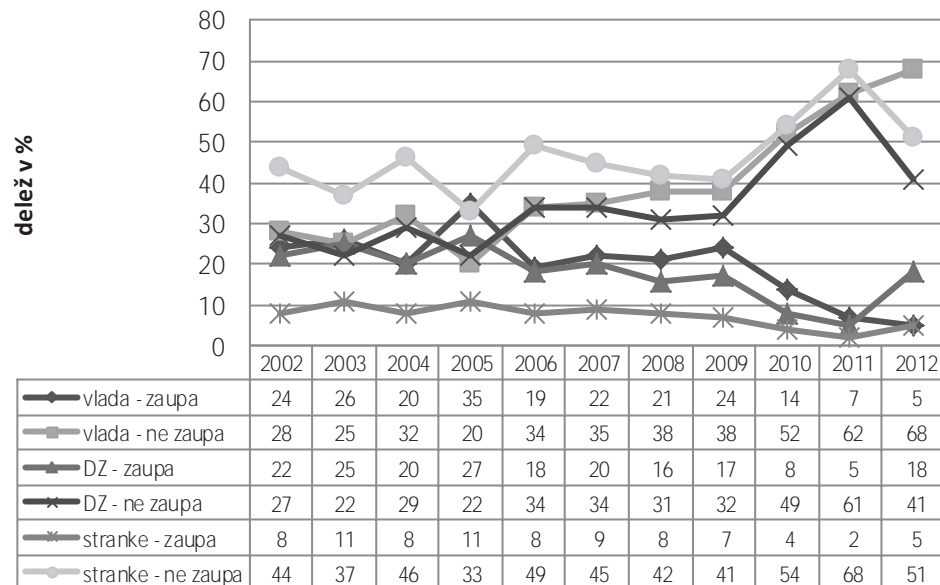
ZADOVOLJSTVO Z DEMOKRACIJO V OBDOBJU 1999–2012



Podatki kažejo, da je od marca 2011 do januarja 2012 zadovoljstvo z demokracijo rahlo naraslo (za 1 odstotek), nezadovoljstvo pa rahlo upadlo (za 4 odstotke). Delež anketirancev, ki so v obeh raziskavah odgovorili z »ne vem«, se je v januarju 2012 povečal za 3 odstotke.

Izjemno nizka je tudi stopnja zaupanja v politične stranke, državni zbor in vlado.

#### ZAUPANJE V KONTESTATIVNE USTANOVE DEMOKRACIJE V OBDOBJU 2002–2012



Kar zadeva zaupanje v kontestativne (»politične«) ustanove demokracije, velja opozoriti, da je zaupanje v vlado ponovno padlo (s 7 odstotkov na 5), obenem pa je narasel tudi delež tistih, ki ji ne zaupajo (z 62 na 68 odstotkov). To je absolutni zgodovinski minimum oziroma maksimum. Kar zadeva zaupanje v državni zbor, so trendi precej drugačni. Delež anketirancev, ki zaupa v državni zbor, je narasel (s 15 na 18 odstotkov), upadel pa delež anketirancev, ki v državni zbor ne zaupa, in sicer za celih 20 odstotkov (s 61 na 41 odstotkov). Je pa za 6 odstotkov narasel delež tistih anketirancev, ki so na vprašanje odgovorili z »ne vem« oziroma nanj niso odgovorili. Kar zadeva zaupanje v politične stranke, je trend podoben, še zdaleč pa ne tako izrazit. Delež anketirancev, ki v stranke zaupa, je narasel (z 2 na 5 odstotkov), medtem ko je delež anketirancev, ki strankam ne zaupa, upadel (s 68 na 51 odstotkov). Tudi tukaj je delež neopredeljenih narasel, in sicer za 14 odstotkov. Kar zadeva rastoči delež neopredeljenih, ga lahko pripišemo negotovosti in čakanju na razplet nadaljnjih dogodkov.

Proces, ki spodbuja nezaupanje v demokratično ureditev in njene predstavnike ter institucije, je rezultat geneze demokratične ureditve v RS v zadnjih dvajsetih letih, obenem pa ga pospešujejo učinki globalne gospodarske recesije in težave slovenskega gospodarstva, ki so domačega izvora.

Naslednji pomemben učinek vzpostavljanja okolja, za katerega so značilne integriteta, transparentnost in odsotnost korupcije, so nizki transakcijski stroški, ki spodbujajo gospodarske izmenjave. Tudi na tem področju se razmere v RS poslabšujejo. Ustanavlja se namreč sorazmerno malo majhnih in srednje velikih podjetij, ki predstavljajo

»naraven« temelj gospodarske rasti in zaposlovanja majhnih družb. Rast majhnih in srednjih podjetij (t. i. SME) med drugim duši plačilna nedisciplina, ki je bila vzpostavljena v zadnjih dveh desetletjih. Plačilna nedisciplina je rezultat moči posameznih večjih gospodarskih akterjev z močnim političnim zaledjem. Na drugi strani pa je rast SME-jev omejena s finančnimi težavami, saj imajo v primerjavi z velikimi podjetji veliko večje težave s financiranjem svojih dejavnosti in nelikvidnostjo.

Zadnji pomemben dejavnik in učinek vzpostavljanja pravne države predstavlja visoka raven kakovosti vladanja, tj. vzpostavljanje okolja, za katerega je značilna učinkovitost državnih institucij. Ta na eni strani vzpodbuja demokratično participacijo in zaupanje v državni okvir ter institucije, na drugi strani pa ustvarja pogoje za vzdržno srednje- in dolgoročno gospodarsko rast. Civilnega socialnega kapitala, ki je jasen kazalec ravni medosebnega zaupanja v dani družbi, obenem pa njegova visoka raven spodbuja gospodarske interakcije, ko nakazuje nizko raven transakcijskih stroškov, ni brez vladnega socialnega kapitala, tj. ni ga brez kakovosti delovanja državnega aparata. Vemo pa, da gospodarska rast ne spodbuja rasti kakovosti vladanja, temveč velja obratno: le v okolju, kjer vladne institucije varujejo vse posameznike, ki sodelujejo v takšnih ali drugačnih transakcijah, se srečujemo s srednje- in dolgoročno vzdržno gospodarsko rastjo ter rastjo blaginje vsega prebivalstva.

Vrsta podatkov domačih in tujih študij utemeljuje zaključek, da sistemska korupcija, nizka kvaliteta vladanja in šibka pravna država predstavljajo eno poglavitnih ovir za večjo konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

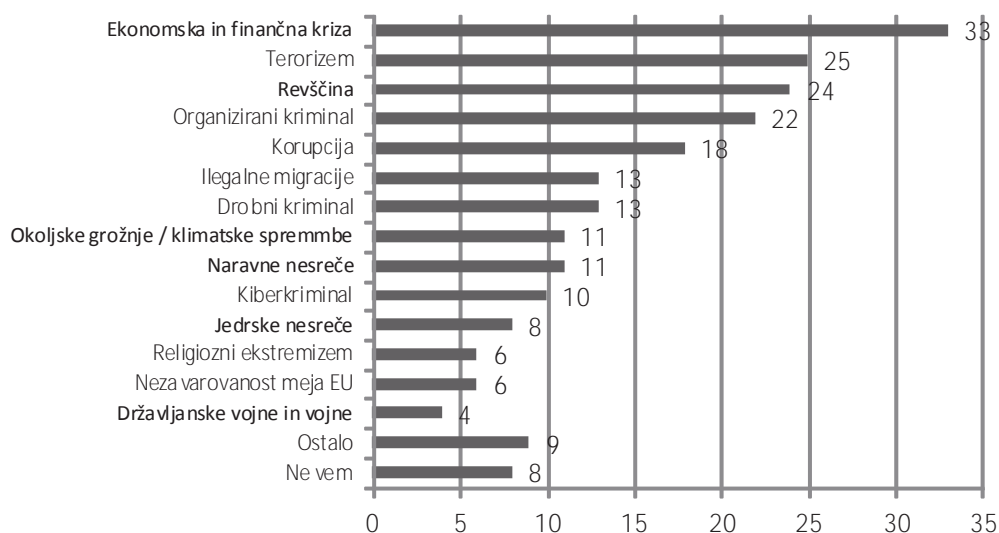
## Javno mnenje o korupciji v slovenski in evropski perspektivi

V juniju 2011 je bila v Evropski uniji opravljena raziskava Eurobarometer na temo notranje varnosti. Rezultati kažejo, da evropska javnost problem korupcije uvršča na peto mesto, saj jo je kot največjo grožnjo njihovi nacionalni varnosti izbralo 18 odstotkov vprašanih Evropejcev. Pomenljivo pa je dejstvo, da je bil problem korupcije v Romuniji, Sloveniji in Litvi uvrščen na prvo mesto; v Sloveniji je problem korupcije na prvo mesto postavilo kar 47 odstotkov vprašanih.

V evropski raziskavi javnega mnenja je problem korupcije na prvo mesto uvrščen samo v Romuniji, Litvi in Sloveniji; v Sloveniji je problem korupcije na prvo mesto postavilo kar 47 odstotkov vprašanih.

### KAJ SO PO VAŠEM MNENJU TRENUTNO NAJVEČJE GROŽNJE VARNOSTI

#### DRŽAVLJANOV VAŠE DRŽAVE?

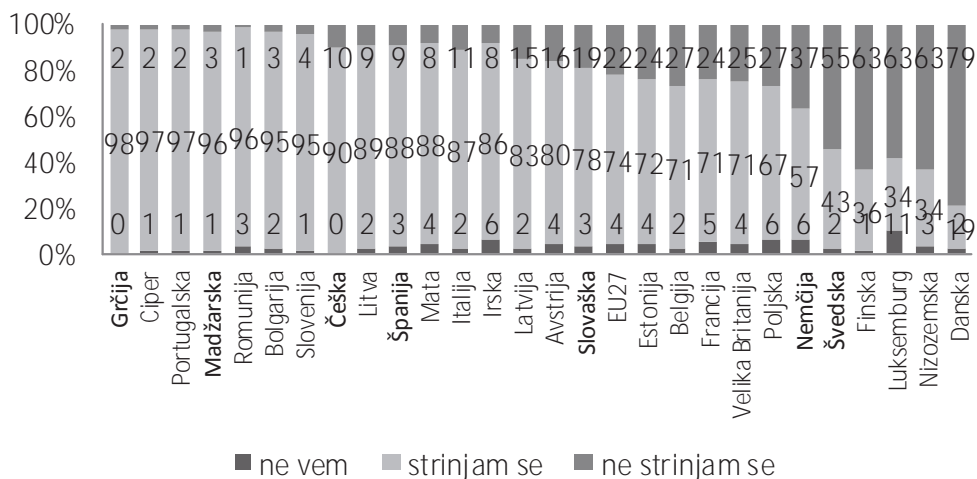


Po rezultatih vseevropske raziskave na temo dejavnikov, ki ogrožajo notranjo varnost države, prebivalci Slovenije v sam vrh uvrščajo korupcijo. V teh ocenah presegajo Slovenijo le države, ki so se znašle v izjemno velikih težavah, kot na primer Grčija.

Podobno sliko kažejo tudi rezultati raziskave Eurobarometer na temo korupcije iz septembra 2011.

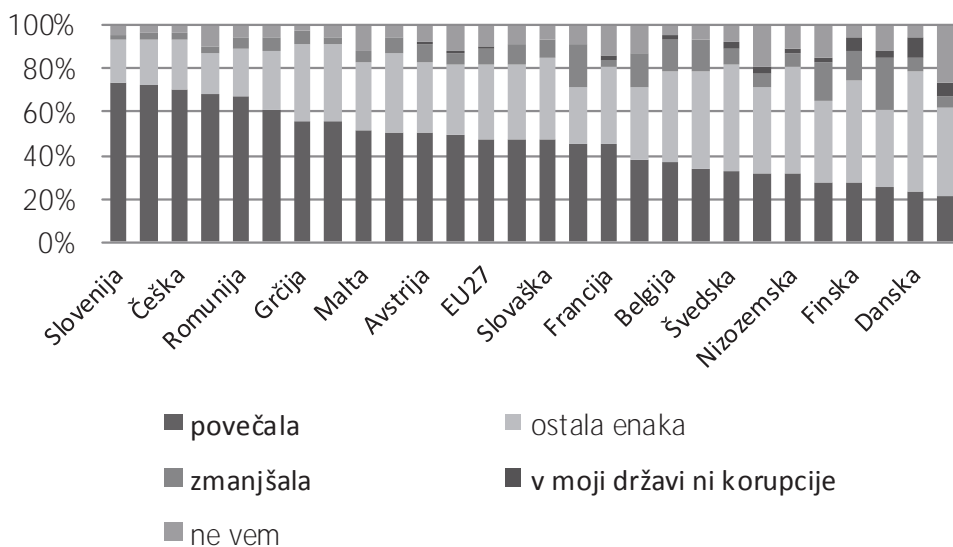
Raziskava je pokazala, da je 74 odstotkov Evropejcev prepričanih, da je korupcija v njihovi državi velik problem. To oceno je podalo tudi 95 odstotkov Slovencev – v ocenah korupcije Slovenijo presegajo le še države, ki so se znašle v izjemno velikih težavah, kot na primer Grčija, kjer je 98 odstotkov anketiranih Grkov ocenilo, da je korupcija v državi velik problem.

### KORUPCIJA JE VELIK PROBLEM V (DRŽAVA)



Eurobarometrova raziskava je tudi pokazala, da je 47 odstotkov Evropejcev prepričanih, da se je stopnja korupcije v njihovih državah v zadnjih treh letih povečala. Opozarjamo, da pri slednjem najbolj izstopa Slovenija, kjer kar 74 odstotkov vprašanih meni, da se je stopnja korupcije v državi v zadnjih treh letih povečala.

### ALI BI REKLI, DA SE JE V ZADNJIH TREH LETIH STOPNJA KORUPCIJE V (DRŽAVA) ...?



Po vseevropski raziskavi na temo korupcije je le 7 odstotkov vprašanih iz Slovenije ocenilo, da so prizadevanja vlade za zmanjševanje korupcije učinkovita, kar nas uvršča na sam evropski rep.

Zanimivo je tudi dejstvo, da je v raziskavi Eurobarometra le 7 odstotkov vprašanih iz Slovenije ocenilo oziroma navedlo mnenje, da so prizadevanja vlade za zmanjševanje korupcije učinkovita.

Rezultati Eurobarometrove raziskave kažejo, da so anketiranci v Sloveniji mnenja, da je korupcija zelo razširjena pri izdaji gradbenih dovoljenj (74 odstotkov vprašanih iz Slovenije), pri inšpektorjih (66 odstotkov vprašanih iz Slovenije) in izdaji dovoljenj za poslovanje (57 odstotkov vprašanih iz Slovenije).

Prav tako so anketiranci iz Slovenije v zelo visokem deležu navajali, da so sodne kazni za primere korupcije prenizke. To je mnenje 86 odstotkov anketirancev iz Slovenije, kar našo državo uvršča na drugo mesto. Te podatke potrjuje tudi slovenska raziskava Politbarometer iz oktobra 2011, kjer so raziskovalci spraševali o podpori ali nasprotovanju vladnim reformam. Rezultati kažejo, da anketiranci, kar 90 odstotkov med njimi, najbolj podpirajo zaostritev boja proti kriminalu in korupciji.

Raziskava Eurobarometer je tudi pokazala, da so anketiranci iz Slovenije v zelo visokem deležu navajali, da korupcija obstaja predvsem zaradi preveč tesnih vezi med gospodarstvom in politiko, tako meni 50 odstotkov anketirancev iz Slovenije.

Kljub temu, da gre za mnenje splošne javnosti, pa velja opozoriti na raziskavo treh raziskovalcev iz Ekonomske fakultete v Ljubljani, dr. Polone Domadenik, dr. Janeza Prašnikarja in Luke Patakya o vplivu političnih povezav na produktivnost slovenskih podjetij. V raziskavi so analizirali vprašanje političnih vplivov na učinkovito upravljanje 384 velikih in srednje velikih podjetij v Sloveniji v obdobju od leta 2000 do 2010. Pri tem so politični vpliv merili z deležem politično imenovanih ali politično povezanih članov nadzornih svetov, te podatke pa primerjali z bilancami podjetij. Raziskava je empirično potrdila negativen vpliv škodljive prakse političnega imenovanja članov nadzornih svetov na produktivnost in tudi uspešnost poslovanja slovenskih podjetij.

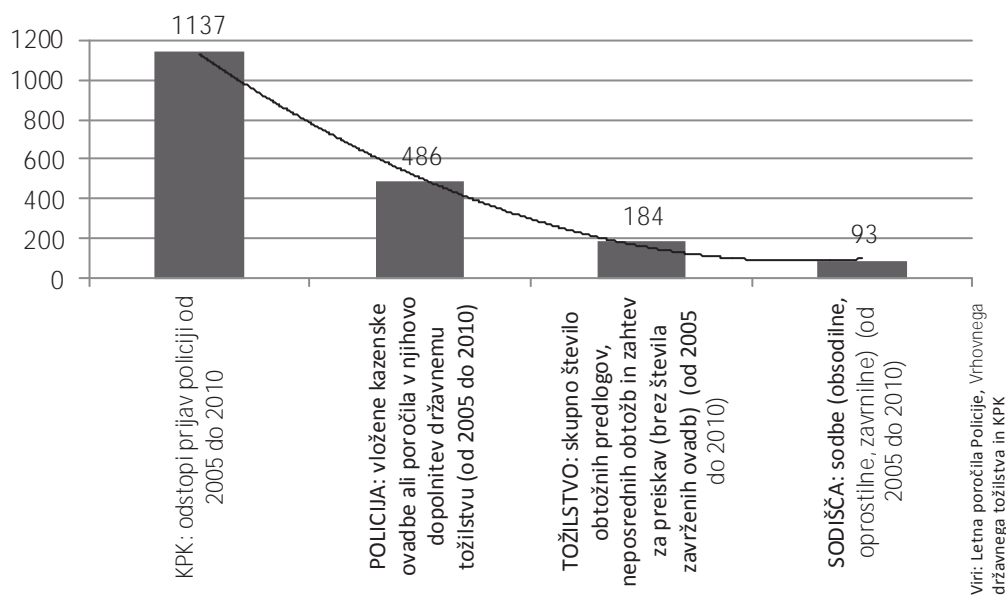
**Raziskava Ekonomske fakultete je empirično potrdila negativno korelacijo med političnim vplivom na gospodarstvo in produktivnostjo slovenskih podjetij.**

## Kriminalitetna statistika

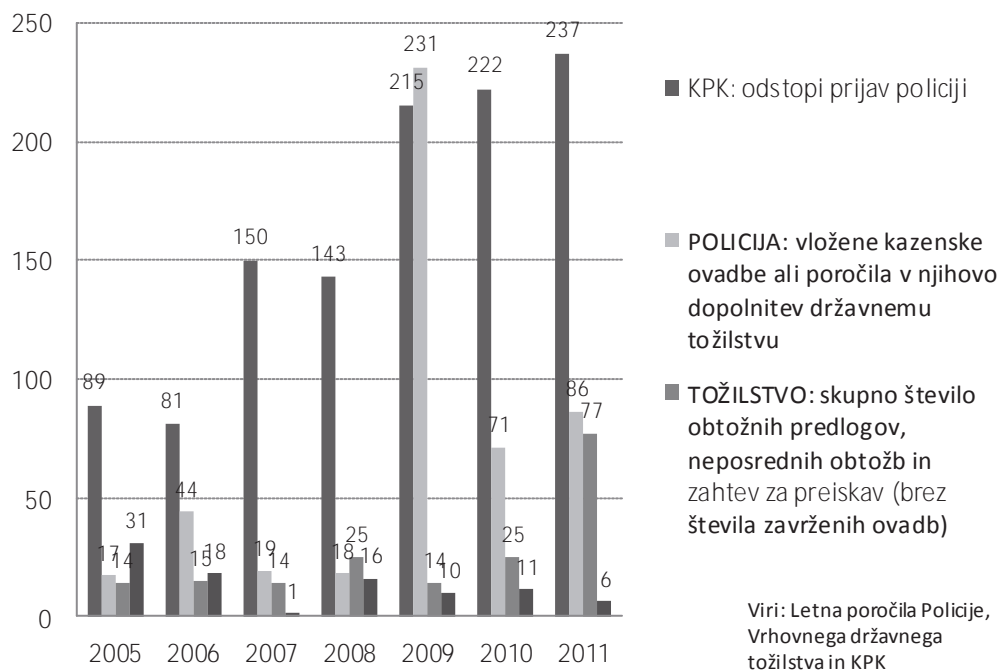
V izrazitem nasprotju z mnenjem prebivalstva o razširjenosti oziroma problemu korupcije v Republiki Sloveniji in pokazatelji različnih raziskav so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije in s korupcijo povezanimi kaznivimi dejanji. Slednja so še vedno zanemarljiva, čeprav se stanje v zadnjih letih izboljšuje. Če bi se osredotočili zgolj na te podatke, je korupcija v kazensko-pravnem smislu izrazito majhen problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji, v primerjavi z drugimi državami EU in še posebej, če pogledamo izrazito drugačno sliko ostalih kazalcev korupcije. Določen (pogosto celo velik) razkorak obstaja tudi v drugih evropskih državah – namreč prepričanje javnosti o večji razširjenosti korupcije od uradnih statistik. Vendar pa je treba poudariti, da je ta razkorak v večini evropskih držav manjši in da je obsodba za korupcijska dejanja v državah, ki se na lestvici TI uvrščajo višje in veljajo za države z malo korupcije, več kot v Sloveniji.

## PRIMERJAVA SKUPNEGA ŠTEVILA OBRAVNAVANIH ZADEV PRISTOJNIH ORGANOV

(2005–2011)

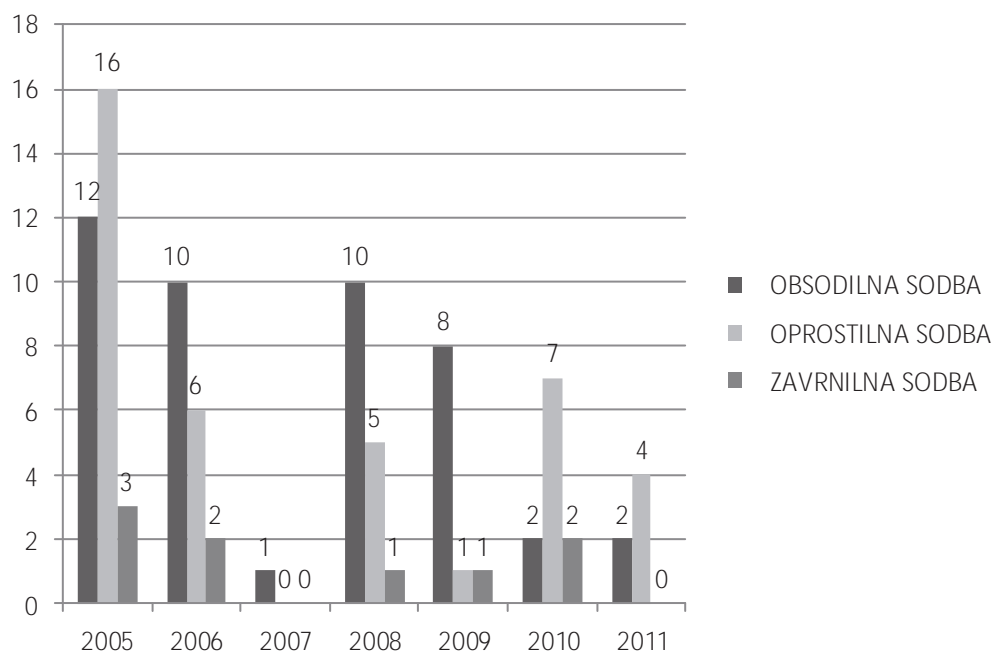


## LETNO ŠTEVILO ODSTOPOV, OVADB, OBTOŽNIH AKTOV IN SODB

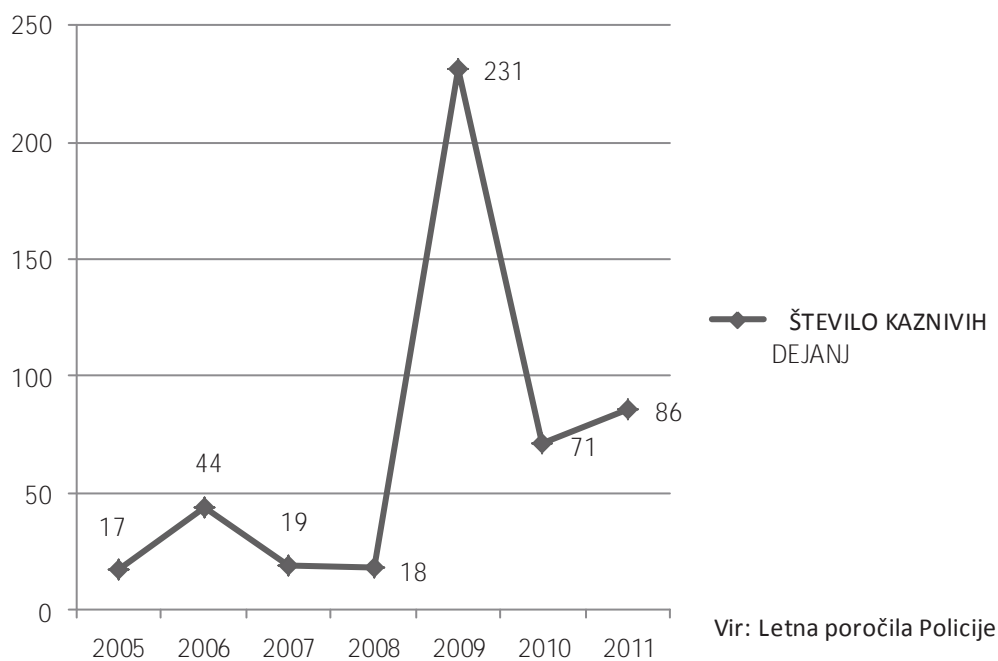




## PREGLED SODB V PRIMERIH KORUPCIJSKIH KAZNIVIH DEJANJ



## PREGLED KAZENSKIH OVADB POLICIJE V PRIMERIH KORUPCIJSKIH KAZNIVIH DEJANJ



Veliko število kaznivih dejanj v letu 2009 (231) gre pripisati enemu primeru administrativne korupcije, ki pa je imel za posledico več ovadb za istovrstna kazniva dejanja zoper isto osebo oziroma isto skupino oseb.

Kot zapisano, prikazani podatki kažejo na izjemen razkorak med percepcijo razširjenosti korupcije s strani prebivalstva in zelo visokim pripadom prijav na komisijo (celoviti podatki s tega področja so prikazani v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila) na eni strani ter majhnim številom pravnomočno zaključenih primerov pred pravosodnimi organi na drugi strani. Razlogi so različni in razprava o njih presega namen tega poročila, 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 velikih javnih naročil.

Ne glede na povedano je mogoče zaključiti, da je trend v kriminalitetni statistiki z vidika učinkovitosti odkrivanja in pregona vendarle pozitiven. Število ovadb in obtožnic se povečuje, predvsem pa je pomembno, da se povečuje število kompleksnih kazenskih postopkov, v katerih so med osumljenci in obtoženci tudi različni nosilci visokih javnih funkcij in osebe iz gospodarsko-finančne elite. V obdobju poročanja so bili tako zaradi korupcije ali s korupcijo povezanih dejanj obsojeni en državni tožilec in trije župani; v kazenskih ali predkazenskih postopkih so en sodnik, predsednik vlade, več bivših in sedanjih ministrov ter več županov. To je samo po sebi seveda vse prej kot razlog za zadovoljstvo, po drugi strani pa je razlog za zadovoljstvo to, da tudi kazensko-pravni sistem – čeprav z velikimi težavami – lahko identificira in procesira tovrstne primere.

Posebej velja izpostaviti delo Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU), ki je v letu 2011 podal predloge za začasno zavarovanje protipravno pridobljene premoženjske koristi v višini več milijonov evrov in pod usmerjanjem državnega tožilstva podal večje število ovadb v zahtevnih primerih gospodarskega in finančnega kriminala ter korupcije zoper osumljence, ki so bodisi (bili) nosilci javnih funkcij na državnem in lokalnem nivoju ali pomembnih položajev v gospodarstvu.

Koraki naprej so torej narejeni in napredek je

viden – tako v institucionalnem (ustanovitev in delovanje NPU in Specializiranega državnega tožilstva (SDT); njihovo tesnejše sodelovanje z drugimi pristojnimi organi, vključno z Davčno upravo RS (DURS), Uradom RS za preprečevanje pranja denarja (UPPD), Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK) ipd.) kot pravnem (sprejem Zakona o odvzemu protipravne premoženjske koristi, spremembe Zakona o kazenskem postopku z uveljavitvijo instituta priznanja krivde) smislu. To pa ne pomeni, da je napredek tudi optimalen. Prihaja z večletno zamudo, predvsem pa ni zadovoljiv v luči obsega in globine problema, ki ga v Sloveniji predstavljata gospodarski kriminal in (sistemska) korupcija. Ob tem smo zaradi širših družbenih in gospodarskih okoliščin soočeni še s tem, da po eni strani učinkovitost organov nadzora in pregona napreduje, četudi počasi, po drugi strani pa se opazno zmanjšuje nivo politične in pravne kulture ter zaupanje ljudi v institucije pravne države in integriteto nosilcev javnih funkcij. Dokler ne bosta oba trenda pozitivna, o resnem izboljšanju klime ne moremo govoriti. Poleg tega so institucije, ki v zadnjem času nosijo ključno breme preiskovanja in pregona tovrstnega kriminala (NPU, SDT) relativno nove in še ne v celoti konsolidirane. Potrebna je njihova dodatna krepitev, strokovna in operativna avtonomija in nevmešavanje politike.

Državni in občinski funkcionarji vključno z vodji političnih oziroma parlamentarnih strank, ki ne spoštujejo ali celo zavračajo in ne upoštevajo zakonitih odločitev sodišč in neodvisnih državnih nadzornih organov, občutno zmanjšujejo zaupanje v delovanje pravne države, s tem pa upočasnjujejo ali onemogočajo hitrejši in potreben kvalitativen preboj za napredek in nadaljnji razvoj, ki bo zagotavljal neodvisno, pošteno, nepristransko in učinkovito delovanje institucij pravne države, trajnostni razvoj demokracije in blaginje prebivalstva.

Funkcionarji, vodje političnih in parlamentarnih strank, morajo dosledno upoštevati in spoštovati postopkovne zahteve ter odločitve sodišč. Vsako ravnanje svojih kolegov, ki vzbuja vtis ali videz, da ni tako, morajo takoj in vsakokrat posebej javno grajati, se od takšnega, oblastnim funkcijam neprimerne, ravnanja ograditi ter javno izraziti pričakovanje, da se mora zakonite postopkovne in vsebinske odločitve sodišč in neodvisnih državnih nadzorstvenih organov spoštovati. V nasprotnem primeru morajo za ohranitev zaupanja v funkcijo in institucijo, v kateri takšen

funkcionar opravlja svoje delo, ter zaradi učinkovitega delovanja institucij pravne države tistega, ki te odgovornosti ni zmožen dojeti in sprejeti sam, javno pozvati/pozivati k odstopu ali začasnemu prenehanju opravljanja funkcije.

Nobena posamezna naloga ali posamični dnevni opravek pri izvajanju izvršilne ali druge funkcije

oblasti v demokratični družbi načeloma ni tako pomemben kot spoštovanje odločitev neodvisnih sodišč ter skrb, prizadevanje za uresničevanje sodnih odločitev in ravnanja, ki zagotavljajo in krepijo zaupanje v delovanje ter krepitev pravne države.

## Poudarki posameznih področij z ugotovljenimi izpostavljenimi korupcijskimi tveganji

### PODROČJE JAVNEGA NAROČANJA

Področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji še vedno predstavlja eno ključnih tveganj za korupcijo in nasprotje interesov. Komisija je v preteklem obdobju prejela veliko število prijav s tega področja. V večjem številu primerov so bili prijavitelji neizbrani ponudniki oziroma odvetniki po njihovem pooblastilu, anonimni prijavitelji ali pa so komisiji prijave v reševanje odstopili drugi organi. Kljub temu, da so bili očitki različni, pa je največ prijav vsebovalo sum kršitve načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki in enakopravne obravnave ponudnikov.

Bolj kot samo dejstvo, da naj bi bila kršena omenjena načela Zakona o javnem naročanju, je zaskrbljujoče to, da so predvsem znani prijavitelji izgubili (ne)upravičeno zaupanje v tiste institucije, ki po svoji funkciji nadzirajo porabo javnih sredstev. V svojih prijavah so prijavitelji oziroma ponudniki ob naročniku kritizirali predvsem njihove neposredno odgovorne, še bolj pa so bili prepričani, da ni več smiselno vlagati zahtevkov za revizije na Državno revizijsko komisijo, še zlasti zaradi visokih taks, ki bi jih morali plačati. Po drugi strani pa je komisija opazila tudi, da naročniki v primeru uspešnih pritožb ponudnikov na Državno revizijsko komisijo postopek javnega naročanja ustavijo z »izgovorom«, da zaradi spremenjenih okoliščin določeno javno naročilo ni več potrebno.

Kot zelo resen problem se je izkazalo tudi neplačevanje podizvajalcev s strani izbranih ponudnikov za izvedbo javnega naročila. Komisija je skozi prijave ugotovila, da so neizbrani ponudniki oziroma kandidati v samem postopku javnega naročanja opozorili naročnike, da določen kandidat še ni poravnal vseh obveznosti do svojih podizvajalcev pri izvedbi prejšnjih javnih naročanj. Zakon o javnem naročanju sicer naročniku izrecno ne nalaga dolžnosti, da take navedbe preveri, kljub temu pa to možnost ima. Vendar takega ravnanja, ki bi krepilo zaupanje v transparentno vodenje postopka, pri naročnikih žal ni bilo.

Enako resen očitek je tudi prepričanje prijaviteljev, da so razpisni pogoji pripravljene tako, da se omeji konkurenco oziroma je na ta način že vnaprej znano, kateri kandidat za oddajo javnega naročila bo izbran. Takšna koruptivna ravnanja posledično mečejo slabo luč na vsa druga javna naročanja, saj se tako med ponudniki kot širšo javnostjo ustvari občutek, da pri vsakem naročniku obstajajo t. i. »hišni izvajalci«.

Komisija že v poročilu za leto 2010 ugotavlja, da težavo predstavlja tudi izbor neustrez-

nih postopkov po Zakonu o javnem naročanju. Takšno ravnanje sicer ne vzbudi nujno suma korupcije, kljub temu pa vsaj vzbuja sum kršitve načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Pri tem želi komisija opozoriti na po njenem mnenju nekoliko pretirano uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave. Zakon o javnem naročanju predvideva sedem postopkov javnega naročanja, in sicer:

1. odprti postopek,
2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
3. konkurenčni dialog,
4. postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
5. postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
7. postopek oddaje naročila male vrednosti.

Zakon o javnem naročanju tudi jasno določa, v katerih primerih se lahko uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave. V grobem to pomeni:

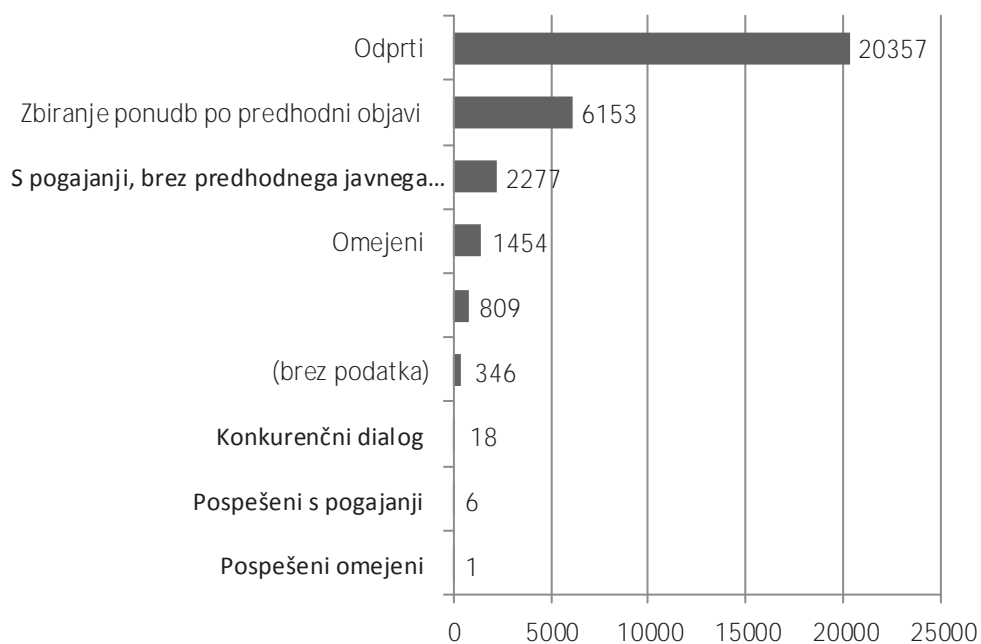
1. če se v postopku oddaje javnega naročila, v postopku oddaje naročila male vrednosti ali postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe oziroma nobene prijave;
2. če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik;
3. samo če je to nujno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju;
4. če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere dalje je treba objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije;
5. če naročnik v že začetem postopku javnega naročanja zaradi vloženega zahtevka za revizijo ne more pravočasno oddati javnega naročila, izvedba naročila pa je nujna tudi v tem obdobju.

Kljub temu po mnenju komisije podatki o oddanih javnih naročilih kažejo na obstoj resnih korupcijskih tveganj na tem področju pri posameznih državnih organih in poslovnih subjektih v lasti države ter na potrebo po temeljiti spremembi zakonodaje, ki opredeljuje postopke javnega naročanja.

Vrsta postopka	Vrednost	Leto	Število naročil
Odpri	125.269	2007	32
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	325.765	2007	28
Konkurenčni dialog	4.988.646	2008	2
Odpri	165.578.579	2008	2504
Omejeni	6.347.592	2008	277
S pogajanjem, brez predhodnega javnega razpisa	72.113.001	2008	243
S pogajanjem, s predhodnim javnim razpisom	46.869.660	2008	57
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	62.188.110	2008	627
	5.000	2008	1

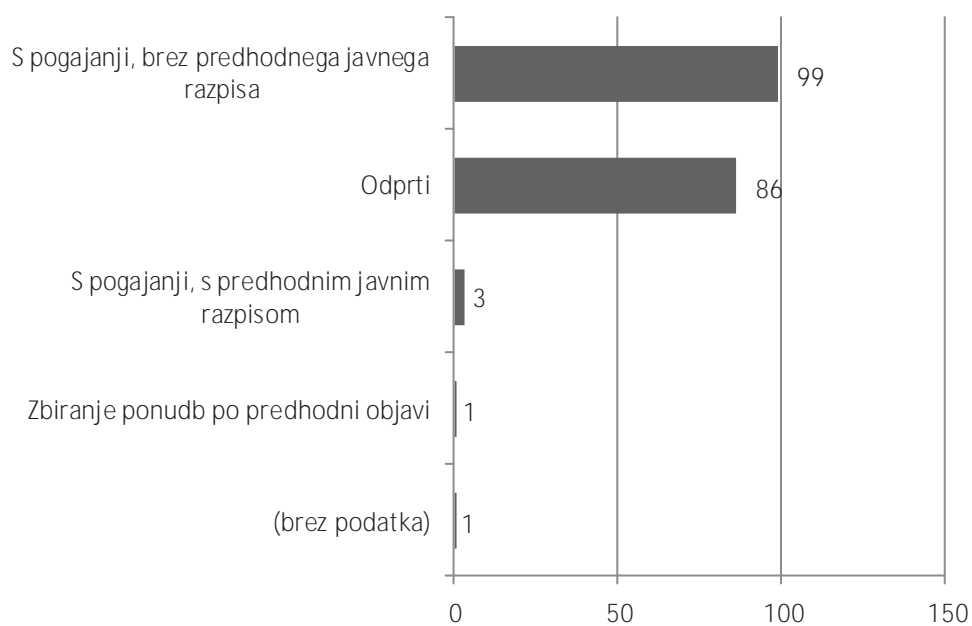
Vrsta postopka	Vrednost	Leto	Število naročil
Konkurencni dialog	9.657.296	2009	7
Odperti	1.562.290.977	2009	7811
Omejeni	131.584.092	2009	462
S pogajanji, brez predhodnega javnega razpisa	862.618.771	2009	896
S pogajanji, s predhodnim javnim razpisom	186.855.307	2009	274
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	15.509.0231	2009	2059
	350.150	2009	12
Konkurencni dialog	30.236.083	2010	7
Odperti	1.122.183.092	2010	7178
Omejeni	20.726.433	2010	529
Pospešeni s pogajanji	2.014.020	2010	5
S pogajanji, brez predhodnega javnega razpisa	26.0728.205	2010	820
S pogajanji, s predhodnim javnim razpisom	310.210.177	2010	391
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	204.540.340	2010	2484
	19.199.429	2010	162
Konkurencni dialog	22.204.724	2011	2
Odperti	440.732.763	2011	2832
Omejeni	3.227.298	2011	186
Pospešeni omejeni	47.032	2011	1
Pospešeni s pogajanji	478.732	2011	1
S pogajanji, brez predhodnega javnega razpisa	89.394.762	2011	318
S pogajanji, s predhodnim javnim razpisom	38.754.663	2011	87
Zbiranje ponudb po predhodni objavi	45.745.434	2011	955
	8.316.597	2011	171

#### STRUKTURA JAVNIH NAROČIL – SKUPAJ



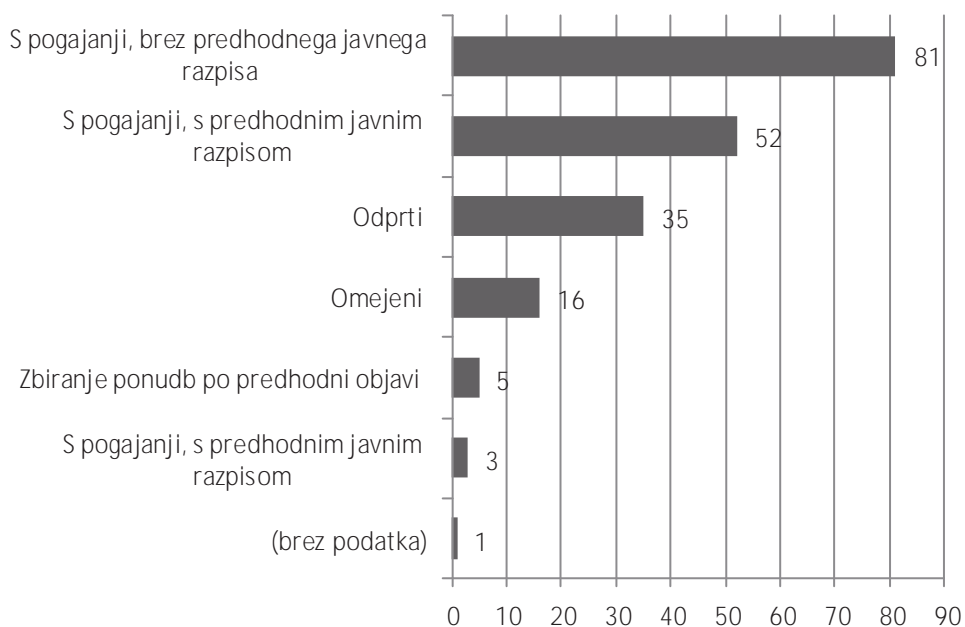
---

### STRUKTURA JAVNIH NAROČIL SŽ D.O.O.



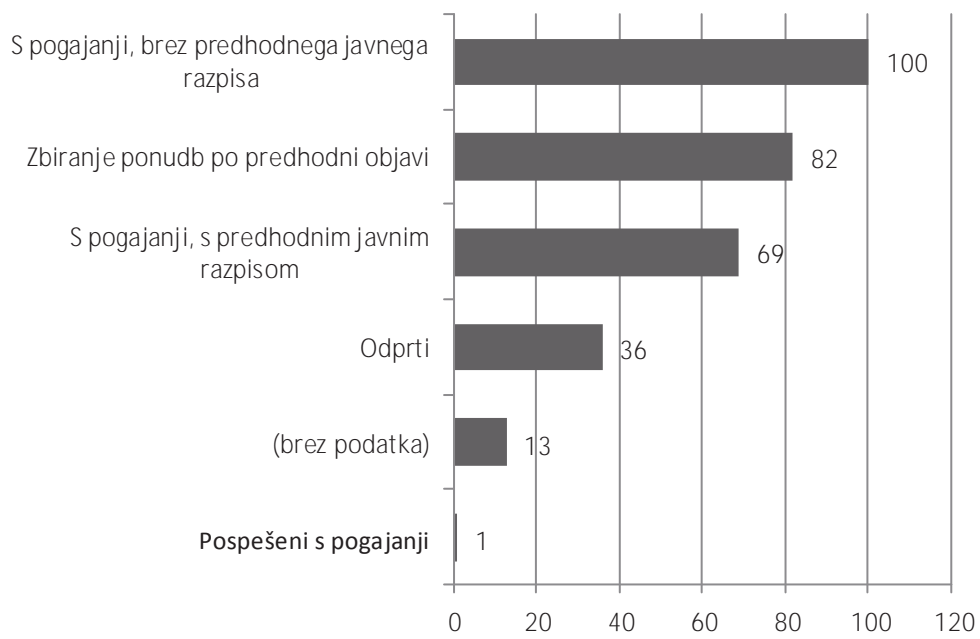
---

### STRUKTURA JAVNIH NAROČIL ENERGETIKA LJUBLJANA D.O.O.



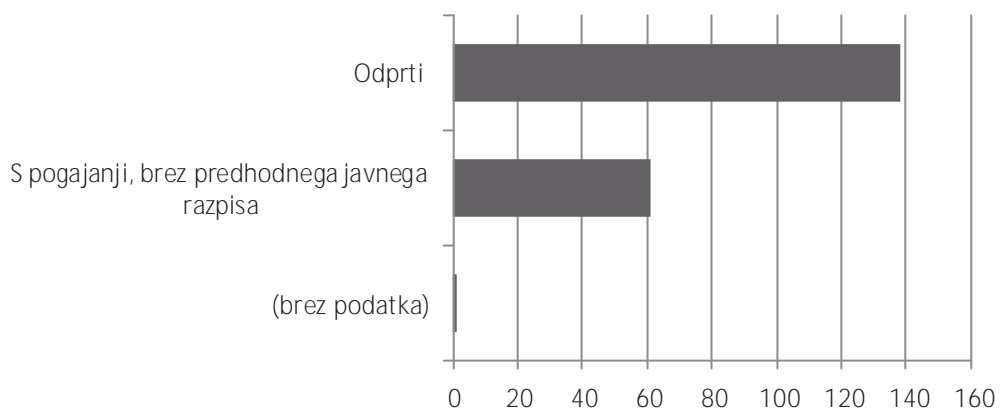
---

### STRUKTURA JAVNIH NAROČIL MESTNE OBČINE LJUBLJANA



---

### STRUKTURA JAVNIH NAROČIL MESTNE OBČINE MARIBOR



## **STRUKTURNI PROBLEMI PRI SPREJEMANJU IN SPREMINJANJU ZAKONOV, DRUGIH PREDPISOV IN SPLOŠNIH AKTOV**

Komisija je preprečevanju korupcije in obvladovanju korupcijskih tveganj pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov tudi v letu 2012 namenjala posebno pozornost. Poleg sprotnega nadzora nad lobiranjem in drugimi nejavnimi vplivi ter osveščanja in usposabljanja na tem področju (več o tem v razdelku lobiranje in v nadaljevanju prikazanih aktivnostih o izobraževanju ter usposabljanju) je v skladu s pristojnostmi po ZIntPK sama ali v sodelovanju s strokovno javnostjo in predstavniki civilne družbe spremljala zakonodajni postopek ter druge oblike sprejemanja predpisov in splošnih aktov.

Korupcija in korupcijska tveganja pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov (v nadaljevanju: normativno področje) v primerjavi s posamičnimi primeri objektivno predstavljajo hujšo nevarnost, ker so posledice večinoma sistemske narave. Ker na splošen in abstrakten način urejajo pravice, dolžnosti ter zakonite interese nedoločenega števila fizičnih in pravnih oseb, je zakon, drug predpis ali splošni akt z vgrajenimi (inherentnimi) tveganji korupcije široko odprt za kršitve in zlorabe s prav tako nepredvidljivimi posledicami in možnostmi za omogočanje ter pridobivanje neupravičene koristi, na drugi strani pa škoduje pravicam in interesom zakonitih upravičencev ali javnemu interesu. Oboje slabo vpliva na učinkovitost pravne države in pravno varnost, kot tudi na zaupanje ljudi v demokracijo, nosilce politične oblasti in javne institucije na državni ter lokalni ravni.

Posebno pozornost pri preprečevanju korupcije in obvladovanju korupcijskih tveganj na normativnem področju je komisija v letu 2012 namenila urejanju okolja in prostora ter razpolaganju z javnim premoženjem. Gre za področje, kjer je tako na državni kot na lokalni ravni tveganje za korupcijo izrazito veliko, ker je po izkušnjah s konkretnimi primeri to področje izpostavljeno velikemu številu zasebnih interesov in lobijev. Na drugi strani gre za strateška vprašanja, s katerimi je povezano kakovostno upravljanje z naravnim okoljem in življenjskim prostorom, z vodnimi viri in preskrbo s pitno vodo, z obdelovalno zemljo in domačo preskrbo s hrano. Glede tega se komisija dodatno sklicuje na obdobjo analizo prometa oziroma odtujevanja nepremičnin v javni lasti po letu 2007 (prikazano v preglednici v nadaljevanju), ko je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju ZPNačrt (Ur. l. RS, št. 33/2007 z dne 13. 4. 2007), kot tudi na ugotovitve Računskega sodišča RS v Prečni reviziji ravnanja mestnih občin Murska Sobota, Ljubljana in Nova Gorica v letih 2007–2010, kjer med drugim ugotavlja, da so občine v analiziranih letih odtujile za 96.908.508 evrov več nepremičnega premoženja, kot so ga pridobile (kar znaša na primer 4,4 odstotke vseh prihodkov občin v letu 2010). Pri tem je Računsko sodišče RS Mestni občini Nova Gorica izreklo mnenje s pridržkom, občinam Ljubljana in Murska Sobota pa negativno mnenje.<sup>1</sup>

Čeprav so podatki v preglednici rezultat orientacijske (eksemplifikativne) analize, prikaz odtujenih površin in pretoka denarja iz tega naslova skupaj z dejstvom, da je bil promet z nepremičninami v javni lasti v navedenem obdobju deležen različnih protipravnih ravnanj, kaznivih dejanj in korupcije, katerih storilci so tudi posamezniki iz vrst javnih oziroma političnih funkcionarjev, je utemeljena ocena, da je na tem področju

<sup>1</sup> <http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/1/223AA1A8F029C392C12579B8004D9E65>.



visoka stopnja tveganja nezakonitega lobiranja in nejavnih vplivov, na drugi strani pa politične- in drugih oblik sistemske korupcije pri zakonodajnih posegih v okolje in prostor. Nenazadnje – teži in posledice prepletanja javnih oziroma političnih funkcij s korupcijsko in kriminalitetno problematiko na tem področju je zaznal sam Državni zbor RS, tako z uvedbo parlamentarnih preiskav kot z drugimi instituti političnega nadzora. Glede na podatke v spodnji preglednici je z vsem tem utemeljena potreba tudi po reviziji posameznih primerov, kjer so podani razlogi za sum, da so bile nepremičnine v javni lasti kmalu po odtujitvi predmet nadaljnje preprodaje (t. i. kolobarjenja). Zato bo komisija v letu 2013 obvladovanju tveganj politične korupcije ter drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj na tem področju namenila dodatno pozornost.

Leto	Število prodaj zemljišč	Površina v m <sup>2</sup>	Skupna vrednost v EUR
2007	1591	3.167.898	171.605.954,87
2008	1631	4.713.127	107.259.545,38
2009	1623	2.966.036	43.190.261,28
2010	2151	24 741.247	419.194.067,87
2011	1177	2 925 373	17.415.502,57
<b>Skupaj</b>	<b>8173</b>	<b>38 513 681</b>	<b>758.665.331,97</b>

Prikaz prometa nepremičnin v javni lasti, obdobje 2007–2011<sup>2</sup>

Komisija ocenjuje, da so bili zakonodajni posegi na področju urejanja okolja in prostora leta 2012 problematični tudi zaradi onemogočanja demokratične participacije v zakonodajnem postopku s poskusi izključevanja stroke, civilne družbe in zainteresirane javnosti ter z nekritičnim zavračanjem strokovnih mnenj pri sprejemanju t. i. nujnih zakonodajnih sprememb. Pri tem so se bodisi predlagatelji ali sam zakonodajalec pod pretvezo interesov varnosti ali obrambe države, odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države prek še sprejemljivih meja politične diskrecije, posluževali izjem nujnega zakonodajnega postopka, ne da bi bilo to v zakonodajnem gradivu ali zakonodajnem postopku prepričljivo utemeljeno.

Z mnenjem št. 0071-18/2012 z dne 26. 6. 2012 glede zakonodajnih sprememb okoljske in prostorske ureditve je komisija obvestila Državni zbor RS, Vlado RS in zainteresirano javnost o razlogih, zaradi katerih je že takrat ocenila, da je paketno spreminjanje zakonodaje po nujnem zakonodajnem postopku neustrezno, med drugim zaradi kršitev obveznosti države, da v zakonodajnem postopku spoštuje mednarodne in domače standarde demokratične participacije in transparentnosti. V obrazložitvah je komisija opisala in utemeljila, zakaj je v smislu preprečevanja korupcije in obvladovanja korupcijskih tveganj potrebno, da zakonodajalec sporne predloge zakonov zadrži in omogoči javno razpravo, jasne roke in vsebinsko utemeljene obrazložitve zakonskih rešitev.<sup>3</sup>

Komisija je sicer bila povabljen k sodelovanju na seji enega od delovnih teles Državnega zbora RS, na kateri je potekala obravnava predmetnega zakonodajnega gradiva, vendar predlogi in opozorila na korupcijska tveganja niso bili deležni odziva – ne predlagateljev in ne zakonodajalca. Kljub vsem opozorilom komisije, stroke in drugih subje-

<sup>2</sup> Analizo je komisija opravila v sodelovanju z GURS in zajema prodajo zemljišč s strani občin v obdobju 1. 1. 2007–31. 12. 2011.

<sup>3</sup> Mnenje komisije št. 0071-18/2012 z dne 26. 6. 2012; [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-18-2012-1%20%20%20%200002\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-18-2012-1%20%20%20%200002(1).pdf).

ktov zainteresirane javnosti so bile spremembe prostorske ureditve sprejete z novelo Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B). Da so bila opozorila komisije utemeljena, pa je kmalu potrdil sam zakonodajalec, saj je skupina poslancev le dober mesec po objavi ZPNačrt-B (Ur. l. RS, št. 57/2012 z dne 27. 7. 2012) vložila predlog novele ZPNačrt-C (Ur. l. št. 109/2012 z dne 31. 12. 2012).

Sklicujoč se na ugotovitve in stališča, ki jih je zapisala v navedenem mnenju (št. 0071-18/2012/1, 26. 6. 2012), je komisija ponovno, z dopisom št. 0071-18/2012-2 z dne 26. 11. 2012, obvestila vodstvo in člane pristojnega delovnega telesa Državnega zbora RS o razlogih, zaradi katerih je ocenila, da predlog ZPNačrt-C dodatno odpira pot tvegani zakonodajni politiki, ko hitri in ne dovolj pretehtani predlogi zakonov, sprejeti po nujnem postopku, predstavljajo grožnjo pravni varnosti, kot taki pa imajo vgrajena (inherentna) tveganja sistemske korupcije. Komisija je ob tem poudarila, da novela ZPNačrt-C povečuje korupcijska tveganja tudi v lokalnem okolju, ker z izjemami nasprotuje uveljavljeni praksi prostorskega načrtovanja in občinske politike pri sprejemanju občinskih prostorskih aktov. Slednji imajo določen ter uveljavljen namen in cilj, obliko in način sodelovanja zainteresirane javnosti pri njihovem sprejemanju in spreminjanju. Izjeme, ki so z ZPNačrt-B in ZPNačrt-C postale pravilo, vpliv javnosti in stroke praktično izključuje. S tem, ko je vloga demokratične javnosti in stroke zanemarjena v samem zakonodajnem postopku, je zakon že v izhodišču okrnjen pri transparentnosti in javnem nadzoru, ki je ključna sestavina pravice sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev, zajamčene v 44. členu Ustave Republike Slovenije. Z drugimi besedami, zakon ima vgrajena (inherentna) korupcijska tveganja, ki po izkušnjah konkretnih primerov na področju okolja in prostora dokazano vodijo v politično korupcijo, kazniva dejanja, druga nezakonita in neetična ravnanja, katerih storilci so dokazano tudi politični in drugi javni funkcionarji.

Iz enakih razlogov preprečevanja politične korupcije in obvladovanja sistemskih korupcijskih tveganj je komisija z mnenjem seznanila poslanske skupine in javnost v zvezi z zakonodajnim postopkom za sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o stvarnem premoženju države in lokalnih samoupravnih skupnosti (ZSPDSLS-A, Uradni list RS, št. 75/12, 5. 10. 2012).<sup>4</sup>

Glede preprečevanja korupcije in obvladovanja korupcijskih tveganj na področju podzakonskih predpisov in splošnih aktov, je komisija na podlagi analize normativnega in institucionalnega okolja v razmerju med državo in lokalno samoupravo ugotovila, da strateška tveganja povzročata množica predpisov, ki niso vsebinsko konsistentni, neredko pa so medsebojno neusklajeni, pri čemer je najbolj problematična prav prostorska ureditev.<sup>5</sup> Na drugi strani podatki, ki jih je na podlagi lastnih zaznav in prečne analize pridobila od upravnih enot, kažejo, da so občinski predpisi pogosto zastareli, nekaterih primerih, ki jih je medtem odpravilo sodišče, kažejo, da se lokalna politična oblast poslužuje t. i. obvezne razlage, pri čemer prihaja do očitnih zlorab politične diskrecije in posledično kršitev načela ustavnosti in zakonitosti občinskih splošnih aktov.<sup>6</sup> V zvezi s

<sup>4</sup> Mnenje KPK, št. 0071-31/2012, 21. 9. 2012; <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-31-2012-1.pdf>.

<sup>5</sup> Osnutek poročila o sistemskem nadzoru – v usklajevanju; Sklep KPK, št. 0600-1/2012, 5. 4. 2012.

<sup>6</sup> Krepitev integritete in preprečevanje korupcije na področju dela upravnih enot, uresničevanje dogovora, splošna ocena in predlogi – delovno poročilo; št. 06289-3/2012-2 01004, 2. 3. 2012.

prostorskimi predpisi je komisija na podlagi podatkov pristojnih služb tedanjega Ministrstva za okolje, pridobljenih koncem leta 2011, dodatno ugotovila, da občine prostorske predpise (pre)pogosto spreminjajo, pri čemer je za navidezno tehničnimi popravki ali obveznimi razlagami prikrit namen spremeniti ali prilagoditi prvotni namen in z naknadnimi spremembami predpisa oziroma splošnega akta zadostiti posamičnim interesom. Zaradi ugotovljenih primerov in s tem izrazitosti korupcijskih tveganj pri vsebinskem spreminjanju prostorskih aktov pod pretvezo tehničnih popravkov in obvezne razlage je komisija v letu 2012 sprejela načelno mnenje, v katerem je posebej opozorila na to problematiko.<sup>7</sup>

V povezavi s primeri korupcije in korupcijskih tveganj pri sprejemanju in spreminjanju občinskih predpisov (odlokov) je komisija tudi z analizo nekaterih odločb Ustavnega sodišča RS potrdila, da politična diskrecija občinskega sveta in župana pri t. i. naknadni obvezni razlagi dejansko predstavlja izrazito korupcijsko tveganje. Primeroma navajamo odločbo št. U-I-34/99, v kateri je Ustavno sodišče RS med drugim opozorilo: »Obvezna razlaga predpisa občinskega sveta, s katero občinski svet ne pojasnjuje svojega predpisa, temveč ga po vsebini spreminja oziroma dopolnjuje, ni obvezna razlaga, ampak sprememba predpisa. Ker je bila takšna razlaga odloka o zazidalnem načrtu sprejeta po običajnem postopku in ne po postopku, ki ga za spremembo prostorskih izvedbenih aktov predpisuje zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, je v neskladju s tem zakonom. Župan po Zakonu o lokalni samoupravi ni pristojen za razlago predpisov občinskega sveta, zato se njegova razlaga takega predpisa ne šteje za predpis in se ne sme uporabljati«. V odločbi št. U-I-7/09: »Obvezna razlaga predpisa občinskega sveta, s katero občinski svet ne pojasnjuje svojega predpisa, temveč ga po vsebini spreminja oziroma dopolnjuje, ni obvezna razlaga, ampak sprememba predpisa. Ker je bila takšna razlaga Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih sprejeta po običajnem postopku in ne po postopku, ki ga za spremembo prostorskih izvedbenih aktov predpisuje Zakon o prostorskem načrtovanju, je v neskladju s tem zakonom«.

**Politična diskrecija občinskega sveta in župana pri t. i. naknadni obvezni razlagi občinskih predpisov predstavlja izrazito korupcijsko tveganje.**

Toda opisane kršitve pri občinskih predpisih se kljub vsemu ponavljajo, tako kot izhaja na primer iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-65/11 z dne 19. 9. 2012: »Občina načrtuje prostorski razvoj na svojem območju samostojno v okviru Ustave in zakonov s prostorskimi akti. Postopek priprave in sprejetja prostorskih aktov je zaradi zahtevnosti usklajevanja različnih interesov v prostoru določen z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Odločitve o prostorskem razvoju občine sprejema občinski svet kot najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Določba 39. člena Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih v Občini Vipava, ki ureja pristojnost župana, da s svojim soglasjem ob predhodnem soglasju občinskega sveta odloča o načrtovanju posegov v prostor in prostorskih ureditev, je zato v neskladju s prvim odstavkom 29. člena Zakona o lokalni samoupravi in določbami Zakona o prostorskem načrtovanju, ki urejajo sprejem občinskih prostorskih aktov. Posledično je Odlok v neskladju tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave«.

Primerjava opisanih kršitev s 1. točko 4. člena ZIntPK, ki določa, da je korupcija vsaka

<sup>7</sup> Sistemska načelno mnenje, spreminjanja prostorskih aktov z redakcijskimi oz. tehničnimi popravki: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemska%20na%C4%8Delno%20mnenje%20in%20priporo%C4%8Dilo%20C5%A1t%20202012.pdf>.

kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb, storjena zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega, že na prvi pogled kaže, da so storjene z zlorabo politične diskrecije in kot take imajo vse znake politične korupcije. Ob vseh navedenih ugotovitvah v tem delu poročila samo še dodatno opozarjajo na kritičnost korupcijskih tveganj pri sprejemanju in spreminjanju zakonov, drugih predpisov ter splošnih aktov na državni in lokalni ravni. V povezavi s tem so zaznana tveganja, katerih vzroki so v sistemski neuskklajenosti med državo in lokalno skupnostjo ter neodzivnosti pristojnih ministrstev ter njihovih služb pri zagotavljanju strokovne pomoči in nadzora nad lokalno samoupravo. Skupne ugotovitve glede razmerja med občinami in upravnimi enotami kažejo, da je sicer sodelovanje med njimi zgledno, problemi, ki jih oboji občutijo, pa imajo iste sistemske vzroke, ki se kažejo v slabih predpisih in slabem medinstitucionalnem sodelovanju nekaterih resornih ministrstev ter njihovih služb, ki so zadolžene za strateško podporo lokalni samoupravi in upravnim enotam. Slednje je ugotovilo tudi Računsko sodišče RS,<sup>8</sup> na isti problem pa je že pred leti opozarjala tedanja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.<sup>9</sup>

#### **PREPREČEVANJE KORUPCIJE IN OBVLADOVANJE KORUPCIJSKIH TVEGANJ PRI IMENOVANJU JAVNIH FUNKCIONARJEV IN DRUGIH ODGOVORNIH OSEB V JAVNEM SEKTORJU NA PODLAGI POLITIČNE ALI POSLOVNE DISKRECIJE**

Problem korupcije in korupcijskih tveganj pri imenovanjih javnih funkcionarjev in drugih odgovornih oseb v javnem sektorju na podlagi t. i. proste presoje in vrednostnih ocen politične ali poslovne diskrecije je bil prepoznani in ocenjen kot izrazita potencialna nevarnost že v zakonodajnem postopku sprejema ZIntPK. V obrazložitvah predlaganih zakonskih rešitev je v tej povezavi zapisano: »V Sloveniji se prav tako soočamo z razvojem interesnih skupin in njihovega vplivanja in pritiski na odločevalce tako v političnih institucijah kot tudi na uradnike oziroma zaposlene v javni upravi in širše v celotnem javnem sektorju, kar ob normativni neurejenosti tega področja in neizoblikovani kulturi lobiranja tega sicer za razvoj javnih politik zelo pomembnega dela demokratičnega delovanja predstavlja za našo državo veliko potencialno nevarnost, tako pojava nezaželenih oblik delovanja lobijev kot širjenja korupcije in klientelizma. S tem pa se nevarno zamajajo stebri integritete posameznikov in institucij, v katerih ti delujejo oziroma so zaposleni. V tem kontekstu ne gre zanemariti tudi težnje vplivati na imenovanje državnih uradnikov na vse več hierarhičnih ravneh in s tem uveljavljati svoj vpliv na oblikovanje politik, med drugim tudi prek stikov z državnimi uradniki.«<sup>10</sup>

Komisija je tudi v letu 2012 zaznala primere, ko pri imenovanju javnih funkcionarjev in drugih odločitvah, sprejetih na podlagi politične ali poslovne diskrecije v javnem sektorju, prihaja do kršitev dolžnega ravnanja z znaki korupcije, nasprotja interesov, drugih

<sup>8</sup> Računsko Sodišče RS, revizijsko poročilo, Ureditev področja občin št. 320-17/2010/110 z dne 5. 3. 2012: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine\\_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf).

<sup>9</sup> Dokument Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Informacija o zagotavljanju strokovne pomoči občinam in izvajanju pristojnosti ministrstev za nadzor zakonitosti dela občinskih organov – predlog za obravnavo, poslan Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije dne 18. 12. 2005.

<sup>10</sup> Vlada RS, Predlog Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije – prva obravnavo, EVA:2009-3111-0031, št. 00714-6/2010/10, 25. 2. 2010.

nezakonitih in neetičnih ravnanj. Na razsežnost tega problema v smislu posledic političnih povezav in škodljive prakse političnega imenovanja članov nadzornih svetov na produktivnost ter uspešnost poslovanja slovenskih podjetij in zniževanje zaupanja javnosti v institucije javnega sektorja je komisija opozorila že v predhodnih poglavjih tega poročila. K temu komisija dodaja povzetke konkretnih primerov, ki na eni strani kažejo sum zlorab politične diskrecije, na drugi pa opozarjajo, da sodno varstvo pri kršitvah zakonitosti in pri oškodovanju javnega interesa s tovrstnimi zlorabami zaradi zakonskih omejitev ni mogoče; za druge mehanizme nadzora, opozoril nadzornih institucij in javnosti na sporne odločitve politične in poslovne diskrecije pa se kršitelji spričo nizke ravni politične kulture in integritete večinoma niti ne zmenijo – namesto da bi jih spoštovali, se odgovornosti v nedogled izogibajo celo tako, da nadzorne institucije države in demokratske javnosti diskreditirajo.

Zaradi suma kršitev zakonitosti v delu področnega zakona, ki ureja preprečevanje nasprotja interesov, in posledično ogrožanja javnega interesa s korupcijskimi tveganji, je komisija v letu 2012 Državnemu pravobranilstvu RS predlagala, da kot zastopnik javnega interesa vložijo tožbo v upravnem sporu zoper Sklep Državnega zbora RS o imenovanju članov Sveta Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO) (Ur. l. RS, št. 23/2012 z dne 26. 3. 2012). V postopku preverjanja suma korupcije je namreč ugotovila, da je bila najmanj v enem primeru predlaganih in imenovanih članov kršena 3. alineja 10. a člena Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (ZLPLS; Ur. l. RS, št. 44/1996, 47/1997, 102/2007, 26/2011, 109/2011). Nato je predlog za vložitev tožbe dopolnila z novimi dejstvi v isti zadevi. Upravno sodišče je tožbo zavrlo. Ugotovilo je namreč, da gre za akt, ki sodi v kategorijo aktov, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti. Po določbi 3. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) sodno varstvo v upravnem sporu za takšne odločitve ni predvideno. Zoper tiste akte, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil, sodno varstvo ni dovoljeno.

V zvezi z imenovanji na podlagi politične diskrecije je komisija v letu 2012 obravnavala tudi primer, ko je bila na funkcijo v. d. generalnega direktorja Direktorata za šport na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport imenovana oseba, čeprav je bila v istem času na položaju direktorja Fundacije za financiranje športnih organizacij v RS (v nadaljevanju: FŠO). Ker ocena nezdržljivosti položaja v. d. generalnega direktorja direktorata ni v pristojnosti komisije – ZIntPK namreč ureja nezdržljivost le za funkcionarje, ne pa tudi za člane organov (javno)pravnih subjektov in uradnike na položaju – je komisija ocenila, da se oseba zaradi zasedanja na vsebinsko sorodnih področjih lahko znajde v okoliščinah nasprotja interesov.

Podobne vzroke korupcijskih tveganj, povezane z nezdržljivostjo in nasprotjem interesov, je komisija zaznala tudi v številnih drugih primerih imenovanja na podlagi odločitve diskrecijske narave. V zvezi s tem je 3. 7. 2012 komisija sprejela dve sistemski načelni mnenji (št. 06211-9/2012/23 in 06211-9/2012/24), v katerih je podala priporočila, kako naj ravnajo institucije, da v razmerah, ko se korupcijskim tveganjem iz tega naslova objektivno ne morejo izogniti, tveganja spremljajo in obvladujejo ter tako preprečujejo, da ta ne prerastejo v konkretne primere in posledice korupcije. Primeri in javno dostojno

pne informacije o t. i. političnih kvotah in imenovanjih na podlagi politične diskrecije kažejo, da se problematika korupcijskih tveganj na tem področju le še stopnjuje.

V sistemskem mnenju št. 06211-9/2012/23 je komisija povzela svoje ugotovitve iz konkretnih primerov, saj se v zvezi z imenovanji v različne komisije, svete, delovne skupine in druga posvetovalna ali strokovna telesa, v katerih sodelujejo zunanji člani, pogosto srečujemo s korupcijskimi tveganji iz naslova nasprotja interesov. Čeprav gre za časovno omejena imenovanja, člani v večini primerov delujejo odplačno (na primer sejnine ali pogodbeno razmerje). Obenem gre za delovna telesa in podobno, katerih člane imenujejo organi javnega sektorja (na državni ravni ali na ravni lokalne samouprave), njihovo delo pa ima neposreden (na primer projektna, finančna in kadrovska vprašanja) ali posreden (na primer priprava predlogov, strokovnih mnenj in podobno) vpliv na odločanje v sklopu izvajanja javne funkcije ali službe.<sup>11</sup>

Sistemsko načelno mnenje št. 06211-9/2012/24 se sklicuje na vprašanja, prijave in postopke, katerih predmet so primeri prakse, ko člani svetov javnih zavodov pri odločanju v povezavi z izbiro/imenovanjem oseb na različne funkcije in položaje oziroma pri dajanju soglasij k imenovanjem na posamezne funkcije in položaje glasujejo zase ali za povezane osebe (na primer družinske člane ali osebe, s katerimi imajo neposredne osebne, poslovne ali politične stike). Gre za dokaj razširjeno prakso v javnem sektorju (še posebej v zavodih s področja šolstva, okolja, kulture in zdravstva). Podobna in nekoliko manj razširjena je praksa, ko člani svetov zavodov in drugih kolektivnih organov sodelujejo pri obravnavi oziroma odločanju o dodeljevanju sredstev ali potrjevanju projektov, glede katerih imajo sami, njihovi družinski člani ali z njimi povezane osebe zasebni interes.<sup>12</sup>

V vseh opisanih primerih gre za prakso, kjer se s političnimi imenovanji in drugimi odločitvami diskrecijske narave po nepotrebnem ustvarjajo razmere, ki objektivno predstavljajo korupcijska tveganja nasprotja interesov, klientelizma, nepotizma. Med njimi so primeri, ki jih je prepoznala tudi javnost in se nanje odziva z izražanjem javnega nestrižanja in nezaupanja v politične odločevalce ter institucije na državni in lokalni ravni. Posamični primeri, ko so bile osebe, politično imenovane na položaje v javnem sektorju, obsojene v kazenskem postopku, ker so zlorabile položaj, na katerega so bile imenovane ali so bile zaradi razlogov nezakonitega in neetičnega ravnanja s položaja razrešene, le še dodatno poudarjajo potrebo po učinkovitejšem nadzoru, višji ravni etike in integritete, kot tudi odškodninski in drugi odgovornosti samih odločevalcev za kršitve in zlorabe politične ali drugih oblik diskrecijskega odločanja.

Komisija se zaveda, da je že zaradi ozemeljske majhnosti države težko zagotavljati idealne razmere in povsem izključiti korupcijska tveganja pri političnih imenovanjih ter drugih odločitvah diskrecijske narave. Takrat, ko se temu ni mogoče izogniti, bi bilo treba razloge za imenovanje utemeljiti, neizogibna tveganja pa obvladovati z dejansko uporabo načel in institutov ZIntPK: integriteta, transparentnost, odgovornost pri preprečevanju korupcije in nasprotja interesov. Komisija bo tudi v prihodnje vprašanjem

---

<sup>11</sup> <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/dopolnjeno%20sistemsko%20na%C4%8Delno%20mnenje%20183.pdf>.

<sup>12</sup> <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/06211-9-2012-24%20%20%200003.pdf>.

tovrstnih tveganj namenjala ustrezno pozornost. S tem namenom je komisija v letu 2012 začela in bo v začetku leta 2013 organizirala javni posvet s predstavniki pravne stroke, kako v prihodnje vzpostaviti učinkovitejši nadzor nad politično diskrecijo in tako učinkoviteje preprečevati ter obvladovati tveganja korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj, na drugi strani pa s tem spodbujati integriteto in zaupanje javnosti v državne institucije ter njihove odločitve.

### **ODŠKODNINSKE TOŽBE PROTI DRŽAVI IN KORUPCIJSKA TVEGANJA V SISTEMU SODNIH IN IZVENSODNIH PORAVNAV**

Na podlagi ugotovitev Računskega sodišča RS v revizijskem poročilu o smotnosti sodnih in izvensodnih poravnav v postopkih, ko je država tožena stranka oziroma je udeleženka v sporu<sup>13</sup>, v katerem opozarja tudi na dejavnike, ki predstavljajo tveganja za učinkovitost celotnega sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije, je komisija koncem leta 2011 pripravila in Državnemu pravobranilstvu RS poslala oceno korupcijske izpostavljenosti. Z oceno in obrazložitvami se je komisija pridružila pozivu obeh državnih organov, Računskega sodišča RS in Državnega pravobranilstva RS, naslovljenemu Vladi RS, v pričakovanju, da bodo vsaj v letu 2012 vzpostavljeni nujno potrebni pogoji za odpravo pomanjkljivosti oziroma učinkovito obvladovanje tveganj v sistemu in postopkih sodnih ter izvensodnih poravnav.

Med poglavitnimi dejavniki tveganj je že Računsko sodišče RS v navedeni reviziji ugotovilo, da Vlada RS ni določila kriterijev za sklepanje poravnav, uresničevanje nalog in odgovornosti posameznih organov, ki v tem postopku sodelujejo, ter za izmenjavo informacij, ki bi si jih morali izmenjati organi. Ob neenotni in z gledišča transparentnosti praktično neobvladljivi praksi ministrstev, ki si različno razlagajo določila Sklepa o ustanovitvi, nalogah in sestavi komisije Vlade RS, je tudi sodelovanje z Državnim pravobranilstvom RS prepuščeno praksi posameznih ministrstev, tako v razmerju do Državnega pravobranilstva RS kot v razmerju med ministrstvi in njihovimi organi v sestavi. Poleg tega je še vrsta tehtnih ugotovitev Računskega sodišča RS in Državnega pravobranilstva RS, za katere komisija v skladu s svojimi pristojnostmi ocenjuje, da predstavljajo izrazito tveganje za korupcijo in oškodovanje javnih finančnih sredstev. Računsko sodišče RS je sicer za izboljšanje stanja podalo več priporočil, ki so bila večinoma izvedena med revizijo. Na drugi strani ugotovitve v poročilu Državnega pravobranilstva RS o še vedno previsokih zneskih odškodnin na podlagi izvensodnih poravnav in neuresničevanju priporočil Računskega sodišča RS v postopkih sklepanja poravnav, na katere prav tako ni ustreznih odgovorov, kažejo, da so visoka tveganja korupcije, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj v sistemu in postopkih sodnih ter izvensodnih poravnav še vedno prisotna. Ker je ugotovila, da je stanje v letu 2012 enako ali še slabše, komisija meni, da je za urejanje problemov in korupcijskih tveganj na tem področju potrebno, da se z njimi podrobneje seznanijo pristojno delovno telo Državnega zbora RS in po svoji presoji oceni tudi potrebo po ugotavljanju dejanskega stanja in (politične) odgovornosti.

### **SISTEMSKI NADZOR IN PREČNE ANALIZE KORUPCIJSKIH TVEGANJ V RAZMERJU MED DRŽAVO IN LOKALNO SKUPNOSTJO**

Zaradi kritične izpostavljenosti okolja in prostora tveganjem politične ter drugih vrst systemske korupcije, o katerih je poročala že v letu 2010, natančneje pa jih je zaradi

<sup>13</sup> Računsko sodišče RS: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/6586E3838A42D1E7C12573D700331C5E>.

neločljivosti celovito obravnavala v tem letnem poročilu, je komisija v skladu z ZIntPK leta 2011 zasnovala metodologijo, v letu 2012 pa izvedla sistemski nadzor nad uresničevanjem ZIntPK. Sistemski nadzor je natančneje urejen v Poslovniku Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 24/2012). Poslovnik določa, da sistemski nadzor zajema ravnanje organov, funkcionarjev, javnih uslužbencev in drugih deležnikov pri uresničevanju strateških ciljev, določenih v 1. členu ZIntPK, zlasti pa preverjanje uresničevanja zakonskih določb o:

- protikorupcijski klavzuli pri sklepanju pogodb;
- omejitvah poslovanja;
- zaščiti prijaviteljev in drugih oseb, kadar so zaradi razkrivanja korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj izpostavljeni nasilju, trpinčenju, nadlegovanju ali drugim pritiskom;
- sprejemanju daril, poročanju o premoženjskem stanju, nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo ali članstvom ali dejavnostjo v organih pravnih oseb;
- integriteti in dolžnem izogibanju nasprotju interesov;
- lobiranju in drugih vplivih na odločitve v zadevah javnega pomena;
- načrtih integritete in uresničevanju ukrepov iz akcijskega načrta.

Osnovni namen sistema nadzora je svetovanje in strokovna pomoč pri uresničevanju ZIntPK. Če pa komisija med izvajanjem sistema nadzora zazna konkretne razloge za sum korupcije, kaznivih dejanj ali drugih kaznivih ravnanj, se obravnava nadaljuje v posebnem postopku po ZIntPK ali po drugih področnih zakonih in pristojnih organov, v primeru kaznivih dejanj denimo policije ali državnega tožilstva. Nekatere ugotovitve iz osnutka poročila prvega sistema nadzora, ki je še v usklajevanju, so navedene v predhodnem delu tega poročila o preprečevanju korupcije pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov. Ko bo postopek usklajevanja sistema nadzora zaključen, bo komisija dokončno poročilo poslala Državnemu zboru RS, ključne ugotovitve in priporočila pa bo objavila tudi na svojih spletnih straneh.

Na podlagi dejstev, ki jih je komisija ugotovila s skupno primerjavo podatkov sistema nadzora, prečnih analiz revizijskih poročil v lokalnem okolju ter analize integritete in preprečevanja korupcije na področju dela upravnih enot, je v letu 2012 določila tudi nekatere druge dejavnike, ki zboljšavami lahko bistveno pripomorejo pri preprečevanju in obvladovanju – upravljanju tveganj korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj s celostnim pristopom na sistemski ravni. Gre za sistemsko (strateško) vprašanje postopne integracije načrta integritete na eni ter sistema notranjih kontrol in nadzora na drugi strani. Na ta način je po mnenju komisije, ki temelji na navedenih ugotovitvah sistema nadzora in prečnih analiz, mogoče in potrebno optimizirati postopke, znižati stroške sistemskih orodij in storitev, ki jih na tem področju za javni sektor odplačno opravljajo zunanji izvajalci. Vse skupaj pa bi prispevalo tudi k transparentnosti postopkov ter odpravi administrativnih ovir in stroškov, ki nastajajo zaradi podvajanja podobnih ali celo enakih kontrolnih ukrepov in procesov vodenja v javnem sektorju.

### **Javna etika in integriteta**

Spoznanje, da je splošno pomanjkanje etike in integritete pri upravljanju javnih zadev med poglavitnimi vzroki korupcije v javnem sektorju, je bilo eno od izhodišč svetovne



skupnosti, na osnovi katerih je Generalna skupščina Združenih narodov skupaj z državami članicami že v prejšnjem stoletju začela razvoj globalne protikorupcijske doktrine ter pravnih in etičnih standardov. S sprejetjem Konvencije Združenih narodov proti korupciji so se države članice zavezale, da bodo v skladu s konvencijskimi standardi poleg preventivnih in represivnih ukrepov nadaljevale razvoj in prenos protikorupcijskega znanja tudi tako, da bodo ob upoštevanju temeljnih načel svojega notranjega prava razvile doktrino javne etike in tudi na ta način spodbujale integriteto ter odgovornost zaposlenih v javnem sektorju in zaupanje javnosti v vladavino prava ter institucije pravne države. V skladu s tem je komisija na podlagi javnih razprav in strokovnih posvetov iz preteklih let v letu 2012 zaključila projekt Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote, v katerem je na lastne stroške pod istim naslovom izdala tudi obširno znanstveno monografijo. V monografiji je 20 avtorjev, med njimi 17 doktorjev znanosti, ki razpravljajo o krepitvi javne etike in integritete z različnih področij človekovega življenja in sodelovanja v zadevah javnega pomena. S tem je komisija zaključila pomembno nalogo razvoja doktrine in protikorupcijskega znanja, kar je država kot obveznost prevzela z ratifikacijo Konvencije ZN proti korupciji, zakonodajalec pa jo je s sprejetjem ZIntPK prenesel v notranje pravo. Široko zanimanje za monografijo in javne razprave o prevrednotenju družbenih procesov ter odnosov, ki so pomembni za prihodnost in blaginjo, kaže, da je pričujoče delo komisije postalo sestavni del široke družbene platforme, na kateri dejansko poteka proces osveščanja in krepitve odgovornosti za skupne vrednote v širšem javnem prostoru.<sup>14</sup>

Z vprašanji etike in integriteto javnih funkcionarjev se je komisija v letu 2012 ukvarjala tudi na podlagi konkretnih prijav in lastnih zaznav korupcije, še zlasti primerov, ki so imeli in še imajo skrajno negativne posledice tudi v smislu zaupanja javnosti v integriteto političnih funkcionarjev in s tem tudi v institucije pravne države.

O tem je komisija izdala sistemsko načelno mnenje, v katerem je poudarila potrebo po krepitvi integritete in odgovornosti javnih funkcionarjev ter pozvala tudi politične stranke, da v vlogi ključnih sooblikovalcev političnega življenja prevzamejo odgovornost za politično kulturo, javno etiko in integriteto, še posebej takrat, ko kršitve in zlorabe javnih funkcij izvršujejo njihovi člani.<sup>15</sup>

### **Prizadevanja za zdravo in etično delovno okolje javnih uslužbencev**

V povezavi s stanjem zaščite prijaviteljev, je letu 2012 je komisija dokončala tudi tri leta trajajoči projekt z organizacijo seminarjev in usposabljanj javnih uslužbencev o obvladovanju problematike absentizma, diskriminacije, trpinčenja in korupcije. Posebna pozornost je bila namenjena spodbujanju spoštovanja človekovega dostojanstva in dobrih medsebojnih odnosov, etike in dobrega upravljanja, obvladovanju psihosocialnih tveganj in odklonskih pojavov v delovnem okolju, mediaciji in upravljanju sporov ter zaščiti javnih uslužbencev, ogroženih zaradi razkrivanja in prijav korupcije, drugih

<sup>14</sup> Monografijo Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote je komisija v celoti izdala na svoje stroške in je brezplačna. Za potrebe Državnega zbora RS ter drugih državnih in izobraževalnih institucij je komisija priskrbelo ustrezno število izvodov, monografija pa je v elektronski obliki dostopna tudi na spletu: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje/509>.

<sup>15</sup> <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/snm%20-%20za%20objavo.pdf>.

nezakonitih in neetičnih ravnanj. Ugotovitve mednarodnih institucij in spoznanja iz prakse namreč kažejo, da so strukturni vzroki omenjenih škodljivih pojavov pogosto isti. Po različnih ugotovitvah medicinske, delovno-pravne, kazenskopravne in drugih strok ravno ti vzroki, če se nanje ne odzivamo, vodijo v razkroj medčloveških odnosov, bolezni, absentizem, diskriminacijo in trpinčenje. V takšnem okolju pa so izrazita tudi tveganja za korupcijo in ogrožanje zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju s koruptivnimi nameni in cilji. Podobno v svoji študiji o pomenu zaščite posameznikov (ang. Whistleblower protection), ogroženih zaradi razkrivanja oz. prijavljanja korupcije ugotavlja Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD. Zaposleni, tako v javnem kot zasebnem sektorju, so s pojavi korupcije v delovnem okolju pogosto seznanjeni prvi, ker večinoma prvi občutijo posledice in so tako tudi med najpogostejšimi žrtvami fizičnega in psihičnega nasilja.

Iz vsebine projekta, prikazane na spletnih straneh komisije, je razvidno, da so med temeljnimi cilji preprečevanje korupcije in obvladovanje korupcijskih tveganj s kršitvami človekovega dostojanstva in zlorabo pravic delavcev ob istočasnem spoštovanju pravic in zakonitih interesov delodajalcev, tako v javnem kot zasebnem sektorju.<sup>16</sup>

### **BANKE IN DRUGE DRUŽBE V DRŽAVNI LASTI**

Komisija je v zadnji polovici leta 2011 večjo pozornost posvetila obravnavi posameznih sistemskih korupcijskih tveganj na področju družb v večinski lasti države in lokalne samouprave, tudi v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi. Na kratko je mogoče ugotoviti na tem področju strniti v dve točki: a) področje upravljanja družb v večinski državni lasti oziroma družb s prevladujočim vplivom države je v slovenski politični realnosti in ob relativno nizki kulturi korporativnega upravljanja izpostavljeno izrazitim tveganjem s področja systemske in politične korupcije ter nasprotja interesov in b) uveljavljanje osebne, moralne, politične, odškodninske ali kazenske odgovornosti za ravnanja in opustitve, povezane z upravljanjem omenjenih družb, je skoraj ničelno. Tudi zato se je komisija s svojimi pripombami in priporočili aktivno vključevala v razpravo okoli priprave novega Zakona o slovenskem državnem holdingu, pri čemer je ves čas opozarjala, da mora novemu konceptu upravljanja državnih kapitalskih naložb slediti ustrezna robustna normativa, ki bi omejevala tveganja politične in systemske korupcije. Končne zakonske rešitve so zgolj deloma sledile priporočilom komisije.

Komisija je na podlagi več prijav o spornem poslovanju bank v večinski državni lasti in podatkov, do katerih je prišla na osnovi lastne pobude, začela preiskovati delovanje ter ravnanje odgovornih oseb v slovenskem bančnem sistemu, in sicer v bankah, kjer ima država večinski delež oziroma prevladujoč vpliv.

Komisija ugotavlja in opozarja, da se v slovenskem bančnem sistemu soočamo z vrsto dejavnikov korupcijskih tveganj, s koruptivnimi ravnanji in drugimi kršitvami ZIntPK. Tovrstna ravnanja nakazujejo, da se v Republiki Sloveniji, zlasti v primeru bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države, soočamo z uveljavljenimi in sprejetimi praksami vodenja in upravljanja bank. Korupcijska tveganja in ravnanja se pojavljajo na ravni višjega in tudi srednjega managementa. Nanašajo se na obravnavo

Komisija meni, da je docela neupravičeno, da se stroški, ki so posledica koruptivnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb v slovenskem bančnem sistemu, prelagajo na pleča tistega dela prebivalstva Republike Slovenije, ki ni bilo udeleženo in ne uživa koristi koruptivnih ravnanj.

<sup>16</sup> KPK, Etično in zdravo delovno okolje: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika/eticno-in-zdravo-okolje>.

ter odobravanje naložb različnih bank z večinskim lastniškim deležem oziroma prevladujočim vplivom države in na prakse s področja notranjega in zunanjega nadzora bančnega poslovanja. Komisija meni, da so izboljšave obstoječega poslovnega modela nujne. To pomeni, da je treba odpraviti korupcijska ravnanja in bistveno zmanjšati raven korupcijskih tveganj, ki se pojavljajo v slovenskem bančnem sistemu, zlasti v bankah v večinski državni lasti, ki imajo tudi zato več kot 80-odstotni delež vseh slabih naložb bank, ki poslujejo v Sloveniji.

Komisija meni, da predstavljajo nekatera ravnanja posameznikov in skupin v bančnem sistemu v povezavi s politiko ter interesnimi lobiji enega od pomembnih razlogov, ki prispevajo k zaostrovanju gospodarskih in finančnih razmer v Republiki Sloveniji. Na ravni delovanja bančnega sistema gre za naslednje uveljavljene prakse, ki imajo znake koruptivnih ravnanj: (i) neustrezno upravljanje s tveganji, (ii) odločanje vodstvenih in vodilnih oseb o naložbah bank na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav, (iii) pomanjkljiv in nezadosten notranji ter zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, (iv) odsotnost doslednega ugotavljanja odgovornosti članov organov upravljanja in nadzora za ekonomsko neupraviče-

ne in druge slabe naložbe ter, posledično, (v) zmanjšanje zaupanja v slovenski bančni sistem. Med posledice koruptivnih ravnanj lahko uvrstimo tudi večkratna znižanja bonitetnih ocen bank in države ter nadaljnje negativne napovedi bonitetnih agencij. Zato se bo Republika Slovenija v prihodnje še dražje zadolževala v tujini in še težje pridobivala finančna sredstva, ki jih potrebuje za financiranje delovanja državnega aparata ter izvedbo projektov, ki bodo državo privedli iz gospodarske krize. Komisija ocenjuje, da je pričakovanje, da bi bilo mogoče gospodarske razmere v državi izboljšati, ne da bi pred tem uredili razmere v slovenskem bančnem sistemu, neutemeljeno.

Komisija z vso odgovornostjo trdi, da bo reševanje oziroma sanacija bančnega sistema obremenjena z enako visoko stopnjo tveganj sistemske in politične korupcije, če se hkrati pomembno ne spremeni institucionalni, pravni, organizacijski in operativni pristop ključnih deležnikov (upravljavcev, nadzornikov, lastnikov in regulatorjev). Sanacija slovenskega bančnega sektorja, ki bi vključevala zgolj sanacijo bančnih portfeljev, je z vidika tveganj, ki jih ocenjuje komisija, nezadostna. V tej luči komisija posebej opozarja, da je treba razumeti razliko med korupcijskimi tveganji in naložbenimi tveganji bank. Določena stopnja slednjih predstavlja naraven in nujen del delovanja bančnega, investicijskega in kapitalskega sektorja. Ne smejo pa biti naložbena tveganja bank obremenjena z dodatnimi in sistemskimi korupcijskimi tveganji. Sicer se znajdemo v situaciji, v kateri je danes pomemben del slovenskega bančnega sektorja. In prav v tem je po ugotovitvah komisije pomembna razlika med današnjo situacijo v Republiki Sloveniji in nekaterimi drugimi državami, ki imajo prav tako težave. Te so namreč v Republiki Sloveniji potencirane ne samo zaradi slabih poslovnih odločitev v preteklosti, ampak zaradi neobvladovanja sistemskih korupcijskih tveganj, nesorazmernega političnega vmešavanja v bančni sistem, zlorabe t. i. »nacionalnega interesa« in obremenjenosti ključnih deležnikov z nasprotji interesov.

Ugotovitve komisije, ki temeljijo na obravnavi konkretnih primerov koruptivnih ravnanj ter drugih kršitev ZIntPK, kažejo, da so razmere v pretežnem delu slovenskega bančnega sistema zaskrbljujoče in da so, če želimo vzpostaviti in ohraniti pogoje za vzdržen gospodarski razvoj ter blaginjo prebivalstva Republike Slovenije, spremembe v delovanju slovenskega bančnega sistema nujne. Komisija med drugim ugotavlja, da so vodstveni in vodilni kadri bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države v preteklih letih odobraval kredite brez ustreznih zavarovanj, da so kredite odobraval kreditojemalcem z neprimerno bonitetno oceno, kreditno zelo izpostavljenim kreditojemalcem in prevzemali velika tveganja pri financiranju dvomljivih projektnih poslov, ki jih je bilo ob predpostavki skrbne analize bonitete dolžnikov in ekonomske

**Komisija z vso odgovornostjo trdi, da bo reševanje oziroma sanacija bančnega sistema obremenjena z enako visoko stopnjo tveganj sistemske in politične korupcije, če se hkrati pomembno ne spremeni institucionalni, pravni, organizacijski in operativni pristop ključnih deležnikov.**

upravičenosti projektov predvidljivo skorajda nemogoče izpeljati in katerih donosnost je bila predvidljivo izjemno nizka oziroma tvegana. Komisija opozarja, da prevzeta tveganja bank pri tovrstnih poslih vplivajo na delež reprogramiranih kreditov, v nadaljevanju pa na povečanje deleža slabih terjatev in končno privedejo do povečanja deleža delno in v celoti odpisanih bančnih terjatev. Velik obseg omenjenih poslov vpliva na zmanjšanje kapitalske ustreznosti bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države, zaradi česar so potrebne dodatne dokapitalizacije, ki jih financira državna blagajna, posredno torej državljani oziroma prebivalstvo Republike Slovenije.

Zaostrene finančne in gospodarske razmere, ki znižujejo raven življenjskega standarda in vodijo do krčenja socialnih pravic državljanov Republike Slovenije, predstavljajo spodbudo, na podlagi katere mora Vlada RS vzpostaviti individualno odškodninsko in kazensko odgovornost vodstvenih in vodilnih oseb bank v državni lasti in pod prevladujočim vplivom države. Komisija meni, da je docela neupravičeno, da se stroški, ki so posledica koruptivnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb v slovenskem bančnem sistemu, prelagajo na pleča tistega dela prebivalstva Republike Slovenije, ki ni bilo udeleženo in ne uživa koristi

zgoraj opisanih koruptivnih ravnanj. Enako velja za vsako nadaljnjo dokapitalizacijo bank z večinskim deležem ter pod prevladujočim vplivom države kot tudi za morebitno ustanovitev državnega holdinga.

Komisija poudarja, da lahko le odločno, etično in vestno ravnanje Vlade RS, Banke Slovenije, nadzornih svetov in uprav bank okrepi zaupanje domače in tuje javnosti v slovenski bančni sistem in s tem pripomore k ustavitvi nadaljnjega padanja bonitetnih ocen slovenskih bank in države ter omogoči ponoven zagon rasti gospodarstva in ohrani doseženo raven njegove blaginje.

Najbolj kritičen je po oceni komisije podatek, da je trenutno 4000 izvršljivih inšpekcijskih postopkov (torej takšnih, kjer bi se lahko že »ta trenutek« opravilo rušitev nelegalnih gradenj), organ pa lahko glede na finančno stanje izvede le približno 50 prisilnih rušitev letno.

#### INŠPEKCIJSKE SLUŽBE – PRIMER INŠPEKTORATA RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

Med prijavi in postopki komisije s področja delovanja inšpekcijskih služb je tudi v letu 2011 problematika okoljske in gradbene inšpekcije. Prijave in postopki se nanašajo na sume korupcije, nasprotja interesov in očitke o neučinkovitosti Inšpektorata RS za okolje in prostor (v nadaljevanju: IRSOP) oziroma njegove notranje enote Inšpekcije za prostor glede nadzora nad izvajanjem določil Zakona o graditvi objektov. Na nevdržno stanje na tem področju redno opozarja tudi Varuh človekovih pravic.

Komisija med drugim opozarja, da IRSOP nima ustreznih (pisnih) navodil v zvezi z odstranjevanjem nelegalnih gradenj ali vodenjem postopkov gradbene inšpekcije, da Inšpektorat za promet, energetiko in prostor pri Ministrstvu za infrastrukturo in prostor (v nadaljevanju: MZIP IRSPEP) še vedno ne razpolaga s popolno evidenco oziroma seznamom vseh izvršljivih spisov, da sistem MZIP IRSPEP za identifikacijo prioritet v postopkih ni idealen oziroma zadovoljiv – se pravi tak, da bi onemogočal zlorabe oziroma enakopravno obravnavo itd. Najbolj kritičen pa je po oceni komisije podatek, da je trenutno 4000 izvršljivih inšpekcijskih postopkov (torej takšnih, kjer bi se lahko že »ta trenutek« opravilo rušitev nelegalnih gradenj), organ pa lahko glede na finančno stanje izvede le približno 50 prisilnih rušitev letno (poudariti je treba, da je izvršitev seveda zadnji ukrep gradbenega inšpektorja, pred tem pa zavezanci tudi sami porušijo nelegalen objekt; takih je na letni ravni približno 400 do 500 primerov). Pri tem so podana izjemna tveganja pri vodenju inšpekcijskih oziroma izvršilnih postopkov (neenakopravna obravnava prijav, različnost ukrepov v enakih primerih, opustitev spremljanja rokov izvršljivosti odločb oziroma sklepov, neuvedba izvršilnega postopka kljub poteku roka in podobno). Še vedno ni učinkovitega in urejenega nadzora nad inšpektorji glede postopkov in zadev, ki ostajajo nerešene oziroma so »puščene v omarah oziroma predalnikih«.

Komisija ugotavlja, da pri postopkih gradbene inšpekcije obstajajo visoka korupcijska tveganja, saj je brez preglednega, vnaprej določenega in transparentnega sistema identifikacije prioritet ter ob pomanjkljivem nadzoru nad delom inšpektorjev pri vodenju postopkov in odločanju omogočena arbitrarnost. Ta lahko vodi do neenakopravne obravnave inšpekcijskih zavezancev. Gre za tveganje, ki je identificirano v povezavi z odločitvami inšpektorjev o tem, katera prioriteta zadeva »izmed vseh prioritet« bo obravnavana prednostno in katera ne. V tem trenutku obstaja 4000 izvršljivih primerov, v tej masi čakajočih zadev pa lahko pride do pristranskega obravnavanja. Komisija je zato pozvala pristojna ministrstva in inšpekcijski svet, da v okviru svojih pristojnosti:

- čim prej vzpostavijo transparenten, preverljiv ter učinkovit notranji sistem odločanja v postopkih upravnih izvršb na področju urejanja okolja in prostora (posebej v primerih nedovoljenih gradenj);
- celovito ocenijo dejansko stanje učinkovitosti inšpekcij in ga ovrednotijo v razmerju do pravne ureditve, politike in strategije inšpekcijskega podsistema družbenega nadzora;
- v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi, zainteresiranimi strokovnimi združenji in nevladnimi organizacijami proučijo in v institucionalnem razmerju lokalne skupnosti – upravne enote – resorna ministrstva poiščejo možne

rezerve za usklajeno skupno delovanje in proaktiven pristop pri preprečevanju ter obvladovanju nedovoljenih gradenj;

- pripravijo pravne podlage in poiščejo rešitve ter možnosti uporabe razpoložljivih (tehničnih) resursov znotraj širšega sektorja države, ki bi omogočili hitrejše izvrševanje izvršljivih odločb;
- z medinstitucionalno usklajenim programom in akcijskim načrtom okrepijo skupno operativno delovanje in tudi na ta način gradbeni inšpekciji zagotovijo dodatne pogoje, da lahko pri odpravi posledic z rušenjem nedovoljenih gradenj deluje zakonito, učinkovito in pregledno, ob upoštevanju načel enakosti, predvidljivosti in sorazmernosti ukrepov, ter s tem pripomorejo h krepitvi učinkovitosti pravne države in zaupanja ljudi v javne institucije;
- v razmerju kriminalitetne in kaznovalne politike, generalne in specialne preprečitve proučijo možnosti za učinkovitejšo politiko preventivnega delovanja in sankcioniranja novih črnih gradenj, že ob sami zaznavi nameravane nedovoljene gradnje na zavarovanem območju pa tovrstne primere pretehtajo tudi v smislu obremenjevanja in uničenja okolja po 332. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) ali protipravnega zavzetja nepremičnine po 338. členu KZ-1.

## PODROČJE IZVAJANJA ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI

Komisija je v preteklih letih iz področja zdravstvene dejavnosti prejela veliko prijav, ki so se nanašale na sume možne korupcije v zvezi z aktivnostjo zdravnikov, ki so si na različne načine zagotavljali sredstva za svoja izobraževanja. Še vedno obstajajo tveganja, da zdravniki za namen financiranja svojih izobraževanj oziroma usposabljanj v tujini iščejo finančne vire oziroma »ugodnosti« neposredno pri proizvajalcih medicinske opreme in zdravil ter njihovih trgovcih. Istočasno pa je iz prejetih prijav jasno razvidno, da na ta način proizvajalci medicinske opreme in zdravil oz. njihovi trgovci iščejo dopustne in nedopustne poti za povečanje svojega tržnega deleža obstoječih proizvodov in za vstop na trg z novimi proizvodi. Za zmanjšanje številnih korupcijskih tveganj, v katerih so udeleženi zdravniki, je treba omejiti komercialne stike med zdravniki in proizvajalci medicinske opreme in zdravil oziroma z njihovimi trgovci. Sprejem ustreznih tehničnih standardov za javne zavode in morebitni prehod predpisovanja zdravil na način, da se na recept ne napiše več imena zdravila, temveč zdravilno učinkovino, bi znatno zmanjšal korupcijska tveganja v zdravstvu.

Iz prejetih prijav tudi izhaja, da so nekateri zdravniki zelo delovno aktivni, saj poleg službenih obveznosti opravljajo še razne druge naloge v zdravstvu (npr. so registrirani kot samostojni podjetniki ali delajo še pri drugem delodajalcu itd.). Delo zdravnikov, zaposlenih v javnih zavodih, izven službenega časa ni sporno, problem pa je sistemski, ker na primer nekateri iste paciente napotujejo kot samoplačnike v svoje zasebne ordinacije oziroma v zasebne ordinacije, v katerih delajo v svojem prostem času. V tem sklopu je komisija že obravnavala korupcijska tveganja zaradi preskoka čakalnih vrst, ko pacienti zaradi postavljene diagnoze pri zdravniku zasebniku (zaradi nujnosti,

**Delo zdravnikov, zaposlenih v javnih zavodih, izven službenega časa ni sporno, problem pa je sistemski, ker npr. nekateri iste paciente napotujejo kot samoplačnike v svoje zasebne ordinacije oziroma v zasebne ordinacije, v katerih delajo v svojem prostem času.**

ki je lahko resnična, lahko pa tudi ni) preskočijo čakalno vrsto v javnih zavodih.

Prejete prijave in že izdelane analize stanj tudi nakazujejo na problematiko podeljevanja koncesij zasebnikom, ki nato na tej osnovi sklepajo pogodbe z Zavodom za zdravstveno zavarovanje (ZZZS) in opravljajo zdravstvene storitve v okviru javne zdravstvene mreže. Problem številčno vedno večjega vstopanja zasebnikov koncesionarjev kot izvajalcev zdravstvenih storitev v javno zdravstveno mrežo je bil zaznan tudi v okviru prijave združenja, ki je podalo svoje pomisleke glede Nacionalnega razpisa ZZZS v letu 2011 za leto 2012. Iz proučitve prejete prijave je bilo ugotovljeno, da se ta nanaša na delovanje zdravstvenega sistema, zaradi česar je komisija z namenom ugotovitve korupcijskih tveganj obravnavo tega primera v okviru svojih pristojnosti izvršila v nekoliko širšem smislu. Prejeta prijava odraža na eni strani problem omejenih finančnih sredstev za izvajanje zdravstvenih storitev zavarovancem ZZZS, na drugi strani pa nakazuje na morebitne posledice povečanega prenosa obsega dejavnosti v okviru javne zdravstvene mreže iz javnih zavodov na zasebne izvajalce s koncesijo. Zmanjšanje obsega dejavnosti javnim zavodom namreč zmanjšuje njihove prihodke, kar ob njihovih nespremenjenih stalnih stroških negativno vpliva na gospodarnost poslovanja ob istočasni slabši izrabljenosti delovnega časa zaposlenega osebja.

Komisija je na osnovi analize delujočega sistema ugotovila 11 korupcijskih tveganj:

1. Problematičen je postopek pridobivanja koncesije in listin, potrebnih za njeno pridobitev. Prosilec namreč ne potrebuje ne svojih prostorov, ne opreme in tudi ne zaposlenih.
2. Obstaja tveganje, da bo zdravljenje oziroma obravnava težje obolenih pacientov ostala strošek javnih zavodov, lažje oboleni pacienti pa bodo na različne načine preusmerjeni k zasebnikom – koncesionarjem. Ker načeloma lažji pacienti pomenijo nižje stroške, to na dolgi rok pomeni, da zasebniki koncesionarji »pobirajo smetano«.
3. Komisija je ugotovila, da so javni zavodi dolžni izvajati tudi dežurno službo, za kar je javni zavod finančno obremenjen, objavljeni javni razpis pa tega ni vključeval. Struktura lastne cene javnega zavoda in struktura lastne cene zasebnika koncesionarja nimata skupnega imenovalca. Obstaja možnost, da naročnik ni zagotovil poštenih pogojev za resnično konkuriranje v ceni med vsemi posameznimi ponudniki.
4. Izbira najugodnejšega ponudnika storitve ima za bolnike in za ZZZS »skrito past«. Tako lahko, na primer, zasebniki koncesionarji zaradi stroškovne učinkovitosti pri nabavi materiala za »vgraditev« v pacienta (sem spadajo razne vrste proteze) izberejo najcenejšega dobavitelja, slednje pa ni nujno najboljše za pacienta (torej za konkretnega pacienta neprimerna proteza) in tudi ne za ZZZS (zaradi neustrezne proteze jo je treba na primer po 10 letih zamenjati, kar ponovno bremeni ZZZS. Če bi bila vgrajena kvalitetnejša, ampak dražja proteza, bi bila njena življenjska doba lahko tudi 20 let (za starejše zavarovance je lahko proteza s krajšo življenjsko dobo zaradi načeloma manj aktivnega načina življenja povsem zadostna, za mlajše oziroma delovno aktivno populacijo pa ne).
5. Vprašljiva je smiselnost nacionalnega razpisa za storitve, ki se pri posameznem izvajalcu izvajajo v nizkem številu (pod 50 posegov letno).
6. Prav tako je vprašljiva pravilnost izračuna cene, po kateri javni zavod zasebniku koncesionarju odda v najem svoje prostore in opremo, lahko celo skupaj z osebjem. V primeru neupravičeno nizke cene najema je javni zavod namreč oškodovan.
7. Obstaja tveganje, da bo javni zavod, ki oddaja prostore in opremo zasebniku koncesionarju, pri sprejemanju nabavnih odločitev o novi opremi pod njegovim pritiskom, zato se posledično ne bo odločil, kakor bi se sicer (torej če navedenega pritis-

ka ne bi bilo).

8. Obstaja tveganje oškodovanja javnega zavoda zaradi »dobrohotne« povezanosti zasebnika koncesionarja, ki je najemnik prostorov in opreme, s posamezniki, pristojnimi za odobranje in določitev pogojev najemne pogodbe.
9. Kakšen je smisel podeljene koncesije v primerih, ko zasebnik koncesionar brez lastnih prostorov, lastne opreme in brez zaposlenih opravlja dejavnost prejete koncesije v prostorih javnega zavoda, z njegovo opremo in osebjem, ki to delo opravljajo prek statusa samostojnega podjetnika ali prek svojega podjetja, sicer pa so zaposleni v javnem zavodu, ki nudi prostor in opremo. Zasebnik koncesionar v tem primeru opravi le »managerske« posle.
10. V stanju, ko ni izdelanih evidenc obolevnosti, ki bi bile lahko uporabljene za načrtovanje potrebnih storitev, in ko javna zdravstvena mreža ni oblikovana na navedenih podlagah, so ob pomanjkljivi ureditvi podeljevanja koncesij na primarni in sekundarni ravni prisotne okoliščine, ki omogočajo korupcijo, neustrezni nadzor lahko vodi v finančno izčrpavanje javnih zavodov, zasebniki koncesionarji pa lahko zaradi navedenega pridobivajo korist.
11. V času priprav na izvedbo nacionalnega razpisa obstaja tveganje za korupcijo, in sicer v primeru, če je bil javnim zavodom odvzet del programov brez predhodno izdelanih analiz posledic takšnega odvzema. Z odvzemom dela dejavnosti javnim zavodom se povečujejo njihovi stalni stroški na povprečno opravljeno storitev, to pa negativno vpliva na njihovo finančno stanje.

#### **ŠIRŠE PODROČJE GRADBENIŠTVA**

Komisija je v obdobju poročanja prejela več prijav, ki se nanašajo na sume različnih vrst nepravilnosti v gradbeništvu, med katerimi so prisotni tudi sumi korupcije. Najpogosteje se v zvezi s konkretnimi sumi korupcije ali nasprotij interesov pojavljajo naslednja vprašanja oziroma problematična področja:

- postopki od spremembe namembnosti zemljišč iz nezazidljivih v zazidljiva do pridobitve zelenega gradbenega dovoljenja;
- medsebojno dogovarjanje izvajalcev gradbenih del v škodo naročnika;
- priprava razpisnih dokumentacij na način omejevanja konkurence med ponudniki;
- standardi za opremo, ki je zahtevana v izvedenem javnem razpisu, zožujejo število ponudnikov, ki so naročniku sposobni dobaviti zahtevano;
- spreminjanje tehnologije gradnje, ki vsebinsko vpliva na spremembo predmeta javnega naročila v času po izvršeni izbiri najugodnejšega izvajalca s strani naročnika;
- prenizko izkazana investicijska vrednost posamezne investicije z namenom, da se leta vključi v Načrt razvojnih programov (NRP) kasneje pa njeno povečevanje;
- iz različnih razlogov iz gradbišč odpeljana gradbena mehanizacija;
- neplačevanje podizvajalcev;
- odvažanje poslovne dokumentacije iz poslovnih prostorov gradbenih družb;
- nakup zemljišč in stanovanj oziroma stanovanjskih hiš po (pre)visokih cenah v breme javnih sredstev;
- donacije;
- izvajanje del s strani izvajalcev, ki nimajo zahtevanih referenc (joint venture) in/ali sklepanje poslov s podjetji, ki imajo enega ali nič zaposlenih.

Komisija na podlagi večjega števila prejetih prijav oziroma iz njihove vsebine ugotavlja veliko verjetnost različnih vrst kršitev, kot na primer kartelno dogovarjanje, neplačevanje podizvajalcev, nepravilnosti pri izvršenih javnih naročilih in drugo (kar sodi v pristojnost drugih organov), vendar ta dejanja samostojno še ne pomenijo suma koru-

pcije.

Na področju izgradnje javne infrastrukture in njene obnove v primeru večjih vrednosti je izvajanje investicij zelo kompleksno ter zahtevno. Zahtevnost izvajanja nadzora nad takšnimi investicijami od vsega začetka pa do predaje v uporabo se povečuje skladno z vrednostjo projekta, njegovo kompleksnostjo in številom različnih udeležencev, ki sodelujejo pri izvedbi. Za zakonito, gospodarno in uspešno izvedbo investicije in z namenom zmanjšanja tveganja za prisotnost različnih vrst nepravilnosti in tudi korupcije je nujno zmanjšati tveganje za:

- neustrezno ali neuporabno izdelano projektno nalogo,
- neusklajeno projektno dokumentacijo,
- nedefinirano vlogo posameznih udeležencev znotraj projekta in/ali neustrezno delegiranje funkcij,
- neobveščенost udeležencev, ki na različnih področjih sodelujejo v izvedbi projekta in njegovih spremembah ter
- neupoštevanje navodil investitorja, nadzornika in projektanta.

### **(NE)TRANSPARENTNO FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK**

V večini demokracij je financiranje političnih strank mešanica prihodkov iz proračuna države oziroma lokalnih skupnosti in donacij zasebnikov. Posledično je skrb, da bi donacije zasebnikov kakorkoli »priredile« demokratske postopke kot so volitve, utemeljena. Prekomeren vpliv zasebnega sektorja na delovanje političnih strank je pogosto posledica takšnih donacij. Prisoten je prikrit občutek, da bo moral izvoljeni kandidat »poplačati« uspeh na volitvah, ki se pogosto povezuje z obsežnimi donacijami. V demokracijah naj bi vpliv vsakogar bil enak, ne glede na prihodke v kampanji.

Tudi GRECO (Skupina držav proti korupciji) pri Svetu Evrope je prepoznal pomembnost problematike in se je že leta 1997 v okviru resolucije z naslovom »20 vodilnih načel v boju proti korupciji« zavezal k promociji pravil glede financiranja političnih strank, ki bodo odvrčala storilce korupcijskih kaznivih dejanj. Leta 2003 je GRECO v zvezi s tem tudi sprejel Priporočilo o splošnih pravilih proti korupciji pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj. Oba dokumenta predstavljata temeljno vodilo pri ocenjevanju držav članic GRECO v zvezi z njihovim izpolnjevanjem priporočil GRECO na področju financiranja političnih strank in volilnih kampanj, ki je tema tretjega ocenjevalnega kroga, ki je še v teku. Več o GRECO in ocenjevanju v poglavju o mednarodnem sodelovanju.

Transparentno financiranje političnih strank v Republiki Sloveniji ostaja še danes neurejeno, in sicer vse od sprejema GRECO Poročila o transparentnosti financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji decembra 2007.

GRECO je za izboljšanje stanja in ureditve na področju transparentnosti financiranja političnih strank Republiki Sloveniji podal trinajst priporočil. GRECO priporoča, da je treba:

- zagotoviti večjo transparentnost podatkov o nakazilih in nakazovalcih, saj je trenutno določena zakonska meja za razkritje teh podatkov postavljena previsoko (trikratnik povprečne bruto plače za preteklo leto) in ne odvrča nakazovalcev od večkratnih nakazil pod določeno zakonsko mejo, kar pa preprečuje razkritje njihovih podatkov, zaradi česar namen zakonske ureditve ni dosežen;



- zagotoviti večjo transparentnost financiranja struktur znotraj političnih strank (različnih podmladkov itd.) ter subjektov, ki delujejo zunaj strankarskih struktur, saj bistveno prispevajo k finančnemu poslovanju posameznih političnih strank, tako rednem kot tudi v času kampanj, zaradi česar njihov prispevek ne bi smel ostati nerazkrit;
- zagotoviti večjo dostopnost javnosti do celotnih letnih poročil političnih strank, saj trenutna zakonodajna ureditev omogoča dostop le do skrajšanih letnih poročil in poročil o financiranju kampanj, kar pa ne dosega zakonskega namena; poročila namreč ne omogočajo razkritja podrobnejših podatkov o tem, kdo so posamezni donatorji, ki donirajo pod mejno vrednostjo trikratne povprečne bruto plače za preteklo leto ipd.;
- zagotoviti izčrpnjšo revizijo finančnega poslovanja političnih strank, saj trenutno revizije potekajo bolj formalistično kot vsebinsko, hkrati naj se povečajo potrebna sredstva Računskega sodišča RS, ki trenutno ne more učinkovito opravljati nadzora nad poslovanjem političnih strank, saj praviloma zaradi omejenih virov (finančnih in človeških) revidira le poročila o kampanjah, rednega poslovanja političnih strank pa ne, povečajo pa naj se tudi preiskovalna pooblastila Računskega sodišča RS, ki ne bi bila omejena le na porabo javnih sredstev ali samo na obdobje volilnih kampanj;
- oceniti, ali bi bilo potrebno prilagoditi trenutne dovoljene mejne vrednosti stroškov volilnih kampanj, z namenom, da se spodbudi transparentnost dejanskih stroškov kampanj, saj bi po ugotovitvah GRECO trenutna zgornja meja višine dovoljenih stroškov kampanje (ki je odvisna od vrste volitev in od števila volilnih upravičencev) lahko spodbujala prikaz manjših prihodkov in stroškov od dejanskih;
- proučiti možnosti za povečanje transparentnosti znatnih donacij političnim strankam s strani podjetij ter dejanj in odločitev, ki bi lahko bile v korist tem donatorjem, saj je GRECO v Republiki Sloveniji ugotovil, da so povezave med velikimi donacijami ter ugodnim odnosom politike v obliki pridobitve javnih naročil, potrebnih dovoljenj ali položajev na vodilnih mestih v podjetjih v državni lasti še bolj neposredne kot drugod;
- razjasniti pristojnosti in obseg področja dela vseh organov, ki opravljajo nadzorne naloge v zvezi s financiranjem strank in kampanj, saj je GRECO ugotovil, da nadzorni organi svojih pristojnosti ali ne poznajo ali pa jih ne izvršujejo, kar toliko bolj pušča odprt prostor morebitnim kršitvam;
- dvigniti zgornjo mejo na področju sankcij, da bodo v praksi učinkovite, sorazmerne in odvračilne, preprečiti ohranitev nezakonito pridobljenih sredstev ter določiti sankcije za nekatera ravnanja, za katera veljavna zakonodaja ne predvideva kazenskih določb;
- povečati osveščenost o možnostih sankcioniranja kršitev pravil finančnega poslovanja v okviru kampanj tudi po tem, ko organizator volilne kampanje kot takšen ne obstaja več; čeprav status organizatorja volilne kampanje, kadar je ta fizična oseba ali društvo, po koncu volilne kampanje preneha, je zaradi kršitev možno sankcionirati odgovorno osebo, s slednjim pa marsikateri nadzorni organ ni seznanjen in teh možnosti ne uporablja;
- zaradi dvoma o zadostni samostojnosti posameznih nadzornih organov, predvsem Ministrstva za finance in Inšpektorata MNZ, pri sankcioniranju nepravilnosti, predvsem zaradi političnih povezav z ljudmi, ki vodijo ministrstva, je GRECO priporočil proučitev možnost za podelitev pristojnosti za sankcioniranje nepravilnega financiranja političnih strank neodvisnemu organu;
- okrepiti osveščanje javnosti o pomembnosti političnega financiranja in o škodi, povzročeni z dvomljivimi praksami na tem področju, saj je GRECO ugotovil, da kljub poročanju medijev o nepravilnostih financiranja političnih strank to ne vpliva na rezultate volitev, kar kaže na zaskrbljujoče dejstvo, da državljani slednjega ne štejejo za pomemben problem.

Čeprav je Republika Slovenija od leta 2007 pripravila osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, v katerem nekatere rešitve sledijo GRECO priporočilom, pa predlog ostaja nesprejet; GRECO pa je tudi izrazil dvom v ustreznost ene od predlaganih rešitev, in sicer je bil mnenja, da prepoved donacij podjetij političnim strankam ne bi pripomogla k večji transparentnosti znatnih donacij političnim strankam s strani podjetij ter dejanj in odločitev, ki bi lahko bile v korist tem donatorjem, ampak bi to pomenilo le iskanje novih, še bolj netransparentnih načinov pretakanja kapitala od podjetij k političnim strankam. Prav tako pa je GRECO kot posebej zaskrbljujoče označil neizpolnjevanje priporočil na področju transparentnosti financiranja kampanj, saj vse od leta 2007 dalje Republika Slovenija ni pripravila ter uveljavila nobenega predloga zakona na področju financiranja volilnih in referendumskih kampanj, ki bi ta priporočila uveljavil.

### **NASPROTJE INTERESOV, KLIENTELIZEM, NEPOTIZEM IN »TRŽENJE« JAVNE FUNKCIJE**

Komisija je v zadnjem obdobju pričela bolj osredotočeno spremljati problematiko klientelizma in nepotizma, ki je glede na prijave in lastne zaznave v porastu in se odraža na področju zaposlovanja, najemanja raznih storitev in javnih naročil. Komisija ugotavlja, da je stanje na tem področju dokaj alarmantno in je v nekaterih okoljih pričelo predstavljati že sprejemljivo prakso. Med drugim gre to pripisati dejstvu, da se s tem problemom do sedaj nihče ni osredotočeno in celovito ukvarjal. Poleg tega je bila tudi zakonodaja na tem področju do sprejema ZIntPK leta 2010 relativno pomanjkljiva (in v mnogih elementih še vedno je). Pričakovati je, da se bo z gospodarsko krizo in povečevanjem brezposelnosti stanje še poslabšalo.

Komisija ob tem ugotavlja, da gre za sorazmerno razširjeno prakso v javnem sektorju (še posebej na lokalni ravni in v javnih zavodih), ki v posameznih okoljih ni prepoznana niti kot etično sporna, še manj pa kot neposredna kršitev določb ZIntPK o dolžnosti izogibanja nasprotju interesov.

Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanje v demokratične institucije, transparentnost, enakopravnost in objektivnost odločanja v javnih zadevah ter pri razpolaganju z javnimi sredstvi. S tega vidika je pomembno tako dejansko nasprotje interesov kot tudi »zgolj« videz nasprotja interesov. V prvem primeru gre za neposredno zlorabo javne funkcije oziroma službe za zasebne interese oziroma nedovoljeno uporabo javne funkcije za dajanje neupravičene koristi z javnim funkcionarjem ali uslužbencem povezani osebi ob neenakopravnem obravnavanju drugih. Po drugi strani pa že videz nasprotja interesov, ki ne pomeni nujno vsebinske nepravilnosti ali nezakonitosti, pomembno ogroža javno zaupanje v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe, s tem pa zmanjšuje integriteto in verodostojnost tako samega organa kot posamezne funkcije ali službe. Slednje pa je konstitutivni in nujno potreben element delovanja demokratičnih institucij in pravne države.

Komisija pri svojem delu dnevno ugotavlja, da sta tako razumevanje pojma nasprotja interesov (sem spadata tudi nepotizem in klientelizem) kot odnos funkcionarjev in uslužbencev v javnem sektorju do tega vprašanja v Republiki Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifičnosti, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov vključno z nepotizmom in klientelizmom ali vsaj videz nasprotja interesov del vsakdana. To ima za posledico, kot ugotavlja tudi komisija, relativno visoko toleranco do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dobrima dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje pomanjkljivo zaveda-

nje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.

Predvsem pa komisija poudarja, da je predpogoj za omejevanje nasprotja interesov, ki še posebej v Republiki Sloveniji predstavlja dokaj razširjeno svojevrstno obliko korupcije, čim večja transparentnost delovanja institucij in posameznih nosilcev javnih funkcij ter javnih služb. Povedano preprosto: negacija pravne države je, če o določeni pravici ali dolžnosti odloča uradna oseba, ki ima glede same odločitve zasebni interes (sama ali z njo povezane osebe), še večja nevarnost pravni državi pa je, če je ta zasebni interes (povezava) javnosti oziroma ostalim v postopku obravnave in odločanja skrit.

Komisija je pri izvajanju svojih nalog na lastno pobudo in prek različnih prijav večkrat zaznala prakso funkcionarjev in javnih uslužbencev – vključno z javnimi uslužbenci z nadzorstvenimi in inšpekcijskimi pooblastili – ki za lastno korist izvajajo odplačne pedagoške storitve, izobraževanja, usposabljanja in druge oblike podajanja strokovnih vsebin različnim subjektom z vsebinskega področja, povezanega z njihovim delom v javnem sektorju. Pri tem posamezne tovrstne storitve neredko – kljub navzven deklarirani

pedagoški in izobraževalni dejavnosti – po svoji naravi dejansko predstavljajo odplačno svetovanje. Gre za prakso, ki predstavlja sorazmerno razširjeno obliko pridobivanja dodatnega prihodka za posamezne funkcionarje in javne uslužbenke ter pomembno tržno storitev za zasebne pravne osebe, ki na trgu posredujejo in organizirajo različne dogodke, povezane s strokovnim izobraževanjem in usposabljanjem udeležencev iz javnega in zasebnega sektorja.

Komisija ugotavlja, da na tem področju ni enotnih pravil oziroma se je razvila praksa široke interpretacije obstoječih omejitev in nesorazmerne tolerance do tega, kaj je z vidika integritete javnega sektorja in nosilcev javnih pooblastil še dopustno in kaj ne. Večina državnih organov in drugih subjektov javnega sektorja tudi nima ustrezne politike, internih usmeritev ter nadzora nad tem področjem. Slednje je tudi posledica dejstva, da tovrstno dejavnost pogosto opravljajo ali tolerirajo posamezni predstojniki različnih subjektov javnega sektorja oziroma njihovih notranjeorganizacijskih enot. Med posameznimi predstojniki se je celo uveljavilo prepričanje, da gre pri tem za legitimno obliko stimulacije pri delu z omogočanjem pridobivanja dodatnega zaslužka posameznih javnih uslužbencev.

Dejstvo je tudi, da so – zaradi vse večje regulacije in (pre)hitre dinamike spreminjanja zakonskih in podzakonskih aktov – potrebe po usposabljanju in dodatnem izobraževanju velike (tako v zasebnem kot javnem sektorju). Sistem, ki bi omogočal transparenten in sistematičen prenos znanja znotraj javnega sektorja, kaj šele iz javnega v zasebni sektor, pa je nezadosten in nesistemski.

Komisija ugotavlja, da obstoječa praksa kot sistem in njeni posamični ekscesni primeri z vidika določb ZIntPK predstavljajo realna korupcijska tveganja, predvsem v povezavi z možnostjo obstoja nasprotja interesov kot tudi z vidika integritete delovanja javnega sektorja kot celote, integritete posameznih institucij in integritete posameznih funkcij ter položajev v javnem sektorju. V tej povezavi komisija posebej izpostavlja, da njene-

**Nujna je prekinitev prakse, ki omogoča in tolerira ekscesne primere, vzpostavlja neenakost med različnimi javnimi uslužbenci, vztrajno briše mejo dopustnega dodatnega odplačnega strokovnega udejstvovanja posameznih funkcionarjev, uradnikov na položaju in drugih javnih uslužbencev ter v določenih primerih v neposrednem nasprotju z zakonom tolerira »trženje« javne funkcije oziroma javne službe za pridobivanje osebne koristi.**

ga stališča na tem področju ne gre interpretirati v smeri omejevanja pretoka znanja med javnim in zasebnim, zapiranja specifičnih znanj znotraj državne uprave ali omejevanja različnih izmenjav mnenj na strokovnih in znanstvenih forumih. Pomeni pa poziv k prekinitvi prakse, ki omogoča in tolerira ekscesne primere, vzpostavlja neenakost med različnimi javnimi uslužbenci, vztrajno briše mejo dopustnega dodatnega odplačnega strokovnega udejstvovanja posameznih funkcionarjev, uradnikov na položaju in drugih javnih uslužbencev ter v določenih primerih v neposrednem nasprotju z ZIntPK tolerira »trženje« javne funkcije oziroma javne službe za pridobivanje osebne koristi.

Postopki izbire in imenovanja uradnikov na položaju, visokih državnih uradnikov ter članov organov upravljanja in nadzora v gospodarskih družbah s prevladujočim vplivom države ne zagotavljajo izbire in imenovanja oseb, ki so najbolj usposobljene in kompetentne za opravljanje posamezne funkcije ter katerih ravnanje, minulo delo in rezultati poklicnega dela sami po sebi obetajo in zagotavljajo uspešno opravljanje funkcij. Nasprotno, kljub formalno predpisanim postopkom in kriterijem izbire se zaradi političnih in klientelističnih povezav, zasebnih interesov ter nedovoljenih vplivov tudi na vladni, torej najvišji ravni izvršilne oblasti, krši in vedno znova spregleda formalno obvezujoče in predpisane postopke izbire ter kriterije, po katerih bi morali biti izbrani oziroma bi jih morali izpolnjevati izbrani kandidati.

Nujna zakonska opredelitev absolutno nedotakljivih izbirnih postopkov in postopkov imenovanj, ki bodo omejili nedovoljen ter nezaželen politič-

no-klientelistični vpliv in zagotavljali, da bodo na ključne strokovne položaje oziroma funkcije imenovani posamezniki, katerih doseganja ravnanja in poklicni rezultati dela so že sami po sebi zagotovilo, da so kompetentni, suvereni, izkazujejo čut za vestnost in odgovornost pri opravljanju dela ter obetajo učinkovitost in uspešnost. Pomembnost in nedotakljivost postopka izbire mora zajemati tudi kakovostno preverjanje izpolnjevanja predpisanih pogojev in kompetenc. Kršitev predpisanih postopkov in pogojev za imenovanje na ključne položaje ter funkcije bi zaradi pomembnosti morala biti sankcionirana z ničnostjo. Enako pomemben in zato s predpisom urejen mora biti (zaradi zaščite suverenosti ter neodvisnosti pri opravljanju funkcije) tudi postopek in razlogi odpoklica oziroma prenehanja opravljanja funkcije, ki ima primarno vlogo varovanja položaja posameznika, ki delo oziroma funkcijo opravlja učinkovito, korektno in uspešno.

## **PROBLEMATIKA NASPROTJA INTERESOV IN KRŠITEV DOLOČB O OMEJITVAH POSLOVANJA NA LOKALNEM NIVOJU**

Institut omejitev poslovanja, ki je urejen v 35. in 36. členu ZIntPK, je ukrep oziroma metoda, primarno namenjena preprečevanju korupcije, povezan pa je tudi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov. Z določbami o omejitvah poslovanja se pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi, varujejo domača javna sredstva in evropska sredstva, namenjena slovenskim subjektom. Pravila oziroma sistem omejitev poslovanja je 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 v povezavi s sklenitvijo posla (tudi) zasebni interes. Funkcionarji so primarno dolžni delovati v javnem interesu (in za to tudi plačani iz javnih sredstev), zato neposredno ali posredno poslovanje njih samih ali njihovih družinskih članov z organom, v katerem opravljajo funkcijo, prek subjektov zasebnega prava sistemsko ni primerno in po naravi predstavlja visoko korupcijsko tveganje.

Komisija je v zadnji tretjini leta 2011 pričela s projektom vzpostavitve sistema za avtomatično identifikacijo poslov, pri katerih obstaja sum, da so bile kršene določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja. S povezavo aplikacije Supervisor z elektronsko prijavo subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, smo dobili seznam primerov, v katerih je prišlo do poslovanja med organom javnega sektorja in poslovnim subjektom (gospodarsko družbo, samostojnim podjetnikom, društvom in podobno), s katerim je

povezan funkcionar tega organa ali njegov družinski član. Ker iz Supervizorja niso razvidne podrobnosti o vrsti in naravi posla, datumu sklenitve in pravni podlagi, smo vse primere iz seznama preverili na način, da smo od organov javnega sektorja zahtevali podatke, pojasnila in dokumentacijo v zvezi s posameznim poslom. Na enak način smo preverjali tudi primere, pričete na podlagi prijav, ki jih je komisija prejela zaradi domnevnega kršenja določb ZIntPK o omejitvah poslovanja.

Analiza 119 zaključenih primerov preverjanja kršitev določb 35. in 36. člena ZIntPK kaže naslednje:

- v 48 primerih omejitve poslovanja niso bile ugotovljene (od tega je bil v 7 primerih sprejet uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave prijave ali zavrženju prijave (znanih je bilo premalo podatkov, ni šlo za subjekte, pri katerih se lahko vzpostavi omejitev poslovanja in podobno), v preostalih 41 primerih pa izveden postopek ni izkazal kršitev določb ZIntPK o omejitvah poslovanja);
- v 3 primerih je bila namesto omejitev poslovanja ugotovljena kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov;
- v 68 primerih so bile omejitve poslovanja ugotovljene pri vsaj enem poslu, ki je bil obravnavan v sklopu posameznega primera. Skupno so bile v okviru teh 68 primerov kršitve določb o omejitvah poslovanja ugotovljene pri 429 poslih oziroma drugih vrstah sodelovanja.

Do kršitev določb o omejitvah poslovanja je prišlo pri poslovanju s subjekti (podjetji, samostojnimi podjetniki, društvi, zavodi in podobno), s katerimi so na način, določen v 35. ali 36. členu ZIntPK povezani:

- župan/podžupan ali njegov družinski član: 15 funkcionarjev oziroma njihovih družinskih članov;
- občinski svetnik ali njegov družinski član: 85 funkcionarjev oziroma njihovih družinskih članov.

Med 429 pregledanimi posli, pri katerih so bile ugotovljene omejitve poslovanja, so najpogostejši naslednji:

- daleč najpogostejše je poslovanje s ponudniki storitev (poslovnimi subjekti, povezanimi z občinskimi svetniki ali njihovimi družinskimi člani), kot so gostinske storitve, pogostitve, reprezentance, naročilo prehrabnih izdelkov ali celo izdelkov za osebno nego;
- sledijo primeri sodelovanja na področju materialnih izdatkov za vzdrževanje infrastrukture občin: od najema prostorov (na primer dvorane za dogodek), do nabave čistil, pogodbe za čiščenje prostorov, vzdrževanje klimatskih naprav, uličnih svetilk, servis vozil, čiščenja snega s cest, nabave tiskalnikov in predvsem vzdrževanje računalniških sistemov;
- pogosto je tudi poslovanje na področju storitev, ki pomenijo materialne izdatke za občino, ki niso namenjeni osnovnim nalogam občine: okrasitev mesta, cvetličarstvo, nakup nogometnih žog, promocijskih majic, plakatiranje;
- primeri nedopustnega sodelovanja, za katerega so namenjena visoka sredstva, se nanašajo predvsem na gradbena dela, prevozne dejavnosti (za prevoz otrok, peska), nekaj primerov pa se je nanašalo na izvajanje raznih tečajev in krožkov, na primer varstva pri delu, podjetništva;
- in še nekaj posamičnih primerov: podjemne pogodbe, sklenjene z družinskimi člani občinskega funkcionarja (na primer za opazovanje plazov), sodelovanje občine z direktorico gospodarskega interesnega združenja, ki je hkrati občinska svetnica, in tako dalje.

Izvedeni postopek sistemskega nadzora nad spoštovanjem določb o omejitvah poslovanja, ki ga je omogočila aplikacija Supervisor, je v prvi vrsti pokazal, da se kršitve teh določb pojavljajo skoraj izključno na lokalni ravni. Kršitve so bile zaznane v dobri polovici slovenskih občin, pri čemer je več kršitev v manjših občinah, ki tudi pogosteje neposredno ali posredno izražajo nezadovoljstvo z zakonsko ureditvijo, ki jo ocenjujejo kot prestrogo. Komisija je v aprilu 2011 sprejela Sistemsko načelno mnenje o omejitvah poslovanja, ki je bilo po elektronski pošti posredovano vsem slovenskim občinam, prav tako je ta institut predstavljala na različnih izobraževalnih dogodkih, namenjenih tudi predstavnikom občin, vendar je še vedno mogoče zaznati določeno mero nepoznavanja zakonskih omejitev pri poslovanju s subjekti, povezanimi z občinskimi funkcionarji in/ali njihovimi družinskimi člani. Izvedeni postopki in ukrepi komisije na tem področju, ki so predstavljeni v tem poročilu, so raven poznavanja instituta omejitev poslovanja nedvomno zvišali, saj so se bile občine primorane soočiti z nezakonitim stanjem ter sprejeti ukrepe za sanacijo nezakonitega stanja oziroma ukrepe za preprečitev bodočih istovrstnih kršitev.

### **VPRAŠANJE PLAGIATORSTVA**

Komisija se je v letu 2011 in 2012 srečala z več primeri različnih nosilcev javnih funkcij oziroma položajev, povezanimi z dvomljivimi, neetičnimi ali celo nezakonitimi metodami za pridobitev izobrazbe, potrdila o izobrazbi oziroma strokovnega ali znanstvenega naziva. Večinoma gre za javno odmevne primere, ki izrazito negativno vplivajo na zaupanje v javne institucije in pravno državo.

Komisija opozarja, da se javni funkcionar ali drugi visoki javni uslužbenec, ki je v zvezi s svojo izobrazbo izpostavljen očitku plagiatorstva ali posluževanja drugih protipravnih ali neetičnih ravnanj, pri vztrajanju na funkciji oziroma položaju neutemeljeno sklicuje na domnevo nedolžnosti, saj je ta namenjena izključno varstvu posameznika v (pred) kazenskem postopku. Ravnanje s pričakovano stopnjo integritete od takšnega posameznika zahteva, da na očitke argumentirano javno odgovori in jih ovrže, ali pa zapusti položaj oziroma funkcijo.

Komisija dodatno opozarja, da javna funkcija oziroma položaj ni osebna pravica ali osebni interes javnega funkcionarja, prav tako tudi ne politični »plen« njegove stranke. Javna funkcija je služba, v kateri funkcionar »služi« v skladu s pričakovanim delovanjem in odgovornostjo v odnosu do temeljnih vrednot demokratične družbe in pravne države ter do uresničevanja javnega interesa, ki mu je javna funkcija namenjena. Pri oceni, ali je javni funkcionar, ki je kršil pričakovano delovanje in odgovornost oziroma integriteto javne funkcije, za to funkcijo sploh še primeren, je manj pomembno, kaj o tem meni sam, ampak je prevladujoča okoliščina vprašanje, kakšne učinke in posledice ima dejansko njegovo ravnanje na ugled javnega sektorja kot celote in zaupanje ljudi v institucije tega sektorja.

Politične stranke, katerih člani so kot javni funkcionarji ali odgovorne osebe izpostavljeni očitkom plagiatorstva ali posluževanja drugih protipravnih ali neetičnih ravnanj v zvezi s pridobitvijo izobrazbe, se morajo skladno s svojo vlogo v demokratični družbi in pri razvoju politične kulture na takšen primer odzvati tako, da od posameznika zahtevajo, da na očitke argumentirano javno odgovori in jih ovrže. Če tega ne stori, je primereno, da mu odrečejo podporo in ga pozovejo k odstopu iz javne funkcije ali položaja in

izstopu iz stranke oziroma ga iz stranke skladno z možnostmi izključijo.

Komisija zato poziva:

- A) državne organe in druge institucije javnega sektorja, da kot delodajalci zagotovijo pregleden in odgovoren način preverjanja pogojev za imenovanje na funkcije in za zaposlitve ter učinkovit nadzor na tem področju;
- B) vodstvo oziroma predstojnike državnih organov in nadzornih služb, da dosledno uveljavljajo delovnoppravno, kazenskopravno (kaznovalno) in odškodninsko odgovornost:
- odgovornih oseb, ki v postopku imenovanj in zaposlitev v javnem sektorju namenoma ali zaradi malomarnosti opustijo dolžno preverjanje verodostojnosti predloženih izobraževalnih listin in izpolnjevanja drugih zahtevanih pogojev kandidatov;
  - javnih funkcionarjev, uslužbencev in drugih zaposlenih v javnem sektorju, za katere dejstva ali ugotovitve pristojnih organov pokažejo, da so v postopku imenovanja in zaposlitve ali v drugih primerih predložili ponarejeno listino ali neresnične podatke o izobrazbi;
- C) politične stranke, kot pomembne dejavnike demokratičnih procesov, razvoja politične kulture, javne etike in integritete, da se v svojih ustanovnih aktih in političnih programih jasno opredelijo do plagiatorstva ter drugih kršitev, zlorab in neresničnih navedb ali zavajanj v postopkih kandidiranja ali imenovanja njihovih članov na javne funkcije in pri zaposlovanju v javnem sektorju;
- Č) z vsem dolžnim spoštovanjem položaja in neodvisnosti Državnega zbora RS ter poslanske funkcije, komisija ponovno poudarja potrebo po sprejetju kodeksa parlamentarne etike in dejanskem spoštovanju standardov javne etike in integritete v zakonodajni veji oblasti. Sprejetje kodeksa parlamentarne etike, v katerem bi Državni zbor RS določil jasna pravila, poslanci pa bi jih sprejeli tudi kot osebna vodila etičnega ravnanja v odnosu do temeljnih vrednot ustave in poslanstva, ki ga opravljajo, bi bil splošno pomemben prispevek h krepitvi politične kulture in javne etike, pri čemer komisija izpostavlja primere dobre prakse Evropskega parlamenta in parlamentov v državah članicah Evropske unije.

Posamezni poslanci slovenskega parlamenta zaradi nezmožnosti sprejemanja odgovornosti za svoja nezakonita, nemoralna in nepoštena ravnanja nevarno ogrožajo in znižujejo standarde poštenega, vestnega in odgovornega opravljanja javnih funkcij. Odsotnost ali neučinkovita odzivnost preostale večine poslancev na moralno nesprejemljiva ravnanja svojih kolegov poslancev ima za posledico, da posamična nezakonita in nemoralna dejanja postajajo družbeno sprejemljiva, hkrati pa s svojo nemočjo in nezmožnostjo ustreznega odzivanja poglobljajo nezaupanje v parlament in slabijo potrebno zaupanje prebival-

cev, da je takšen parlament zmožen optimalno izvajati od izvršilne oblasti neodvisno zakonodajno oblast, ki je nujna za trajnostni razvoj demokracije in blaginje prebivalstva RS.

Državni zbor naj kodificira in vzpostavi standarde ravnanja ter odzivanja oziroma ukrepanja v primeru ugotovljenih nezakonitih, nepoštenih in moralno nesprejemljivih ravnanj poslancev, ki bodo zagotavljali ničelno toleranco tovrstnih ravnanj, vzpostavili ustrezno odgovornost poslancev in družbeno nesprejemljivost nezakonitih, nepoštenih in za zaupanje ter ugled institucij demokratične države škodljivih ravnanj.

## NAČRT INTEGRITETE IN REVIZORJI

Ni naključje, da so zanimanje za izvajanje namena in cilja načrta integritete izrazili tudi revizorji, člani Slovenskega inštituta Inštituta za notranjo revizijo (Institute of Internal Auditors, Inc.), ki je znan pod imenom IIA – Slovenski inštitut. Tudi sami morajo biti s podobnim pristopom pozorni na tveganja, ki vplivajo na zakonito in etično delovanje posamezne institucije, in jih izpostavljati. Med drugim se je v zvezi s tem komisija povezala tudi z Uradom RS za nadzor proračuna. Z notranjimi revizorji javnega sektorja je

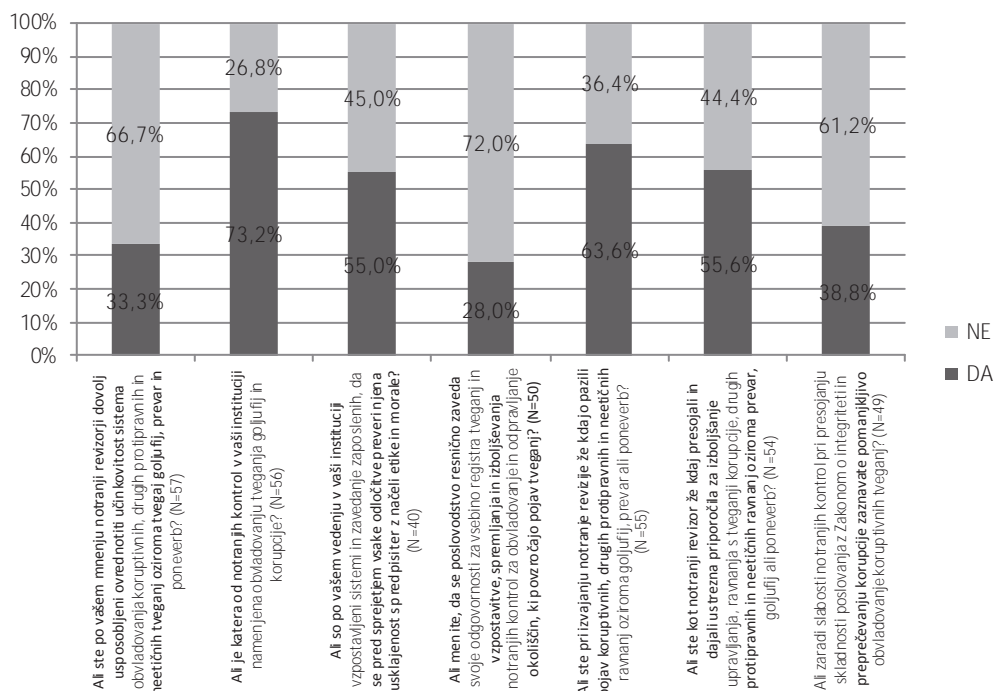
Spletna anketa v sodelovanju med KPK in notranjimi revizorji javnega sektorja  
Možnosti in zmožnosti notranjih revizorjev pri obvladovanju korupcijskih tveganj.

izvedla obsežno spletno anketo, naslovljeno na 74 notranjih revizorjev, s katero je želela ugotoviti, kakšne so njihove možnosti in zmožnosti identifikacije, ocenjevanja in sve-tovanja pri obvladovanju tveganj korupcije v institucijah, kjer delujejo. Vprašanja anke-te so zajemala tri vsebinske sklope, ki jih seveda zaradi povezanosti in soodvisnosti ni mogoče strogo ločiti, grobo pa bi jih lahko razvrstili v vprašanja v zvezi z identifikacijo in obvladovanjem korupcije, ugotavljanje etične skladnosti ter revizijske ocene elementov notranjega nadzora. Z anketo je komisija ugotavljala tudi, ali pri preverjanju skladnosti poslovanja z zakonodajo revizorji preverjajo tudi skladnost z ZIntPK, kakšne so ugotovi-tve in ali načrt integritete prepoznavajo kot orodje, s katerim bi bilo mogoče izvajati revizijo etične skladnosti določene institucije. Rezultati ankete v zvezi z navedenimi vprašanji so pozitivni. Še posebej pa je razveseljivo, da nekateri revizorji načrte integri-tete že obravnavajo in ocenjujejo kot eno izmed notranjih kontrol, o katerih ustreznos-ti in učinkovitosti v okviru svojih pristojnosti poročajo svojemu vodstvu. S tem se doda-tno uresničuje namen zakonodajalca, da krepitev integritete in preventivna dejavnost nista le nalogi komisije, ampak posameznika in posameznih institucij.

Tretjina notranjih revizorjev, ki so odgovarjali na vprašanja, meni, da so dovolj usposo-bljeni za ovrednotenje učinkovitosti sistema obvladovanja koruptivnih tveganj, pri čemer so izpostavili oziroma predlagali, da bi v prihodnje potrebovali več usposabljanj v obliki obravnavanja praktičnih in hipotetičnih primerov. V povezavi s tem je zaželeno aktivnejše sodelovanja s komisijo in več odzivnosti na te potrebe tudi s strani Urada RS za nadzor proračuna. Vseeno pa so v slabih dveh tretjinah primerov pri izvajanju notra-nje revizije že opazili pojav koruptivnih, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj oziro-ma goljufij, prevar ali poneverb. V skladu s slednjim jih je več kot polovica presojala in podala ustrezna priporočila za izboljšanje upravljanja, ravnanja s tveganji korupcije ter drugih protipravnih in neetičnih ravnanj oziroma prevar, goljufij ali poneverb. Veliko anketiranih tudi meni, da imajo v svoji instituciji notranje kontrole, ki so namenjene obvladovanju tveganj goljufij in korupcije. Zaskrbljujoč podatek ankete pa je, da jih več kot sedemdeset odstotkov meni, da se vodstvo v zadostni meri ne zaveda svoje odgo-vornosti za vsebino registra tveganj in vzpostavitve notranjih kontrol za obvladovanje tveganj ter s tem odpravljanje in onemogočanje ponovnega pojava okoliščin, ki sproži-jo pojav ali uresničitev tveganj.



## MOŽNOSTI IN ZMOŽNOSTI REVIZORJEV PRI OBVLADOVANJU KORUPCIJE

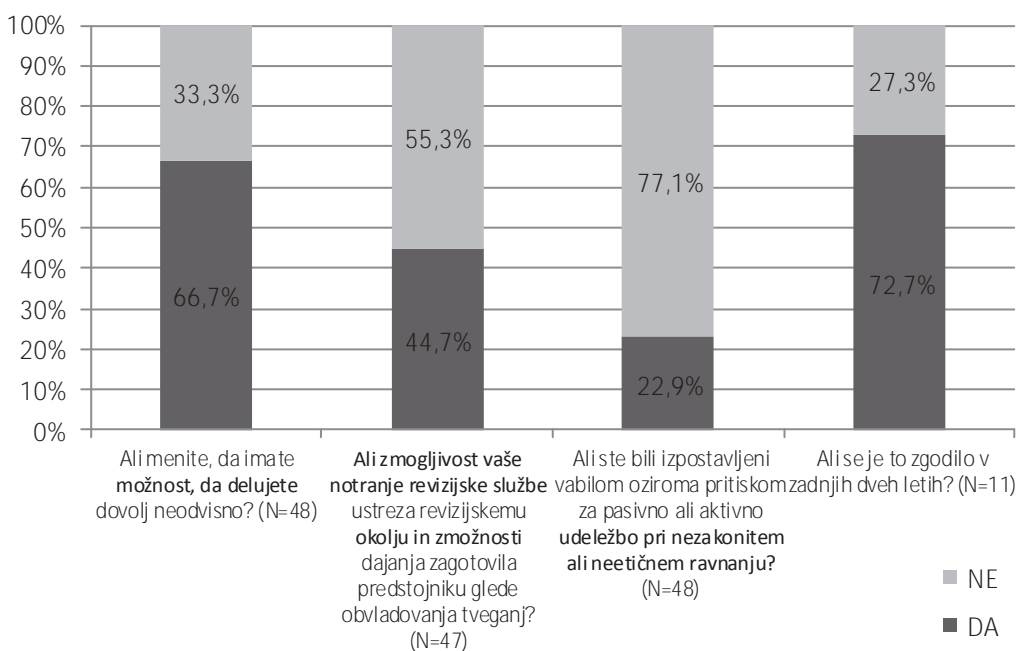


Več kot dve tretjini odgovarjajočih anketirancev menita, da imajo možnost, da delujejo neodvisno, še več pa jih odgovarja, da pri svojem delu niso bili izpostavljeni vabilom ali pritiskom, da bi opustili dolžno ravnanje. Po drugi strani pa je kar nekaj vprašanih na vprašanje, ali so bili v zadnjih dveh letih pri svojem delu že izpostavljeni pritiskom za udeležbo pri nezakonitem ali neetičnem ravnanju, odgovorilo pozitivno. Kdo so bili pobudniki neetičnih ravnanj in kaj so želeli doseči, v tabeli spodaj.

»Javna funkcija ni služba, je priložnost, da narediš nekaj dobrega za javnost.«

*Franklin Knight Lane, nekdanji ameriški minister za notranje zadeve*

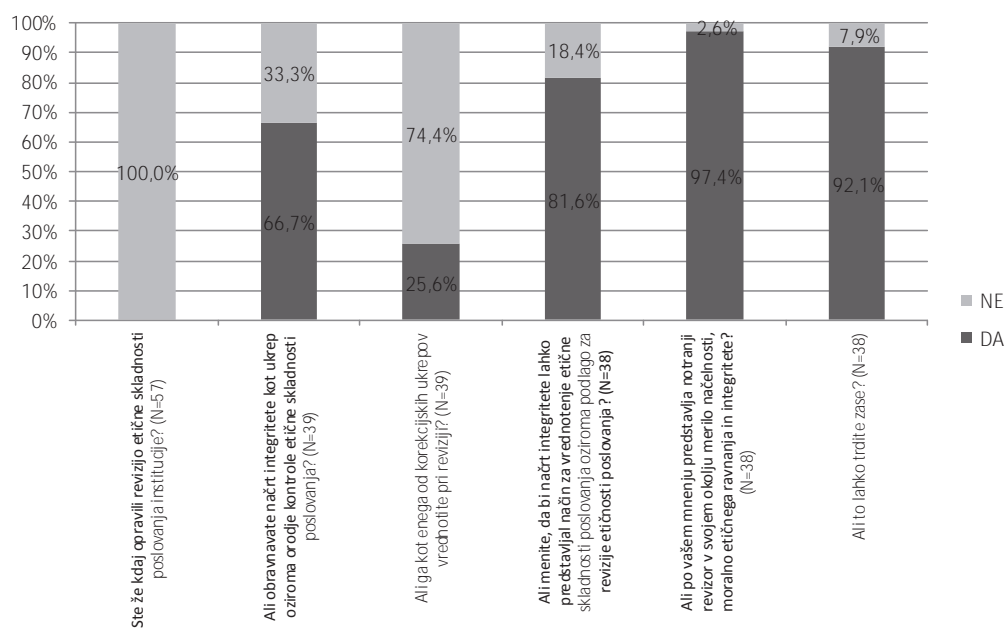
## NEODVISNOST DELOVANJA NOTRANJEGA REVIZORJA



Ste bili v obdobju zadnjih 2 let v situaciji, ko so od vas zahtevali nekaj, kar razumete kot nezakonit ali neetičen vpliv oz. pritisk na vaše delo oziroma ste bili priča takim pritiskom? (N=48)		Kdo je bila ta oseba? (N=28)		Kaj so zahtevali?
DA	60,4 %	Nadrejeni	32,1 %	Da se izplačajo neopravljene nadure
		Drugi zaposleni	32,1 %	Da spremenijo revizijsko poročilo
		Sodelavec	10,7 %	Da zaščitijo storilca kaznivega dejanja
		Zaposleni druge v javnem sektorju	10,7 %	Da opustijo delovanje v smeri ugotovitve nepravilnosti
NE	39,6 %	Drugo (član občinskega sveta in pogodbeni partner)	7,1 %	Da opustijo nadzor nad izvajanjem pogodbe Da spregledajo neupravičeno uporabo javnega premoženja
		Predstavnik politične stranke	3,6 %	Da omilijo ugotovitve ali da diskreditirajo sodelavce
		Stranka	3,6 %	Da spremenijo letni plan revidiranja

Razveseljiv je tudi podatek, da nekateri notranji revizorji načrt integritete pri reviziji vrednotijo kot enega od korekcijskih ukrepov in ga obravnavajo kot ukrep oziroma orodje kontrole etične skladnosti poslovanja institucije.

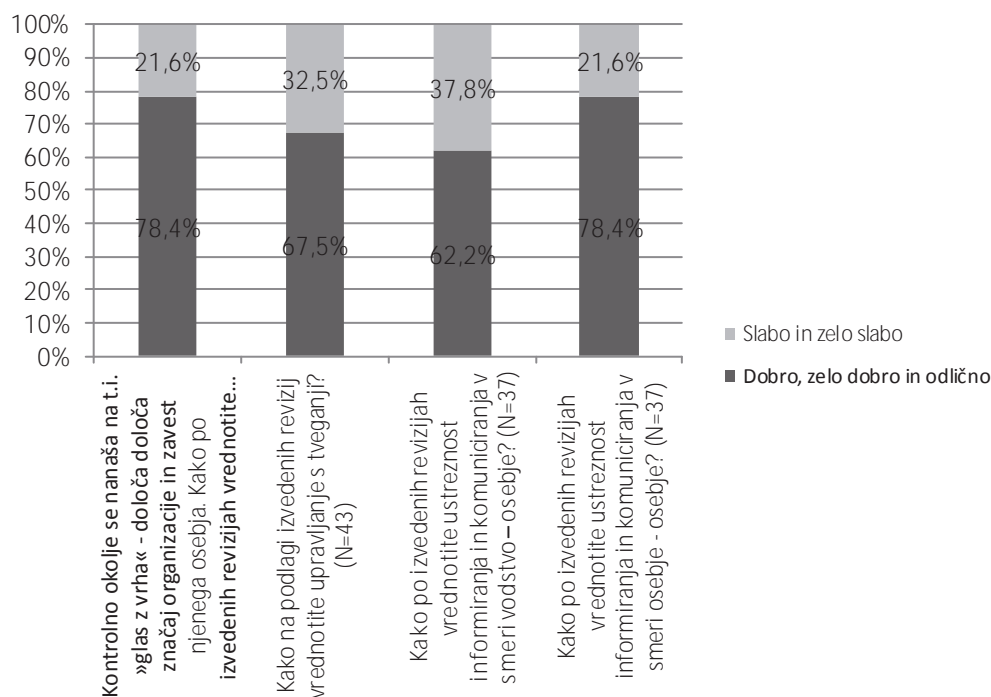
### NAČRT INTEGRITETE KOT ORODJE REVIZIJE ETIČNE SKLADNOSTI



Velik delež anketiranih kontrolno okolje ocenjuje kot dobro, zelo dobro ali odlično. Kontrolno okolje se sicer nanaša na t. i. »glas z vrha« in predstavlja etične vrednote, ki jih je v instituciji vzpostavilo vodstvo – tako pri upravljanju s kadri in organizacijski strukturi kot vzpostavitvi sistema odgovornosti na vseh nivojih delovanja, ki določa

značaj organizacije ter zavest njenega osebja po izvedenih notranjih revizijah. Rezultati ankete kažejo tudi, da je komuniciranje v smeri osebje–osebje po izvedenih revizijah boljše kot komuniciranje v smeri vodstvo–osebje.

REVIZIJSKA OCENA ELEMENTOV NOTRANJEGA NADZORA



V anketi so notranji revizorji odgovarjali tudi na vprašanje o ugotavljanju skladnosti poslovanja z ZIntPK v okviru svojega dela. Največkrat so ugotavljanje skladnosti delovanja in poslovanja svoje institucije z ZIntPK preverjali v zvezi z nasprotjem interesov (91,7 odstotka), protikorupcijsko klavzulo (88,5 odstotka), nezdružljivostjo funkcij in članstva ter dejavnosti (86,9 odstotka) in omejitvami poslovanja (85,7 odstotka). Na drugi strani so notranji revizorji pri svojem delu največ neskladnosti poslovanja v povezavi z ZIntPK ugotovili na področju neupoštevanja nasprotja interesov (20,8 odstotka), neupoštevanja nezdružljivosti funkcij, članstva ter dejavnosti (20,8 odstotka), neupoštevanja omejitev poslovanja (16,7 odstotka), prav tako pa so ugotovili, da zaposleni slabo poznajo protikorupcijsko klavzulo in njeno uporabo (12,5 odstotka).

## Ocena stanja v slovenskem bančnem sistemu z vidika sistemske korupcije

Komisija je na podlagi več prijav o spornem poslovanju bank v večinski državni lasti in podatkov, do katerih je prišla na osnovi lastne pobude, v letu 2011 in 2012 začela sistematično analizirati tudi razmere v slovenskem bančnem sistemu, in sicer v bankah, kjer ima država večinski delež oziroma prevladujoč vpliv. V tem postopku je komisija preučila več kot 40 poslov, ki so jih v obdobju od leta 2005 do leta 2011 obravnavale, odobrile in sklenile družbe iz Skupine NLB, d.d., in Skupine Nova KBM, d.d. Komisija je v obravnavanih primerih preučila odobrene kredite, terjatve in odkup terjatev, projektne posle in leasinge ter nakup in prodajo delnic. Obravnavani posli so bili izvedeni na oze-

**Bančne dokapitalizacije predstavljajo metodo, s pomočjo katere se izvaja socializacija stroškov zasebnega okoriščanja, ki je bilo izvršeno v bankah, ki so, v širšem smislu besede, v lasti prebivalstva Republike Slovenije.**

**Komisija ocenjuje, da je pričakovanje, da bi bilo mogoče gospodarske razmere v državi izboljšati, ne da bi pred tem uredili razmere v slovenskem bančnem sistemu, neutemeljeno.**

mlju Republike Slovenije, Republike Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. V okviru preiskave je komisija opravila razgovore z več kot 50 osebami, odgovornimi za odobranje bančnih poslov in nadzor bančnega poslovanja.

Komisija je skladno z ZIntPK zavezana k zaščiti javnega interesa. Zato je dolžna odgovorne osebe in javnost opozarjati na primere sumov koruptivnih ravnanj ter na koruptivna ravnanja, v katerih so bili udeleženi, v njih sodelujejo, jih spodbujajo ali jih z nezadostno skrbnostjo opravljanja svojih nalog ter odsotnostjo ugotavljanja odgovornosti dopuščajo vodstvene in vodilne osebe bank z večinskim deležem ali prevladujočim vplivom države, člani nadzornih svetov teh bank in posredno, z nezadostno učinkovitim izvajanjem nadzorstvene funkcije, tudi Banka Slovenije. Ta je zadolžena, v skladu z obstoječo zakonsko ureditvijo, za oblikovanje sistema pravil za varno in skrbno poslovanje bank, njegovo uveljavljanje in nadzor nad vsemi bankami, ki delujejo na ozemlju Republike Slovenije. Tovrstni dejavniki korupcijskih tveganj in koruptivna ravnanja povzročajo gospodarsko škodo, slabijo ekonomski položaj državnih bank ter negativno vplivajo na gospodarske razmere v državi in na javnofinančna sredstva Republike Slovenije. Posledica ravnanj z znaki korupcije so oslabitve in tudi odpisi terjatev s strani bank, ki predstavljajo pomemben razlog večkratnih dokapitalizacij iz proračunskih sredstev. Z drugimi besedami – lahko rečemo, da predstavljajo bančne dokapitalizacije metodo, s pomočjo katere se izvaja socializacija stroškov zasebnega okoriščanja, ki je bilo izvršeno v bankah, ki so, v širšem smislu besede, v lasti prebivalstva Republike Slovenije. Komisija meni, da je tovrstno ravnanje docela nesprejemljivo.

Komisija ugotavlja in opozarja, da se v slovenskem bančnem sistemu soočamo z vrsto dejavnikov korupcijskih tveganj, s koruptivnimi ravnanji ter drugimi kršitvami ZIntPK. Tovrstna ravnanja nakazujejo, da se v Republiki Sloveniji, zlasti v primeru bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države, soočamo z uveljavljenimi in sprejetimi praksami vodenja in upravljanja bank. Korupcijska tveganja in ravnanja se pojavljajo tako na ravni višjega kot tudi srednjega managementa in se nanašajo na obravnavo ter odobranje naložb različnih bank z večinskim lastniškim deležem oziroma prevladujočim vplivom države, kot tudi na prakse s področja notranjega in zunanjega nadzora bančnega poslovanja v Republiki Sloveniji. Komisija meni, da so nujne izboljšave obstoječega poslovnega modela. To pomeni, da je treba odpraviti korupcijska ravnanja in bistveno zmanjšati raven korupcijskih tveganj, ki se pojavljajo v slovenskem bančnem sistemu zlasti v bankah v večinski državni lasti, ki imajo tudi zato več kot 80-odstotni delež od vseh slabih naložb bank, ki poslujejo v Sloveniji.

Komisija meni, da predstavljajo ravnanja z znaki korupcije enega od pomembnih razlogov, ki prispevajo k zaostrovanju gospodarskih in finančnih razmer v Republiki Sloveniji. Na ravni delovanja bančnega sistema gre za naslednje uveljavljene prakse, ki imajo znake koruptivnih ravnanj: (i) neustrezno upravljanje s tveganji, (ii) odločanje vodstvenih in vodilnih oseb o naložbah bank na podlagi političnih, poslovnih in osebnih povezav, (iii) pomanjkljiv in nezadosten notranji in zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, (iv) odsotnost doslednega ugotavljanja odgovornosti članov organov upravljanja in nadzora za ekonomsko neupravičene in druge slabe naložbe ter, posledično, (v) zmanjšanje zaupanja v slovenski bančni sistem. Med posledice koruptivnih ravnanj lahko uvrstimo tudi večkratna znižanja bonitetnih ocen bank in države ter nadaljnje negativne napovedi

bonitetnih agencij. Zato se bo Republika Slovenija v prihodnje še dražje zadolževala v tujini in še težje pridobivala finančna sredstva, ki jih potrebuje za financiranje delovanja državnega aparata ter izvedbo projektov, ki bodo državo privedli iz gospodarske krize. Komisija ocenjuje, da je pričakovanje, da bi bilo mogoče gospodarske razmere v državi izboljšati, ne da bi pred tem uredili razmere v slovenskem bančnem sistemu, neutemeljeno.

Komisija z vso odgovornostjo trdi, da bo reševanje oziroma sanacija bančnega sistema obremenjena z enako visoko stopnjo tveganj sistemske in politične korupcije, če se obenem pomembno ne spremeni institucionalni, pravni, organizacijski in operativni pristop ključnih deležnikov (upravljalcev, nadzornikov, lastnikov in regulatorjev). Sanacija slovenskega bančnega sektorja, ki bi vključevala zgolj sanacijo bančnih portfeljev, je z vidika tveganj, ki jih ocenjuje komisija, nezadostna. V tej luči komisija posebej opozarja, da je treba razumeti razliko med korupcijskimi tveganji in ekonomskimi/investicijskimi tveganji. Določena stopnja slednjih predstavlja naraven in nujen del delovanja bančnega, investicijskega in kapitalskega sektorja. Ne smejo pa biti ekonomska/investicijska tveganja obremenjena z dodatnimi in sistemskimi korupcijskimi tveganji. Sicer se znajdemo v situaciji, v kateri je danes pomemben del slovenskega bančnega sektorja. In v tem je po ugotovitvah komisije pomembna razlika med današnjo situacijo v Republiki Sloveniji od nekaterih drugih držav, ki imajo prav tako težave. Te so namreč pri nas potencirane ne samo zaradi slabih poslovnih odločitev v preteklosti, ampak zaradi neobvladovanja sistemskih korupcijskih tveganj, nesorazmernega političnega vmešavanja v bančni sistem, zlorabe t. i. »nacionalnega interesa« in obremenjenosti ključnih deležnikov z nasprotji interesov.

Komisija opozarja, da je ureditev razmer v slovenskem bančnem sektorju ključna, v kolikor želimo vzpostaviti pogoje vzdržne gospodarske rasti, ohraniti visoko raven blaginje prebivalstva Republike Slovenije, okrepiti raven zaupanja v nadzorne institucije države oziroma državni aparat in okrepiti zadovoljstvo z demokracijo kot zaželenim načinom vladanja.

## **OCENA STANJA**

Komisija je na osnovi podatkov, ki jih je pridobila z analizo konkretnih primerov bančnih poslov, ki so jih obravnavali, odobrili in sklenili predstavniki bank z večinskim deležem ali prevladujočim vplivom države, zaznala številna ravnanja, ki imajo znake kaznivih dejanj zoper gospodarstvo. Komisija je ugotovila, izpostavlja in opozarja na naslednja sistemska korupcijska tveganja:

### **I.) Področje postopkov obravnavanja in odobravanja naložb bank**

Komisija ugotavlja, da so obstoječi in uveljavljeni postopki odločanja ter sprejemanja odločitev o odobravanju bančnih naložb v slovenskem bančnem sistemu z vidika upravljanja in obvladovanja tveganja naložb premalo kakovostni oziroma učinkoviti in zato neustrezni. Vodijo namreč do odobravanja naložb neustreznim ter visoko tveganim neprimernim kreditorejalcem. Komisija ocenjuje, da so bile v slovenskem bančnem sistemu vzpostavljene razmere ter načini delovanja, ki dopuščajo, spodbujajo ali pa so zanje značilna naslednja korupcijska tveganja ter ravnanja:

**Komisija opozarja, da je ureditev razmer v slovenskem bančnem sektorju ključna, v kolikor želimo vzpostaviti pogoje vzdržne gospodarske rasti, ohraniti visoko raven blaginje prebivalstva Republike Slovenije, okrepiti raven zaupanja v nadzorne institucije države oziroma državni aparat in okrepiti zadovoljstvo z demokracijo kot zaželenim načinom vladanja.**

## **Neformalno delegiranje poslov.<sup>1</sup>**

Komisija je ugotovila, da so bili bančni posli v več obravnavanih primerih odobreni le na podlagi dogovora z vodstvenimi in vodilnimi osebami posameznih bank. V teh primerih gre predvsem za posle, ki jih sicer ne bi bilo mogoče odobriti, če bi upoštevali večino veljavnih bančnih kriterijev in pogojev. Pri obravnavanih poslih je bila pomembna časovna izvedba, saj je v večini primerov šlo za nujnost pridobitve denarnih sredstev. Komisija dopušča možnost, da predstavljajo dodaten dejavnik, ki bi lahko vplival na odobritev določene naložbe, neustrezna informiranost, napačna presoja ter nesposobnost, vendar okoliščine izvedbe naložb v obravnavanih primerih kažejo, da gre za ravnanja, ki jih ni mogoče pripisati omenjenim dejavnikom.

V več primerih gre za investicije, ki so namenjene za izvedbo milijonskih projektov, kjer je na strani investitorjev udeleženih več pravnih oseb, vrednost investicijskih poslov pa je precejšnja. Pri tem je prilagojena in precejšnja tudi vrednost instrumentov zavarovanj, ki jih v večini primerov predstavljajo netržni vrednostni papirji in neustrezne nepremičnine v Sloveniji in državah na območju nekdanje Jugoslavije.

Komisija zaznava, da gre v večini omenjenih primerov za posle, ki so bili dogovorjeni na ravni vodstva materske družbe. V nadaljevanju so bili delegirani hčerinskim družbam, ki so jih tudi operativno izvedle.

## **Netransparentna izvedba postopkov odobravanja naložb.**

Komisija ugotavlja, da v več primerih predlogov spornih naložb, ki so bili predloženi v odločanje pristojnim kreditnim odborom posameznih bank, niso bila upoštevana opozorila bančnih strokovnih služb. Gre predvsem za opozorila, ki se nanašajo na povečano tveganje naložbe, neustreznost bonitete, preveliko izpostavljenost banke do določene skupine podjetij ter neustreznost zavarovanja in ročnosti kredita.

## **Izpostavljenost vodstvenih in vodilnih oseb bank tveganjem zlorabe položaja, nasprotja interesov, izvajanja mobinga ter podajanja nezakonitih in neetičnih zahtev osebam na podrejenih položajih.**

Komisija razpolaga z več elektronskimi sporočili in je seznanjena z več telefonskimi klici ter neformalnimi sestanki vodstvenih oseb, tj. članov uprave banke v državni lasti, iz katerih je razvidno, da so člani uprave izvajali mobing nad vodstvom hčerinske družbe v državi na območju nekdanje Jugoslavije. Prav tako je iz omenjenega gradiva razvidno, da so člani uprave banke v državni lasti na vodstvo hčerinske družbe na območju nekdanje Jugoslavije naslavljali nezakonite in neetične zahteve.

Izhajajoč iz analize revizijskih poročil, ki se nanašajo na posamezne obravnavane bančne posle, komisija ugotavlja, da v nekaterih primerih tudi poročila notranje bančne revizije izpostavljajo neutemeljene zahteve vodilnih oseb bank po spreminjanju predlogov naložb, ki so bili dani v odločanje kreditnim odborom in upravi banke. Pri tem pa vodilne osebe bank ne prevzemajo odgovornosti za »nasedle« naložbe.

## **Izpostavljenost vodstvenih in vodilnih oseb bank tveganju odobravanja naložb na osnovi osebnih, poslovnih in političnih povezav.**

Komisija ugotavlja, da je v primeru vseh obravnavanih bančnih poslov prišlo do bistvenega odstopanja od ustrezne bonitetne ocene, primernega zavarovanja in ročnosti kreditov oziroma do občutnega odstopanja od veljavnih bančnih kriterijev, ki se uporabljajo v postopkih odobravanja bančnih naložb. Komisija ugotavlja, da so bili zato izpeljani tudi tisti bančni posli, ki brez predhodnih osebnih, poslovnih ali političnih povezav med kreditnojemalci in vodstvenimi ter vodilnimi osebami bank skoraj zagotovo ne bi bili odobreni.

## **Netransparenten sistem vodenja zapisnikov kreditnih odborov in uprav bank.**

Pri preverjanju zapisnikov kreditnih odborov ter zapisnikov uprave ene izmed bank v državni lasti je bilo ugotovljeno, da banka zapisnikov kreditnih odborov ne vodi na transparenten način. Tako iz zapisnikov pri konkretnem obravnavanem predlogu naložbe ni mogoče razbrati, kako so glasovali posamezni člani kreditnega odbora. Zabeležene niso niti točke razprave, ki se nanašajo na predloge posameznih naložb, zato je nadaljnje ugotavljanje odgovornosti posameznega člana kreditnega odbora zelo oteženo ali ni mogoče – odločitve posameznikov se namreč izgubijo oziroma so zakrite za skupno odločitvijo kreditnega odbora kot kolegijskega organa.

## **Obstoj neformalnih centrov moči v okviru sektorjev in direktij znotraj banke ter vplivnih posameznikov izven banke.**

Komisija je v okviru preiskave opravila več razgovorov, v katerih so bila vedno znova izpostavljena ista imena. Gre za osebe, ki predstavljajo »sive eminence« slovenskega bančništva in nosijo precejšen del odgovornosti za razmere v slovenskem bančnem sistemu.

<sup>1</sup> Gre za vplivanje vodstvenih in vodilnih oseb bank na osebe na podrejenih položajih in njihove zahteve po izvedbi določenih spornih poslov, ki v skladu z dobro bančno prakso in vsemi internimi bančnimi akti ne bi bili odobreni, saj občutno odstopajo od vseh bančnih kriterijev za odobravanje naložb.

Komisija ugotavlja, da je glavnina obravnavanih spornih poslov bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države izpostavljena vsem zgoraj naštetim korupcijskim tveganjem. Ključna značilnost obravnavanih bančnih poslov je njihova neformalna delegiranost. Omenjeni sporni bančni posli so bili namreč izpeljani na pobudo vodstvenih in vodilnih oseb na osnovi osebnih, poslovnih ali političnih povezav. Spornim poslom so skupne naslednje značilnosti: 1.) bistvena odstopanja od veljavnih kriterijev, ki jih banke uporabljajo v postopkih odobravanja bančnih naložb oziroma poslov; 2.) netransparentnost izpeljanih postopkov odobravanja, ki je razvidna predvsem iz načina utemeljevanja posameznih odstopanj v okviru presoje kreditne sposobnosti kreditojemalca, ročnosti kredita, ustreznosti zavarovanja in posledično višine pribitka na obrestno mero.

Komisija ugotavlja in meni, da razlogi, v skladu s katerimi je mogoče upravičiti odstopanje od bančnih kriterijev za odobravanje naložb, v internih aktih bank niso dovolj natančno opredeljeni, kar omogoča zlorabo položaja oseb, ki delegirajo omenjene posle ali pa spodbudijo njihovo izvedbo. Odobravanje predlogov naložb, z vsemi odstopanji, je v pristojnosti posameznih kreditnih odborov ali uprav bank, pri čemer nekatere banke nimajo vzpostavljenega ustreznega sistema vodenja zapisnikov sej kreditnih odborov in uprav bank. Komisija ugotavlja, da obstoječi zapisniki ne omogočajo identifikacije oseb, ki so sprejele posamezno poslovno odločitev oziroma je v obstoječih zapisnikih onemogočen vpogled v glasovanje posameznega člana kreditnega odbora ali uprave. Opisano otežuje ali onemogoča morebitno kasnejše ugotavljanje odškodninske ali kazenske odgovornosti oseb, ki so sodelovale pri odločanju o posameznem bančnem poslu oziroma naložbi. Iz obravnavanih primerov je razvidno, da se posamezne odločitve vodstvenih in vodilnih oseb bank in njihovi osebni interesi skrivajo za sklepom pristojnega organa in kreditnega odbora. Komisija meni, da je treba resno razmisliti tudi o možnosti, da je tovrstno ravnanje motivirano oziroma je bilo vzpostavljeno in vzdrževano namerno.

Komisija poudarja, da so osebe, ki zasedajo vodstvene in vodilne položaje v obravnavanih bankah, pogosto člani več kreditnih odborov teh bank, kot tudi člani nadzornih svetov družb v pripadajoči bančni skupini. Zato so te osebe izpostavljene tveganjem zlorabe položaja, nasprotja interesov ter podajanja neetičnih in nezakonitih zahtev osebam na podrejenih položajih in poslovodstvom nadzorovanih oziroma hčerinskih družb ter družb vnukinj. Komisija ugotavlja, da so še posebej izraziti pritiski na vodstva hčerinskih družb in družb vnukinj v državah na območju nekdanje Jugoslavije. Prav tako meni, da z vidika obvladovanja nasprotja interesov in korupcijskih tveganj ni primerno, da je član uprave banke hkrati tudi predsednik ali član več nadzornih odborov hčerinskih družb ali družb vnukinj. Opisano množenje položajev v rokah ene in iste osebe, upoštevajoč obstoječo delegiranost in netransparentnost postopkov odobravanja naložb, namreč na eni strani olajšuje in omogoča uspešno realizacijo spornih bančnih poslov, na drugi pa bistveno otežuje ali onemogoča sledljivost sprejemanja odločitve in ugotavljanje odgovornosti.

Sistem delovanja in odločanja v obravnavanih bankah temelji na številnih internih aktih in pravilnikih. Temeljne akte odločanja predstavljajo akti banke, ki določajo pristojne osebe ali organe odločanja o naložbah, in akti o limitih posameznih pristojnih oseb,

organov banke in družb bančne skupine. Akti banke, ki – na eni strani – z vrednostnimi limiti določajo minimalne pristojnosti upravam družb bančne skupine in direktorjem poslovnih enot banke, dajejo – na drugi strani – organom banke, pristojnim za odločanje o strateških večmilijonskih naložbah veliko moč in banko izpostavljajo tveganju delegiranja poslov podrejenim in odvisnim družbam. Opisano vodi v manjšo transparentnost izpeljave postopkov in oteži, v nekaterih primerih pa celo onemogoči, določanje odgovornosti posameznih oseb pri spornih poslih.

Notranji akti in pravilniki bank, katerih določbe so usklajene s krovnim Zakonom o bančništvu, natančno opredeljujejo postopke ter kriterije odločanja o posameznih tipih bančnih naložb. Vendar komisija zaznava, da obstoječi Zakon o bančništvu ter notranji akti in pravilniki bank zaradi neustreznega obvladovanja korupcijskih tveganj omogočajo nastanek ponavljajočih se nevestnih in negospodarnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb bank.

Komisija poudarja, da je delovanje bančnih notranjih revizijskih služb premalo kakovostno, zato tudi učinkovitost ni zadostna. Na osnovi obravnavanih primerov revizijskih postopkov posameznih- ali sklopa odobrenih bančnih naložb je bilo namreč ugotovljeno, da so ugotovitve notranjih revizij premalo objektivne in v presojanju in navajanju konkretnih kršitev določb internih bančnih aktov nenatančne, hkrati pa ne presojujejo, ali je postopek izpeljave odobritve naložbe transparenten in ne navajajo odgovornih oseb v fazah obravnavanja ter odobravanja posamezne bančne naložbe.

Funkcijo nadzora bančnega poslovanja, poleg notranjih nadzornih mehanizmov, opravljajo tudi nadzorni sveti, ki niso seznanjeni z vsemi posli banke v postopku obravnavanja in odobravanja naložbe, temveč le s posli, h katerim je potrebno zaradi njihove vrednosti dati soglasje. Nadzorni sveti bank se na sejah seznanijo tudi s problematičnimi naložbami, ki vrednostno, prek rezervacij in odpisov terjatev, pomembno posegajo v bilančno vsoto ter kapitalsko ustreznost bank.

## **II.) Ravnanje članov uprav in nadzornih svetov bank**

Komisija izpostavlja naslednja ugotovljena korupcijska tveganja in konkretna ravnanja vodilnih ter vodstvenih oseb in nadzornih svetov bank oziroma članov uprav in nadzornih svetov bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države:

### **Člani uprav in nadzornih svetov bank zavestno kršijo veljavne zakone ter določbe sprejetih etičnih kodeksov.**

Komisija na osnovi obravnave več primerov ugotavlja, da pomenijo zahteve članov uprav in nadzornih svetov bank po poslovnih, organizacijskih in kadrovskih spremembah zaradi uresničevanja osebnih, poslovnih ali političnih interesov, ki jih ti naslavljajo na vodstva hčerinskih družb in družb vnukinj bančne skupine, ravnanje, ki je v nasprotju s pričakovano integriteto članov uprav bank.

### **Člani uprav in nadzornih svetov bank ne upoštevajo ugotovljenih nepravilnosti, na katere opozarjajo revizijska poročila, in ne sprejemajo ustreznih ukrepov ugotavljanja odškodninske in kazenske odgovornosti ter odpoklica/razrešitve članstva v upravi.**

Na osnovi obravnave več primerov komisija zaznava, da se kljub pridobljenim notranjim revizijskim poročilom, ki opozarjajo na ugotovljene nepravilnosti in negospodarnost odobrenih poslov, člani uprav in nadzornih svetov na pridobljena poročila ne odzovejo zadostno in primerno, da ne sprejmejo ustreznih ukrepov in ne zahtevajo ugotavljanja morebitne individualne odškodninske in kazenske odgovornosti.



## Člani uprav in nadzornih svetov so izpostavljeni tveganju nasprotja interesov.

Komisija ugotavlja, da je več članov nadzornih svetov in uprav bank v državni lasti že od samega nastopa funkcije izpostavljenih tveganju nasprotja interesov ali vsaj videzu njegovega obstoja. Izpostavljenost tveganju nasprotja interesov se po mnenju komisije dodatno povečuje s kroženjem članov uprav in nadzornih svetov po bankah ter podjetjih v večinski državni lasti, ali po bankah in podjetjih, v katerih ima država prevladujoč vpliv.

Komisija ocenjuje, da bi morali člani uprav in nadzornih svetov bank v primeru, ko ugotovijo, da je prišlo do kršitev relevantne zakonodaje s področja gospodarskih družb in bančništva ali sprejetih etičnih kodeksov, tvorno sodelovati s pristojnimi državnimi organi, saj je njihova naloga in zakonska dolžnost, da delajo v dobro banke in minimizirajo možnosti njenega oškodovanja. Komisija na podlagi več obravnavanih primerov, ki se nanašajo na poslovanje bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države opozarja, da vsi člani uprav in nadzornih svetov bank niso izkazali interesa po sodelovanju pri ugotavljanju nepravilnosti s področja pristojnosti komisije in kršitev določil ZIntPK. Poleg tega sta pristojni oddelek ene izmed bank v državni lasti in eden izmed članov nadzornega odbora hčerinske družbe v Skupini NLB komisijo namerno zavajala in podala nepopolna oziroma neresnična dejstva. Komisija ugotavlja, da so omenjena ravnanja v nasprotju s pričakovano integriteto nadzornikov in poslovodnih oseb bank v državni lasti. Obenem pa komisija poudarja, da neintegritetnega ravnanja ne gre posploševati na vse člane uprav in nadzornih svetov, saj znotraj teh obstajajo tudi izjeme, vendar njihovo etično in vestno ravnanje nima ustreznega učinka na kolegijske odločitve uprav in nadzornih svetov bank.

Pomemben je tudi način poročanja uprave nadzornemu svetu. Komisija tako ugotavlja, da poročila ne vsebujejo dovolj kvalitetnih informacij za učinkovito in kvalitetno izvajanje nadzora nad bančnim poslovanjem, v nekaterih primerih so uprave celo zavajale nadzorni svet banke. Obenem pa, sodeč po preučeni zapisnikih nadzornih svetov določene bančne skupine, tudi člani oziroma nadzorni sveti kot celota svoje naloge pogosto ne opravljajo dovolj profesionalno in vestno, kar se kaže tudi v pasivnosti posameznih članov, šibki zavzetosti in temeljitosti pri izvajanju nadzorstvenih nalog ter, po mnenju komisije, tudi zato premajhni učinkovitosti in uspešnosti.

Komisija poudarja, da je pravna urejenost<sup>2</sup> področja ravnanj članov uprav in nadzornih svetov bank v skladu s pričakovanim upoštevanjem najvišjih etičnih standardov, torej je primerna, zadostna in ustrežna. Velik problem pa predstavlja dejstvo, da se zaradi tega,

---

<sup>2</sup> Zakon o bančništvu (ZBan-1, Ur. l. RS, št. 131/2006) določa dolžnosti in odgovornosti članov uprave bank kot tudi pristojnosti nadzornega sveta ter dolžnosti članov njihovih nadzornih svetov. Hkrati so v statutih bank še natančneje opredeljene dolžnosti, pristojnosti in odgovornosti članov uprav in nadzornih svetov.

Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1, Ur. l. RS, št. 42/2006) vsebuje določbe odgovornosti ter pristojnosti uprav delniških družb, v še večji meri pa nadzornih organov teh družb.

Kodeks upravljanja javnih delniških družb z dne 8. 12. 2009 v 17. točki pravi, »da so odločitve članov nadzornega sveta in uprave neodvisne. Član nadzornega sveta ali uprave pri svojem delovanju in odločanju upošteva cilje družbe in jim podredi morebitne drugačne osebne ali posamične interese tretjih oseb, uprave, delničarjev, javnosti ali države«.

Člane nadzornih svetov skladno z Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD-1, Ur. l. RS, št. 42/2006) voli skupščina delničarjev, zastopati pa morajo interese vseh delničarjev, torej interese družbe kot celote. Člani nadzornih svetov tako niso vezani na mnenja tistih, ki jih izvolijo, marveč morajo ščititi interese banke kot celote.

ker ne prihaja do ugotavljanja odgovornosti v primerih kršenja zakonodajnih določb ter priporočil etičnih kodeksov, neprimerna, nevestna, neetična in negospodarna ravnanja ponavljajo.

Komisija ugotavlja, da odgovorne osebe bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države pri odobravanju določenih poslov svoje in interese tretjih oseb postavljajo pred interese družbe, s svojim nevestnim upravljanjem družbe ter negospodarnim odločanjem omogočajo koristi sebi in tretjim osebam, hkrati pa povzročajo škodo javnim sredstvom. Navedena ugotovitev ustreza definiciji korupcije ZIntPK, v nekoliko širšem smislu pa splošno sprejetim značilnostim in opredelitvam korupcije, kot jih srečujemo v listinah organizacij, na primer Transparency International ter Organizacija združenih narodov.

Kodeksi postavljajo okvire korporativnega upravljanja, znotraj katerih naj bi delovale banke. Vzpostavljeni kodeksi naj bi zagotavljali skrbno in odgovorno delo uprave v skladu z interesi družbe ter zakonito poslovanje. Vendar kodeksi niso pravno zavezujoči in imajo zgolj naravo priporočila.

Neodvisnost nadzornega sveta predstavlja nujen pogoj za uspešno izvrševanje njegove osnovne funkcije in enega od glavnih mehanizmov za preprečevanje tveganja nasprotja interesov. Komisija ocenjuje in meni, da bo član nadzornega sveta, če želi v njem tudi ostati, upošteval lastniško strukturo slovenskih državnih bank, deloval v skladu z navodili skupine, ki ga je v nadzorni svet tudi izvolila. Zato bo interese skupine postavil pred interese banke ter delničarjev; slednje se je potrdilo tudi v primerih, ki jih je obravnavala komisija v sklopu preiskave razmer v določenih državnih bankah, v katerih so člani nadzornih svetov odvisni od uprav bank in večinskih delničarjev.

Komisija opozarja, da osebna povezanost članov nadzornega sveta in uprave banke lahko privede do pasivnega spremljanja dela uprave banke s strani nadzornega sveta in do pasivnosti nadzornega sveta, ki se ne odziva na sumljive in sporne oziroma naložbeno tvegane poteze ter odločitve uprave. Komisija opozarja, da so člani nadzornih svetov odgovorni za svojo pasivnost in da so soodgovorni za vsako netransparentno ter sporno potezo uprave banke, s katero so bili oziroma bi morali biti seznanjeni in ki je v okviru nadzorstvene funkcije ne ovrednotijo oziroma se do nje ne opredelijo in ustrezno ukrepajo.

Komisija opozarja, da hkratno opravljanje več odgovornih funkcij v nadzornih svetih in upravah bank lahko privede do pasivnosti in neučinkovitosti članov nadzornih svetov ter da je mogoče sistem dvotirnega upravljanja hčerinskih oziroma odvisnih družb izkoristiti kot vir dodatnega zaslužka za vnaprej izbrane osebe. Ob tolikšnih delovnih obveznostih namreč ni mogoče pričakovati, da bodo člani uprav ter nadzornih svetov učinkovito opravljali vse svoje funkcije.

Z namenom spodbujanja visoke strokovnosti ter moralne in etične držbe članov nadzornih svetov (v primeru dvotirnega sistema vodenja) in neizvršnih članov upravnih odborov (v primeru enotirnega sistema vodenja družbe) je Združenje nadzornikov Slovenije 18. 5. 2006 sprejelo Etični kodeks Združenja nadzornikov Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZNS)<sup>3</sup>. Ta napotuje, da naj člani nadzornih svetov delujejo skladno s skrbnostjo

vestnega in poštenega gospodarstvenika ter neodvisno in etično, v skladu s svojim prepričanjem in po lastni vesti. Komisija opozarja, da ravnajo nekateri člani ZNS v nasprotju z napotki Etičnega kodeksa ZNS in da so ravno ti člani ZNS, glede na ugotovitve preiskave o razmerah v slovenskem bančnem sistemu, večkrat navedeni kot osebe, ki so opustile dolžno ravnanje ali so celo sodelovale in svetovale pri sprejemanju nevestnih, negospodarnih ter neetičnih odločitev vodstvenih in vodilnih delavcev bank.

Komisija ugotavlja, da se člani nadzornih svetov, kljub obveščeni o spornih, neetičnih ali negospodarnih poslih vodstvenih in vodilnih oseb banke, na obvestila pogosto ne odzovejo in ne sprejmejo zadostnih primernih ukrepov zoper odgovorne osebe. Tako ugotovitve notranjih in zunanjih revizij, ki so v nekaterih primerih naročene s strani nadzornih svetov bank, ne dosežejo svojega namena. Komisija ocenjuje, da sta pri odkrivanju in pozivanju k odgovornosti za omenjene posle banke ključna interes in integriteta članov nadzornega sveta, saj interni akti, ki predpisujejo odobravanje naložb v bankah, namreč natančno opredeljujejo postopke in pristojnosti posameznih odgovornih oseb ter kreditnih odborov banke.

Komisija na osnovi več prijav in pridobljene dokumentacije ugotavlja kršenje na več ravneh sprejetih kodeksov (interni bančni etični kodeksi, Kodeks etike Združenja Manager, Etični Kodeks ZNS) in zakonodaje z ravnanjem vodstvenih in vodilnih oseb v bankah z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države. Ob tem komisija izpostavlja zanikanje odgovornosti članov uprav bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države in premalo učinkovito delovanje večine vseh notranjih in zunanjih sistemov nadzora, kljub temu, da so pristojnosti uprav in nadzornih svetov družb jasno zakonsko opredeljene. Posledično do poziva k sprejetju odgovornosti za sporne in škodne odločitve prihaja le izjemoma.

### **III.) Kadrovanje v upravah, nadzornih svetih bank in na vodilnih nivojih znotraj bančne skupine**

Kadrovanje ima ključno vlogo pri izpostavljenosti bančnega sistema korupcijskim tveganjem. Osebe, imenovane v uprave, nadzorne svete ter na ostala najodgovornejša delovna mesta v bančni skupini, bi morale ravnati v skladu z najvišjimi standardi integritete in odgovornosti ter vestno in gospodarno ravnati s premoženjem bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države. V zvezi s kadrovanjem podaja komisija naslednje ugotovitve, ki kažejo, da so za kadrovanje v slovenskem bančnem sistemu značilna številna korupcijska tveganja ter da obstoječ sistem kadrovanja v slovenskem bančnem sistemu olajšuje izvajanje koruptivnih ravnanj:

---

<sup>3</sup> V Etičnem kodeksu je zapisano, da »etično ravnanje članov nadzornih svetov koristi vsem udeležencem trga kapitala in deležnikom podjetij, zato je eden od najpomembnejših ciljev Združenja nadzornikov Slovenije (ZNS), da si prizadeva za spoštovanje Etičnega kodeksa ZNS. Z zagotavljanjem ustreznih etičnih standardov in uveljavljanjem njihovega spoštovanja družbam in gospodarstvu kot celoti omogoča izbor kandidatov za člane nadzornih svetov in upravnih odborov z najvišjimi etičnimi standardi, kar predstavlja pomembno osnovo za širše uveljavljanje podjetniške in gospodarske etike«.

### **Izrazita izpostavljenost tveganju imenovanja oseb, ki so že v preteklosti ravnale sporno, nevestno in neetično.**

Komisija na osnovi primerov, ki jih je obravnavala v preiskavi razmer v slovenskem bančnem sistemu, ugotavlja, da predstavniki lastnikov v skupščini banke v njen nadzorni svet imenujejo tudi osebe, za katere obstaja sum nezakonitega ravnanja in so bile v preteklosti celo kazensko ovadene. Komisija opozarja, da ni mogoče upravičiti pričakovanja, da bodo takšni člani uprave na novih funkcijah ravnali drugače kakor v preteklosti. Komisija meni, da lahko vodilne in vodstvene položaje v slovenskem bančnem sistemu zasedajo le osebe, katerih preteklo ravnanje ni bilo niti sporno niti neetično.

### **Izpostavljenost tveganju imenovanja oseb, ki ne izpolnjujejo kriterijev strokovnosti in izkušenosti s področja bančništva.**

Komisija zaznava, da so nadzorni sveti za člane uprav bank v določenih primerih imenovali kandidate, ki v preteklosti niso delovali na področju bančništva. Opozarja, da se z imenovanjem kandidatov, ki nimajo tovrstnih izkušenj, močno poveča možnost neformalnega vplivanja na njihove odločitve ter sprejemanja nestrokovnih in neprimernih odločitev. Komisija ocenjuje, da neizkušenost kandidatov povečuje možnost morebitnega vplivanja na njihovo odločanje, ki bi ga lahko izvajali podjetniki, lobisti, interesne skupine ter politiki oziroma politične stranke.

### **Izpostavljenost tveganju netransparentno izpeljanih postopkov izbora in imenovanja vodilnih kadrov v bančnih skupinah.**

V konkretnem primeru je komisija ugotovila, da je banka v večinski državni lasti na netransparenten način, brez javnega razpisa, na vodilno mesto svoje družbe vnukinje na Hrvaškem imenovala osebo, ki je v nadaljevanju zasedla celo vodstveno funkcijo v tej hčerinski družbi. Komisija glede na vse okoliščine obravnavanega primera ocenjuje, da je bila omenjena oseba na vodilno mesto v družbi vnukinji imenovana z namenom, da bi kasneje zasedla vodstveno funkcijo v hčerinski družbi in da je bilo opisano imenovanje načrtovano in izvedeno v skladu z interesi akterja, ki je z imenovanjem te osebe želel pridobiti vpliv na odločanje v hčerinski družbi.

### **Izpostavljenost tveganju političnega kadrovanja in klientelizma.**

Komisija tudi zaznava, da se ob vsakokratni menjavi oblasti v Republiki Sloveniji pojavljajo pritiski v zvezi z imenovanjem nadzornih svetov in uprav bank z večinskim deležem ali s prevladujočim vplivom države. Komisija meni, da poskušajo slovenske politične stranke na ta način v bankah z večinskim deležem ali s prevladujočim vplivom države pridobiti vpliv na področju odločanja o bančnih poslih. Zato opozarja, da odločanje o bančnih poslih ne sme biti podrejeno interesom posameznih političnih strank in z njimi povezanih partikularnih interesov. Ob tem ni zanemarljivo dejstvo, ki ga izpričuje vsebina posameznih elektronskih sporočil oziroma elektronske pošte, s katero razpolaga komisija – da so tovrstne vplive in pritiske, tudi s kršitvijo predpisanih postopkov in svojih zakonskih pristojnosti, izvajali na upravo Agencije za upravljanje kapitalskih naložb tudi člani oziroma predstavniki vlade.

Komisija opozarja, da so banke z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države izpostavljene tveganju političnega kadrovanja in klientelizma, saj prek obvladovanja finančnih tokov omogočajo usmerjanje in nadzor denarnega toka v nekaterih gospodarskih panogah, kot tudi med podjetji in posamezniki. Komisija sklepa, da je imenovanje oseb, ki so v preteklosti ravnale sporno, nevestno in neetično, na pomembne vodstvene in vodilne funkcije na enakih ali podobnih področjih delovanja motivirano prav z željo/interesom po obvladovanju bančnih poslov oziroma naložb in finančnih tokov.

Komisija opozarja, da so predstavniki lastnikov v skupščinah bank v več primerih na mesta članov nadzornih svetov imenovali osebe brez ustrezne integritete, ki niso ravnale v skladu s svojimi dolžnostmi ter odgovornostmi.

Komisija je pri preiskavi razmer v slovenskem bančnem sistemu namreč ugotovila, da člani nadzornih svetov in uprav bank pogosto ravnajo v nasprotju z visokimi etičnimi standardi korporativnega upravljanja in vodenja, da bi izpolnili pričakovanja, ki se nanašajo na osebne, politične in poslovne interese, v skladu s katerimi so bili imenovani na

pomembne funkcije.

Komisija se zavzema za odpravo političnega in klientelističnega kadrovanja, ki ga je treba omejiti s spoštovanjem na več ravneh sprejetih in že veljavnih kodeksov etike. Z upoštevanjem določil in standardov etičnih kodeksov s strani lastnikov, upravljavcev premoženja, nadzornih svetov in uprav bank se občutno zmanjša verjetnost koruptivnih ravnanj, zlorab položaja ter nevestnega in negospodarnega odločanja v škodo družb. Komisija opozarja, da nadzora nad politično in klientelistično obremenjenostjo postopka izbora in imenovanja vodstvenih ter vodilnih oseb bank v sedanjih razmerah namreč ni mogoče formalno zagotoviti in izvajati.

#### **IV.) Izvajanje pristojnosti Banke Slovenije**

Banka Slovenije je kot regulator bančnega trga odgovorna za pravilno in nesporno delovanje bank v Republiki Sloveniji. Komisija ugotavlja naslednja tveganja, ki se nanašajo na opravljanje nadzora nad bančnim poslovanjem in izdajo dovoljenj za člane uprav bank, ki so v pristojnosti Banke Slovenije:

##### **Neveljavljanje razpoložljivih zakonskih možnosti in ukrepov upravljanja tveganj ter slabih naložb bank.**

Komisija ugotavlja, da Banka Slovenije, kljub ustrezni zakonski podlagi in ugotovljenim nepravilnostim ter kršitvam internih aktov ali celo utemeljenemu sumu storitve kaznivih dejanj, le redko uporablja strožje ukrepe zoper slovenske banke.

##### **Neprimerna odzivnost v primerih lastnih ali prek revizijskih poročil pridobljenih ugotovljenih nepravilnosti v postopkih odobravanja naložb.**

Komisija zaznava, da se Banka Slovenije v določenih primerih na ugotovljene in pridobljene podatke ter informacije, kljub zaznamim nepravilnostim v postopkih odobravanja naložb, večkrat ne odzove zadostno in uprav ali nadzornih svetov bank ne pozove k razjasnitvi zadev.

##### **Nekritično presojanje strokovnosti oseb in neupoštevanje preteklega spornega ter nevestnega ravnanja oseb pri izdajanju dovoljenj članom uprave bank s strani Banke Slovenije.**

Komisija ugotavlja, da je Banka Slovenije izdala določeni osebi dovoljenje za opravljanje dela člana uprave banke z večinskimi deležem države, in sicer kljub njeni sporni odločitvi glede obračunavanja plače člana uprave ene od družb v državni lasti.

##### **Korupcijsko tveganje nastanka nasprotja interesov in neobjektivnosti opravljanja nadzora bank v postopkih izvajanja inšpekcijskih nadzorov in kasnejšega izrekanja ukrepov.**

Na osnovi razpoložljivih podatkov, zlasti iz razgovorov tudi s sedanjimi in nekdanjimi uslužbenci Banke Slovenije, je komisija ugotovila, da isti inšpektorji Banke Slovenije (t. i. *portfolio managerji*) v daljšem časovnem obdobju opravljajo nadzore v istih bankah; tako se po mnenju komisije poveča tveganje nasprotja interesov inšpektorjev in posledično objektivnosti oziroma nezadostne učinkovitosti nadzora bank. Temu pritrjujejo tudi podatki o številu in vrsti uporabljenih nadzorstvenih ukrepov, ki jih je komisija pridobila od Banke Slovenije. Banka Slovenije je namreč v okviru svojih nadzorstvenih postopkov v obdobju 2004–2011 izrekla<sup>4</sup> več kot 800 opozoril zaradi različnih vrst ugotovljenih tveganj, nikoli pa ni izrekla opomina, odvzela ali pogojno odvzela licence kateremukoli članu uprave, niti ni dala pobude za odvzem pristojnemu nadzornemu svetu posamezne banke, čeprav je na primer zoper določene odgovorne osebe sama podala kazenske ovadbe zaradi suma storitve kaznivih dejanj.

<sup>4</sup> 337 opozoril na področju kreditnih tveganj, 82 opozoril na področju likvidnostnih tveganj, 54 opozoril na področju tržnih tveganj, 44 opozoril na področju operativnih tveganj, 69 opozoril na področju obrestnih tveganj, 82 opozoril na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, 102 opozorili na področju kapitalnih tveganj, 35 opozoril na področju organizacije in upravljanja.

## **Banka Slovenije ne opravlja učinkovitega nadzora nad poslovanjem bank.**

Pomembnejše bonitetne agencije od leta 2011 vztrajno znižujejo bonitetne ocene slovenskim bankam z večinskim deležem ali s prevladujočim vplivom države, pri čemer ohranjajo negativne napovedi. Komisija ocenjuje, da je padec bonitetnih ocen povezan tudi z načinom oziroma oceno kakovosti upravljanja v slovenskem bančnem sistemu. Obseg slabih/nasedlih naložb se je namreč občutno povečal in se bo v prihodnjih mesecih najverjetneje še povečeval, močno oteženo pa je tudi kreditiranje pravnih in fizičnih oseb. Komisija ocenjuje, da se Banka Slovenije, kljub nekaj let trajajoči recesiji in poznavanju stanja ter obsega tveganih oziroma slabih terjatev, ni primerno/zadostno in dovolj hitro odzvala ter osredotočila na uveljavljanje in nadzorovanje sistema pravil za varno in skrbno poslovanje slabim naložbam izpostavljenih državnih bank ter v okviru svojih pristojnosti poskrbela, da bi bile nepravilnosti lažje ugotovljene in odpravljene; niti jih ni (z izjemo nekaj primerov v zadnjem obdobju) posredovala v reševanje pristojnim organom – torej ni v zadostni meri poskrbela za to, da bi se v prihodnje kar se da zmanjšala možnost spornega in tveganjem izpostavljenega poslovanja bank z večinskim deležem oziroma prevladujočim vplivom države.

Temeljni cilj Banke Slovenije je stabilnost cen. Da bi cilj dosledno uresničevala, opravlja naloge oblikovanja in uresničevanja denarne politike ter denarnega nadzora z odgovornostjo zagotavljanja splošne likvidnosti bančnega sistema. Posebej pomembno je, da banka oblikuje, uveljavlja in nadzoruje sistem pravil za varno ter skrbno poslovanje bank in hranilnic. Način opravljanja nadzora nad bankami natančneje določa Zakon o bančništvu<sup>5</sup>, ki opredeljuje tudi možne izrečene ukrepe nadzora Banke Slovenije. Komisija ocenjuje, da je Banka Slovenije svojo nalogo na področju nadzora v preučnem obdobju izvajala zgolj v močno omejenem obsegu.

Zaradi zaostrenih finančnih razmer, s katerimi se soočamo v zadnjih letih, je aktivno bančno poslovanje v Republiki Sloveniji oteženo, dostop do virov financiranja gospodarstva pa močno omejen. Posledica omejitve dostopa do virov financiranja sta kreditni in plačilni krč, ki še posebej ogrožata mala in srednje velika podjetja (kot izhaja, med drugim, iz raziskave o kakovosti gospodarskega okolja v Republiki Sloveniji, ki je bila po naročilu komisije izvedena aprila in maja 2012). V nekoliko širšem smislu lahko govorimo o tem, da zaostrene finančne razmere zavirajo gospodarsko rast in razvoj ter znižujejo raven blaginje prebivalstva Republike Slovenije. Sicer moramo pri presoji vzrokov kreditnega in plačilnega krča upoštevati še nekatere druge pomembne dejavnike, navkljub temu pa komisija ocenjuje, da je del odgovornosti za razmere v slovenskem gospodarskem sistemu potrebno pripisati Banki Slovenije.

Komisija se zaveda, da je Banka Slovenije v obdobju 2004–2012 izrekla mnogo opozoril in več ukrepov v obliki odredb za odpravo kršitev bančnega poslovanja, navkljub temu pa se komisiji zastavlja vprašanje o učinkovitosti, uspešnosti in zadostnosti opravljanja nadzora nad bankami, ki poslujejo na ozemlju Republike Slovenije, vključno z vsemi družbami bančne skupine. Komisija izpostavlja dejstvo, da je bila Banka Slovenije v nekaterih primerih, ki jih komisija obravnava na osnovi revizijskih poročil, seznanjena z nepravilnostmi, koruptivnimi ravnanji ter celo sumi storitev kaznivih dejanj, kljub temu pa v večini teh primerov ni ustrezno ukrepala ali obvestila pristojnih organov. Komisija opozarja, da ima Banka Slovenije vso potrebno pravno podlago za ustrezno presojo kandidatov za člane uprav bank<sup>6</sup> in s tem legitimno pravico oziroma zakonsko dolžnost,

<sup>5</sup> Zakon o bančništvu določa, da Banka Slovenije pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti ter področju nadzora na podlagi informacij, ki so na voljo v tistem trenutku, ustrezno upošteva mogoč vpliv svojih odločitev na stabilnost finančnega sistema držav članic, kar zlasti velja v izrednih finančnih razmerah.

<sup>6</sup> Pogoji izdaje dovoljenj članom uprav bank so določeni v Zakonu o bančništvu ter na njegovi podlagi sprejetem Sklepu o skrbnosti članov uprave in nadzornega sveta bank in hranilnic.

da dovoljenja tistim kandidatom, ki po njeni presoji ne ustrezajo najvišjim etičnim standardom upravljanja ne podeli. Vendar komisija ugotavlja, da je Banka Slovenije navedeno pravico oziroma dolžnost v obdobju od leta 1991 pa vse do danes izjemno redko uresničila.

Komisija se zaveda, da je za imenovanje članov uprav bank primarno odgovoren in pristojen nadzorni svet banke, vendar je dolžnost in pravica Banke Slovenije, da v skladu z zagotavljanjem varnega in skrbnega poslovanja bank po sprejetih kriterijih dodatno presoja ustreznost kandidatov in nato izda ali zavrne dovoljenje kandidatom, ki so jih nadzorni sveti bank sicer že imenovali. Prav tako ima Banka Slovenije, v skladu z Zakonom o bančništvu, pristojnost odvzema ali pogojnega odvzema dovoljenja članom uprav bank, česar pa se Banka Slovenije kljub ugotovljenim nepravilnostim, koruptivnim ravnanjem in celo sumom storitve kaznivih dejanj ni posluževala. Pri tem velja izpostaviti tudi podeljevanje razrešnic članom uprav bank s strani nadzornih svetov. Primeri, ko članom uprav ni bila podeljena razrešnica in niso bili razrešeni svojih dolžnosti in odgovornosti zaradi nezaupanja v njihovo preteklo delo, bi morali predstavljati resen zadržek v postopkih, v katerih imenujejo nadzorni sveti posamezne člane uprav na nove funkcije. Obenem pa bi morali predstavljati resen zadržek tudi za Banko Slovenije, ki bi lahko na tej osnovi zavrnila izdajo dovoljenja za imenovanje v upravo banke.

### **Temeljne ugotovitve komisije**

Ugotovitve komisije, ki temeljijo na obravnavi konkretnih primerov koruptivnih ravnanj ter drugih kršitev ZIntPK, kažejo, da so razmere v slovenskem bančnem sistemu, torej v pretežnem delu slovenskega bančnega sistema, zaskrbljujoče in da so spremembe v delovanju slovenskega bančnega sistema nujne, če želimo vzpostaviti in ohraniti pogoje za vzdržen gospodarski razvoj ter blaginjo prebivalstva Republike Slovenije. Komisija med drugim ugotavlja, da so vodstveni in vodilni kadri bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države v preteklih letih odobrvali kredite brez ustreznih zavarovanj, da so kredite odobrvali kreditojemalcem z neprimerno bonitetno oceno, kreditno zelo izpostavljenim kreditojemalcem in prevzemali velika tveganja pri financiranju dvomljivih projektnih poslov, ki jih je bilo ob predpostavki skrbne analize bonitete dolžnikov in ekonomske upravičenosti projektov predvidljivo skorajda nemogoče izpeljati in katerih donosnost je bila predvidljivo izjemno nizka oziroma tvegana. Komisija opozarja, da prevzeta tveganja bank pri tovrstnih poslih vplivajo na delež reprogramiranih kreditov, v nadaljevanju pa na povečanje deleža slabih terjatev in končno privedejo do povečanja deleža delno in v celoti odpisanih bančnih terjatev. Velik obseg omenjenih poslov vpliva na zmanjšanje kapitalske ustreznosti bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države, zaradi česar so potrebne dodatne dokapitalizacije, ki jih financira državna blagajna, posredno torej državljani oziroma prebivalstvo Republike Slovenije.

Komisija ugotavlja, da je nekritično oziroma premalo skrbno presojanje bonitete dolžnikov in upravičenosti investicij oziroma projektov ter odobravanje naložb bank posledica lahkomiselnosti in malomarnosti pri sprejemanju odločitev o posameznih naložbah in zlorab položaja vodstvenih ter vodilnih oseb bank zaradi uveljavljanja njihovih oseb-

nih, poslovnih in političnih interesov, kar se kaže predvsem v obliki neformalnega delegiranja poslov osebam na podrejenih položajih v bankah. Komisija izpostavlja ugotovitve, ki se nanaša na več obravnavanih nepremičninskih poslov in poslov, zavarovanih z nepremičninami, ki so jih materinske banke odobravale prek hčerinskih družb in družb vnukinj na ozemlju držav nekdanje Jugoslavije. Komisija ugotavlja, da so banke v državah na ozemlju nekdanje Jugoslavije, v zvezi s kreditiranjem in leasing posli, naročale storitev cenitve objektov, ki so jih opravljali isti cenilci, ki so vrednosti nepremičnin in premičnin prilagajali potrebam bank in kreditojemalcev.

Komisija opozarja, da interni akti bank, ki natančno določajo postopke obravnavanja in odobravanja bančnih naložb, pogosto niso upoštevani ali se jih zaobide, saj so postopki odobravanja spornih poslov bank pogosto izvedeni netransparentno in v okviru pristojnosti oziroma pravice odločanja uprave. Pri eni izmed bank v večinski državni lasti je bilo ugotovljeno, da zaradi neprimerne vodenja zapisnikov sej kreditnih odborov in uprave banke ni mogoče ugotoviti, kakšne so bile odločitve njihovih posameznih članov, kar posledično pomeni, da je morebitno uveljavljanje njihove individualne odškodninske in kazenske odgovornosti izjemno oteženo ali celo onemogočeno.

Komisija ugotavlja, da člani uprav obvladujoče banke prek članstva v nadzornih odborih več odvisnih družb nadzirajo njihovo poslovanje, hkrati pa so člani kreditnih odborov banke, ki v skladu s svojimi pristojnostmi odobravajo večje naložbe odvisnih družb. Po oceni komisije opisano podvajanje funkcij predstavlja veliko nevarnost izpostavljenosti korupcijskemu tveganju zlorabe položaja, nasprotja interesov in neučinkovitemu izvajanju nadzorstvene funkcije. Zaradi prevzemanja številnih pomembnih odločevalskih in nadzornih funkcij s strani istega člana uprave je vprašljiva tudi učinkovitost in uspešnost njihovega dela.

Komisija opozarja, da so člani nadzornih svetov in uprav bank z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države pogosto tesno osebno in politično povezani, kar neredko vodi v neodzivnost, neučinkovitost ter neustreznost izvajanja nadzora nad poslovanjem banke. Tako nadzorni sveti bank kljub seznanjenosti z dejstvom, da odobravajo sporne in visoko tvegane (na primer neustrezno zavarovane) naložbe kreditno že izpostavljenim ali sicer nezmožnosti plačila izpostavljenim komitentom in kljub razkritjem nepravilnosti v okviru internih revizijskih poročil bank, ki jih v nekaterih primerih celo sami naročajo, ne sprejmejo ustreznih ukrepov za ugotavljanje individualne odgovornosti, niti zadostnih ukrepov za obvladovanje oziroma preprečitev ekonomsko neupravičenih ter omejitev tveganih naložb.

Komisija ugotavlja, na osnovi analize več internih revizijskih poročil, ki so jih naročile bančne uprave, da revizije pogosto razkrivajo le določene nepravilnosti poslov in oseb, kar vzbuja dvom v objektivnost opravljenih internih revizij. Pristransko oziroma omejeno razkrivanje nepravilnosti kaže, da so vsaj nekatere revizijske službe bank odvisne od bančnih uprav, obenem pa pristranska in omejena poročila onemogočajo učinkovit nadzor, ki ga nad delom uprav izvajajo nadzorni sveti.

Ravnanja članov uprav in nadzornih svetov, ki jih obravnava komisija v okviru preiskave razmer v slovenskem bančnem sistemu, so v nasprotju z na več ravneh sprejetimi etičnimi standardi upravljanja in nadziranja. Nekateri aktivni člani ZNS, ki so sodelovali pri



oblikovanju in sprejemu Etičnega kodeksa ZNS, da bi spodbudili višjo raven strokovnosti in integritete članov nadzornih svetov, so udeleženi v več bančnih poslih, pri katerih je, kot ugotavlja komisija, prišlo do kršenja predpisanih in sprejetih etičnih standardov, kot tudi do kršenja na podlagi Zakona o bančništvu sprejetega Sklepa o skrbnosti članov uprave in nadzornega sveta bank in hranilnic. Pomemben vzrok omenjenih neetičnih ravnanj predstavlja tudi izbira kandidatov za člane uprav ter nadzornih svetov. Na izbor kandidatov v bankah in podjetjih z večinskim lastniškim deležem ali s prevladujočim vplivom države namreč pogosto vplivajo politična pripadnost ter vračanje osebnih in poslovnih uslug, kar pomeni, da izbor kandidatov pogosto ni pogojen z njihovo ustrežno strokovnostjo in izkušnjami. Sporno, neetično, nevestno in celo negospodarno ravnanje vodstvenih in vodilnih oseb bank je zato sicer nedopustno, a po oceni komisije žal ne predstavlja ovire za nadaljnje zasedanje najpomembnejših funkcij v drugih bankah, podjetjih in zavodih v neposredni ali posredni lasti države.

Komisija izpostavlja dejstvo, da je imenovanje članov uprav bank v pristojnosti nadzornih svetov, vendar člani uprav svoje funkcije ne morejo opravljati brez izdanega dovoljenja Banke Slovenije, ki na tem področju ni dovolj aktivna in je zato soodgovorna za razmere, s kakršnimi se soočamo v slovenskem bančnem, v širšem smislu pa tudi v gospodarskem in političnem sistemu. Kriteriji presojanja ustreznosti kandidata za člana uprave banke so določeni v Zakonu o bančništvu ter Sklepu o skrbnosti članov uprave in nadzornega sveta bank in hranilnic, ki ga je sprejela Banka Slovenije. Komisija meni, da Banka Slovenije pri izdaji dovoljenj članom uprav premalo kritično in strogo presoja ustreznost posameznih kandidatov, ki so v preteklosti ravnali neetično, nevestno in negospodarno, četudi iz teh ravnanj izhaja celo sum storitve kaznivih dejanj. Poleg tega ima Banka Slovenije skladno z Zakonom o bančništvu pravico, da članom uprav bank ob ugotovitvi hujših kršitev dovoljenje za opravljanje funkcije člana uprave tudi odvzame. Vendar komisija ugotavlja, da Banka Slovenije, z ozirom na zaostrene finančne razmere, ki so v določenem obsegu posledica neetičnih, nevestnih, negospodarnih in za banke škodljivih odločitev vodstvenih in vodilnih oseb bank, ni opravila ustreznega, temeljitega in učinkovitega nadzora, številni popravljalni ukrepi ali opozorila, ki jih izreka, pa so očitno premalo učinkoviti in zato po mnenju komisije neustrezni. Ob tem komisija ugotavlja, da je bila Banka Slovenije z več primeri spornih poslov bank tudi seznanjena ali pa jih je prek izvedenih inšpekcijskih pregledov ugotovila sama, vendar od bank v državni lasti ni ali pa ni takoj zahtevala pravočasnega in učinkovitega reševanja spornih poslov ter s svojim ukrepi ni omejila njihovega nadaljnjega odobranja.

Komisija poudarja, da bo – glede na to, da se sprejema zakonodaja o sanaciji državnih bank s prenosom slabih bančnih naložb na novoustanovljeni Slovenski državni holding oziroma na slabo banko – z enostavnim kumulativnim prenosom slabih bančnih naložb otežena sledljivost in transparentnost postopkov njihovega odobranja. Že tako majhen izkazan interes lastnika bank po ugotavljanju in uveljavljanju individualne odškodninske ter kazenske odgovornosti bi bil v primeru prenosa slabih bančnih naložb še manjši kot v primeru, če do prenosa ne bi prišlo. Komisija opozarja, da prenos slabih bančnih naložb ne more in ne sme biti motiviran s težnjo, da bi se vodilne ter vodstvene osebe bank z večinskim deležem ter s prevladujočim vplivom države izognile svoji morebitni kazenski kot tudi siceršnji odgovornosti za razmere v slovenskem bančnem sistemu.

Zaostrene finančne in gospodarske razmere, ki znižujejo raven življenjskega standarda in vodijo do krčenja socialnih pravic državljanov Republike Slovenije, predstavljajo spodbudo, na podlagi katere mora Vlada RS vzpostaviti individualno odškodninsko in kazensko odgovornost vodstvenih in vodilnih oseb bank v državni lasti ter s prevladujočim vplivom države. Komisija meni, da je docela neupravičeno, da se stroški, ki so posledica koruptivnih ravnanj vodstvenih in vodilnih oseb v slovenskem bančnem sistemu, prelagajo na pleča tistega dela prebivalstva Republike Slovenije, ki ni bilo udeleženo in ne uživa koristi zgoraj opisanih koruptivnih ravnanj. Isto velja za vsako nadaljnjo dokapitalizacijo bank z večinskim deležem ter s prevladujočim vplivom države, kot tudi za morebitno ustanovitev državnega holdinga.

Komisija poudarja, da lahko le odločno, etično in vestno ravnanje Vlade RS, Banke Slovenije, nadzornih svetov in uprav bank okrepi zaupanje domače in tuje javnosti v slovenski bančni sistem ter s tem pripomore k ustavitvi nadaljnega padanja bonitetnih ocen slovenskih bank in države ter omogoči ponoven zagon rasti gospodarstva in ohrani doseženo raven njegove blaginje.

### **Priporočila komisije**

Komisija poziva banke z večinskim lastniškim deležem in s prevladujočim vplivom države k dopolnitvi internih bančnih aktov, ki se nanašajo na postopke obravnavanja in odobravanja bančnih naložb z namenom povečanja notranje transparentnosti omenjenih postopkov. Preiskava razmer v slovenskem bančnem sistemu je namreč pokazala, da je obstoječa bančna regulativa na tem področju izrazito nezadostna. Interni akti bank morajo zagotavljati in omogočati formalno dokumentirano ter dejansko sledljivost tistih ravnanj, ki so privedla do odobritve posameznega posla. S tem bo bistveno povečana transparentnost postopkov odobravanja bančnih poslov in zmanjšano tveganje, da bo prišlo do izvedbe neformalno delegiranih poslov oziroma odobritve naložb brez predhodne dejanske skrbne analize bonitet kreditorejmalcev oziroma ekonomske upravičenosti projekta.

Komisija poziva banke, prvič, da zaradi povečanja transparentnosti postopkov obravnavanja in odobritve naložb ter obvladovanja izpostavljenih korupcijskih tveganj z dopolnitvami internih aktov zagotovijo ustrezno dokumentiranost in sledljivost navzdol delegiranih poslov; drugič, da natančno opredelijo vzroke odstopanj od opredeljenih kriterijev kreditne sposobnosti, ustreznosti zavarovanja, ročnosti in pribitka na obrestno mero; in tretjič, da sprotno obveščajo člane nadzornega sveta o naložbah, ki so bile odobrene kljub bistvenim odstopanjem od sprejetih kriterijev banke. Interni akti bank, ki določajo pristojnosti odločanja posameznih oseb o naložbah banke, morajo zaradi dejstva, da iste osebe hkrati zasedajo več odločevalskih funkcij znotraj bančne skupine, opredeljevati tudi individualno odgovornost na posameznih nivojih odločanja. Na ta način bi se zmanjšala izpostavljenost korupcijskemu tveganju nasprotja interesov, zlorabe položaja in podajanja nezakonitih ter neetičnih zahtev osebam na podrejenih položajih; hkrati bi se v nadaljevanju omogočilo lažje ugotavljanje morebitne odškodninske in kazenske odgovornosti oseb, vpletenih v posle, ki so bili odobreni v nasprotju z vestnostjo in skrbnostjo dobrega ter poštenega gospodarja. Po mnenju komisije pa bi hkrati morali interni akti banke natančno predpisovati minimalne standarde in vsebino rednih ter izrednih revizijskih poročil, ne glede na naročnika revizije, kar bi preprečilo

uveljavljanje dvojnih meril pri izvajanju notranjega nadzora.

Komisija opozarja, da morajo vodstvene in vodilne osebe bank sprejemati odločitve, ki so tako strokovno pravilne kot tudi etično ustrezne in seveda v korist družbe, ki jo vodi. Upoštevanje etičnih kodeksov zagotavlja transparentnost poslovanja in upravljanja s strani vodstvenih in vodilnih oseb bank. Banka je lahko namreč v svojem delovanju etična samo toliko, kolikor so etične njene vodstvene in vodilne osebe. Komisija opozarja, da je vzdržno delovanje bančnega sistema utemeljeno na zaupanju, ki ga je mogoče vzdrževati le na temelju poštenega in etičnega ravnanja, medtem ko so razmere v slovenskem bančnem sistemu žal takšne, da zaupanje vanj spodkopavajo.

Komisija priporoča bankam, da z ustreznimi organizacijskimi in funkcionalnimi rešitvami vzpostavijo oziroma izboljšajo delovanje notranjih sistemov zagotavljanja skladnosti poslovanja s strokovnimi in etičnimi standardi ter notranjimi akti in predpisi, ki bodo zagotavljali sprotno in učinkovitejše odkrivanje ter odzivanje na nezakonita in neetična ravnanja vključno z goljufijami v škodo družbe oziroma skupine družb.

Komisija bankam za boljše upravljanje in obvladovanje tveganj priporoča vzpostavitev oziroma razširitev skupnega sistema medsebojne izmenjave informacij tudi o boniteti strank, ki so pravne osebe.

Komisija priporoča bankam, da izboljšajo postopke izbire in imenovanja vodilnih in vodstvenih oseb tako, da bodo onemogočali izbiro oziroma zaposlovanje politično, poslovno in osebno povezanih nezadostno usposobljenih ter izkušenih posameznikov in hkrati zagotavljali izbiro posameznikov, katerih rezultati minulega dela obetajo in jamčijo uspešnejše ter odgovornejše kadre, s tem pa kakovostnejše vodenje poslov in družb.

Komisija meni, da bi morala Banka Slovenije kot neodvisna institucija, ki nastopa v vlogi regulatorja bančnega trga, s proaktivnim nadzorom in pripravo smernic bančnega poslovanja učinkoviteje uveljavljati pravila, ki, na eni strani, dejansko omogočajo in zagotavljajo varno ter skrbno poslovanje bank in, na drugi strani, vzpostavljajo boljše pogoje odkrivanja tveganih ravnanj in nepravilnosti ter seveda odgovornih oseb, ki odobravajo sporne bančne naložbe, hkrati pa bi morala z izrečenimi ukrepi nadzora preprečevati nastanek nadaljnjih zlorab v bančnem poslovanju. Poleg tega Banki Slovenije po oceni komisije določila Zakona o bančništvu in Sklepa o skrbnosti članov uprav in nadzornih svetov bank in hranilnic že sedaj zagotavljajo zadostno pravno podlago in ukrepe, na podlagi katerih lahko pri izdajanju dovoljenj kandidatom za člane uprav, ki jih predlagajo nadzorni sveti bank, presoja tudi etično ustreznost in strokovno primernost kandidatov. Zakonodaja ji že v tem trenutku omogoča, da odvzame že izdano dovoljenje članu uprave, ki krši standarde etičnega ravnanja in upravljanja banke. Komisija meni, da Banka Slovenije omenjenih zakonskih možnosti glede na razmere oziroma stanje v državnih bankah ni oziroma ne uporablja v zadostni meri, ki bi zagotavljala ustrežnejšo in učinkovitejšo izvajanje funkcije regulatorja oziroma nadzornika. Nasprotno, soočeni smo s primeri, ko Banka Slovenije izda dovoljenje članom uprav bank, ki so v preteklosti izkazano ravnali nevestno, neetično, negospodarno in v nasprotju z integriteto vodstvenih ter vodilnih oseb.

Komisija priporoča, da Banka Slovenije pri izdaji dovoljenj za člane uprav in morebiti *de lege ferenda* člane nadzornih svetov kriterije in presojo izpolnjevanja predpisanih krite-

rijevi začne izvajati bolj kritično in dosledneje zavračati kandidate, ki pogojev ne izpolnjujejo oziroma njihova pretekla poslovna kariera kaže in vzbuja dvom o njihovi strokovni, izkustveni in etični primernosti. Enako velja za izvajanje nadzorstvene funkcije nad delovanjem članov uprav in nadzornih svetov, pri čemer mora Banka Slovenije po mnenju komisije sproti in takoj, ko izve za predpisane razloge neprimernosti, presojsati in odločati o primernosti posameznih članov organov upravljanja in nadzora za nadaljnje opravljanje funkcije. Ob tem komisija poziva Banko Slovenije tudi k razmisleku o standardiziranem vzporednem ugotavljanju primernosti članov oziroma nadzornih svetov posamezne banke v primeru, ko bi Banka Slovenije izrekla opomin, pogojni odvzem ali odvzem licence članu uprave, nadzorni svet pa pred tem ne bi zaznal oziroma podvzel kakršnihkoli nadzorstvenih ukrepov zaradi ravnanja posameznega člana, ki bi bilo podlaga za uporabljen ukrep Banke Slovenije. Čeprav dosedanja praksa nadzornih svetov bank tega pogosto ne izkazuje, namreč ni dvoma, da je prvopoklicani in odgovorni organ nadzora tudi za uporabo ukrepa odpoklica s funkcije člana uprave prav nadzorni organ posamezne banke.

Komisija nadalje opozarja, da je nujno, da se v Republiki Sloveniji vzpostavijo pogoji, v katerih bo zagotovljena visoka raven neodvisnosti revizijskih služb. Neodvisnost naj bo zagotovljena tako notranjim kot tudi zunanjim revizorjem.

Prav tako razmer ne bo mogoče razrešiti, v kolikor se iz slovenskega bančnega sistema oziroma procesov odločanja in kadrovanja ne izločijo tisti akterji, ki so povezani s političnimi strankami ter uporabljajo politično in gospodarsko moč za uveljavljanje političnih interesov ter interesov zasebnikov, ki so v nasprotju z interesi Republike Slovenije oziroma njenih davkoplačevalcev in državljanov.

Komisija opozarja, da nosijo velik del odgovornosti za razmere v slovenskem bančnem sistemu politične stranke ter vse dosedanje vlade Republike Slovenije. V kolikor želimo urediti razmere v družbi, gospodarstvu ter politični areni, moramo onemogočiti in prekiniti klientelistične in koruptivne povezave med politiko, gospodarstvom ter zasebniki.

## **ZAKLJUČNE OPOMBE**

Komisija nikakor ne trdi, da je problematična večina vodilnih in vodstvenih oseb, zaposlenih v slovenskem bančnem sistemu, ali večina članov nadzornih organov družb. V slovenskem bančnem sistemu so namreč zaposleni in delujejo tudi številni pošteni in odgovorni, a očitno premalo upoštevani in vplivni posamezniki, katerih položaj in zaposlitve so bile lahko tudi ogrožene zaradi prevlade koruptivnih praks in odvisne od vplivnih posameznikov na odločevalskih položajih.

Komisija se zaveda, da za zaostrene gospodarske in socialne razmere, s kakršnimi se soočamo v Republiki Sloveniji, ni mogoče kriviti le delovanja slovenskega bančnega sistema. Vendar je nujna podkrepitev zavedanja, da predstavlja bančni sistem, ki deluje vzdržno ter ni onesnažen s koruptivnimi ravnanji in ugotovljenimi dejavniki korupcijskega tveganja, nujen predpogoj za vzdržno gospodarsko rast, blaginjo prebivalstva, trajnostni razvoj in ohranitev suverenosti Republike Slovenije.

V kolikor želimo urediti razmere v družbi, gospodarstvu ter politični areni, moramo onemogočiti in prekiniti klientelistične in koruptivne povezave med politiko, gospodarstvom ter zasebniki.

# Ocena stanja slovenskega poslovnega okolja z vidika sistemske korupcije

Raziskava o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji je bila opravljena med slovenskimi podjetji, ki se ukvarjajo s pridobitno (profitno) dejavnostjo. Financiranje raziskave je omogočilo Veleposlaništvo Združenega kraljestva; komisija namreč v proračunu za leto 2012 ni imela sredstev za izdelavo tovrstnih raziskav in analiz. Ciljna oseba v podjetju je bil posameznik, ki v organizaciji opravlja vodstveno funkcijo (npr. glavni direktor, pomočnik oziroma namestnik direktorja, finančni direktor ali drug član najožjega vodstva podjetja).

Podjetja so bila pri vzorčenju razdeljena v tri skupine:

- mala podjetja (5 do 49 zaposlenih): vzorčenih je bilo 3146 enot;
- srednja podjetja (50 do 249 zaposlenih): vzorčenih je bilo 1019 enot;
- velika podjetja (250 ali več zaposlenih): vzorčenih je bilo 280 enot.

Pri zbiranju podatkov je bila uporabljena kombinacija telefonskega in spletnega anketiranja, ki je potekalo med 26. 3. in 24. 4. 2012.

Skupni realizirani numerus je 583 anket, od tega 200 spletnih (34 odstotkov) in 383 telefonskih anket (66 odstotkov). Povprečna dolžina izpolnjevanja vprašalnika je bila približno 15 minut (15 minut in pol pri telefonskem ter 14 minut in pol pri spletnem anketiranju).

Končno število izvedenih anket po skupinah (velikosti podjetij) je naslednje:

- mala podjetja (5 do 49 zaposlenih); n=317, od tega 192 telefonskih in 125 spletnih anket (skupno število podjetij, ki so ob klicu izbrala možnost spletnega anketiranja, je bilo 378; 33 odstotkov jih je na spletno anketo tudi dejansko odgovorilo); v sklopu malih podjetij smo razločevali med mikro in malimi podjetji – v primeru mikro podjetij gre za podjetja s 5 do 9 zaposlenimi, v primeru malih podjetij pa za podjetja z 10 do 49 zaposlenimi;
- srednja podjetja (50 do 249 zaposlenih); n=205, od tega 152 telefonskih in 53 spletnih anket (skupno število podjetij, ki so ob klicu izbrala možnost spletnega anketiranja, je bilo 183; 29 odstotkov jih je na spletno anketo tudi dejansko odgovorilo);
- velika podjetja (250 ali več zaposlenih); n=61, od tega 39 telefonskih anket in 22 spletnih anket (skupno število podjetij, ki so ob klicu izbrala možnost spletnega anketiranja, je bilo 57; 36 odstotkov jih je na spletno anketo tudi dejansko odgovorilo).

Vsak od posameznih vzorcev – torej vzorec mikro, malih, srednje velikih in velikih podjetij – je reprezentativen, torej odgovori, na primer, managerjev malih podjetij predstavljajo stališča in položaj, ki je značilen za vsa mala podjetja v državi. Obenem pa je reprezentativen tudi seštevek odgovorov vseh podjetij; torej predstavljajo rezultati pričujoče raziskave razmere, položaj in stališča, ki so značilna za gospodarstvo v državi kot takšno.

Podatki so bili uteženi s pomočjo poststratifikacije – na zbranih podatkih je bilo naknadno izvedeno uteževanje vzorca, ki porazdelitev izbrane spremenljivke prilagodi populacijski strukturi.

## VIRI, VSEBINA IN CILJ RAZISKAVE

Pri pripravi raziskave smo se opirali na več vprašalnikov, ki merijo širše značilnosti gospodarskega okolja in iščejo povezave med dejavniki kakovosti gospodarskega okolja ter vzdržnostjo gospodarske rasti. Med drugim smo izhajali iz vprašalnika raziskave BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey), tj. Raziskave o poslovnem okolju in uspehu podjetij, ki jo je v 90. letih prejšnjega stoletja izvedla Svetovna banka, ter na vprašalnike primerjalnih raziskav o konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev, ki ju izvajata Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa.

Opredelili smo več področij zanimanja. V izhodišču smo povpraševali po splošnih dejavnikih, ki vplivajo na kakovost poslovnega okolja, vključno s korupcijo. V drugem sklopu vprašanj smo obravnavali različne finančne dejavnike in njihovo problematičnost za delovanje ter rast podjetja, v tretjem sklopu smo anketirane povpraševali po različnih zvrsteh korupcije, s katerimi se srečujejo podjetja v Republiki Sloveniji, končno, v četrtem sklopu vprašanj, pa smo povpraševali še po dejavnikih, ki predstavljajo korupcijska tveganja ali pa so rezultat korupcije in odsotnosti nadzornih institucij. Slednje lahko označimo za dejavnike, ki so odraz prisotnosti korupcijskih tveganj, ki jih lahko pripišemo obstoju sistemske korupcije oziroma ujetja države in gospodarstva.

Pri opredeljevanju vprašanj, vključenih v drugi in četrti sklop, smo v največji meri izhajali iz rezultatov raziskav o konkurenčnosti, ki ju izvajata Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa. Pridobljeni rezultati so pokazali, da je oris kakovosti poslovnega okolja pri nas, ki ga ponujajo rezultati obeh omenjenih raziskav in se nanašajo na razmere v RS v zadnjih dveh letih, pravičen. V osnovi gre za to, da je položaj, v katerem se je znašlo gospodarstvo v RS, zelo ali celo izjemno slab, da financiranje podjetij oziroma blokada denarnih tokov predstavlja izjemno veliko težavo, da je zakonska in siceršnja regulativa v državi z vidika konkurenčnosti gospodarstva brez dvoma škodljiva, končno in nenazadnje pa lahko na podlagi pridobljenih podatkov sklepamo tudi o izraziti škodljivosti državnega lastništva ter zaskrbljujoči razširjenosti ekonomskega renitništva.

V nadaljevanju ne povzemamo vseh rezultatov in ugotovitev Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji, temveč le najpomembnejše. Celotno raziskovalno poročilo bo v kratkem dostopno na spletnih straneh komisije.

Raziskavo smo začeli z vprašanjem o stanju slovenskega gospodarstva.

### NAJPREJ BI VAS PROSILI, DA OCENITE, KAKŠNO JE, PO VAŠEM MNENJU, TRENUTNO STANJE SLOVENSKEGA GOSPODARSTVA?

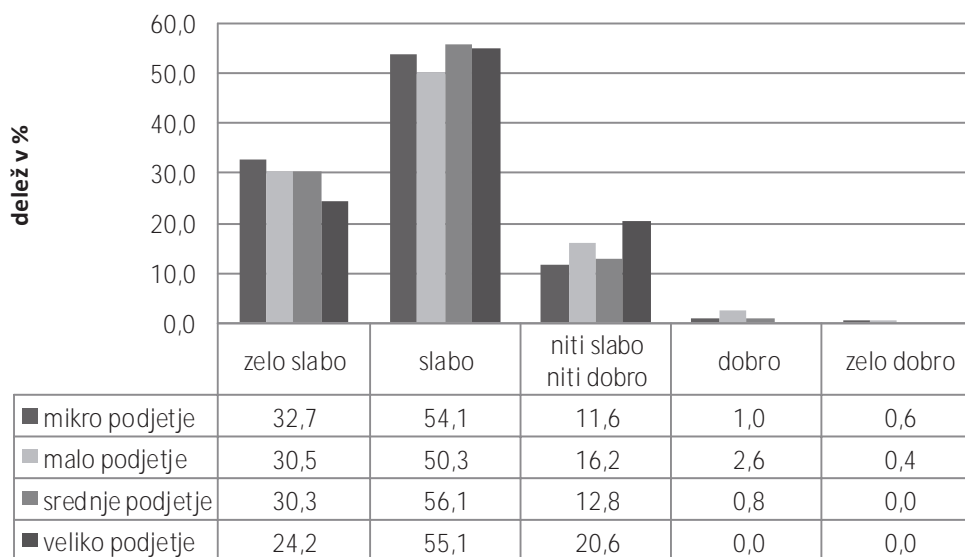
Odgovor	Delež
1 – zelo slabo	30,18
2 – slabo	53,51
3 – niti slabo, niti dobro	14,64
4 – dobro	1,39
5 – zelo dobro	0,28

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 5 je 1,88.

Razvidno je, da kar 85 odstotkov predstavnikov vseh v raziskavo vključenih slovenskih podjetij ocenjuje, da je stanje slovenskega gospodarstva zelo slabo ali slabo.

Pregled podatkov po velikosti podjetij pokaže, da predstavniki vseh podjetij, torej ne glede na njihovo velikost, ocenjujejo, da je stanje slovenskega gospodarstva zelo slabo ali slabo. Med predstavniki mikro podjetij je takšnih 87 odstotkov, med predstavniki malih 81 odstotkov, med predstavniki srednjih 86 odstotkov in med predstavniki velikih podjetij 79 odstotkov. Med predstavniki velikih podjetij jih tudi največ, 20,6 odstotka, ocenjuje, da stanje slovenskega gospodarstva ni niti slabo niti dobro. Obenem pa ni med njimi niti enega, ki bi ocenjeval, da je stanje slovenskega gospodarstva dobro ali zelo dobro.

OCENA TRENUTNEGA STANJA SLOVENSKEGA GOSPODARSTVA



Nadaljujemo z analizo izbranih dejavnikov iz štirih zgoraj opredeljenih sklopov.

### OCENA PROBLEMATIČNOSTI IZBRANIH SPLOŠNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE IN RAST PODJETIJ V RS

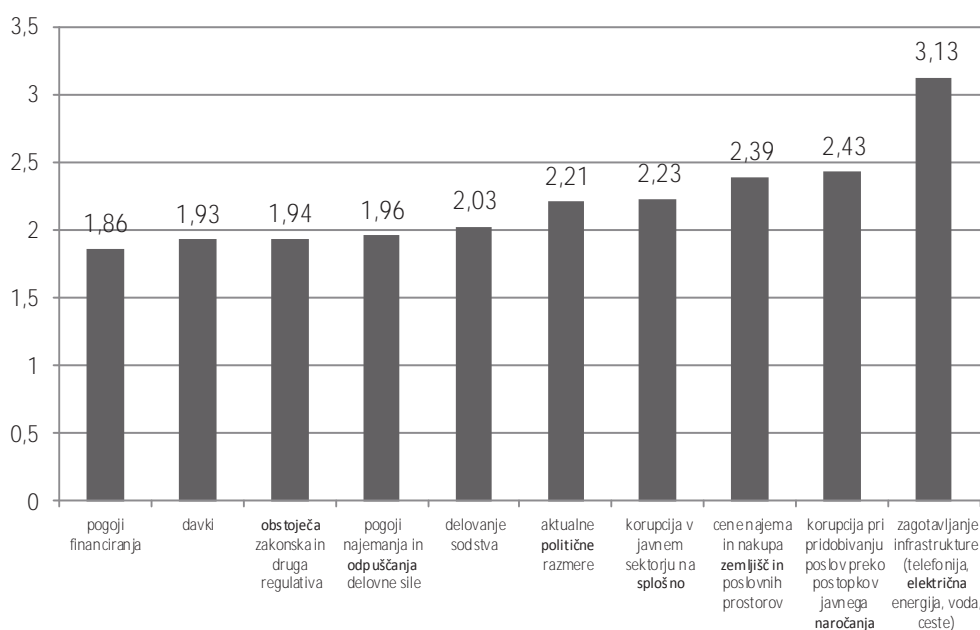
V nadaljevanju so predstavljene povprečne vrednosti ocen vseh splošnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij, vključenih v Raziskavo o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v Republiki Sloveniji (dalje: raziskava); na lestvici: 1 – to je velika ovira; 4 – to ni ovira:

Dejavnik	Povprečje
pogoji financiranja	1,86
zagotavljanje infrastrukture (telefonija, električna energija, voda, ceste)	3,13
cene najema in nakupa zemljišč in poslovnih prostorov	2,39
pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile	1,96
davki	1,93
obstoječa zakonska in druga regulativa	1,94
delovanje sodstva	2,03
aktualne politične razmere	2,21
korupcija v javnem sektorju na splošno	2,23
korupcija pri pridobivanju poslov prek postopkov javnega naročanja	2,43

Povprečne vrednosti predstavljamo tudi v grafični obliki:

POVPREČNE VREDNOSTI OCENE PROBLEMATIČNOSTI SPLOŠNIH DEJAVNIKOV  
ZA DELOVANJE IN RAST PODJETJA

(NA LESTVICI: 1 – TO JE VELIKA OVIRA; 4 – TO NI OVIRA)



Iz zgornjega grafa je razvidno, da predstavljajo pogoji financiranja največjo oviro pri poslovanju slovenskih podjetij. Sledijo davki, pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile ter delovanje sodstva. Korupcija v javnem sektorju in pri pridobivanju poslov v postopkih javnega naročanja sta v drugi polovici navedenih ovir, na zadnjem mestu pa je zagotavljanje infrastrukture. Nikakor pa navedeno ne pomeni, da predstavlja korupcija nepomemben dejavnik. Povprečje petih ocen se nahaja pod ali zelo blizu srednje vrednosti, ki znaša 2, štiri srednje vrednosti, vključujoč korupcijo, pa ne presegajo srednje vrednosti 2,5. Torej se podjetja pri vseh teh dejavnikih srečujejo z velikimi ali precejšnjimi ovirami. Pogosto so deleži predstavnikov podjetij, ki navajajo, da predstavlja določen dejavnik pri delovanju in rasti njihovega podjetja oviro (gre za seštevek odgo-



vorov »to je velika ovira« in »to je še znosna ovira«), višji od 60 odstotkov. Tudi v primeru zagotavljanja infrastrukture velja, da se s tovrstnimi težavami srečuje nezanemarljivo velik delež podjetij, med katerimi so tudi srednje velika in velika, kar je nenavadno – glede na njihovo ekonomsko in najverjetneje tudi politično moč oziroma možnosti vplivanja na odločevalce na ravni lokalne samouprave/občinski ravni kot tudi na ravni države.

Poleg omemb korupcije, ki predstavljajo ocene, ki se nanašajo na korupcijo kot takšno, se vsaj še v primeru pogojev financiranja, zakonske in druge regulative, delovanja sodstva, najema in nakupa zemljišč ter zagotavljanja infrastrukture srečujemo s korupcijskimi tveganji, ki so lahko povezana s koruptivnimi ravnanji ali pa so njihova posledica.

V nadaljevanju predstavljamo podrobnejšo analizo izbranih splošnih dejavnikov.

### **PROSIMO VAS, DA OCENITE, KAKO PROBLEMATIČNI SO ZA DELOVANJE IN RAST VAŠEGA PODJETJA SPODAJ NAŠTETI DEJAVNIKI:**

#### **... POGOJI FINANCIRANJA**

<b>Odgovor</b>	<b>Delež</b>
1 – to je velika ovira	50,18
2 – to je še znosna ovira	26,06
3 – to je majhna ovira	11,55
4 – to ni ovira	12,21

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,86.

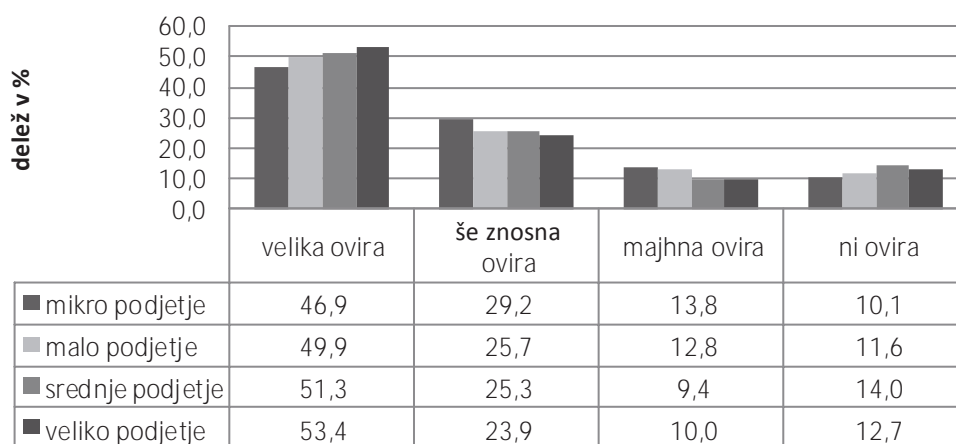
Razvidno je, da tri četrtine, tj. 76 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da predstavljajo pogoji financiranja veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja, na drugi strani pa jih 24 odstotkov meni, da predstavljajo pogoji financiranja za delovanje njihovega podjetja majhno oviro ali jih sploh ne ovirajo.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da predstavniki vseh podjetij ocenjujejo, da predstavljajo pogoji financiranja za delovanje in rast njihovega podjetja problem. Med predstavniki mikro podjetji jih 76 odstotkov ocenjuje, da predstavljajo pogoji financiranja veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja, prav tako med malimi, medtem ko je takšnih med srednje velikimi in velikimi podjetji 77 odstotkov. Zanimivo je, da z velikostjo podjetja narašča tudi delež podjetnikov, ki izjavljajo, da predstavljajo pogoji financiranja veliko oviro za delovanje njihovega podjetja. Med predstavniki mikro podjetij je takšnih 47 odstotkov, med predstavniki malih 50 odstotkov, med predstavniki srednje velikih 51 odstotkov in med predstavniki velikih podjetij 53 odstotkov.

Primerjava povprečnih vrednosti ocen problematičnosti različnih dejavnikov za delovanje in rast podjetja oziroma podjetij pokaže, da so pogoji financiranja najbolj problematični od vseh v raziskavo uvrščenih dejavnikov.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...

POGOJI FINANCIRANJA



... OBSTOJEČA ZAKONSKA IN DRUGA REGULATIVA

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	38,12
2 – to je še znosna ovira	39,93
3 – to je majhna ovira	12,22
4 – to ni ovira	9,73

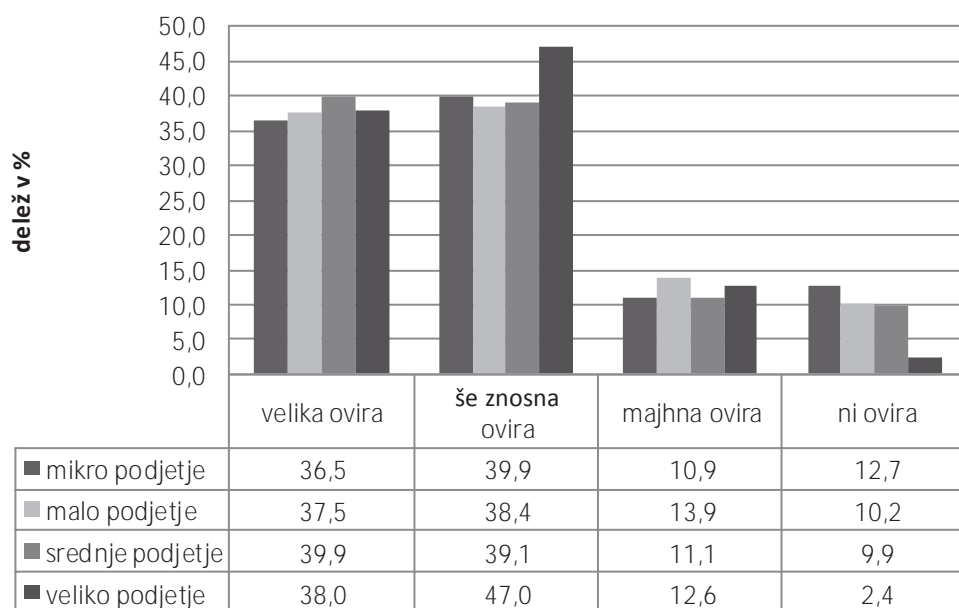
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,94.

Razvidno je, da skoraj štiri petine, tj. 78 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 76 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih prav tako 76 odstotkov, med srednje velikimi 79 odstotkov, med velikimi pa največ, kar 85 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa veliko oviro pri delovanju in rasti 40 odstotkov srednje velikih podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 47 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Le 2 odstotka predstavnikov velikih podjetij navajata, da predstavlja obstoječa zakonska in druga regulativa pri delovanju ter rasti njihovega podjetja majhno oviro.

Zgornjo ugotovitev lahko razberemo tudi iz mednarodnih raziskav, na primer iz Letopisa svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj managementa ter Poročila o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...  
OBSTOJEČA ZAKONSKA IN DRUGA REGULATIVA



... POGOJI NAJEMANJA IN ODPUŠČANJA DELOVNE SILE

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	43,17
2 – to je še znosna ovira	29,96
3 – to je majhna ovira	14,32
4 – to ni ovira	12,56

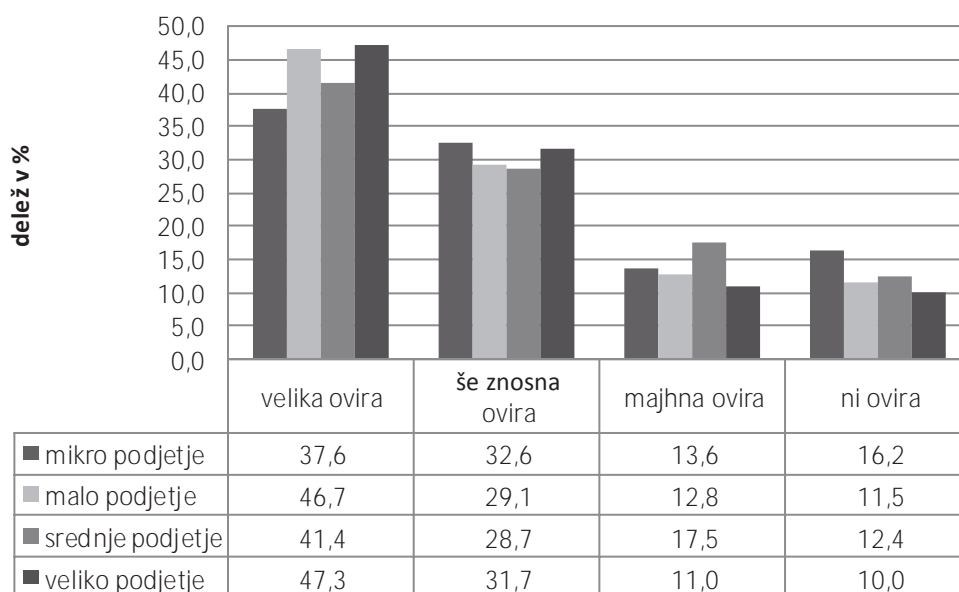
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,96.

Razvidno je, da skoraj tri četrtine, tj. 73 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da predstavljajo pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 70 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavljajo pogoji najemanja in odpuščanja delovne sile veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 76 odstotkov, med srednje velikimi 70 odstotkov, med velikimi pa največ, in sicer 79 odstotkov. Zanimivo je, da največji delež podjetij, ki jih bremeni delovnopravna zakonodaja, najdemo med malimi in velikimi podjetji. Da predstavljajo davki veliko oviro pri poslovanju njihovih podjetij, navaja 47 odstotkov predstavnikov malih in 47 odstotkov predstavnikov velikih podjetij.

Da je slovenska zakonodaja na omenjenem področju ena od najbolj problematičnih, potrjujejo tudi mednarodne raziskave, na primer Letopis svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj managementa ter Poročilo o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...  
 POGOJI NAJEMANJA IN ODPUŠČANJA DELOVNE SILE



... DELOVANJE SODSTVA

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	45,58
2 – to je še znosna ovira	23,36
3 – to je majhna ovira	13,94
4 – to ni ovira	17,12

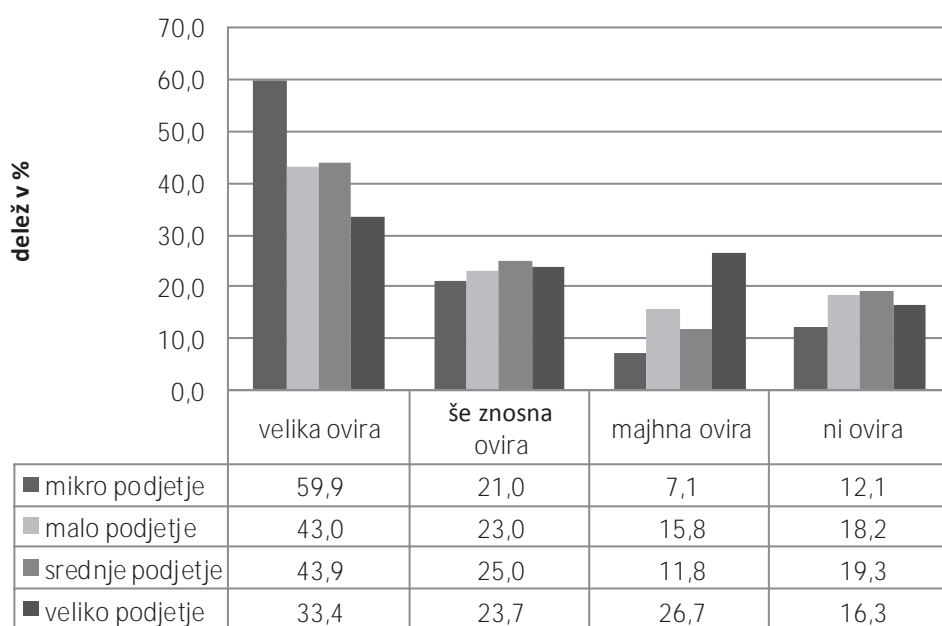
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,03.

Razvidno je, da več kot dve tretjini, tj. 69 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja delovanje sodstva veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,20 (s statistično značilnostjo 0,01), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjšo težavo zanj predstavlja delovanje sodstva. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja delovanje sodstva nepomembno oviro tudi za srednje velika ali velika podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da kar 81 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja delovanje sodstva veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 66 odstotkov, med srednje velikimi 69 odstotkov, med velikimi pa najmanj, 57 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja delovanje sodstva veliko oviro pri delovanju in rasti 60 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 44 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Na drugi strani – tudi tukaj povzemamo najvišje deleže – pa predstavlja delovanje sodstva majhno oviro pri delovanju in rasti 27 odstotkov velikih podjetij in ne predstavlja ovire pri 19 odstotkih srednje velikih podjetij.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...  
DELOVANJE SODSTVA



... KORUPCIJA V JAVNEM SEKTORJU NA SPLOŠNO

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	36,05
2 – to je še znosna ovira	25,08
3 – to je majhna ovira	18,47
4 – to ni ovira	20,39

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,23.

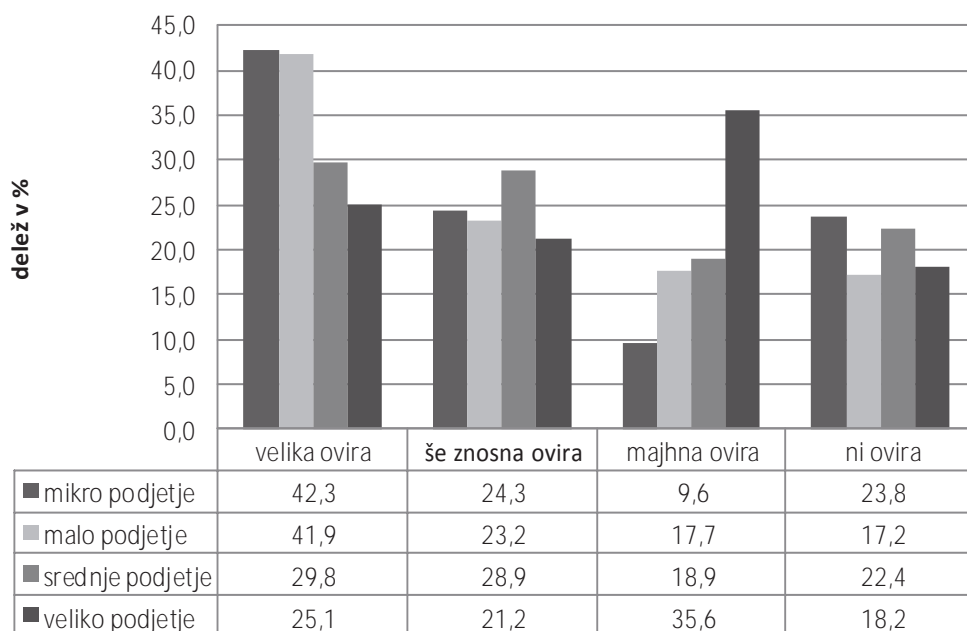
Razvidno je, da tri petine, tj. 61 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja korupcija v javnem sektorju na splošno veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,21 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavlja zanj korupcija v javnem sektorju. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja korupcija v javnem sektorju nepomembno oviro tudi za srednje velika ali velika podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 67 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja korupcija v javnem sektorju veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 64 odstotkov, med srednje velikimi največ, 70 odstotkov, in med velikimi 64 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja korupcija v javnem sektorju veliko oviro pri delovanju in rasti 42 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 29 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavlja korupcija v javnem sektorju majhno oviro pri delovanju in rasti 36 odstotkov velikih podjetij, da korupcija v javnem sektorju zanje ne predstavlja

ovire, pa navaja 24 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Verjetno se v tem primeru srečujemo s podjetji, ki ne sodelujejo na razpisih s področja javnega naročanja. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da korupcija v javnem sektorju zanje ne predstavlja ovire, najdemo med malimi podjetji, takšnih je 17 odstotkov.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...  
KORUPCIJA V JAVNEM SEKTORJU NA SPLOŠNO



#### ... ZAGOTAVLJANJE INFRASTRUKTURE (TELEFONIJA, ELEKTRIČNA ENERGIJA, VODA, CESTE)

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	9,28
2 – to je še znosna ovira	19,77
3 – to je majhna ovira	19,43
4 – to ni ovira	51,51

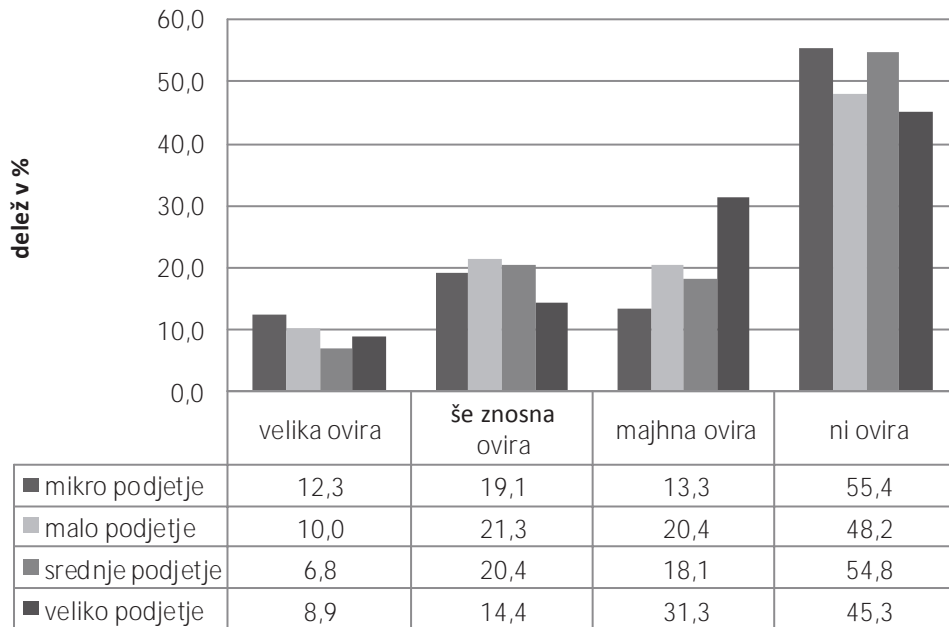
Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 3,13.

Razvidno je, da dobra četrtnina, tj. 29 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da predstavlja zagotavljanje infrastrukture veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovih podjetij, na drugi strani pa jih 71 odstotkov ocenjuje, da predstavlja zagotavljanje infrastrukture za delovanje njihovih podjetij majhno oviro ali jih sploh ne ovira.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da 31 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja zagotavljanje infrastrukture veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovih podjetij, z enakim deležem se srečujemo tudi med malimi podjetji, medtem ko je takšnih med srednje velikimi 27 odstotkov in med velikimi podjetji 23 odstotkov. Pridobljena ocena je pomenljiva. Zagotavljanje infrastrukture v razviti družbi, med katere brez dvoma spada tudi Slovenija, namreč ne bi smelo predstavljati tolikšnega problema. Še posebej pa ne bi smelo predstavljati problema za srednje velika ali velika podjetja, ki se kar v četrtrinskem deležu soočajo s težavami pri zagotavljanju infrastrukture.

Sicer je obravnavani dejavnik še najmanj problematičen med vsemi v raziskavo vključenimi dejavniki, ki vplivajo na delovanje in rast podjetja, vendar to še ne pomeni, da lahko njegovo podrobno obravnavo opustimo. Verjetno se na navedenem področju srečujemo s korupcijskimi tveganji, ki jim bomo morali v prihodnje posvetiti več pozornosti.

PROBLEMATIČNOST DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE PODJETJA ...  
ZAGOTAVLJANJE INFRASTRUKTURE



Nadaljujemo z obravnavo finančnih dejavnikov oziroma dejavnikov financiranja podjetij. Gre za področje, ki predstavlja največjo oviro pri delovanju podjetij v Republiki Sloveniji v obdobju zadnjih nekaj let. Slednje je jasno razvidno tudi iz primerjalnih raziskav, na primer iz Letopisa svetovne konkurenčnosti Inštituta za razvoj managementa ter Poročila o globalni konkurenčnosti Svetovnega ekonomskega foruma.

#### OCENA PROBLEMATIČNOSTI FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE IN RAST PODJETIJ V RS

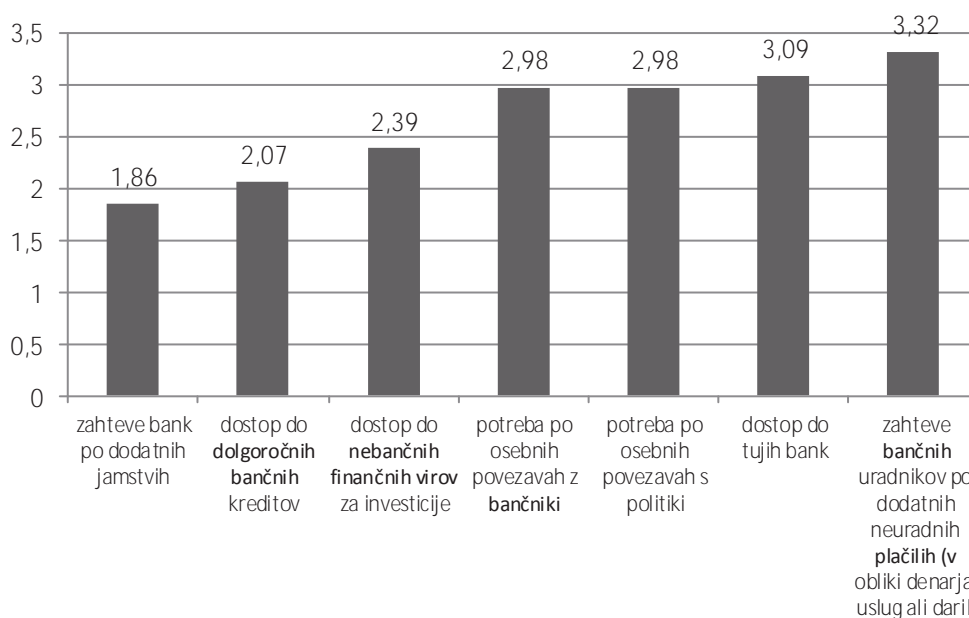
Spodaj so predstavljene povprečne vrednosti ocen vseh finančnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij, vključenih v pričujočo Raziskavo o kakovosti poslovnega okolja v RS. Na lestevici: 1 – to je velika ovira; 4 – to ni ovira:

Dejavnik	Povprečje
zahteve bank po dodatnih jamstvih	1,86
potreba po osebnih povezavah z bančniki	2,98
potreba po osebnih povezavah s politiki	2,98
dostop do tujih bank	3,09
dostop do nebančnih finančnih virov za investicije	2,39
dostop do dolgoročnih bančnih kreditov	2,07
zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih (v obliki denarja, uslug ali daril)	3,32

V nadaljevanju sledi graf, ki podaja zgoraj navedene povprečne vrednosti finančnih dejavnikov, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij v Republiki Sloveniji:

POVPREČNE VREDNOSTI OCENE PROBLEMATIČNOSTI RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE IN RAST PODJETJA

(NA LESTVICI: 1 – TO JE VELIKA OVIRA; 4 - TO NI OVIRA)



Kot je razvidno že iz ocen problematičnosti splošnih dejavnikov poslovnega okolja v Republiki Sloveniji, velja, da so največja težava slovenskih podjetij pogoji financiranja. Zgoraj povzete ocene s področja financiranja podjetij nam omogočajo boljši vpogled v razmere na tem področju.

Rečemo lahko, da so podjetja v Republiki Sloveniji v izjemno težkem finančnem položaju. Na eni strani se soočajo s kreditnim krčem (kot ugotavljata, med drugimi, ekonomista Bole in Ribnikar), na drugi pa z nesolventnostjo, ki se razširja in ogroža vsa podjetja ne glede na velikost. Nesolventnost podjetij se izteka v plačilni krč. Kar zadeva kreditni in plačilni krč ter nesolventnost, so še najbolj prizadeta manjša in srednje velika podjetja (Bole s sodelavci, 2011).

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da o težavah s financiranjem poročajo vsa slovenska podjetja in da so zanje še najbolj problematične zahteve bank po dodatnih jamstvih. Opozarjamo na vidike težav s financiranjem, ki so povezane s povezavami med politiko, bančniki ter podjetji. Povezave med podjetniki, bančniki in akterji iz politične arene presegajo interese, ki zadevajo poslovanje in rast podjetij ter tržna načela, v skladu s katerimi naj bi delovala podjetja in banke. V primeru povezav med podjetniki in politiki ter bančniki in politiki ali pa povezav med podjetniki in bančniki, ki jih pogojujejo povezave s politiki, se srečujemo z veliki korupcijskimi tveganji.

Glede na to, da so za sistemsko korupcijo in korupcijo ustroja značilne povezave s ključnimi akterji v politični sferi, sferi bančništva ter sferi gospodarstva, so za našo obravnavo najpomembnejša velika podjetja. V teh podjetjih, glede na to, da so pogosto v



državni lasti, imajo predstavniki države, ki zasedajo položaje v nadzornih svetih, pomembno vlogo. Nevarnost sistemske korupcije in vzpostavitve razmer, ki vzpostavljajo korupcijo ustroja, je tukaj zelo velika. Vsaj posredno so žrtve igre »velikih« akterjev srednje velika in mala podjetja (vključno z mikro podjetji).

Zgoraj povzeti rezultati Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS pričajo o tem, da so v nekaterih primerih za podjetnike potrebni (nujni) tako stiki oziroma osebne povezave z bančniki kot tudi povezave s politiki; obenem se predstavniki vseh podjetij, ne glede na velikost, občasno srečujejo z zahtevami bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih (v zadnjem primeru gre za primere administrativne korupcije, ki pa so lahko povezani z značilnostmi sistemske korupcije ali lahko nakazujejo na obstoj korupcije ustroja).

Opozarjamo, da so na področju financiranja velika podjetja močno izpostavljena oziroma imajo pogosto zelo velike težave s financiranjem oziroma dostopom do finančnih in investicijskih virov. Obenem pa so ta podjetja, kot navedeno, pogosto tesno povezana s politiko, še posebej v primerih podjetij v državni lasti, ki jih kreditirajo državne banke. Tukaj se brez dvoma srečujemo z izjemno velikimi korupcijskimi tveganji. Na splošno lahko rečemo, da predstavljajo dostop do bančnih virov, s katerimi razpolagajo banke v državni lasti, dostop do subvencij in možnost vplivanja na rezultate razpisov v okvirih postopkov javnega naročanja korupcijska tveganja, ki so značilna za družbe, ki se soočajo s sistemsko korupcijo in korupcijo ustroja.

V nadaljevanju predstavljamo podrobnejšo analizo izbranih finančnih dejavnikov.

#### **PROSIMO VAS, DA NA ISTI LESTVICI OCENITE, KAKO PROBLEMATIČNI SO ZA DELOVANJE IN RAST VAŠEGA PODJETJA SPODAJ NAŠTETI FINANČNI DEJAVNIKI:**

##### **... ZAHTEVE BANK PO DODATNIH JAMSTVIH**

<b>Odgovor</b>	<b>Delež</b>
1 – to je velika ovira	54,52
2 – to je še znosna ovira	19,95
3 – to je majhna ovira	10,50
4 – to ni ovira	15,04

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,86.

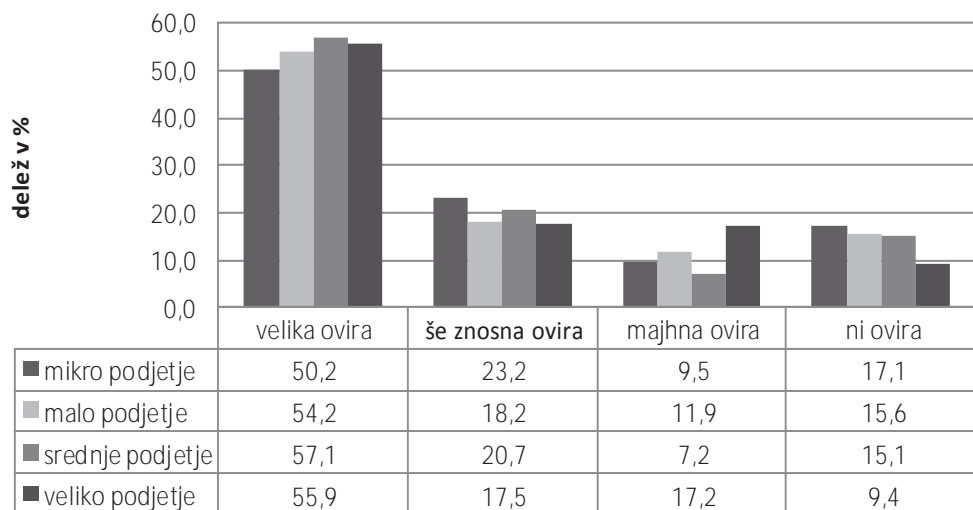
Razvidno je, da tri četrtine, tj. 74 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja. Opozarjamo, da jih kar dobra polovica, 55 odstotkov, navaja, da predstavljajo tovrstne zahteve veliko oviro. Tovrstne težave si lahko razložimo s tem, da zelo veliko podjetij ne premore kolateralov, tj. ne more zastaviti premoženja v obliki, na primer, stavb ali zemljišč, da bi z njimi pri bankah zavarovale svoje bančne kredite. Težave s kolaterali si lahko razložimo tako s padcem vrednosti gradbenih objektov in zemljišč, ki je posledica razpoka nepremičninskega balona, kot z zaostrenimi pogoji kreditiranja, ki so posledica zahtev Evropske centralne banke, Banke Slovenije ter, končno, slovenskih bank, ki predstavljajo vir finančnih sredstev realnega sektorja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značil-

nih razlik, torej se vsa podjetja ne glede na velikost pri najemanju kreditov srečujejo z velikimi težavami.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 73 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 72 odstotkov, med srednje velikimi 78 odstotkov in med velikimi 73 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih veliko oviro pri delovanju in rasti 57 odstotkov srednje velikih podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 23 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavljajo zahteve bank po dodatnih jamstvih majhno oviro pri delovanju in rasti 17 odstotkov velikih podjetij, da zahteve bank po dodatnih jamstvih zanje ne predstavljajo ovire, pa navaja 17 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da zahteve bank po dodatnih jamstvih zanje ne predstavljajo ovire, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 9 odstotkov.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE  
PODJETJA ... ZAHTEVE BANK PO DODATNIH JAMSTVIH



### ... DOSTOP DO DOLGOROČNIH BANČNIH KREDITOV

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	44,82
2 – to je še znosna ovira	24,71
3 – to je majhna ovira	9,12
4 – to ni ovira	21,35

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,07.

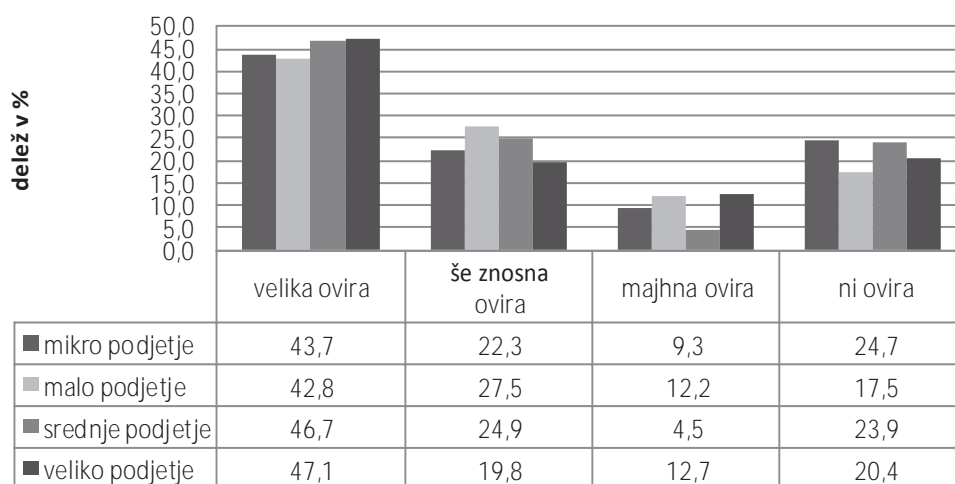
Razvidno je, da dobri dve tretjini, tj. 70 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značil-

nih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Torej velikost podjetja ni dejavnik, ki bi bil povezan z dostopom do dolgoročnih bančnih kreditov. V tem primeru so vsa podjetja v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 66 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 70 odstotkov, med srednje velikimi 72 odstotkov in med velikimi 67 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov veliko oviro pri delovanju in rasti 47 odstotkov velikih podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 28 odstotkov predstavnikov malih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavlja dostop do dolgoročnih bančnih kreditov majhno oviro pri delovanju in rasti 13 odstotkov velikih podjetij, da dostop do dolgoročnih bančnih kreditov zanje ne predstavlja ovire, pa navaja 25 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da dostop do dolgoročnih bančnih kreditov zanje ne predstavlja ovire, najdemo med malimi podjetji, takšnih je 18 odstotkov.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE  
PODJETJA ... DOSTOP DO DOLGOROČNIH BANČNIH KREDITOV



... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH Z BANČNIKI

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	11,71
2 – to je še znosna ovira	22,89
3 – to je majhna ovira	20,93
4 – to ni ovira	44,46

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,98.

Razvidno je, da tretjina, tj. 35 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

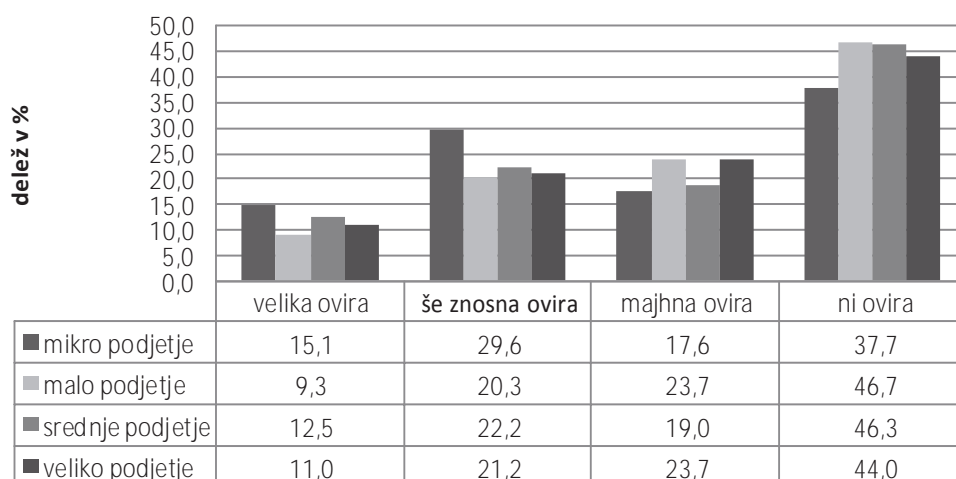
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značil-

nih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Iz tega izhaja, da velikost podjetja ni dejavnik, ki bi bil povezan s potrebo po osebnih povezavah z bančniki v namen, na primer, olajšanega dostopa podjetja do finančnih virov. Vsa podjetja so v tem primeru v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 45 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 30 odstotkov, med srednje velikimi 35 odstotkov in med velikimi 32 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko oviro pri delovanju in rasti 15 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 30 odstotkov prav tako predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki majhno oviro pri delovanju in rasti 24 odstotkov malih ter velikih podjetij, da potreba po osebnih povezavah z bančniki zanje ne predstavlja ovire, pa navaja 47 odstotkov predstavnikov malih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da potreba po osebnih povezavah z bančniki zanje ne predstavlja ovire, najdemo med mikro podjetji, takšnih je 38 odstotkov.

Opozarjamo, da je treba ne glede na majhne deleže odgovorov oziroma ocen, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja, njihove navedbe jemati skrajno resno. Sicer lahko osebno poznavanje bančnika pripomore k olajšanemu delovanju podjetja v razmerah, ko je financiranje podjetij vse težje, po drugi strani pa takšna praksa nakazuje na to, da obstaja pri tovrstni dejavnosti oziroma praksi korupcijsko tveganje. V kolikor imamo namreč opraviti z banko v javni oziroma državni lasti, lahko pride do tega, da bančnik kredita ne bo dodelil na podlagi ocene, podkrepljene z oceno tveganja, temveč na podlagi osebnih zagotovil, koristi ali politične spodbude. Ne smemo spregledati, da predstavlja potreba po osebnih povezavah z bančniki veliko oviro za poslovanje in rast 13 odstotkov srednje velikih in 11 odstotkov velikih podjetij, da je ta ovira znosna, da jo torej zmorejo premagati, pa navaja 22 odstotkov predstavnikov srednje velikih in 21 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. V seštevku se tako v obeh primerih srečujemo s tretjino anketirancev oziroma srednje velikih in velikih podjetij v Republiki Sloveniji, ki se pri najemanju kreditov zanašajo na poznanstva z bančniki.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE  
 PODJETJA ... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH Z BANČNIKI



... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH S POLITIKI

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	16,95
2 – to je še znosna ovira	18,85
3 – to je majhna ovira	13,42
4 – to ni ovira	50,78

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,98 (kot pri potrebi po osebnih povezavah z bančniki).

Razvidno je, da tretjina, tj. 36 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki v povezavi s finančnimi dejavniki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,22 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjšo težavo zanj predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki, v povezavi s finančnimi dejavniki. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki v navezavi na finančne dejavnike nepomembno oviro tudi za velika podjetja. Vsaj zanje velja – ta sklep oziroma domneva je upravičena – da imajo njihovi predstavniki stike s politiki ali pa lahko nanje vplivajo ali jih pozivajo k specifičnim dejavnostim, ki naj prispevajo k ugodnejšemu položaju podjetja. Vpliv oziroma povezava med enim in drugimi je pogojena z velikostjo podjetja – vsaj načeloma velja, da večje kot je podjetje, z večjimi sredstvi razpolaga, več proizvaja in večji zaposlovalec je. Zato je v očeh politikov tudi pomembnejše in posredovanje politikov pri zagotavljanju finančnih virov v primeru velikih podjetij ni tako vprašljivo ali težavno kot v primeru (na primer) malega podjetja. V okvirih gospodarstva, v katerem je precejšen del lastnine še zmeraj v lasti države, ki imenuje svoje predstavnike v nadzorne svete, je povezava teh nadzornikov s politično sfero neizogibna.

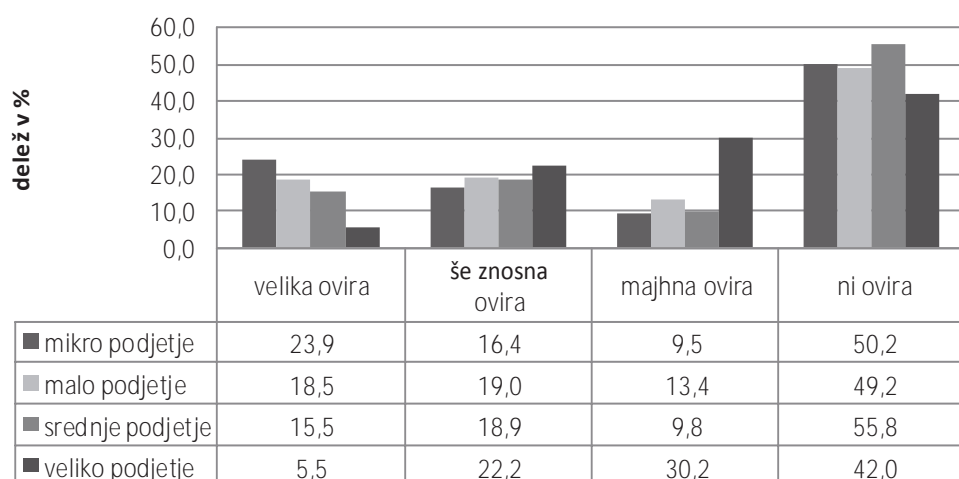
Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 40 odstotkov predstavnikov

mikro podjetij ocenjuje, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 38 odstotkov, med srednje velikimi 33 odstotkov in med velikimi 28 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko oviro pri delovanju in rasti 24 odstotkov mikro podjetij. Da je ta ovira še znosna, navaja 22 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki majhno oviro pri delovanju in rasti 30 odstotkov velikih podjetij, da potreba po osebnih povezavah s politiki zanje ne predstavlja ovire, pa navaja 56 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da potreba po osebnih povezavah s politiki zanje ne predstavlja ovire, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 42 odstotkov.

Tudi kar zadeva ta dejavnik, opozarjamo, da je treba – ne glede na majhne deleže odgovorov oziroma ocen, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja – navedbe predstavnikov podjetij jemati skrajno resno. Pri tovrstni dejavnosti oziroma praksi so korupcijska tveganja izjemno velika. V kolikor imamo namreč opraviti z banko v javni oziroma državni lasti, bi dodelitev kredita s posredovanjem politika, ki ni podkrepljena z oceno tveganja, temveč na podlagi koristi ali osebnih zagotovil ali pa koristi za politično stranko, lahko privedla do neupravičene dodelitve visokega zneska posojila, ki ne bo nikoli povrnjen, izguba banke pa bo prevaljena na pleča davkoplačevalcev. Nikakor ne smemo spregledati, da predstavlja potreba po osebnih povezavah s politiki veliko oviro za poslovanje in rast 16 odstotkov srednje velikih ter 6 odstotkov velikih podjetij, da je ta ovira znosna, da jo torej zmorejo premagati, pa navaja 19 odstotkov predstavnikov srednje velikih in 22 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. V seštevku se torej v obeh primerih srečujemo z dobro tretjino anketirancev oziroma predstavnikov srednje velikih in velikih podjetij iz Republike Slovenije, ki se pri najemanju kreditov zanašajo na posredovanje politikov.

Poudarjamo, da je tovrstno delovanje koruptivno in da družbo v celoti sooča z izjemnimi korupcijskimi tveganji. Poleg tega pa, ker so v tem vprašanju zajeti »finančni dejavniki«, se odgovori predstavnikov podjetij ne morejo nanašati le na bančno kreditiranje, temveč se v širšem okviru nanašajo tudi na subvencioniranje, dostop do javnih naročil in plačilno (ne)disciplino.

PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE  
PODJETJA ... POTREBA PO OSEBNIH POVEZAVAH S POLITIKI



... ZAHTEVE BANČNIH URADNIKOV PO DODATNIH NEURADNIH PLAČILIH (V OBLIKI DENARJA, USLUG ALI DARIL)

Odgovor	Delež
1 – to je velika ovira	10,67
2 – to je še znosna ovira	11,03
3 – to je majhna ovira	14,39
4 – to ni ovira	63,91

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 3,32.

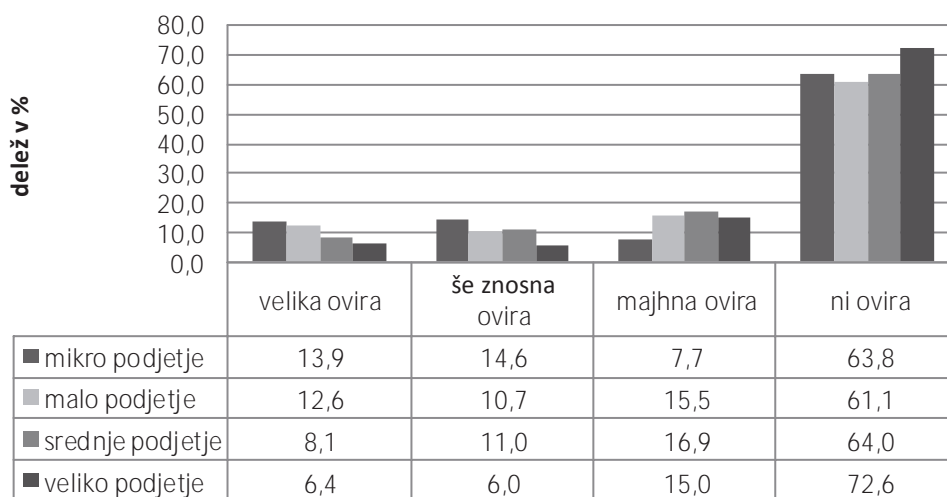
Razvidno je, da dobra petina, tj. 22 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij navaja, da predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih veliko ali še znosno oviro za delovanje in rast njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značilnih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Velikost podjetja torej ni dejavnik, ki bi bil povezan z dostopom oziroma zahtevami bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih. V tem primeru so vsa podjetja v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 29 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih veliko ali še znosno oviro za delovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 23 odstotkov, med srednje velikimi 19 odstotkov in med velikimi 12 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih veliko oviro pri delovanju in rasti 14 odstotkov mikro podjetij, da je ta ovira še znosna, pa navaja 15 odstotkov predstavnikov malih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa predstavljajo zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih majhno oviro pri delovanju in rasti 17 odstotkov srednje velikih podjetij, da zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih zanje ne predstavljajo ovire, pa navaja 73 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki navajajo, da zahteve bančnih ura-

dnikov po dodatnih neuradnih plačilih zanje ne predstavljajo ovire, najdemo med malimi podjetji, takšnih je 61 odstotkov.

**PROBLEMATIČNOST RAZLIČNIH FINANČNIH DEJAVNIKOV ZA DELOVANJE  
PODJETJA ... ZAHTEVE BANČNIH URADNIKOV PO DODATNIH NEURADNIH PLAČILIH**



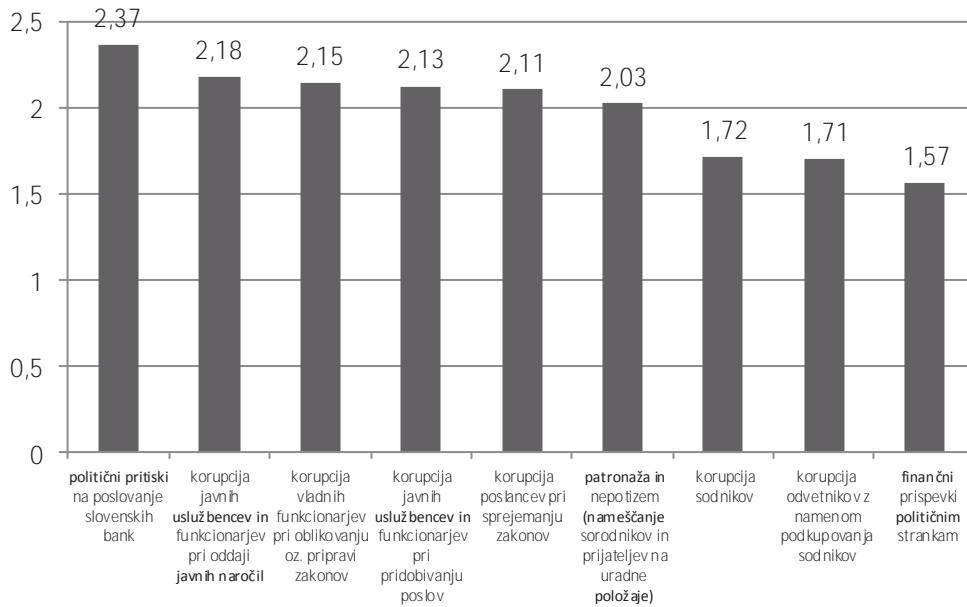
**OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETIJ V RS**

Povprečne vrednosti ocen o vplivu različnih oblik korupcije na poslovanje podjetij (na lestvici: 1 – sploh ne vpliva; 4 – zelo vpliva) so razvidne iz spodnje tabele:

Dejavnik	Povprečje
politični pritiski na poslovanje slovenskih bank	2,37
korupcija poslancev pri sprejemanju zakonov	2,11
korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oz. pripravi zakonov	2,15
korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri pridobivanju poslov	2,13
korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil	2,18
korupcija sodnikov	1,72
korupcija odvetnikov z namenom podkupovanja sodnikov	1,71
patronaža in nepotizem (nameščanje sorodnikov in prijateljev na uradne položaje)	2,03
finančni prispevki političnim strankam	1,57



POVPREČNE VREDNOSTI OCENE V KOLIKŠNEM OBSEGU SPODAJ NAŠTETE  
OBLIKE KORUPCIJE VPLIVAJO NA POSLOVANJE PODJETJA  
(NA LESTVICI: 1 – SPLOH NE VPLIVA; 4 – ZELO VPLIVA)



Analiza oblik korupcije, ki vplivajo na poslovanje podjetij v RS in smo jih vključili v našo raziskavo, je pokazala, da predstavlja največjo oviro pri poslovanju podjetij korupcija, ki se nanaša na poslovanje slovenskih bank. Ta ocena oziroma ugotovitev se sklada z navedbami iz sklopa finančnih dejavnikov, ki smo jih obravnavali zgoraj. Gotovo je povezana s težkim položajem in z vednostjo oziroma obveščenostjo predstavnikov velikih in večjih podjetij o razmerah v slovenskem bančnem sistemu. Opozarjamo, da gre za najbolj izpostavljeno obliko korupcije v tem sklopu obravnavanih dejavnikov in za opažanja velikega deleža predstavnikov vseh podjetij, vključno z velikim deležem predstavnikov srednje velikih ter velikih podjetij.

Podobno velja tudi za korupcijo javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil ter za korupcijo vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov. Na področju javnega naročanja se ugotovitve iz raziskave skladajo z ugotovitvami in analizami komisije. Javno naročanje bi lahko predstavljalo ali predstavlja obliko financiranja posameznih političnih strank ali obliko financiranja, prek katere se ob pomoči politično lojalnih podjetnikov vzpostavlja finančne temelje političnih strank. Koristi so pri tem obojestranske, vendar na račun uporabnikov oziroma državnega proračuna, s tem pa skupnosti. Netransparentno javno naročanje, ki ga pogojujejo politični interesi in povezave, draži ceno dobrine ali storitve, ki naj bi služila uporabniku in bila v službi skupnega dobrega.

Z istim procesom se, ko gre za ugrabitev države v interesu posameznega, privilegirane akterja, srečujemo tudi v procesih priprave zakonov. Tako je namreč mogoče razbrati iz rezultatov raziskave oziroma odgovorov anketiranih podjetnikov. Poudarjamo, da gre v tem primeru za ujetje države v ožjem smislu besede. Za ta pojav je značil-

no ravno prilagajanje zakonov, regulative ter usmerjanje denarnega toka v skladu z interesi posameznih privilegiranih skupin in posameznikov na škodo skupnosti kot celote.

Zanimivo je, da podjetniki opažajo oziroma ocenjujejo, da predstavljata patronaža in nepotizem v RS precejšen problem, ki je bistveno večji od korupcije sodnikov in odvetnikov. Tudi tukaj se srečujemo z določenim deležem odgovorov, ki nas usmerjajo k razmisleku o kaznivih dejanjih v sklopu pravosodnega sistema, vendar gre za manjše deleže. Kot kaže, tudi financiranje političnih strank ni izjemno problematično, obenem pa ne moremo reči, da ne predstavlja dejavnika, o katerem nam ne bi bilo treba resno razmisliti. Morda je financiranje političnih strank pogojeno z zagotavljanjem denarnega toka v smislu dostopa do bančnih uradnikov, ki ga lahko zagotovijo posamezni akterji iz politične arene.

Obravnava razsežij korupcije, s katerimi se srečujejo podjetniki v RS, nas med drugim vodi do sklepa, da se podjetniki pri nas soočajo predvsem z razsežji sistemske korupcije, katerih sestavni del predstavlja ujetje države, veliko manj pa se soočajo s cestno oziroma administrativno korupcijo.

V nadaljevanju predstavljamo podrobnejšo analizo izbranih oblik korupcije.

#### **PROSIMO, OCENITE, V KOLIKŠNEM OBSEGU SPODAJ NAŠTETE OBLIKE KORUPCIJE VPLIVAJO NA POSLOVANJE VAŠEGA PODJETJA:**

##### **... POLITIČNI PRITISKI NA POSLOVANJE SLOVENSКИH BANK**

<b>Odgovor</b>	<b>Delež</b>
1 – sploh ne vpliva	33,59
2 – malo vpliva	20,01
3 – znatno vpliva	22,38
4 – zelo vpliva	24,02

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,37.

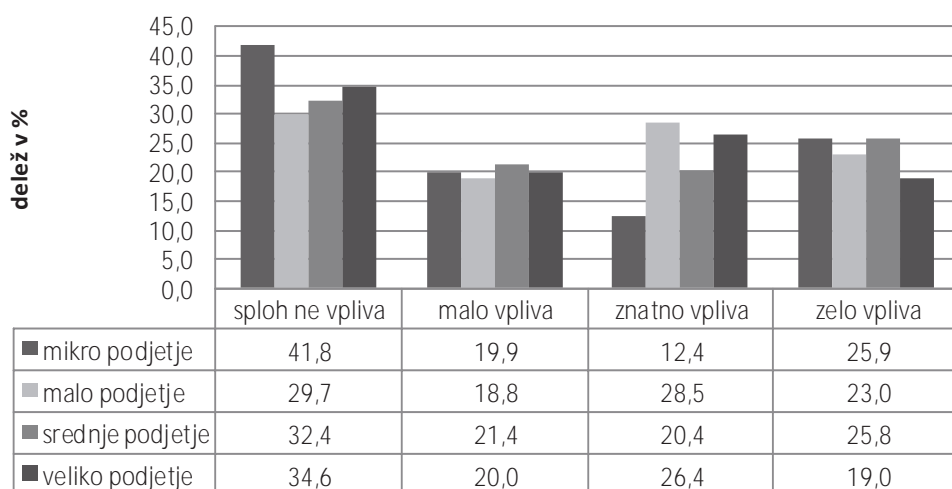
Razvidno je, da slaba polovica, tj. 46 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značilnih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Tako velikost podjetja ni dejavnik, ki bi bil povezan z oceno vpliva političnih pritiskov na poslovanje slovenskih bank v povezavi s poslovanjem določenega podjetja. Vsa podjetja so v tem primeru v enakem položaju.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 38 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 52 odstotkov, med srednje velikimi 46 odstotkov in med velikimi 45 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med malimi podjetji 29 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank znatno vplivajo na poslovanje njihovega podjetja. Da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank zelo vpli-

vajo na poslovanje njihovega podjetja, navaja 26 odstotkov predstavnikov mikro (kot tudi srednje velikih) podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa je med mikro podjetji 42 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank sploh ne vplivajo na poslovanje njihovega podjetja; da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank malo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 21 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da politični pritiski na poslovanje slovenskih bank zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 19 odstotkov.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...  
POLITIČNI PRITISKI NA POSLOVANJE SLOVENSkih BANK



... KORUPCIJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV PRI ODDAJI JAVNIH NAROČIL

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	40,14
2 – malo vpliva	19,74
3 – znatno vpliva	21,92
4 – zelo vpliva	18,21

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,18.

Razvidno je, da slaba polovica, tj. 40 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,21 (s statistično značilnostjo 0,01), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjšo težavo predstavlja zanj korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil. Nikakor pa to ne pomeni, da predstavlja korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil nepomembno oviro tudi za velika

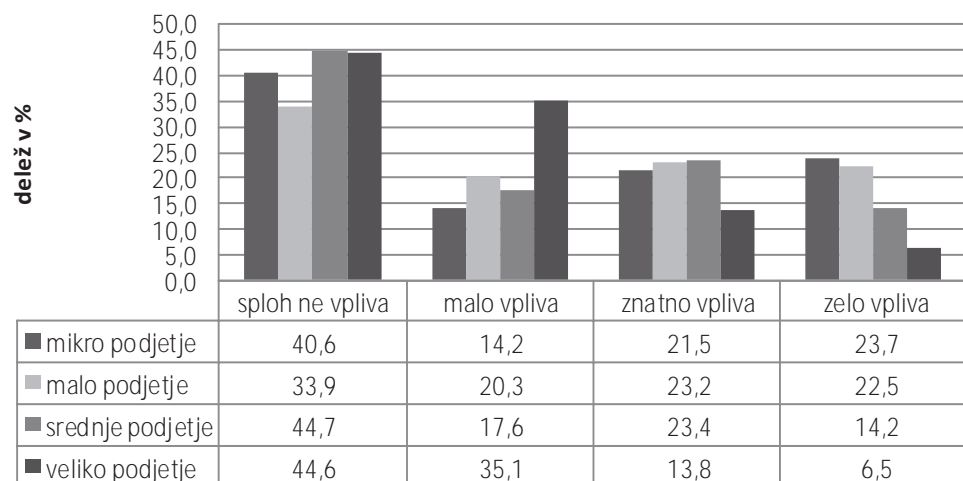
podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da med njimi ni statistično značilnih razlik, torej ni razlik, ki bi bile pogojene z njihovo velikostjo. Velikost podjetja torej ni dejavnik, ki bi bil povezan z oceno vpliva političnih pritiskov na poslovanje slovenskih bank v povezavi s poslovanjem določenega podjetja. Vsa podjetja so v tem primeru v enakem položaju.

Iz pregleda podatkov glede na velikost podjetja je razvidno, da 45 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 46 odstotkov, med srednje velikimi 37 odstotkov in med velikimi podjetji 20 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med srednje velikimi in malimi podjetji 23 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, navaja 24 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – pa je med srednje velikimi in velikimi podjetji 45 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil sploh ne vpliva na poslovanje njihovega podjetja; da politična korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil malo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 35 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 7 odstotkov.

Na splošno velja, da so pri korupciji, ki se nanaša na postopke javnega naročanja v RS, najbolj prizadeta mikro in mala podjetja, vendar so precej prizadeta tudi srednja in velika. O obstoju tovrstne oblike korupcije pričajo tudi prijave in analize, ki jih je izvedla in jih izvaja komisija.

#### OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ... KORUPCIJA VLADNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV PRI ODDAJI JAVNIH NAROČIL



## ... KORUPCIJA VLADNIH FUNKCIONARJEV PRI OBLIKOVANJU OZ. PRIPRAVI ZAKONOV

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	39,07
2 – malo vpliva	23,77
3 – znatno vpliva	20,45
4 – zelo vpliva	16,70

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,15.

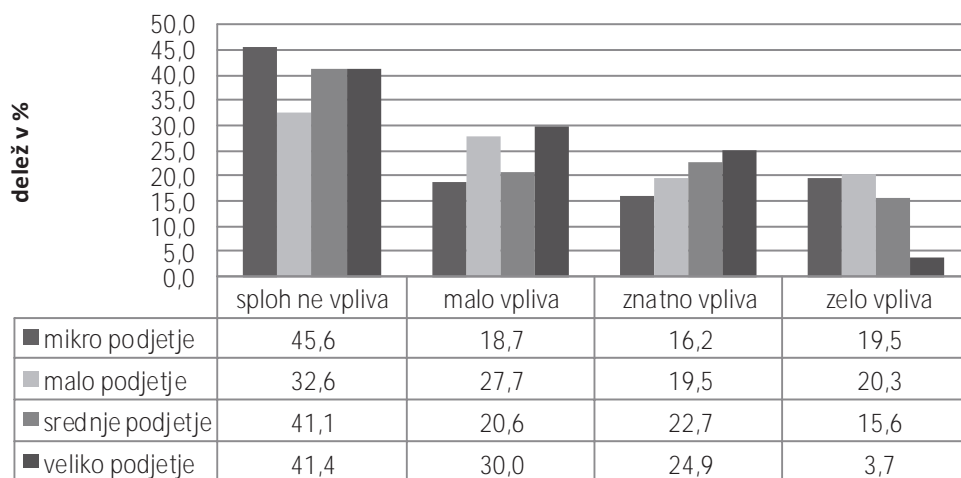
Razvidno je, da dobra tretjina oziroma slabi dve petini, tj. 37 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,18 (s statistično značilnostjo 0,05), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavlja korupcija funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 36 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 40 odstotkov, med srednje velikimi 38 odstotkov in med velikimi 29 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med velikimi podjetji 25 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov znatno vpliva na poslovanje njihovega podjetja, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 4 odstotkov predstavnikov prav tako velikih podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med mikro podjetji 46 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov sploh ne vpliva na poslovanje njihovega podjetja; da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov malo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 30 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija vladnih funkcionarjev pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 4 odstotkov.

Opozarjamo, da kar 23 odstotkov predstavnikov srednje velikih podjetij in 25 odstotkov predstavnikov velikih podjetij ocenjuje, da korupcija vladnih funkcionarjev znatno vpliva oziroma ima veliko vlogo pri oblikovanju oziroma pripravi zakonov v RS. Kar zadeva področje priprave zakonov, so predstavniki srednje velikih in velikih podjetij brez dvoma tisti, ki so o tovrstni obliki korupcije tudi najbolj obveščeni.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...  
KORUPCIJA VLADNIH FUNKCIONARJEV PRI OBLIKOVANJU IN PRIPRAVI  
ZAKONOV



**... PATRONAŽA IN NEPOTIZEM (NAMEŠČANJE SORODNIKOV IN PRIJATELJEV NA URA-DNE POLOŽAJE)**

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	46,88
2 – malo vpliva	21,35
3 – znatno vpliva	13,19
4 – zelo vpliva	18,59

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 2,03.

Razvidno je, da slaba tretjina, tj. 32 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da patronaža in nepotizem znatno ali zelo vplivata na poslovanje njihovega podjetja.

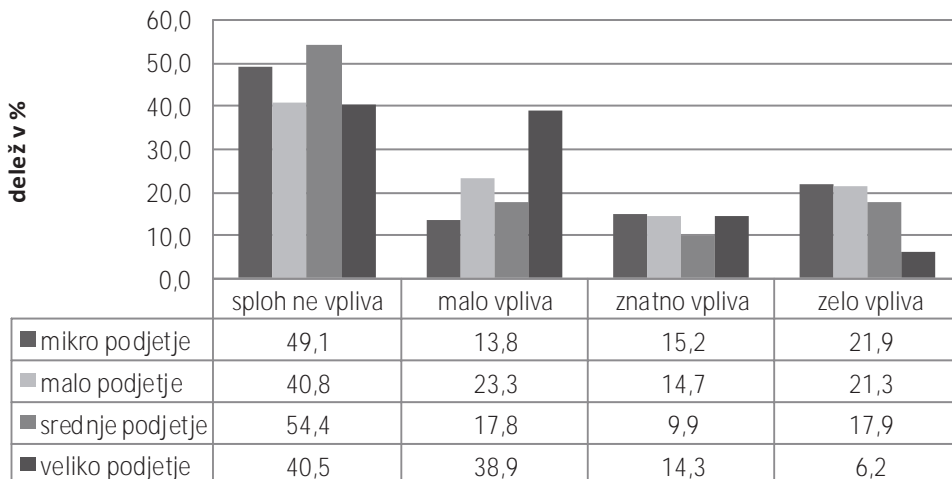
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,22 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavljata patronaža in nepotizem za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 37 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da patronaža in nepotizem znatno ali zelo vplivata na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 36 odstotkov, med srednje velikimi 28 odstotkov in med velikimi 21 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med mikro podjetji 15 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da patronaža in nepotizem znatno vplivata na poslovanje njihovega podjetja; da patronaža in nepotizem zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 22 odstotkov predstavnikov prav tako mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med srednje velikimi podjetji 54 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da patronaža in nepotizem sploh ne vplivata na poslovanje njihovega podjetja; da patronaža in nepotizem malo vplivata na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 39

odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da patronaža in nepotizem zelo vplivata na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšnih je 6 odstotkov.

Kaže, da predstavljata patronaža in nepotizem le manjšo težavo pri poslovanju slovenskih podjetij, čeprav tudi tukaj v primeru mikro, malih ter srednje velikih podjetij srečamo določen delež ocen oziroma navedb, da vplivata znatno in zelo.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...  
PATRONAŽA IN NEPOTIZEM



... KORUPCIJA SODNIKOV

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	57,71
2 – malo vpliva	21,86
3 – znatno vpliva	11,04
4 – zelo vpliva	9,39

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,72.

Razvidno je, da petina, tj. 20 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija sodnikov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja.

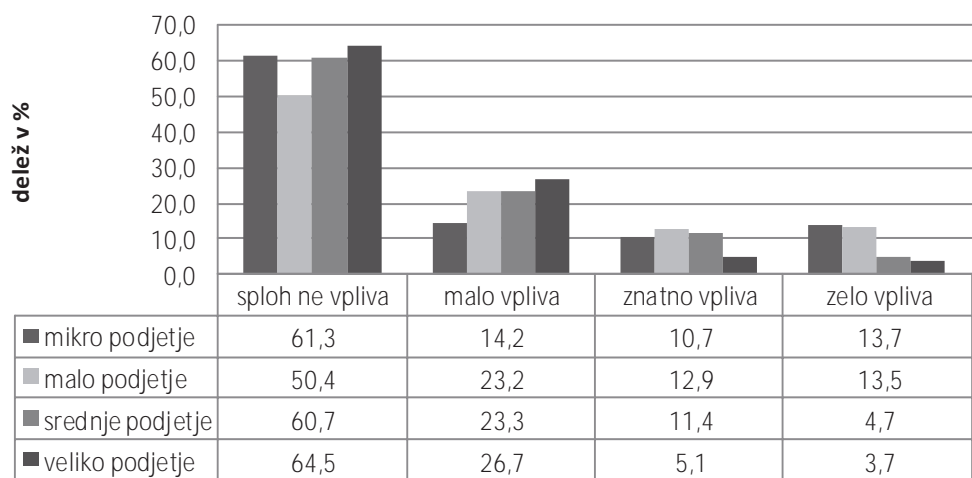
Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,19 (s statistično značilnostjo 0,03), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavlja korupcija sodnikov za njegovo poslovanje.

Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 24 odstotkov predstavnikov mikro podjetij ocenjuje, da korupcija sodnikov znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 26 odstotkov, med srednje velikimi 16 odstotkov in med velikimi 9 odstotkov. Kar zadeva najvišje deleže, je med malimi podjetji 13 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija sodnikov znatno vpliva na poslovanje njihovega podjetja, da ta zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, pa navaja 14 odstotkov predstavnikov mikro in malih podjetij. Na drugi

strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med velikimi podjetji 65 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija sodnikov sploh ne vpliva na poslovanje njihovega podjetja; da korupcija sodnikov malo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, navaja 27 odstotkov predstavnikov prav tako velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da korupcija sodnikov zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji, takšni so 4 odstotki.

V navedenem primeru se srečujemo z enim najnižjih deležev ocen, nižjo oceno so predstavniki podjetij podali le še pri odgovorih na vprašanje o korupciji odvetnikov z namenom podkupovanja sodnikov in pri odgovorih na vprašanje o finančnih prispevkih političnim strankam.

#### OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ... KORUPCIJA SODNIKOV



#### ... FINANČNI PRISPEVKI POLITIČNIM STRANKAM

Odgovor	Delež
1 – sploh ne vpliva	64,25
2 – malo vpliva	19,83
3 – znatno vpliva	10,16
4 – zelo vpliva	5,76

Povprečna vrednost odgovorov na lestvici od 1 do 4 je 1,57.

Razvidno je, da približno šestina, tj. 16 odstotkov, predstavnikov slovenskih podjetij ocenjuje, da finančni prispevki političnim strankam znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja.

Pregled podatkov glede na velikost podjetij pokaže, da obstajajo med njimi razlike, ki so tudi statistično značilne. Glede na velikost kontingenčnega koeficienta, ki znaša 0,24 (z visoko statistično značilnostjo 0,00), gre za srednje močno povezanost: velja, da večje kot je podjetje, manjši problem predstavljajo finančni prispevki političnim strankam za njegovo poslovanje.

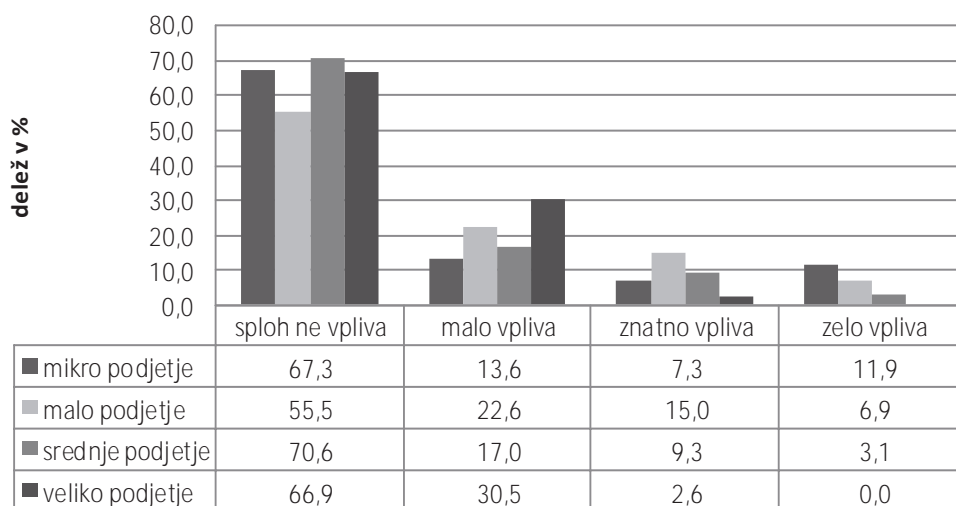
Pregled podatkov glede na velikost podjetja pokaže, da 19 odstotkov predstavnikov



mikro podjetij ocenjuje, da finančni prispevki političnim strankam znatno ali zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja. Med malimi podjetji je takšnih 22 odstotkov, med srednje velikimi 12 odstotkov in med velikimi 3 odstotke. Kar zadeva najvišje deleže, je med malimi podjetji 15 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da finančni prispevki političnim strankam znatno vplivajo na poslovanje njihovega podjetja; da finančni prispevki političnim strankam zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, navaja 12 odstotkov predstavnikov mikro podjetij. Na drugi strani – tukaj ponovno navajamo najvišje deleže – je med srednje velikimi podjetji 71 odstotkov takšnih, katerih predstavniki ocenjujejo, da finančni prispevki političnim strankam sploh ne vplivajo na poslovanje njihovega podjetja; da finančni prispevki političnim strankam malo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, navaja 31 odstotkov predstavnikov velikih podjetij. Najnižji delež podjetij, katerih predstavniki ocenjujejo, da finančni prispevki političnim strankam zelo vplivajo na poslovanje njihovega podjetja, najdemo med velikimi podjetji; takšnih ni oziroma znaša 0 odstotkov.

Navedena oblika korupcije predstavlja tisto obliko, pri kateri je srednja vrednost odgovorov, kar zadeva vse dejavnike korupcije, ki smo jih vključili v ta sklop vprašanj, tudi najmanjša. Kaže, da je financiranje političnih strank še najmanjši problem, s katerim se soočajo slovenski podjetniki, vendar to ne pomeni, da se s tem problemom ne soočajo ali da ga lahko docela zanemarimo.

OCENA VPLIVA RAZLIČNIH OBLIK KORUPCIJE NA POSLOVANJE PODJETJA ...  
FINANČNI PRISPEVKI POLITIČNIM STRANKAM



### POSLOVNO OKOLJE V RS V LUČI NEKATERIH DEJAVNIKOV NADZORA IN KONKURENČNOSTI

Zadnji sklop raziskave je nekoliko natančneje povzel nekatere teme, ki so se izkazale kot vredne premisleka tako glede na razmere v RS, s posebnim poudarkom na pojavnosti korupcije, kot glede na dejavnike korupcijskih tveganj. Med slednje sodi pomanjkljiv nadzor nad tistimi akterji, ki so v položaju, da lahko izvajajo dejanja, ki jih lahko v ožjem in širšem smislu besede označimo za korupcijo, hkrati pa sodijo med dejavnike korupcijskih tveganj tudi okoliščine in pogoji, ki spodbujajo korupcijska tveganja ali tvorijo plodna tla za njihov razrast.

Med drugim smo v vprašalniku zastavili tudi nekaj vprašanj, ki predstavljajo sestavni del dveh raziskav o konkurenčnosti nacionalnih držav, ki ju izvajata Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa. Nesporno drži, da se je položaj RS na lestvicah konkurenčnosti v zadnjih dveh oziroma treh letih močno poslabšal (kot zanimivost naj omenimo, da se položaj RS ni poslabšal v raziskavi Doing Business Svetovne banke, ki pa je pretirano formalizirana oziroma se osredotoča na razsežja korupcijskih tveganj, ki ne vplivajo na pojavnost korupcije v RS, poleg tega pa ima nekaj izrazitih metodoloških pomanjkljivosti). Iz raziskave Inštituta za razvoj managementa (kot tudi Svetovnega ekonomskega foruma) je razvidno, da se je RS uvrstila izrazito slabo glede na naslednje (izbrane) kriterije: beg možganov, neprivlačnost poslovnega okolja RS za visoko izobražene tujce, neučinkovitost poslovne podpore, ki jo nudijo bančni in finančni servisi, netransparentnost finančnih institucij, nezadovoljivo uveljavljanje pravic delničarjev, neučinkovitost nadzornih svetov, neprimerna uporaba računovodskih in revizijskih praks, težave tujih investitorjev pri pridobivanju nadzora v domačih podjetjih, neprivlačnost investicijskih spodbud za tuje investitorje, državno lastništvo, ki predstavlja grožnjo za poslovne dejavnosti ... Vsi navedeni dejavniki pričajo, na eni strani, o odsotnosti dejavnikov nadzora nad akterji, ki delujejo v sferi gospodarstva, na drugi strani pa o zaprtosti poslovnega prostora, s kakršno imamo opraviti v RS.

Spodaj podajamo izbran niz podatkov oziroma kazalcev, ki smo jih pridobili v raziskavi. Razdelili smo jih v štiri sklope, ki se nanašajo na naslednja področja:

- A. delovanje bančnega in finančnega sektorja;
- B. položaj podjetij v odnosu do plačilne nediscipline;
- C. lastništvo države in učinki lastništva na položaj nedržavnih podjetij ter vpliv podjetij v državni lasti na gospodarski razvoj;
- D. nadzor nad upravami podjetij;
- E. odprtost poslovnega okolja RS.

Kar zadeva sklop A, torej delovanje bančnega in finančnega sektorja, ugotavljamo, da večina managerjev podaja negativno oceno vpliva politike Banke Slovenije na gospodarski razvoj v RS (ob precejšnjem deležu takšnih, ki ocenjujejo, da ni bil niti pozitiven niti negativen). Kar zadeva transparentnost delovanja finančnih institucij, jih večina ocenjuje, da je ta nizka ali zelo nizka, zelo malo pa jih meni, da je visoka ali zelo visoka. Končno, kar zadeva oceno učinkovitosti regulacije bančnega in finančnega sektorja, jih večina (70 odstotkov) ocenjuje, da je ta neučinkovita ali zelo neučinkovita in zelo malo, da je učinkovita ali zelo učinkovita. V zvezi z navedenim se zastavlja vprašanje, ali so ocene managerjev posledica položaja, v katerem so se znašli zaradi kreditnega in plačilnega krča, ter v kolikšni meri sta kreditni in plačilni krč posledici nepreudarne politike Banke Slovenije, ki je v času po vstopu RS v Evropsko monetarno unijo spodbujala kreditiranje podjetij, kar je privedlo do pregrevanja gospodarstva. Vsaj nekaj slovenskih ekonomistov (Bole, Prašnikar) meni, da je za pregrevanje slovenskega gospodarstva odgovorna Banka Slovenije in ostali odločujoči akterji (na primer Ministrstvo za finance) kot tudi akterji iz politične arene oziroma politični odločevalci (Vlada RS). Težave slovenskih managerjev, ki jih povzročata kreditni krč in plačilna nedisciplina, so razvidne iz podatkov, ki smo jih povzeli v prejšnjih sklopih obravnave rezultatov naše raziskave. Vzroke zanje smo pripisali, med drugim, korupcijskim tveganjem, ki jih predstavlja zmes bank in podjetij v državni lasti ter vpliv politike in njenih interesov. Vprašanje je tudi, v kolikšnem obsegu moramo sedanje težave podjetij s financiranjem

njihovih dejavnosti pripisati korupciji, ki je (bila) posledica favoriziranega položaja določenih podjetij v odnosu do bank in s tem povezanega vplivanja oziroma posegov akterjev iz politične arene. Z drugimi besedami – vprašanje je, v kolikšni meri so sedanje težave gospodarstva v RS posledica korupcijskih tveganj, ki so bila vzpostavljena zaradi prepleta interesov bank, podjetij in politike.

V nadaljevanju bomo nekoliko podrobneje obravnavali posledice pregrevanja gospodarstva, ki jih obravnavamo v sklopu B. Iz odgovorov managerjev je razvidno, da jih večina (96 odstotkov) ocenjuje, da plačilna nedisciplina zavira poslovne aktivnosti v RS. Slabi dve tretjini navajata, da plačilna nedisciplina zavira ali zelo zavira poslovne aktivnosti njihovega podjetja. Da predstavlja grožnjo obstoju njihovega podjetja, jih navaja več kot polovica, z rastočim deležem ogroženih podjetij, ki raste z njihovo padajočo velikostjo. Medtem ko predstavlja plačilna nedisciplina grožnjo obstoju 60 odstotkov mikro podjetij, predstavlja grožnjo obstoju 34 odstotkom velikih podjetij.

V sklopu C obravnavamo ocene managerjev, ki zadevajo državno lastništvo in državne pomoči podjetjem ter posledice tovrstnega lastništva za delovanje gospodarstva v RS. Razvidno je, da večina managerjev (83 odstotkov) ocenjuje, da imajo podjetja v državnem lastništvu v slovenskem gospodarstvu pomembno ali ključno vlogo. Prav tako jih večina (74 odstotkov) ocenjuje, da so favorizirana pred zasebnimi podjetji. Da predstavlja lastništvo države v podjetjih zelo veliko ali srednje veliko grožnjo poslovnim aktivnostim v Sloveniji, navajata slabi dve tretjini managerjev (63 odstotkov). Prav tako slabi tretjini managerjev menita, da državne pomoči oziroma subvencije posegajo v pošteno konkurenco in gospodarski razvoj pri nas. Zgornji podatki kot tudi podatki iz sklopa A in B so brez dvoma zaskrbljujoči, kažejo namreč, da so državna podjetja v RS tako ali drugače favorizirana in ovirajo delovanje ter rast podjetij v zasebni lasti. Temeljni kriterij za delovanje teh podjetij presega kriterije, ki jih opredeljuje trg, in ga pogojuje navezava na politične akterje ter vzroke poslovanja s pripadajočim preusmerjanjem denarnega toka. Tovrstno delovanje predstavlja izrazito korupcijsko tveganje, še posebej v okolju, kjer nad managementom ni vzpostavljenih učinkovitih oblik nadzora (pomanjkljivost nadzora nad managementom slovenskih podjetij je razvidna iz kazalcev, ki jih podajamo v sklopu D). Sklepamo lahko, da se favoriziranost podjetij v državni lasti odraža, med drugim, v favoriziranem dostopu do denarnih tokov in tesni povezanosti med upravami teh podjetij ter akterji iz politične arene, obenem pa so ta podjetja pogosto neučinkovita (o tem več v sklepnem delu poročila o raziskavi).

Nadaljujemo z obravnavo nadzora nad upravami podjetij (sklop D). Razvidno je, da velika večina managerjev ocenjuje, da so nadzorni sveti pri nadzoru nad upravljanjem podjetij neuspešni ali zelo neuspešni (71 odstotkov). Da so nadzorni sveti uspešni ali zelo uspešni, jih ocenjuje izrazita manjšina (5 odstotkov). Na vprašanje o tem, kako dobro so v Sloveniji opredeljene in zaščitene pravice ter odgovornosti delničarjev, jih kot slabo ali zelo slabo opredeljene in zaščitene ocenjuje skoraj polovica managerjev (45 odstotkov), kot dobro ali zelo dobro pa 20 odstotkov. Na vprašanje o verodostojnosti letnega revidiranja podjetij oziroma revizijskih poročil, ki jih pripravljajo revizijske hiše, jih kot močno ali deloma prikrojena ocenjuje 41 odstotkov managerjev, kot verodostojna ali izrazito verodostojna pa 31 odstotkov. Med temi je največ managerjev velikih in srednje velikih podjetij (39 odstotkov in 46 odstotkov). Na drugi strani pa jih

kot deloma ali močno prikrojena ocenjuje 27 odstotkov managerjev srednje velikih in 26 odstotkov managerjev velikih podjetij. V ta sklop smo vključili tudi vprašanje o neodvisnosti sodstva, natančneje, managerje smo prosili, da ocenijo, do kolikšne mere je sodstvo v Sloveniji neodvisno in ni izpostavljeno političnemu vplivu, vplivu posameznikov in podjetij. Zanimivo je, da sta skoraj dve tretjini managerjev (65 odstotkov) navedli, da je pod močnim ali zelo močnim vplivom, da je neodvisno ali v celoti neodvisno, pa le desetina (10 odstotkov). Med managerji, ki ocenjujejo, da je sodstvo pod močnim ali zelo močnim vplivom – da potemtakem ni avtonomno – je 60 odstotkov managerjev srednje velikih podjetij in 51 odstotkov managerjev velikih podjetij. Navedeni podatek kaže najmanj na obstoj velike stopnje nezaupanja v delovanje sodnega sistema, kar je zelo slabo z vidika percepcije, da je sodstvo tisto, ki naj varuje pogodbene in lastniške pravice podjetij oziroma podjetnikov v RS. Na splošno pa lahko podamo oceno, da je nadzor nad managementom podjetij v RS šibek, tudi če upoštevamo relativno ugodne ocene o verodostojnosti revizijskih poročil. Ta podatek je zaskrbljujoč, kaže namreč na enega od razlogov za visok delež t. i. »divjih« privatizacij ali pa na zasebno prilaščanje sredstev podjetij, ki so (bila) v družbeni lasti. Težava je v tem, da nimamo opraviti z značilnostjo, ki bi bila naključna oziroma rezultat dejanj posameznih »gnilih jabolk«, temveč gre za široko razširjeno prakso. S stališča korupcijskih tveganj predstavlja šibkost nadzora nad managerji podjetij v družbeni lasti izjemno veliko tveganje. Če je to tveganje povezano s financiranjem odkupov podjetij, ki ga omogočajo finančna sredstva bank v državni lasti, in so uprave ter nadzorniki podjetij povezani s političnimi akterji, je nevarnost korupcijskih tveganj toliko večja.

Nadaljujemo z obravnavo dejavnikov, ki orisujejo možnosti vstopa v poslovno okolje RS (sklop E). Med drugim smo managerje vprašali, v kolikšni meri je slovensko poslovno okolje privlačno za visoko usposobljene tuje kadre. Da je neprivlačno ali zelo neprivlačno, je odgovorila velika večina (79 odstotkov) managerjev. Na drugi strani pa jih le slaba desetina (8 odstotkov) ocenjuje, da je privlačno ali zelo privlačno. Na vprašanje, ali so investicijske spodbude v Sloveniji privlačne za tuje investitorje, je več kot štiri petine (81 odstotkov) managerjev navedlo, da so neprivlačne ali zelo neprivlačne, da so privlačne ali zelo privlačne pa le 5 odstotkov. Na vprašanje, s kolikšno težavnostjo lahko tuji investitorji pridobijo nadzor pri upravljanju podjetij, je polovica (51 odstotkov) managerjev odgovorila, da s težavami ali zelo težko, da ga lahko pridobijo brez težav ali brez vsakršnih težav, pa četrtnina (26 odstotkov), med njimi največ managerjev velikih podjetij (38 odstotkov). Na drugi strani pa nekoliko večji delež managerjev velikih podjetij (40 odstotkov) ocenjuje, da lahko tuji investitorji s težavami ali zelo težko pridobijo nadzor pri upravljanju slovenskih podjetij. Managerje smo zaprosili tudi za oceno odprtosti javnih naročil za tuje ponudnike. Da so zaprta ali izrazito zaprta, jih ocenjuje slaba polovica (46 odstotkov), da so odprta ali izrazito odprta, pa slaba tretjina (31 odstotkov). Med slednjimi je največ managerjev velikih podjetij (38 odstotkov). Pregled vprašanj, ki smo jih vključili v sklop D, pokaže, da je slovenski poslovni prostor sorazmerno ali zelo neprivlačen in zaprt za posameznike ali podjetja iz tujine.

Na podlagi analize vseh zgoraj navedenih sklopov lahko sklepamo, da imajo ključno vlogo v gospodarstvu v RS podjetja v državni lasti. Upravičen je sklep, da so podjetja v državni lasti privilegirana v dostopu do denarnega toka, ki ga zagotavljajo banke v državni lasti. Tukaj imajo pomembno vlogo akterji iz politične arene. Prav tako je upra-

vičena ocena, da predstavlja preplet podjetij in bank v državni lasti ter akterjev iz politične arene izjemno veliko korupcijsko tveganje. Ta preplet oziroma pripadajoči akterji so imeli ključno vlogo v procesih lastninjenja podjetij, ki so se (in se še zmeraj) odvijajo v tem prostoru.

Eden od rezultatov privilegiranosti podjetij v državni lasti je bil nedvomno ta, da so se podjetja v državni lasti vzpostavila kot akterji s privilegiranim dostopom do bančnih kreditov, posredno pa tudi do trga proizvodov. Predvidevamo lahko, da so državno lastništvo podjetij in bank ter spremljajoči procesi privatizacije privedli do vzpostavitve specifičnega okolja, v katerem so se lahko uveljavili predvsem privilegirani akterji. To pa pomeni, da je bilo na ozemlju RS vzpostavljeno specifično okolje, v katerem so lahko uspevali predvsem privilegirani akterji, ostali pa so se soočali s težavami in bili odri-njeni na obrobje ali pa se iz tega poslovnega okolja umaknili. V bistvu je bil na ozemlju RS vzpostavljen specifičen mehanizem, v katerem nastopajo »vratarji« (ang. Gatekeepers), ki delujejo na docela netransparenten način, ki ni povezan z zakonitostmi trga in interesi skupnosti, ampak z načelom moči. Ker je bil v sklopu tega sistema ključen dostop do denarnega toka, ne čudi, da večina managerjev (vključno z managerji velikih podjetij, ki imajo pri tem ključno vlogo) ocenjuje, da je delovanje finančnih institucij v RS netransparentno. Menimo, da se lahko na ocene managerjev velikih podjetij navkljub vsemu zanesemo. Na posledice netransparentnosti delovanja bank oziroma dvo-mljive kriterije dodeljevanja kreditov je mogoče sklepati že iz odgovorov na vprašanja, ki smo jih pridobili in analizirali v predhodnih sklopih te raziskave. Naj spomnimo, da je velik ali precejšen delež managerjev navedel, da so za pridobivanje kreditov nujne povezave s politiki. Še več, precej managerjev tudi navaja, da je v tem procesu uveljavljeno podkupovanje bančnih uradnikov.

Kar zadeva t. i. vratarstvo, naša raziskava v celoti pritrjuje ugotovitvam, do katerih smo prišli pri analizi mednarodnoprimerjalnih raziskav o konkurenčnosti, ki sta jo izvedla Svetovni ekonomski forum in Inštitut za razvoj managementa. Vratarstvo se v RS raz-teza vse od dostopa do bančnih kreditov pa do pridobivanja nadzora v slovenskih pod-jetjih, možnosti investiranja, vstopa strokovnjakov v ta prostor, zadeva pa tudi odpr-tost oziroma zaprtost javnega naročanja v RS. Vendar to ni vse. Očitno je, da se v pri-meru vratarstva srečujemo z okoliščinami, v katerih niso »zadušene« le iniciative tujih akterjev, temveč so zatrite iniciative domačih akterjev, ki nimajo neposrednega dostopa do virov moči, tj. do bank in akterjev iz politične arene. To pomeni, da so na račun velikih podjetij v državni lasti ali pa na račun podjetij, ki so tesno povezana z akterji iz politične arene, zadušene iniciative mikro, malih in srednje velikih podjetij. Vprašanje pa je, v kolikšni meri sta korupcijska tveganja in sistemska korupcija, ki sta pogojeni s prepletom podjetij ter bank v državni lasti in politike, postali sestavni del ustroja politi-čnega ter gospodarskega sistema (tukaj govorimo o sistemske korupciji in korupciji ustroja) – na drugi strani pa je vprašanje, v kolikšnem obsegu so se prakse in poveza-ve, ki jih je mogoče razbrati iz zgoraj analiziranih podatkov, preselile tudi na nižje ravni, torej med državno uradništvo, med direktorje direktoriatov in na nižje ravni bančne-ga sistema.

Končno in nenazadnje pa se zastavlja vprašanje, v kolikšni meri v našem gospodar-skem prostoru prevladujejo podjetniške prakse, ki so utemeljene na privilegijih, ki

izhajajo iz pripadnosti omrežju podjetnikov, katerih delovanje ni utemeljeno na tržnih zakonitostih, temveč na zanašanju na golo (politično) moč, ki vključuje zavestno odločitev o kršenju pogodbenih obveznosti, vključno z zavestno odločitvijo za plačilno nedisciplino. Med temelje moči te skupine podjetnikov lahko prištejemo monopolen položaj na specifičnem, prikrojenem »trgu«, ki je bil vzpostavljen v nasprotju z zakoni in ga je mogoče vzdrževati le zaradi podpore akterjev iz politične arene in neučinkovitosti nadzornih institucij, ki so podrejene politiki. V zadnjem primeru se pogosto srečujemo z neučinkovitostjo, ki je zavestna in jo utemeljujejo interesi vodij nadzornih institucij, ki jim ustreza predvsem udobje visokih položajev, ki se jih oklepajo ne glede na raven svoje učinkovitosti ali pa je neučinkovitost posledica preproste nesposobnosti. Podpora neučinkovitosti je mogoča tudi zaradi tega, ker neučinkovitost nadzornih institucij ustreza interesom akterjev iz politične arene. Še več, kaže, da je postal položaj nekaterih akterjev iz sfere gospodarstva tako močan, da ne potrebujejo več podpore akterjev iz politične arene, da bi lahko vzdrževali svoj privilegirani položaj, temveč so oni tisti, ki ponujajo politikom plačila ali usluge, ki so jih ti prisiljeni – ali pa jim to docela ustreza – sprejeti.

Vse navedeno vodi k sklepu, da je bil v RS v zadnjih dvajsetih letih vzpostavljen masiven in škodljiv sistem ekonomskega rentništva, ki duši družbo in gospodarstvo, iz politike pa je ustvaril stroj, ki je neposredno vmešan v koruptivna dejanja, ali pa je ustvaril sistem, v katerem se soočamo z izjemno veliki korupcijskimi tveganji. Če imamo na eni strani opraviti s sistemsko korupcijo, se na drugi soočamo z razrastom značilnosti sistemske korupcije v korupcijo ustroja.

Izbrane kazalce prikazujemo spodaj.

#### **A. BANČNI IN FINANČNI SEKTOR – VLOGA BS, UČINKOVITOST REGULACIJE BANČNEGA TER FINANČNEGA SEKTORJA, RAVEN TRANSPARENTNOSTI FINANČNIH INSTITUCIJ**

##### **KAKŠEN VPLIV NA GOSPODARSKI RAZVOJ V SLOVENIJI IMA POLITIKA BANKE SLOVENIJE?**

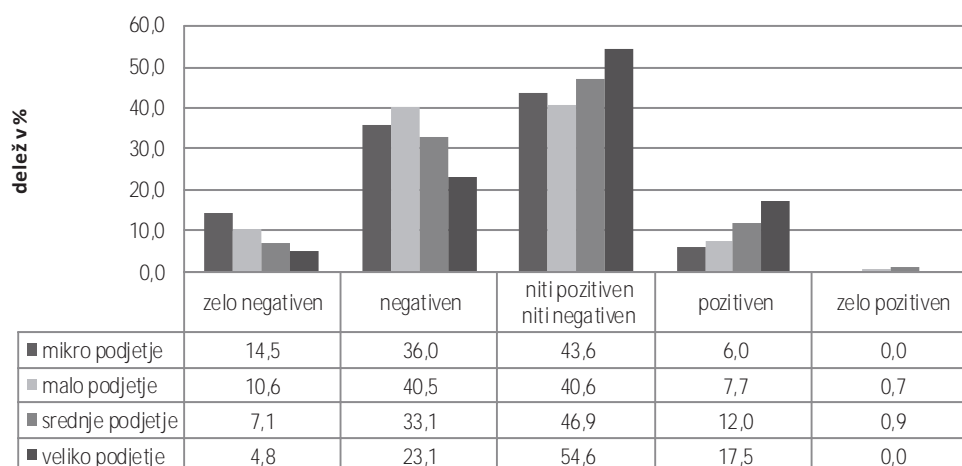
<b>Odgovor</b>	<b>Delež</b>
zelo negativen vpliv	9,47
negativen vpliv	35,04
niti pozitiven niti negativen vpliv	44,98
pozitiven vpliv	9,98
zelo pozitiven vpliv	,53

Povprečna vrednost odgovorov je 2,57.

Kar zadeva oceno vpliva politike Banke Slovenije na gospodarski razvoj v RS, večina anketiranih managerjev ocenjuje, da je bil ta vpliv negativen – da je bil negativen in zelo negativen, jih navaja slaba polovica (približno 45 odstotkov). Prav tako jih slaba polovica navaja, da ni bil niti pozitiven niti negativen (približno 45 odstotkov). Le dobra desetina (približno 11 odstotkov) meni, da je bil vpliv pozitiven ali zelo pozitiven.

sig 0,05 cont coeff 0,19

OCENA VPLIVA POLITIKE BANKE SLOVENIJE NA GOSPODARSKI RAZVOJ V  
REPUBLIKI SLOVENIJI

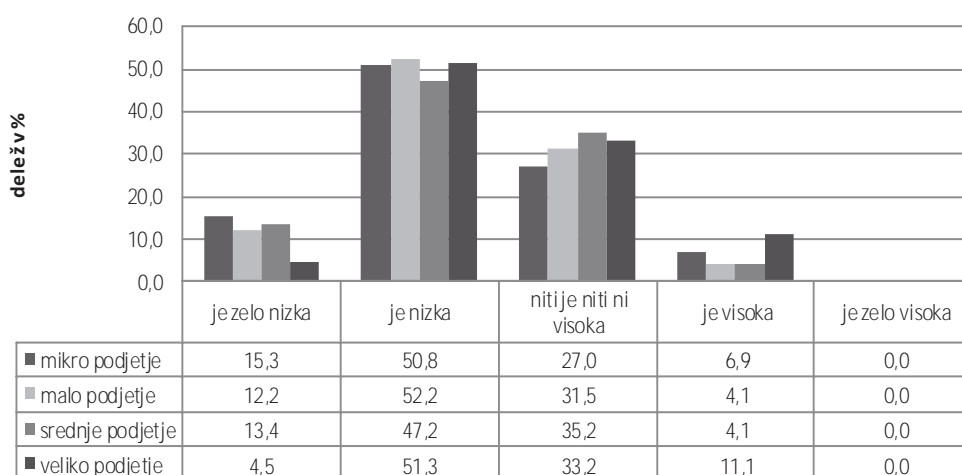


PROSIMO VAS, DA OCENITE RAVEN TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA FINANČNIH  
INSTITUCIJ V SLOVENIJI.

Odgovor	Delež
je zelo nizka	12,35
je nizka	50,11
niti je niti ni visoka	32,05
je visoka	5,49
je zelo visoka	,00

Povprečna vrednost odgovorov je 2,31.

OCENA RAVNI TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA FINANČNIH INSTITUCIJ V  
SLOVENIJI

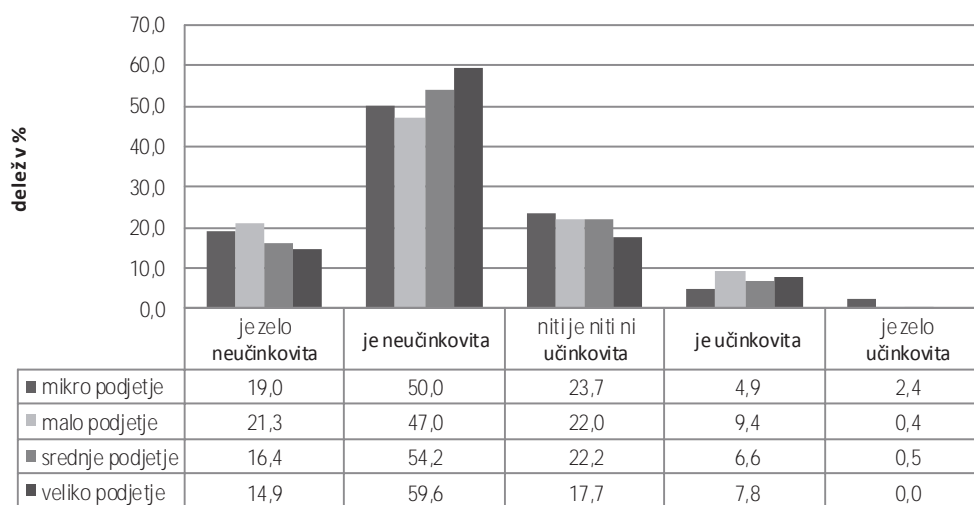


## ALI JE REGULACIJA BANČNEGA IN FINANČNEGA SEKTORJA ZADOSTI UČINKOVITA?

Odgovor	delež
je zelo neučinkovita	18,48
je neučinkovita	51,45
niti je niti ni učinkovita	21,91
je učinkovita	7,36
je zelo učinkovita	,79

Povprečna vrednost odgovorov je 2,21.

### OCENA UČINKOVITOSTI REGULACIJE BANČNEGA IN FINANČNEGA SEKTORJA



## B. KREDITNI TER PLAČILNI KRČ IN NESOLVENTNOST PODJETIJ

### V KOLIKŠNI MERI PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI V SLOVENIJI NA SPLOŠNO?

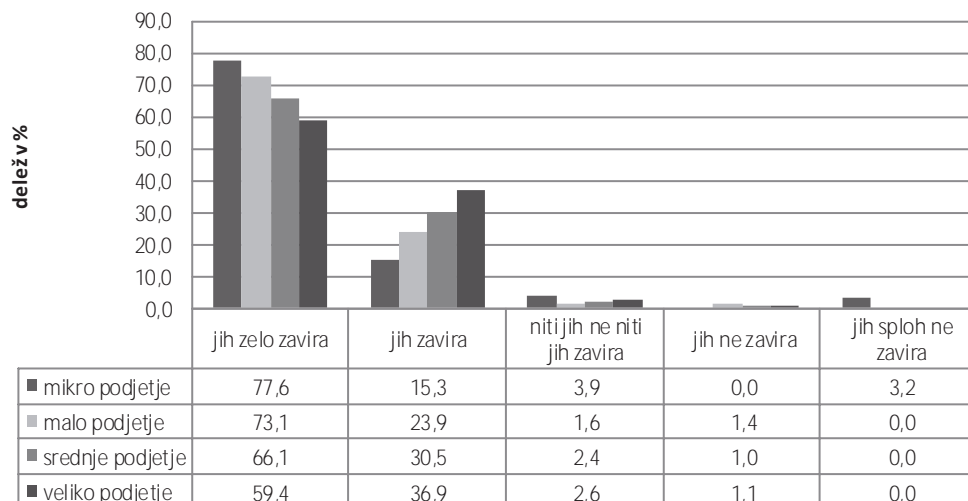
Odgovor	Delež
jih zelo zavira	70,16
jih zavira	25,78
niti jih ne zavira niti jih zavira	2,48
jih ne zavira	0,94
jih sploh ne zavira	0,65

Povprečna vrednost odgovorov je 1,36.

sig 0,00 cont coeff 0,22



V KOLIKŠNI MERI PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI V SLOVENIJI NA SPLOŠNO

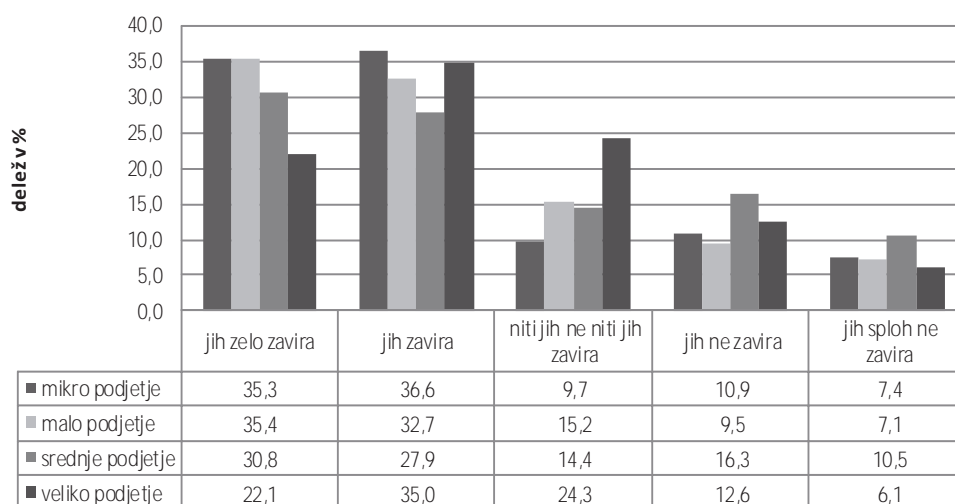


V KOLIKŠNI MERI PA PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI VAŠEGA PODJETJA?

Odgovor	Delež
jih zelo zavira	32,39
jih zavira	32,18
niti jih ne zavira niti jih zavira	14,86
jih ne zavira	12,39
jih sploh ne zavira	8,17

Povprečna vrednost odgovorov je 1,48.

V KOLIKŠNI MERI PLAČILNA NEDISCIPLINA ZAVIRA POSLOVNE AKTIVNOSTI VAŠEGA PODJETJA



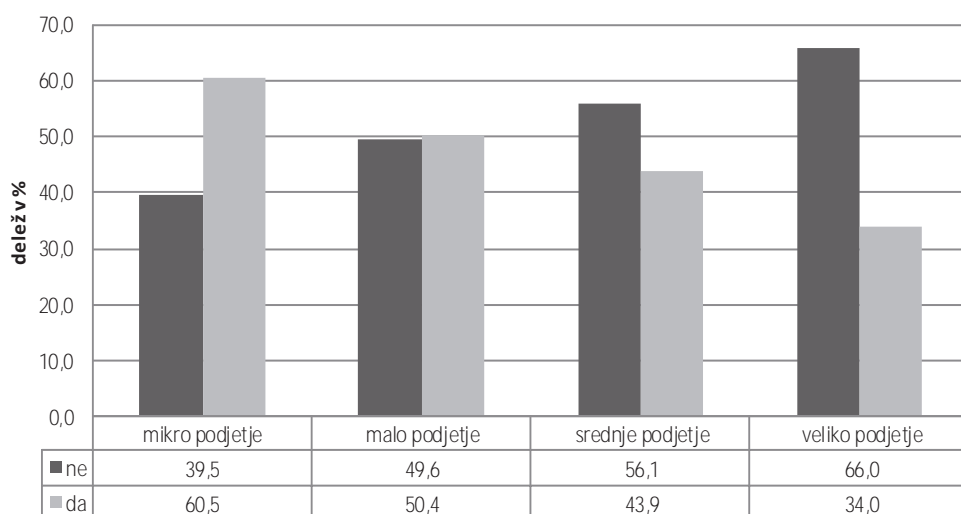
## ALI MENITE, DA PLAČILNA NEDISCIPLINA PREDSTAVLJA GROŽNJO OBSTOJU VAŠEGA PODJETJA?

Odgovor	delež
ne, plačilna nedisciplina ne ogroža obstoja mojega podjetja	51,59
da, plačilna nedisciplina ogroža obstoj mojega podjetja	48,41

Povprečna vrednost odgovorov je 3,87.

sig 0,00 cont coeff 0,15

### PLAČILNA NEDISCIPLINA PREDSTAVLJA GROŽNJO OBSTOJU VAŠEGA PODJETJA



## C. DRŽAVNO LASTNIŠTVO IN GOSPODARSKI RAZVOJ

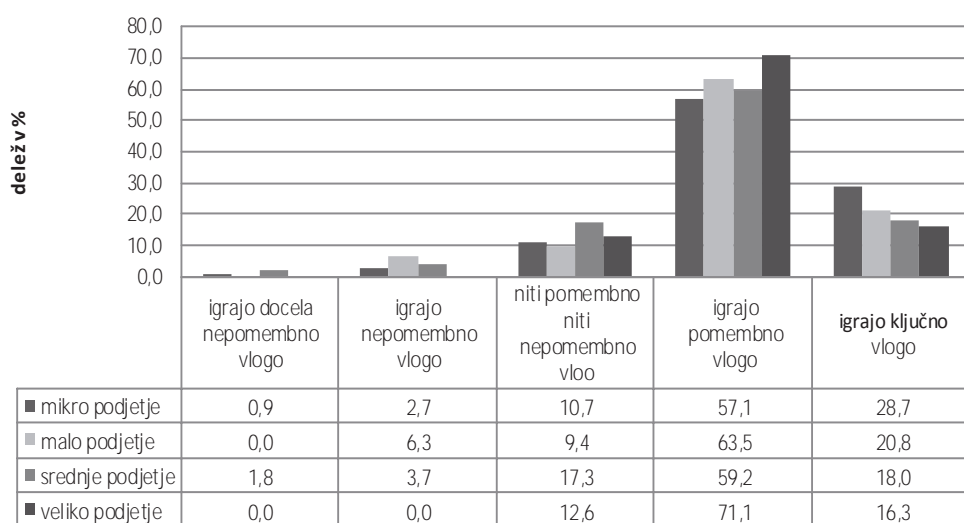
### KAKO POMEMBNO VLOGO IMAJO V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU PODJETJA V DRŽAVNEM LASTNIŠTVU?

Odgovor	Delež
igrajo docela nepomembno vlogo	0,76
igrajo nepomembno vlogo	4,06
niti igrajo pomembno niti igrajo nepomembno vlogo	12,53
igrajo pomembno vlogo	61,59
igrajo ključno vlogo v gospodarstvu	21,06

Povprečna vrednost odgovorov je 3,98.

sig 0,04 cont coeff 0,19

OCENA VLOGE, KI JO IMAJO V SLOVENSKEM GOSPODARSTVU PODJETJA V  
LASTI DRŽAVE



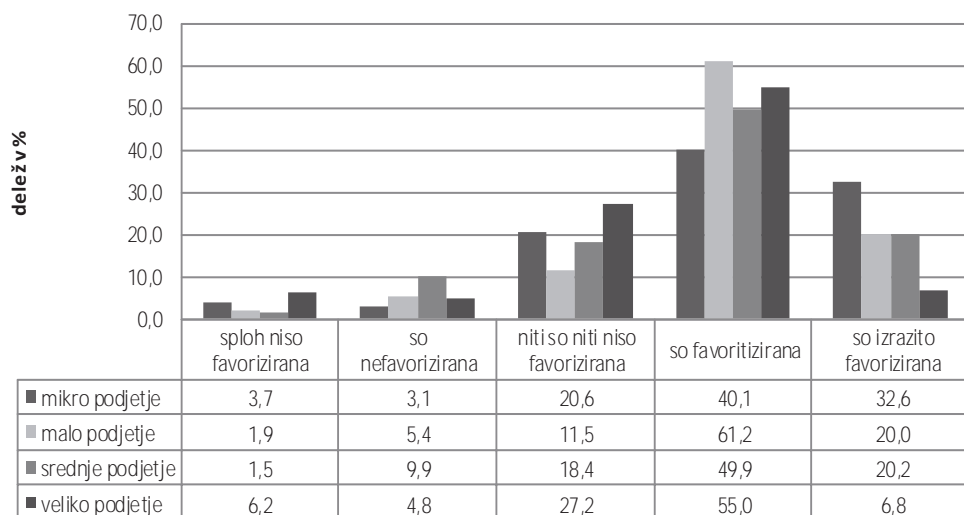
KAKO FAVORIZIRANA SO PODJETJA V DRŽAVNEM LASTNIŠTVU PRED ZASEBNIMI  
PODJETJI?

Odgovor	Delež
sploh niso favorizirana	2,62
so nefavorizirana	6,41
niti so niti niso favorizirana	17,32
so favorizirana	52,51
so izrazito favorizirana	21,13

Povprečna vrednost odgovorov je 3,83.

sig 0,00 cont coeff 0,25

OCENA FAVORIZIRANOSTI PODJETIJ V DRŽAVNEM LASTNIŠTVU PRED ZASEB-  
NIMI PODJETJI



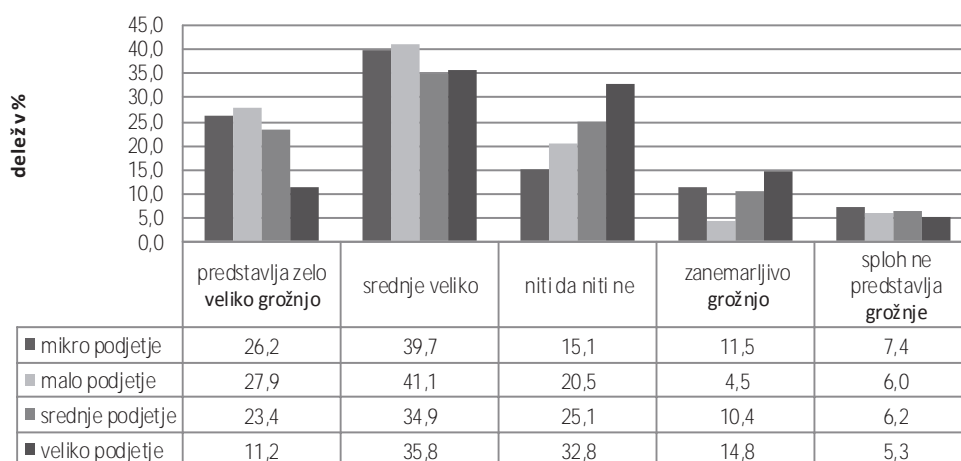
## V KOLIKŠNI MERI LASTNIŠTVO DRŽAVE V PODJETJIH PREDSTAVLJA GROŽNJO POSLOVNIM AKTIVNOSTIM V SLOVENIJI?

Odgovor	Delež
predstavlja zelo veliko grožnjo	24,20
predstavlja srednje veliko grožnjo	38,17
niti ne predstavlja niti predstavlja grožnjo	22,33
predstavlja zanemarljivo grožnjo	9,02
sploh ne predstavlja grožnje	6,28

Povprečna vrednost odgovorov je 2,35.

sig 0,04 cont coeff 0,19

### OCENA GROŽNJE POSLOVNIM AKTIVNOSTIM V SLOVENIJI, KI JO PREDSTAVLJA LASTNIŠTVO DRŽAVE V PODJETJIH



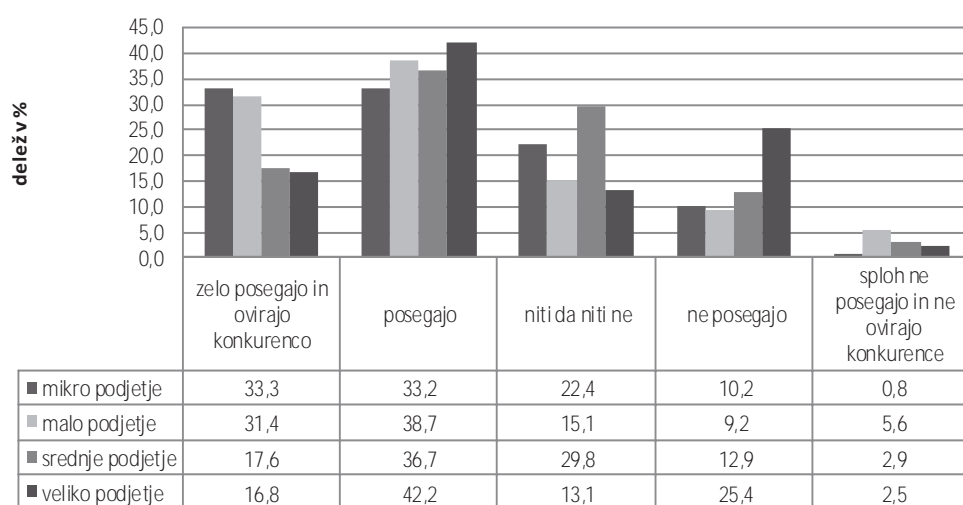
## ALI MENITE, DA DRŽAVNE POMOČI OZIROMA SUBVENCIJE POSEGAJO V POŠTENO KONKURENCO IN GOSPODARSKI RAZVOJ V SLOVENIJI?

Odgovor	Delež
zelo posegajo in zelo ovirajo pošteno konkurenco in gospodarski razvoj	25,57
sorazmerno posegajo oziroma so učinki posegov sorazmerno omejeni	37,36
niti ne posegajo niti posegajo	21,17
sorazmerno ne posegajo oziroma so učinki posegov zanemarljivi	12,49
sploh ne posegajo in sploh ne ovirajo konkurence in gospodarskega razvoja	3,41

Povprečna vrednost odgovorov je 2,31.

sig 0,00 cont coeff 0,26

ALI DRŽAVNE POMOČI OZ SUBVENCije POSEGAJO V POŠTENO KONKURENCO  
IN GOSPODARSKI RAZVOJ V SLOVENIJI



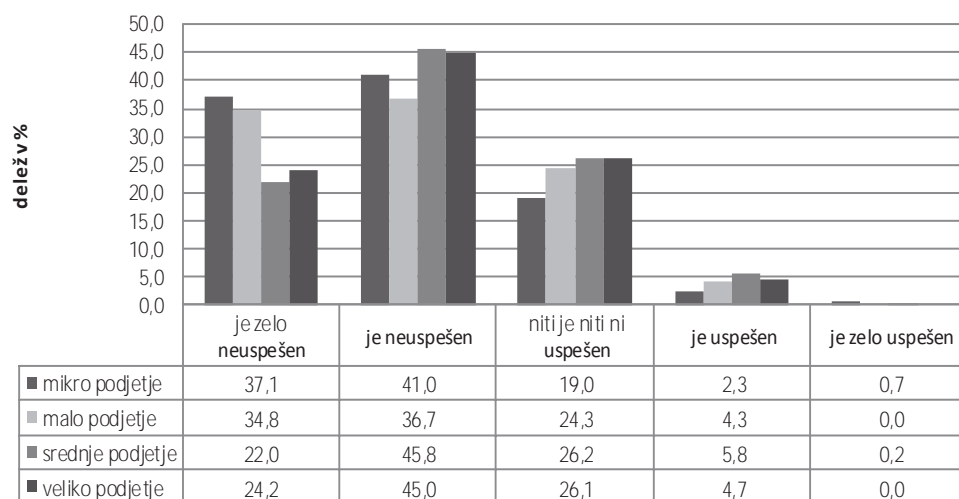
D. NADZOR NAD UPRAVAMI PODJETIJ

PROSIMO VAS, DA OCENITE RAVEN USPEŠNOSTI NADZORA NAD UPRAVLJANJEM  
PODJETIJ, KI GA IZVAJAJO NADZORNI SVETI:

Odgovor	Delež
je zelo neuspešen	29,74
je neuspešen	41,53
niti je niti ni uspešen	24,07
je uspešen	4,46
je zelo uspešen	0,19

Povprečna vrednost odgovorov je 2,04.

OCENA RAVNI USPEŠNOSTI NADZORA NAD UPRAVLJANJEM PODJETIJ, KI GA  
IZVAJAJO NADZORNI SVETI

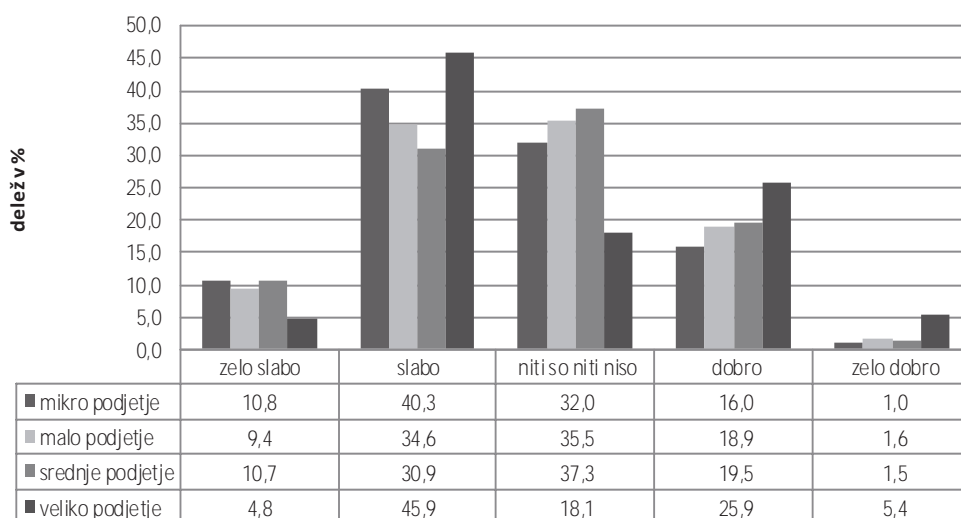


## KAKO DOBRO SO V SLOVENIJI OPREDELJENE IN ZAŠČITENE PRAVICE IN ODGOVORNOSTI DELNIČARJEV?

Odgovor	Delež
so zelo slabo opredeljene in zaščitene	9,53
so slabo opredeljene in zaščitene	35,71
niti so niti niso dobro opredeljene in zaščitene	33,32
so dobro opredeljene in zaščitene	19,52
so zelo dobro opredeljene in zaščitene	1,92

Povprečna vrednost odgovorov je 2,69.

### OCENA OPREDELITVE IN ZAŠČITE PRAVIC IN ODGOVORNOSTI DELNIČARJEV



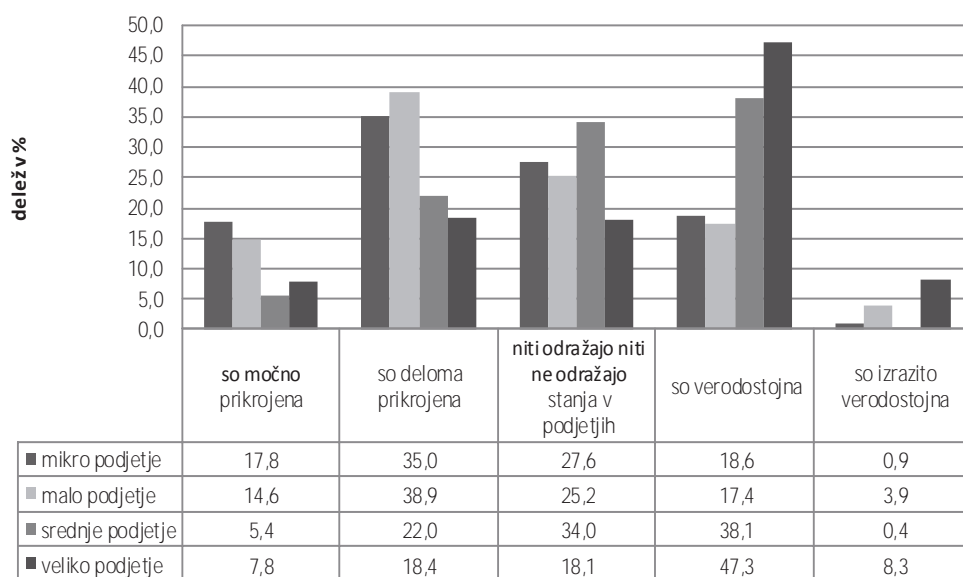
## KAKŠNA JE PO VAŠEM MNENJU VERODOSTOJNOST LETNEGA REVIDIRANJA PODJETIJ OZ. REVIZIJSKIH POROČIL, KI JIH PRIPRAVLJAJO REVIZIJSKE HIŠE?

Odgovor	Delež
so močno prikrojena in prikazujejo izrazito izkrivljeno podobo stanja v podjetjih	11,31
so deloma prikrojena in ne odražajo stanja v podjetjih	30,00
niti odražajo niti ne odražajo stanja v podjetjih	27,92
so verodostojna in odražajo stanje v podjetjih	28,16
so izrazito verodostojna in v polni meri odražajo stanje v podjetjih	2,61

Povprečna vrednost odgovorov je 2,81.

sig 0,00 cont coeff 0,34

OCENA VERODOSTOJNOSTI LETNEGA REVIDIRANJA PODJETIJ OZ. REVIZIJSKIH POROČIL, KI JIH PRIPRAVLJAJO REVIZIJSKE HIŠE



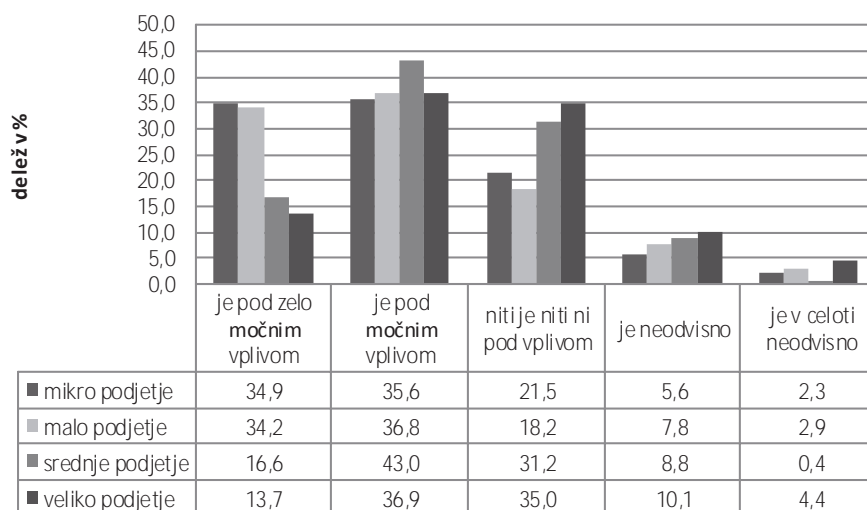
PROSIMO VAS, DA OCENITE, DO KAKŠNE MERE JE SODSTVO V SLOVENIJI NEODVISNO IN NI IZPOSTAVLJENO POLITIČNEMU VPLIVU VLADE, VPLIVU POSAMEZNIKOV ALI PODJETIJ?

Odgovor	Delež
je pod zelo močnim vplivom	26,34
je pod močnim vplivom	38,59
niti je niti ni pod vplivom	25,00
je neodvisno	7,93
je v celoti neodvisno	2,15

Povprečna vrednost odgovorov je 2,21.

sig 0,00 cont coeff 0,24

OCENA, DO KOLIKŠNE MERE JE SODSTVO V SLOVENIJI NEODVISNO IN NI IZPOSTAVLJENO POLITIČNEMU VPLIVU, VPLIVU POSAMEZNIKOV ALI PODJETIJ



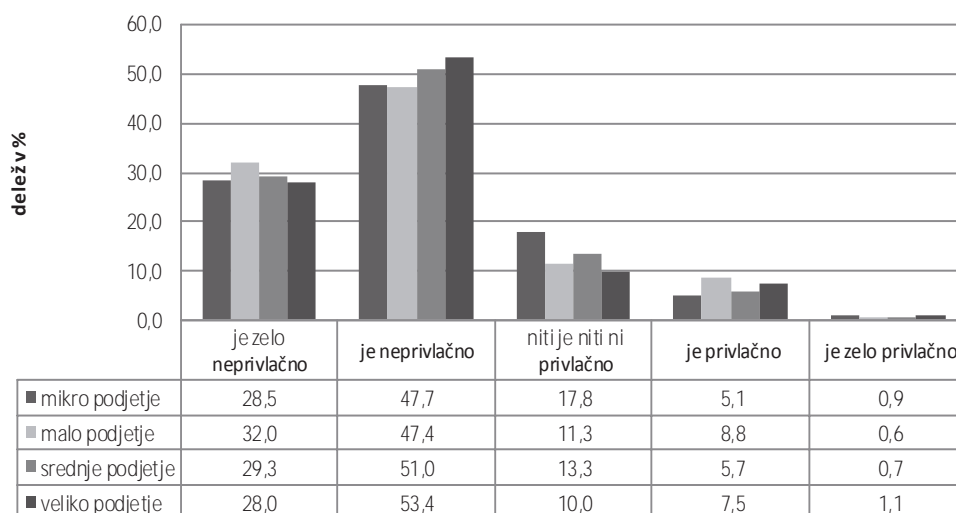
## E. ODPRTOST POSLOVNEGA PROSTORA RS

### V KOLIKŠNI MERI JE PO VAŠEM MNENJU SLOVENSKO POSLOVNO OKOLJE PRIVLAČNO ZA VISOKO USPOSOBLJENE TUJE KADRE?

Odgovor	Delež
je zelo neprivačno	29,95
je neprivačno	49,31
niti je niti ni privlačno	13,10
je privlačno	6,91
je zelo privlačno	0,74

Povprečna vrednost odgovorov je 1,99.

#### OCENA PRIVLAČNOSTI SLOVENSKEGA POSLOVNEGA OKOLJA ZA VISOKO USPOSOBLJENE TUJE KADRE



#### ALI SO INVESTICIJSKE SPODBUDE V SLOVENIJI PRIVLAČNE ZA TUJE INVESTITORJE?

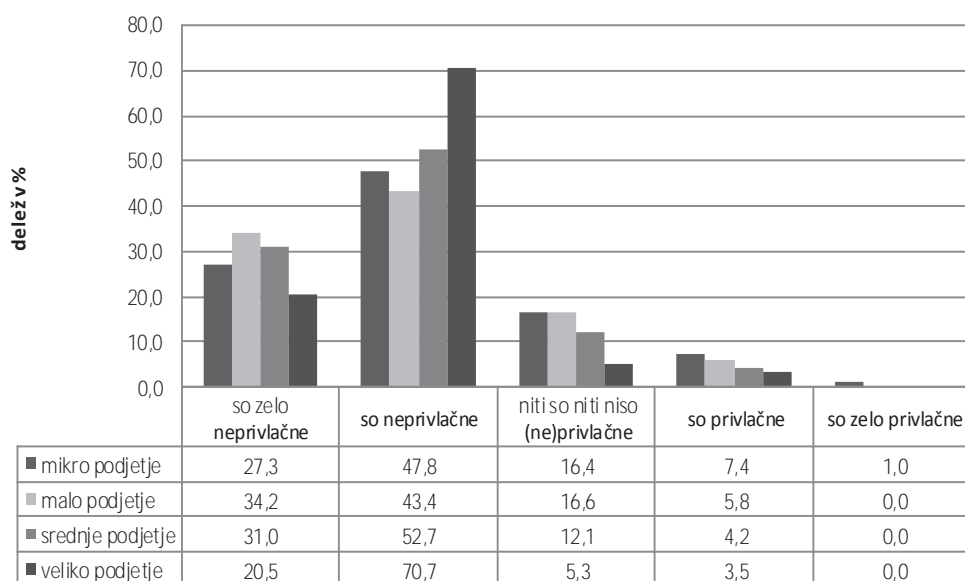
Odgovor	Delež
so zelo neprivačne	30,16
so neprivačne	50,71
niti so privlačne niti so neprivačne	13,65
so privlačne	5,28
so zelo privlačne	0,20

Povprečna vrednost odgovorov je 1,95.

sig 0,04 cont coeff 0,20



## OCENA PRIVLAČNOSTI INVESTICIJSKIH SPODBUD ZA TUJE INVESTITORJE

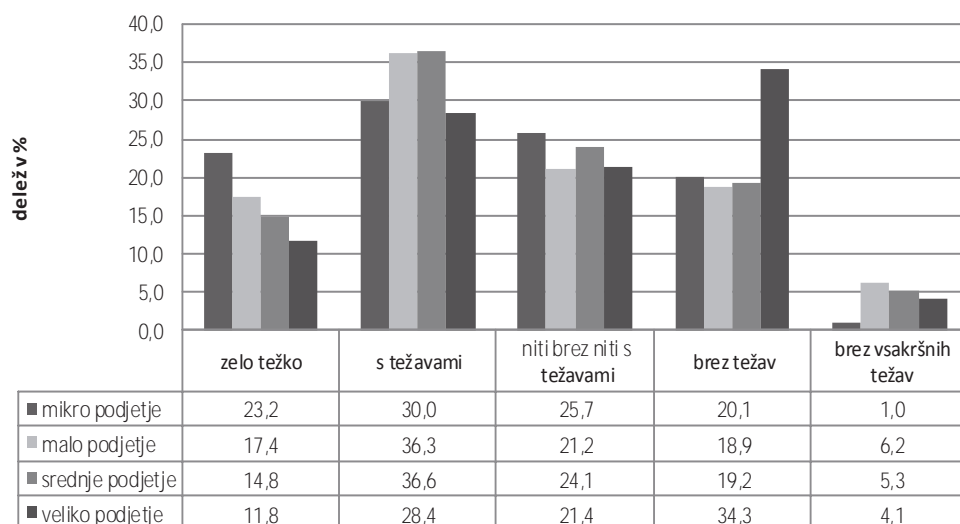


## S KAKŠNO TEŽAVNOSTJO LAHKO TUJI INVESTITORJI PRIDOBIMO NADZOR PRI UPRAVLJANJU SLOVENSКИH PODJETIJ?

Odgovor	Delež
pridobijo ga zelo težko	16,79
lahko ga pridobijo s težavami	34,26
niti brez težav niti s težavami	23,00
lahko ga pridobijo brez težav	21,24
lahko ga pridobijo brez vsakršnih težav	4,71

Povprečna vrednost odgovorov je 2,63.

## OCENA TEŽAVNOSTI S KATERO LAHKO TUJI INVESTITORJI PRIDOBIMO NADZOR PRI UPRAVLJANJU SLOVENSКИH PODJETIJ



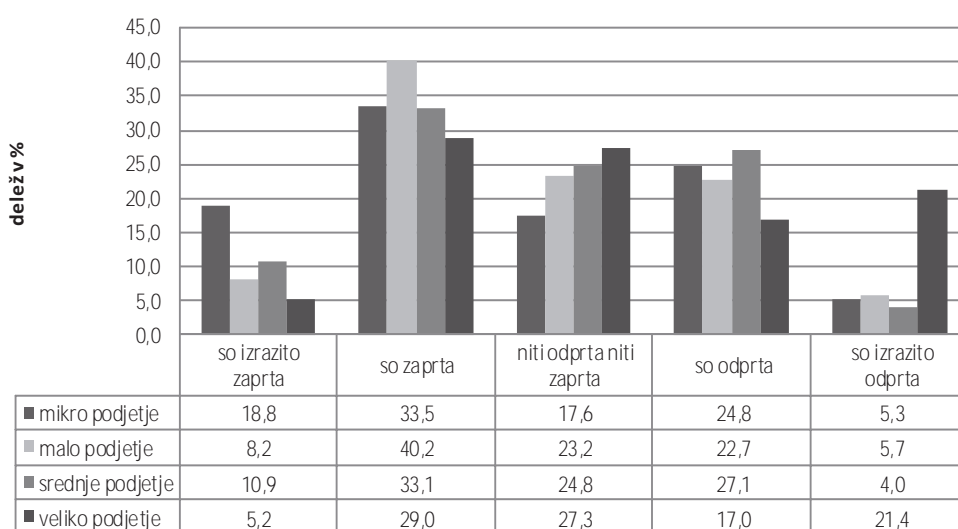
## KAKO ODPRTA SO PO VAŠEM MNENJU JAVNA NAROČILA ZA TUJE PONUDNIKE?

Odgovor	delež
so izrazito zaprta	10,60
so zaprta	35,22
niti so odprta niti niso odprta	23,28
so odprta	23,82
so izrazito odprta	7,09

Povprečna vrednost odgovorov je 2,82.

sig 0,00 cont coeff 0,26

### OCENA ODPRTOSTI JAVNIH NAROČIL ZA TUJE PONUDNIKE



### UGOTOVITVE IN SKLEPI S STALIŠČA KORUPCIJE TER KORUPCIJSKIH TVEGANJ

Raziskava o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS, ki je bila po naročilu komisije izvedena v aprilu 2012, je obsegala štiri sklope.

V prvem sklopu smo povpraševali po splošnih dejavnikih, ki vplivajo na kakovost poslovnega okolja pri nas. Že v izhodišču velja, da je položaj slovenskega gospodarstva zelo slab: kar 85 odstotkov anketiranih managerjev je izjavilo, da je stanje slovenskega gospodarstva slabo ali zelo slabo in le 5 odstotkov, da je dobro ali zelo dobro. Najbolj problematičen dejavnik so pogoji financiranja, sledijo davki, obstoječa zakonska in druga regulativa, pogoji najemanja ter odpuščanja delovne sile, delovanje sodstva in aktualne politične razmere. V drugi polovici v raziskavo vključenih dejavnikov so najbolj problematični korupcija v javnem sektorju na splošno, cene najema in nakupa zemljišč in poslovnih prostorov ter korupcija pri pridobivanju poslov prek postopkov javnega naročanja, na zadnjem mestu se nahaja zagotavljanje infrastrukture. V primeru davkov, pogojev najema in odpuščanja delovne sile ter regulative (sem lahko pogojno prištejemo tudi sodstvo) se srečujemo z dejavniki, ki so kot izjemno problematični za slovensko gospodarstvo izpostavljeni v več mednarodno-primerjalnih raziskavah, ne le v raziskavi Inštituta za razvoj managementa ter Svetovnega gospodarskega foruma.

Povprečje petih ocen v tem sklopu se nahaja pod ali zelo blizu srednje vrednosti 2, štiri srednje vrednosti, vključujoč korupcijo, pa ne presegajo srednje vrednosti 2,5. Torej se podjetja pri vseh teh dejavnikih srečujejo z velikimi ali precejšnjimi ovirami. Pogosto so deleži predstavnikov podjetij, ki navajajo, da predstavlja določen dejavnik oviro pri delovanju in rasti njihovega podjetja (gre za seštevek odgovorov »to je velika ovira« in »to je še znosna ovira«), višji od 60 odstotkov.

Poleg omemb korupcije, ki predstavljajo ocene, ki se nanašajo na korupcijo kot takšno, se vsaj še v primeru pogojev financiranja, zakonske in druge regulative, delovanja sodstva, najema in nakupa zemljišč ter zagotavljanja infrastrukture srečujemo s korupcijskimi tveganji, ki so lahko povezana s koruptivnimi ravnanji ali pa so njihova posledica.

Na kratko pa lahko sklenemo, vsaj kar zadeva splošne dejavnike poslovnega okolja v RS, da predstavljajo skorajda v vseh v raziskavo vključenih razsežjih veliko ali zelo veliko zavoro za delovanje in rast slovenskih podjetij.

V drugem sklopu smo povpraševali po finančnih dejavnikih, ki vplivajo na delovanje in rast podjetij v RS. Domneva – da predstavljajo finančni dejavniki pomemben dejavnik, ki vpliva na delovanje slovenskih podjetij, in lahko predstavljajo veliko korupcijsko tveganje – do katere smo prišli z opazovanjem razmer v državi, se je izkazala za upravičeno. Pogoji financiranja so namreč tisti, ki predstavljajo največjo oviro za delovanje in rast podjetij v RS, kot navaja večina managerjev. V tem sklopu so na prvem mestu zahteve bank po dodatnih jamstvih, ki jim sledi dostop do dolgoročnih bančnih kreditov, dostop do nebančnih virov investiranja, potreba po osebnih povezavah z bančniki in po osebnih povezavah s politiki, dostop do tujih bank ter zahteve bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih.

Opozarjamo na vidike težav s financiranjem, ki so povezani s povezavami med akterji iz politične sfere, bančniki in podjetji. Glede na to, da so za sistemsko korupcijo in korupcijo ustroja značilne povezave s ključnimi akterji v politični sferi, sferi bančništva in sferi gospodarstva, so za našo obravnavo najpomembnejša velika podjetja. V velikih podjetjih, ki so pogosto v državni lasti, imajo pomembno vlogo tisti člani nadzornih svetov, ki jih je imenovala država oziroma jih je imenovala »politika«. Nevarnost sistemske korupcije in vzpostavitve razmer, v katerih se lahko vzpostavijo značilnosti ter strukture, ki spodbujajo razširjanje in utrjujejo značilnosti korupcije ustroja, je tukaj zelo velika. Vsaj posredno so žrtve igre »velikih« akterjev srednje velika in mala ter mikro podjetja.

Zgoraj povzeti rezultati Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS pričajo o tem, da so v nekaterih primerih za podjetnike potrebni (nujni) tako stiki oziroma osebne povezave z bančniki kot tudi povezave s politiki, obenem pa se predstavniki vseh podjetij, ne glede na velikost, občasno srečujejo z zahtevami bančnih uradnikov po dodatnih neuradnih plačilih (v zadnjem primeru gre za primere administrativne korupcije, ki pa so lahko povezani z značilnostmi sistemske- ali lahko nakazujejo na obstoj korupcije ustroja).

V tretjem sklopu smo obravnavali vpliv različnih oblik korupcije na poslovanje podjetij v RS. Na prvem mestu so politični pritiski na poslovanje slovenskih bank, na drugem korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil, sledijo korupci-

ja pri pripravi zakonov, korupcija pri pridobivanju poslov, korupcija pri sprejemanju zakonov, patronaža in nepotizem, korupcija sodnikov ter odvetnikov, na zadnjem mestu pa so prispevki političnim strankam.

Kar zadeva politične pritiske na poslovanje slovenskih bank, gre za najbolj izpostavljeno obliko korupcije v tem sklopu obravnavanih dejavnikov. Opozarjamo, da gre za opažanja velikega deleža predstavnikov vseh podjetij, vključno z velikim deležem predstavnikov srednje velikih in velikih podjetij.

Kar zadeva korupcijo pri javnem naročanju in pridobivanju poslov, se ugotovitve raziskave skladajo z ugotovitvami ter analizami komisije. Javno naročanje in pridobivanje poslov bi lahko predstavljalo ali predstavlja obliko financiranja posameznih političnih strank ali pa obliko financiranja, s pomočjo katere se ob pomoči politično lojalnih podjetnikov vzpostavlja finančni temelj političnih strank. Netransparentno javno naročanje, ki ga pogojujejo politični interesi in povezave, je tudi javno naročanje, ki draži ceno dobrine ali storitve, ki naj bi služila uporabnikom in bila v službi skupnega dobrega.

Z istim procesom, ko gre za ugrabitev države v interesu posameznega, privilegiranega akterja, se srečujemo tudi v procesih priprave zakonov, kot je mogoče razbrati iz rezultatov raziskave oziroma odgovorov anketiranih podjetnikov.

Zanimivo je, da podjetniki opažajo oziroma ocenjujejo, da predstavljata patronaža in nepotizem v RS precejšen problem, ki je precej večji kot korupcija sodnikov in odvetnikov. Tudi glede sodnikov in odvetnikov se srečujemo z določenim deležem odgovorov, ki nas usmerjajo k razmisleku o kaznivih dejanjih v sklopu pravosodnega sistema, vendar gre za manjše deleže. Kot kaže, financiranje političnih strank ni izrazito problematično. Morda je financiranje političnih strank posredno pogojeno z zagotavljanjem denarnega toka v smislu dostopa do bančnih uradnikov, ki ga lahko zagotovijo posamezni akterji iz politične arene.

Obravnava razsežij korupcije, s katerimi se srečujejo podjetniki v RS, nas vodi do sklepa, med drugim, da se podjetniki pri nas soočajo predvsem z razsežji sistemske korupcije, katerih sestavni del predstavlja ujetje države, veliko manj pa z razsežji administrativne ali korupcije belih ovratnikov, še najmanj pa z razsežji cestne korupcije.

V okvirih četrtega sklopa smo povpraševali po nekaterih dejavnikih nadzora in konkurenčnosti poslovnega okolja v RS. Pri tem smo sledili ugotovitvam raziskav Inštituta za razvoj managementa ter Svetovnega gospodarskega foruma. Osredotočili smo se na analizo kazalcev oziroma odgovorov na vprašanja, ki zadevajo naslednjih pet področij: prvič, delovanje bančnega in finančnega sektorja; drugič, položaj podjetij v odnosu do plačilne nediscipline; tretjič, učinki državnega lastništva na položaj podjetij, ki niso v državni lasti, ter vpliv podjetij na gospodarski razvoj v RS; četrtič, učinkovitost nadzora nad upravami podjetij; in petič, odprtost poslovnega okolja v RS.

Kar zadeva prvo področje, ugotavljamo, da podaja večina managerjev negativno oceno vpliva politike Banke Slovenije na gospodarski razvoj RS, ob velikem deležu takšnih, ki menijo, da ni niti pozitivna niti negativna. Kar zadeva transparentnost delovanja finančnih institucij in učinkovitost regulacije bančnega ter finančnega sektorja, večina ali velika večina managerjev meni, da sta za RS značilni netransparentnost in neučinkovita regulacija finančnega ter bančnega sektorja. V RS se tako srečujemo z netransparent-

nim in slabo reguliranim bančnim ter finančnim sistemom. Ta položaj je najverjetneje pripomogel – čeprav ne moremo reči, da je pri tem imel ključno vlogo – h kreditnemu in plačilnemu krču oziroma nelikvidnosti, ki predstavlja resno grožnjo obstoju dobre polovice slovenskih podjetij, tudi tretjine med njimi velikih. Kar zadeva tretji sklop, lahko iz ocen managerjev jasno razberemo, da ima državno lastništvo podjetij v RS pomembno in izrazito negativno vlogo. Državna podjetja v RS so favorizirana pred zasebnimi. Slabi dve tretjini managerjev ocenjujeta, da državno lastništvo predstavlja grožnjo poslovnim aktivnostim v državi in da državne pomoči oziroma subvencije posegajo v pošteno konkurenco ter ovirajo gospodarski razvoj v RS. Kar zadeva učinkovitost nadzora nad upravami podjetij, je ta neučinkovit. Delničarji so zaščiteni relativno slabo, revizijska poročila so v določenem obsegu prikrojena. Tudi sodstvo naj bi bilo podvrženo političnemu vplivu in vplivu posameznikov ter podjetij. Končno, kar zadeva peti sklop, lahko iz navedb managerjev sklepamo, da je poslovni prostor v RS zaprt. Slovensko poslovno okolje je neprivlačno za visoko usposobljene tuje kadre, investicijske spodbude so neprivlačne za tuje investitorje, ki lahko le stežka pridobijo nadzor pri upravljanju podjetij, tudi javno naročanje je za tuje ponudnike sorazmerno zaprto.

Na podlagi vseh zgoraj navedenih sklopov lahko sklepamo, da so v RS podjetja v državni lasti privilegirana pred vsemi ostalimi podjetji, da so (bila) privilegirana tudi v dostopu do denarnega toka in da v slovenskem gospodarskem ter političnem prostoru očitno obstaja skupina privilegiranih akterjev, ki pogojujejo ter imajo dostop do denarnega toka (gre za dostop do bančnikov oziroma bančnih kreditov, javnih naročil in subvencij) in vzvodov (politične) moči. Ta privilegirana skupina pogojuje vstop v poslovni prostor RS tako na ravni selekcije in relativne blokade dostopa tujih poslovnih akterjev kot tudi na ravni dostopa tistih akterjev, ki so sicer domači, vendar niso del privilegiranega omrežja.

Rezultat delovanja te privilegirane skupine je ujetje države oziroma sistemska korupcija, ki v določenem obsegu pridobiva značilnosti korupcije ustroja.

Na podlagi vsega navedenega ugotavljamo, da je padec konkurenčnosti RS posledica ujetja države, ki se odraža v naslednjih oblikah: prvič, kot ujetje zakonodaje s spremljajočim nezadostnim uveljavljanjem zakonov (na primer na področju konkurenčnosti in holdingov ter kartelov); drugič, kot ujetje denarnih tokov, ki se je izteklo, med drugim, v kreditni in plačilni krč oziroma v siceršnje nesolventnost podjetij, v ujetje javnih naročil ter v plačilno nedisciplino, ki je posledica dolgoletnega delovanja nadzornega aparata države. Ta je dopuščala plačilno nedisciplino privilegiranih podjetij, tj. podjetij, ki so uživala politično podporo, ki je vključevala toleriranje plačilne nediscipline. Tretjič, kot ujetje podjetij in posameznikov, ki ga spremlja status privilegiranosti oziroma izprtja iz skupin z zagotovljenim dostopom do denarnega toka in političnih odločevalcev; in četrtič, ujetje trga in deformacija tržnih zakonitosti. Privilegiran položaj podjetij v državni lasti in podjetij, ki uživajo podporo akterjev iz politične arene, že sam po sebi vzpostavlja razmere, v katerih se srečujemo z ekonomskim rentništvom. Poudariti velja, da vse navedeno ne bi bilo mogoče, če ne bi bila vzpostavljena trdna povezava med akterji iz politične in gospodarske sfere in če ti akterji ne bi ohranili svojega privilegiranega položaja, ki ga je spremljala blokada nadzornih mehanizmov ter selektiven dostop do politične in gospodarske arene. Ekonomsko rentništvo predstavlja neizbežno posledico nači-

na privatizacije, ki je bil uveden in spodbujan v RS, ter strategij prevladujočih privilegiranih akterjev iz politične in gospodarske arene.

Zaskrbljujoče je, da je bilo v letu 2010 v neposredni ali posredni lasti države med 32 in 40 odstotkov kapitala slovenskih podjetij. Vpliv predstavnikov države v nadzornih svetih podjetij pa je dejansko še večji. Namreč, predstavniki države, ki so bili imenovani v nadzorne svete podjetij, lahko vplivajo tudi na poslovanje podjetij, v katerih ima država manjšinski delež, v kolikor je ta vpliv v interesu uprave podjetja oziroma vodilnih managerjev in akterjev, ki so povezani s sfero politike. Končno pa je lahko ta vpliv pogojen tudi z dostopom do bank oziroma z zagotavljanjem bančnih kreditov tistih bank, ki so v lasti države. Torej se lahko vpliv privilegiranih akterjev iz sfere gospodarstva prelije tudi v zasebno sfero oziroma so s tem vzpostavljeni pogoji, v katerih so tudi zasebni managerji podvrženi vratarstvu, ki ga izvajajo privilegirani akterji iz politične in gospodarske arene.

V nadaljevanju bomo na kratko – zaradi lažjega razumevanja učinkov ujetja države in z ujetjem države povezanih koruptivnih ravnanj ter tveganj – povzeli opredelitev ekonomskega rentništva. Ta ima, brez dvoma, negativne učinke na gospodarsko rast in konkurenčnost nacionalnih gospodarstev, v našem primeru na konkurenčni potencial gospodarstva RS.

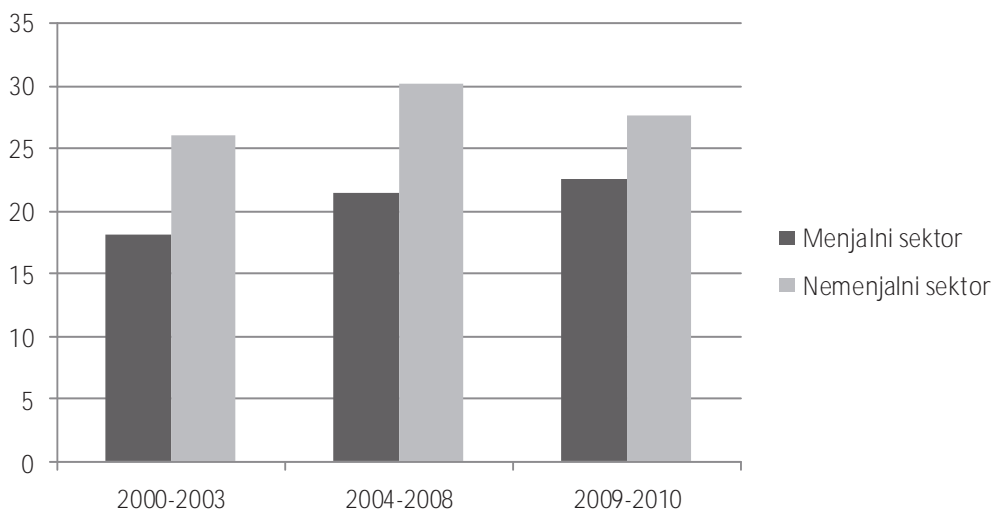
Felkins (1996) opredeljuje rentniško obnašanje kot dejavnost, ki vključuje ravnanja in strategije posameznikov ali skupin, ki naslavlja politične odločevalce v zvezi z davki, potrošnjo in regulativo, ki naj posameznikom ali skupinam zagotovijo finančne koristi ali druge prednosti na račun davkoplačevalcev ali potrošnikov ali drugih skupin in posameznikov, ki so njihovi tržni konkurenti.

Da ima rentništvo izrazito negativne učinke, ni dvoma, o tem priča obsežen zbir literature s področja ekonomije. Desai in Olofsgard (2011) navajata, da učinki pogajanj med politiki in podjetji sicer koristijo enim in drugim, kar zadeva podjetja, jih kupčevanje s politiko ščiti pred konkurenco, obenem pa imajo takšna podjetja preveč zaposlenih, zaradi česar namenjajo manj denarnih sredstev za investicije, inoviranje in so manj produktivna. Vplivna podjetja, tj. podjetja, ki uživajo politično podporo, lažje dostopajo do kreditov, so soočena z nižjo ravnijo zahtev po elastičnosti ponudbe, na ravni regulative se jim gleda čez prste, manj podkupujejo in se soočajo z manj ovirami pri poslovanju od manj vplivnih podjetij (prav tam). Zato pa ne prestrukturirajo svojega delovanja, manj investirajo v raziskave in razvoj, se zanašajo na kratkoročnejše investicijske načrte, njihova prodaja ter investicije in produktivnost pa naraščajo počasneje kot v primeru manj vplivnih podjetij. Na podlagi povzetega lahko sklepamo, da je v navedenih okvirih škodljivo vsakršno delovanje vlade, ki vzpostavlja razmere, v katerih so posamezna podjetja privilegirana, bodisi glede pristopa do kreditov, javnega naročanja ali subvencij. Poleg tega pa zgornja opredelitev učinkov rentniških dejavnosti (ang. »Rent-Seeking Activities« – RSA) navaja k razmisleku o položaju in učinkih RSA v RS.

Da so ti učinki negativni, lahko razberemo iz raziskave Domadenik, Prašnikar in Pataky (2011). Domadenik s sodelavcema je raziskovala vpliv deleža politično »okuženih« članov nadzornih svetov na poslovne rezultate slovenskih podjetij.

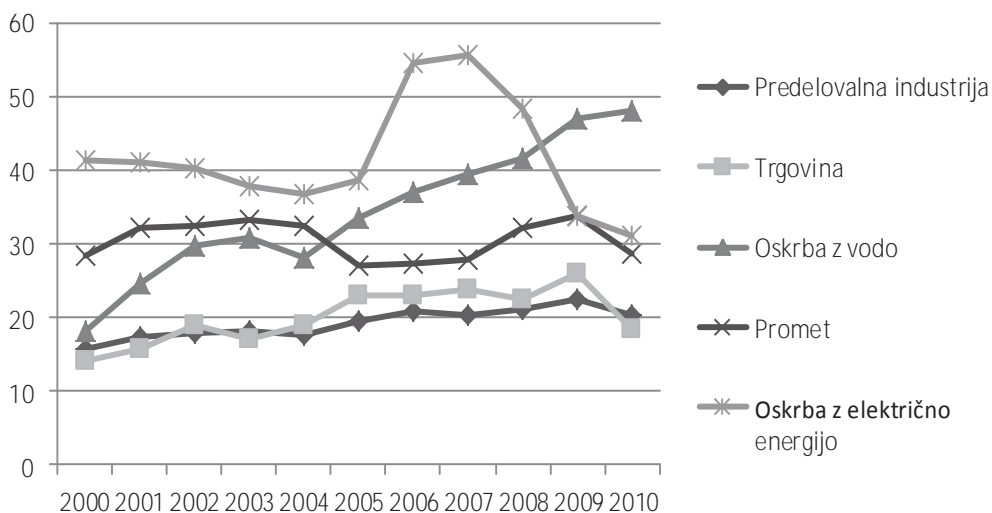
Raziskava je pokazala, da je delež politično »okuženih« nadzornikov večji v podjetjih, ki delujejo predvsem na slovenskem trgu (»nemenjalni sektor«), obenem pa so ta podjetja tudi manj učinkovita. Zanimivo je, kot je razvidno iz spodnjega grafa, da delež politično okuženih nadzornikov v menjalnem sektorju narašča, medtem ko v nemenjalnem upada.

DELEŽ POLITIČNO »OKUŽENIH« NADZORNIKOV V SLOVENSКИH PODJETJIH V OBDOBJU 2000–2010



Za našo obravnavo je izjemno zanimiva in pomenljiva analiza deleža t. i. okuženih nadzornikov po panogah. Ti deleži so razvidni iz spodnjega grafa.

DELEŽ POLITIČNO »OKUŽENIH« NADZORNIKOV PO PANOGAH V OBDOBJU 2000–2010



Opozarjamo, da so Domadenik in sodelavca ugotovili, da »politično opredeljeni nadzorniki znižujejo produktivnost podjetja glede na povprečje v panogi. Če primerjamo dve podjetji, ki sta v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja izkazovali podobno produktivnost in delovali v isti panogi, je podjetje z večjim deležem politično opredeljenih nadzornikov v prvem desetletju tega stoletja izkazovalo nižjo produktivnost v primerjavi s podobnim podjetjem z manj politično opredeljenih nadzornikov« (Domadenik et al., 2012).

Sicer je mogoče iz zgornjega grafa razbrati, da delež t. i. okuženih nadzornikov v seštevku upada, k temu pa moramo dodati, da je politična okuženost sicer problematična, še bolj problematična pa je vzpostavitev strukture oziroma ureditve, ki lahko vztraja tudi po umiku politike v obliki tesnih medosebnih povezav, monopolov in kartelov.

Vprašanje je, čemu pripisati nižjo produktivnost podjetij z višjim deležem politično opredeljenih nadzornikov. Na eni strani lahko nižjo produktivnost pripišemo njihovi neizkušenosti in neznanju, verjetneje pa je, kot izhaja tudi iz zgoraj povzetih rezultatov raziskave o kakovosti poslovnega okolja, da gre za črpanje ekonomskih rent.

Zaključujemo z ugotovitvijo, da je analiza rezultatov raziskave, ki jo je izvedla komisija, pokazala, da obstajajo številna sistemska tveganja, ki izvirajo iz načina delovanja državnega aparata in političnih ter gospodarskih elit, ki ga pogojuje, na eni strani, vzpostavljena pravno-formalna oziroma regulativna struktura, vključno z delovanjem sodnega sistema, na drugi strani pa položaj privilegirane skupine posameznikov in podjetij. Zaradi vztrajne prepletenosti politike in gospodarstva, ki ni bila prekinjena niti po dvajsetih letih tranzicije, nastajajo številna koruptivna tveganja, ki vplivajo na možnosti delovanja podjetij ter na njihove poslovne rezultate. Ne samo, da gre za ujetje sistema, opraviti imamo tudi z nastavki ujetja gospodarstva.

Težava je v tem, da lahko ekonomsko rentništvo, ki je posledica sistemske korupcije, napreduje do te mere, da postane »samo sebe spodbujajoča dejavnost«, s tem pa sestavni del ustroja političnega in gospodarskega sistema, s spremljajočo blokado razvojnega ter konkurenčnega potenciala družbe in gospodarstva. Nenezadnje tovrsten razvoj grozi tudi z izgubo nacionalne suverenosti. Podatki Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS kažejo, da smo se v Republiki Sloveniji temu pragu v zadnjih dvajsetih letih že precej približali.



