

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**KORUPCIJA IN INDEKS KORUPCIJE V
SLOVENIJI**

Ljubljana, junij 2002

MOJCA MAKAR

IZJAVA

Študentka Mojca Makar izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Miroslava Glasa in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 1.6. 2002

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. KORUPCIJA	2
2.1 DEFINICIJA KORUPCIJE	2
2.2 OBLIKE KORUPCIJE	4
2.3 VZROKI IN RAZLOGI ZA NASTANEK KORUPCIJE.....	6
2.4 POSLEDICE KORUPCIJE	7
2.5 PROTIKORUPCIJSKE STRATEGIJE	8
3. MERJENJE KORUPCIJE IN MEDNARODNE ORGANIZACIJE V BOJU PROTI KORUPCIJI	11
3.1 KAKO MERITI KORUPCIJO?	11
3.2 DELOVANJE MEDNARODNIH ORGANIZACIJ	12
3.2.1 Aktivnosti OECD	12
3.2.2 Aktivnosti Svetovne banke	13
3.2.3 Aktivnosti Sveta Evrope	13
3.2.4 Aktivnosti OZN	14
3.2.5 Aktivnosti Mednarodne trgovinske zbornice	15
3.3 TRANSPARENCY INTERNATIONAL – TI	15
3.3.1 Indeks zaznavnosti korupcije	17
3.3.2 Slovenija in indeks korupcije	20
4. KORUPCIJA V SLOVENIJI	21
4.1 STANJE V SLOVENIJI.....	21
4.2 MOŽNOSTI ZA RAZVOJ KORUPCIJE V SLOVENIJI	22
4.3 RAZŠIRJENOST KORUPCIJE	24
4.4 KORUPCIJA V ZAKONODAJI	28
4.5 PODROČJA KORUPCIJE	29
4.5.1 Policija	30
4.5.2 Zdravstvo	31
4.5.3 Šolstvo	32
4.5.4 Sodstvo.....	32
4.5.5 Politika	34
4.5.6 Javna naročila.....	35
4.5.7 Javna uprava.....	36
4.6 ORGANI IN INSTITUCIJE ZA BOJ PROTI KORUPCIJI	37
4.6.1 Policija	37
4.6.2 Državno tožilstvo	39
4.6.3 Sodišča	39
4.6.4 Drugi organi	41
4.6.4.1 Urad za preprečevanje korupcije	41
4.6.4.2 Parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.....	42
4.6.4.3 Računsko sodišče.....	43
4.6.4.4 Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih	43
4.7 POROČILO GRECA O REPUBLIKI SLOVENIJI	44
4.7.1 Spoznanja in sklepi.....	44
4.7.2 Priporočila.....	44

5. SKLEP.....	45
6. LITERATURA.....	47
7. VIRI.....	49

PRILOGE

1. UVOD

Korupcija obstaja v družbi že od davnih časov in je pojav, ki ga je družba vedno zanikala, čeprav jo najdemo vsepovsod po svetu. Korupcija ne pozna meja, prav tako ni niti enega področja življenja, kjer ne bi bila prisotna. Problematika korupcije je izredno kompleksna in dolgoročno je njen vpliv negativen, zato ji vse več pozornosti namenjata tako mednarodna skupnost kot tudi naša država. To se odraža predvsem v boju proti korupciji, ki je lahko uspešen le z usklajenim delovanjem mednarodnih organizacij in posameznih držav. V sodobnem svetu hitrega razvoja mednarodnega poslovanja je korupcija vse bolj izpostavljena.

V prvem delu diplomskega dela sem se osredotočila na definicijo korupcije; predvsem želim predstaviti različne poglede in definicije korupcije, ki se med avtorji ter med mednarodnimi organizacijami, ki se ukvarjajo s to problematiko, precej razlikujejo. Nadaljevala sem z obravnavo pojavnih oblik korupcije, vzrokov, ki povzročajo njen nastanek, ter posledic, ki jih prinaša. Ta del sem zaključila z možnimi strategijami, ki jih države uporabljajo v boju proti korupciji.

Ker je korupcija mednarodni problem, se mi je zdelo smiselno, da preučim tudi delovanje posameznih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo s preprečevanjem korupcije. Opisala sem aktivnosti Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, Svetovne banke, Sveta Evrope, Organizacije Združenih narodov in Mednarodne trgovinske zbornice. Preučila sem nevladno organizacijo Transparency International, saj je njeno delovanje, predvsem objavljane indeksa zaznavnosti korupcije, pomembno tudi za razumevanje pojava korupcije v Sloveniji.

Prav položaj Slovenije na lestvici indeksa korupcije sem vzela kot izhodišče za nadaljnjo razpravo o korupciji pri nas. Najprej sem poskušala predstaviti stanje na tem področju po osamosvojitvi Slovenije, v tranzicijskem obdobju. Razširjenost korupcije pri nas sem skušala opredeliti z uradnimi statističnimi podatki in rezultati različnih javnomnenjskih raziskav, ki so jih opravili različni mediji. V nadaljevanju sem predstavila obstoječo zakonodajo, ki obravnava korupcijo, ter opisala družbena področja, na katerih se korupcija najpogosteje pojavlja. Ker postaja Slovenija vse bolj aktivna na področju odkrivanja korupcijskih kaznivih dejanj, sem predstavila organe in institucije, ki se ukvarjajo s preprečevanjem korupcije v naši državi.

V zadnjem delu sem povzela ugotovitve poročila Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji-Greco, ki se nanašajo na Slovenijo. Te ugotovitve in priporočila predstavljajo pomembne smernice, na katerih bo Slovenija v prihodnosti gradila protikorupcijsko strategijo ter pripravila potrebno zakonodajo.

2. KORUPCIJA

Korupcija je zelo star pojav, ki ne obstaja zgolj v državah na prehodu oz. v razvijajočih se državah, ampak jo srečamo v vseh delih sveta in kot taka predstavlja mednarodni problem. Korupcija je precej razširjena in ogroža razvoj države, saj vpliva na njeno gospodarstvo, socialno pravičnost, človekove pravice, spodjeda pravni red države in njene demokratične institucije.

2.1 DEFINICIJA KORUPCIJE

Beseda korupcija pride od latinskega glagola *corrumpere*, ki pomeni pokvariti, poškodovati, izpriditi, pa tudi zapeljati, podkupiti (Kranjc, 2000, str. 286). V slovarju tujk so pojem korupcija definirali:

1. Kvarjenje, največ nravi (tudi tekstov ipd.); ponarejanje listin
2. Nravna pokvarjenost; nepoštenost; (pod)kupljivost; podkupovanje npr. politikov

Korupcijo je težko definirati, kajti problematika korupcije je izredno kompleksen pojav. Korupcija je kot prizma z veliko ploskvami, zato moramo nanjo gledati iz različnih perspektiv. Obstajajo različne definicije korupcije, ki upoštevajo njeno družbeno ali politično sestavino, na drugi strani pa upoštevajo ekonomsko ali organizacijsko sestavino. Korupcije ne moremo enačiti samo z njeno kazenskopravno definicijo (Strologo, 1998, str. 929).

Pri opredeljevanju korupcije prihaja dandanes do širših pogledov kot je kazenskopravna opredelitev, ki je pomembna pri sodnem obravnavanju. Pravila, ki določajo, kaj naj bi bila korupcija, temeljijo predvsem na moralnih izhodiščih o poštenosti in nepristranskosti javnih uslužbencev in skupin ljudi z javnimi pooblastili (Pečar, 1996). Povsem jasno pa je, da ima korupcija več pojavnih oblik, od podkupovanja, izsiljevanja, goljufije, poneverbe do nepotizma. Ne glede na svojo obliko vedno predstavlja dvosmerno transakcijo; na eni strani je ponudnik podkupnine, na drugi pa tisti, ki jo prejme (OECD Observer, 2000, str. 24). Zmotno je seveda mišljenje, da je podkupovanje edina oblika korupcije, res pa je, da je najbolj razširjena.

Težko bi našli državo, ki ne bi imela vsaj najhujših oblik korupcije v svoji kazenski zakonodaji opredeljenih kot kaznivo dejanje. Problemi se pojavijo takrat, ko se želijo države povezati pri boju proti korupciji, saj med posameznimi definicijami korupcije obstajajo precejšnje razlike, in sicer (Strologo, 1996, str. 240):

- Ponekod ožijo pojem korupcije zgolj na sprejemanje in dajanje podkupnin (tako imenovana podkupovalna korupcija), drugje pod tem izrazom razumejo tudi vse druge oblike zlorab.

- V zakonodajo vseh držav je praviloma uvrščeno razlikovanje med aktivno (dajanje podkupnin) in pasivno (sprejemanje podkupnin) stranjo korupcije. Razlike se pokažejo, ko poskušamo definirati, kdo vse je lahko podkupljena oseba in kdo je podkupovalec. Tako je v nekaterih državah na pasivni strani korupcija kazniva samo, če podkupljena oseba opravlja svoje delovne naloge v pravnih subjektih v tej državi, v drugih državah pa tudi, če je zaposlena v pravnih subjektih v tujini. Obstaja še ena razlika, ki se nanaša na to, ali je podkupljena oseba zaposlena v zasebnih podjetjih, državnih organih, javnem sektorju, političnih strankah ali v parlamentu.
- Razlikujemo tudi med tistimi državami, ki govorijo o korupciji samo, če ima podkupljena oseba kakšen poseben status, in državami, katerih zakonodaja tega ne zahteva.
- Pomemben element razlikovanja je tudi dejstvo, da večina držav ne šteje za korupcijo, če njihovi državljani podkupujejo predstavnike tujih pravnih subjektov.

Dodaten mednarodni problem, ki spodbuja nastajanje korupcije, je pravna ureditev nekaterih držav, ki dovoljujejo, da je podkupnina lahko predstavljena kot strošek pri pridobitvi posla v tujini, torej kot davčna olajšava (Šeme-Hočevar, 1997, str. 12).

Mednarodne organizacije, ki se ukvarjajo s korupcijo, jo definirajo na različne načine. Kot prvo naj navedem definicijo korupcije, ki jo je v Civilnopravni konvenciji o korupciji sprejel Svet Evrope, in sicer pravi (Criminal Law Convention on Corruption, 1999):

»Korupcija pomeni zahtevati, ponuditi, dati ali sprejeti, neposredno ali posredno, podkupnino ali kakršnokoli drugo neupravičeno ugodnost oziroma obljubo le-te, ki izkrivi pravilno izvajanje katerekoli dolžnosti ali obnašanja, ki se zahteva od prejemnika podkupnine, ugodnosti oziroma njene obljube.« Ta definicija korupcije je dokaj ohlapna oziroma široka.

OECD – Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj opredeljuje korupcijo kot *dajanje ali obljubljanje nagrad, daril ali drugih koristi javnim uslužbencem in s tem vplivanje na njihove odločitve*, medtem ko nevladna organizacija Transparency International, ki se bori proti korupciji, le-to definira kot *zlorabo javnega položaja za pridobitev zasebne koristi* (TI Source Book 2000. Part 1: The Analytical Framework: The Challenge of Renovation, 2002).

Slovenska pravna zakonodaja se loteva korupcije z različnih plati. Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ) in drugi kazenskopravni predpisi ne poznajo ene same definicije korupcije, ki bi zajemala vsa korupcijska kazniva dejanja. Med korupcijska (podkupovalna) kazniva dejanja uvrščamo (Stroligo, 1998, str. 949):

- kršitev proste odločitve volilcev (162. člen KZ),
- sprejemanje podkupnine pri volitvah (168. člen KZ),
- neupravičeno sprejemanje daril (247. člen KZ),
- neupravičeno dajanje daril (248. člen KZ),
- jemanje podkupnine (267. člen KZ),
- dajanje podkupnine (268. člen KZ),

- nezakonito posredovanje (269. člen KZ).

V Sloveniji je bil 15. septembra 2001 ustanovljen Urad za preprečevanje korupcije, ki je korupcijo definiral kot *vsako kršitev dolžnostnega ravnanja zaradi posredno ali neposredno obljubljenе, ponujene, dane, sprejete, zahtevane ali pričakovane koristi, zase ali za koga drugega*. Novost definicije je, da ne ločuje med javnim in zasebnim sektorjem, pojmovanje dolžnostnega ravnanja pa vsebuje tako ravnanje v skladu z zakonodajo kot tudi v skladu z etičnimi in moralnimi pravili (Repovž, 2002).

Kot lahko vidimo, se definicije korupcije med seboj zelo razlikujejo. Na mednarodni ravni so mednarodne organizacije in tudi posamezne države poskušale definirati korupcijo, vendar se jim še ni uspelo poenotiti glede ene same definicije. Najbolj pogosto uporabljena je opredelitev korupcije kot zlorabe javnega položaja za pridobitev zasebne koristi.

2.2 OBLIKE KORUPCIJE

Če se želimo uspešno zoperstaviti korupciji, moramo najprej spoznati njene pojavne oblike. Pojavlja se v več pojavnih oblikah. Klitgaard (1998, str. 4) med korupcijo uvršča naslednja dejanja: podkupovanje, izsiljevanje, nepotizem, goljufijo, poneverbo in pospeševanje posla.

Korupcijo delimo na **majhno** oz. **drobno** in **sistemska** korupcijo. Prva običajno pomeni plačilo majhnih zneskov denarja nižjim javnim uslužbencev, tako imenovano »pospeševanje posla« (»greasing the wheels«) oziroma da na takšen način preskočimo birokratske ovire. Primer majhne korupcije je, ko nekdo pri prometnem prekršku policistu ponudi majhno vsoto denarja, le-ta pa kršitelja predpisov spusti naprej brez kazni (OECD Observer, 2000, str. 24).

Ko prodre korupcija v politične in ekonomske institucije države in torej ne zadeva le nekaj nepoštenih posameznikov, govorimo o **sistemski** korupciji. Ta postane del vsakdanjega poslovanja. Sistemska korupcija se pojavlja predvsem v okolju, kjer ni primerne zakonodajne kontrole, neodvisnega sodstva, neodvisnih medijev in organizacij civilne družbe (OECD Observer, 2000, str. 24).

Ta delitev nas ne sme zavesti v mišljenje, da je majhna korupcija manj škodljiva kot sistemska in se zato proti njej ni potrebno boriti. Res pa je, da se je potrebno sistemske korupcije, ki se je razširila v celotni družbi, lotiti s skrbno izdelanim načrtom na ravni celotne države v sodelovanju z mednarodno skupnostjo.

Obstaja še delitev korupcije kot jo navaja mednarodna organizacija OECD v publikaciji OECD Observer (2000, str. 25), in sicer:

1. **administrativna korupcija**, kjer podkupnine sprejemajo javni uslužbenci; povezana je z izdajanjem različnih dovoljenj, licenc, davčnih olajšav itd.
2. **zakonodajna korupcija**, ki je povezana z delovanjem političnih strank, ko politiki kršijo odločitve volivcev, tako da prodajo njihove glasove.

Pivec (1996, str. 45) deli korupcijo na:

1. **drobno korupcijo**, kjer nosilci javnih pooblastil odstopijo od pravil v korist prijateljev;
2. **rutinsko korupcijo**, kjer nosilci javnih pooblastil sprejemajo darila zase ali za stranko, izrabljajo informacije za lastno korist in nagrajujejo volilno podporo;
3. **težko korupcijo**, kjer nosilci javnih pooblastil za primerno podkupnino opuščajo uradne postopke, spregledajo kriminalno početje pripadnikov, podrejajo stranko osebnemu koristoljubju.

Ta delitev se nanaša predvsem na politično korupcijo, saj se je Pivec v svojem članku omejil predvsem na njeno preučevanje. Po njegovem mnenju se stroka le redko posveča politični korupciji, predvsem zaradi domneve, da ne bo mogoče pridobiti pravih podatkov, spoznanj pa ne bo mogoče dokazati. Politično korupcijo zato definira kot nelegalno institucijo, ki se uporablja med posamezniki ali skupinami, katere cilj je pridobitev vpliva na politične odločitve.

Najpogosteje uporabljena oblika korupcije je prav gotovo **podkupovanje**, zato naj navedem še temeljne skupine podkupovalnih oblik, kot jih je v svojem delu razvrstil Hrastelj (2001, str. 158):

1. **olajševalna plačila**, čemur Američani pravijo »greasing the wheels« ali »pospeševanje posla«; njihov namen je, da sicer legalna zadeva hitreje steče.
2. **korupcijska plačila**, ki jim Američani pravijo »graft«, odločujoče vplivajo pri pridobitvi posla v tekmi z drugimi ponudniki. V tem primeru gre za nelegalna dejanja in velike zneske. Gre za pogost primer korupcije kot zlorabe tistih, ki odločajo, še posebej, ko gre za velika investicijska dela, nakup letal, orožja.
3. **izsiljevanje** ali »extortion« je naslednja skupina oblik podkupovanja, ki jo uvrščamo med pasivne oblike korupcije.

Glede na to, da se korupcija pojavlja na različnih področjih, se mi zdi smotrno omeniti še kategorizacijo korupcije glede na delovno okolje (glede na sektorje), v katerem nastaja. Vidimo, da korupcija poteka (Dobovšek, 2000, str. 1070):

- **znotraj javnega sektorja**: korupcija med javnimi uslužbenci je težko prepoznavna, gre za prikrita primere korupcije, ki navzven niso vidni, npr. razne oblike preferiranja in dajanja uslug,
- **med javnim in zasebnim sektorjem**: najpreprostejša oblika je, ko želi zasebnik pridobiti storitev, do katere ni upravičen, ali pa jo želi imeti hitreje kot je to v navadi, in za to ponudi katerokoli obliko korupcije,

- **med javnim sektorjem in politiko:** na tej ravni se korupcija kaže predvsem v obliki vračanja uslug na osebni ravni,
- **v zasebnem sektorju:** kaže se v obliki zlorab gospodarskih pogodb in kršitev poslovnih navad za pridobitev gospodarskih koristi. Najbolj razširjene oblike so posredovanje pri pogodbah, preferiranje na javnih razpisih,
- **med zasebnim sektorjem in politiko:** najpogostejša oblika take korupcije je podkupovanje v korist strank,
- **znotraj politike:** najbolj razpoznavne oblike take korupcije so razna prikrivanja in zakrivanja napak, nepotizem in podobno.

2.3 VZROKI IN RAZLOGI ZA NASTANEK KORUPCIJE

Težko je najti pravi odgovor na vprašanje, kaj povzroča korupcijo. Nekateri pravijo, da je glavni vzrok revščina. Vendar vsi vemo, da se korupcija dogaja tudi v razvitih, bogatih državah, kar pomeni, da je revščina lahko le dejavnik, ki še dodatno pospeši razmah korupcije v neki državi in ne vzrok za nastanek le-te. Prej lahko rečemo, da je revščina v nerazvitih državah tudi posledica korupcije (Platan, 1999, str. 41). Dejstvo je, da korupcija ne predstavlja enakega problema v vseh državah, zato je težko določiti pogoje, v katerih se bo razrasla. Če v državi pride do visoke stopnje korupcije, je to zanesljiv znak, da ima sistem v tej državi precej napak, vendar to ne pomeni nujno, da je v tej državi prišlo do popolnega političnega in družbenega razkroja (Accetto, 2000, str. 321).

Korupcija lahko izvira že iz samega sistema države, to velja še posebej, ko je ekonomski in politični položaj države slab, kajti v takšen primeru tudi mehanizmi nadzora in odločanja ponavadi odpovejo. Obstaja torej kar precej vzrokov, ki povzročajo nastanek in razcvet korupcije, zato bom v naslednjih odstavkih strnila nekaj misli o nastanku korupcije Graya, Kaufmanna ter Maura (Gray, Kaufmann, 1998, str. 8; Mauro, 1998, str. 11).

Nestabilne države, države v razvoju in države v tranziciji so za korupcijo gotovo bolj ranljive kot razvite države, ki imajo ponavadi že trdno postavljene mehanizme nadzora in kaznovanja korupcijskih dejanj. V teh državah obstaja tudi večje tveganje bolezni, nesreč in visoka nezaposlenost, politično tekmovanje in človekove svoboščine so omejeni. Zato se v državah v razvoju kot eden najpogostejših vzrokov za pojav podkupovanja navajajo nizke plače javnih in državnih uslužbencev. Njihov slab gmotni položaj jih sili k temu, da so za golo preživetje primorani sprejemati podkupnino.

Na gospodarskem in političnem področju posamezne države se pojavlja več faktorjev, ki vplivajo na nastajanje korupcijskih dejanj. Eno izmed njih je gotovo omejevanje in reguliranje gospodarstva s strani države, katerega rezultat je doseganje prekomernih dobičkov. Kot primere državnih restrikcij in omejitev lahko navedemo: omejitve trgovanja (npr. uvozne kvote, ki povzročijo korupcijo, saj si uvozniki želijo pridobiti uvozne licence, za kar morajo

podkupiti njihove izdajatelje), protekcionistično industrijsko politiko (npr. državne subvencije, davčne olajšave), kontrolo cen ter večkratne menjalniške tečaje (npr. en tečaj za uvoznike, drugi za izvoznike, tretji za investitorje). Koruptnost pogojujejo tudi privatizacija in obstoj prevelike regulacije naravnih monopolov. Eden od vzrokov za pojav posameznih korupcijskih dejanj je tudi premajhna konkurenca. Do korupcije prihaja v povezavi z neko redko dobrino, s katero prosto in nenadzorovano razpolaga majhen krog ljudi.

Korupcija se lahko pojavi tudi v primeru omejenih naravnih virov, kot je na primer nafta, katere črpanje je omejeno z naravno danostjo tega vira. Stroški črpanja oziroma pridobivanja nafte so precej nižji kot je njena tržna cena. Zato tisti, ki nafto črpajo, dobivajo prekomerne, monopolne dobičke, to pa vodi v podkupovanje, saj javni uradniki, ki so zadolženi za dodeljevanje raznih dovoljenj in licenc ter pravic, pogosto sprejemajo podkupnino.

Naslednji izredno pomemben vzrok pojava korupcije so pomanjkljivo razvita etična načela in zakoni, ki bi urejali področje korupcije kot kaznivega dejanja. V nekaterih državah takšna načela in zakoni sploh ne obstajajo. Zato obstaja v takšnih primerih tudi zelo majhna verjetnost, da se korupcija odkrije, kajti ponavadi imata obe vpleteni strani od tega neke koristi. Vprašljivo je tudi kaznovanje oziroma sankcioniranje. V primeru, ko je le-to neučinkovito, imajo tisti, ki so vpleteni v korupcijo, veliko več možnosti, da bodo s svojim početjem nadaljevali, prav tako obstaja možnost, da bodo njihovo početje posnemali tudi drugi. To pomeni, da je v družbi, kjer večina posameznikov korupcijo vsaj na tiho sprejema, večja verjetnost, da bo prišlo do splošnega razrasta korupcije.

2.4 POSLEDICE KORUPCIJE

Različne oblike korupcije niso enake škodljive, vendar vsakršna korupcija spodkopava pravila ter ima uničujoče učinke na gospodarski in politični razvoj države. Prav tako je pomemben dejavnik tudi obseg korupcije. Mnogi sistemi lahko prenesejo nekaj korupcije, vendar so njihovi učinki negativni, ko postane splošno sprejemljiva v družbi.

Posledic korupcije je veliko in nekaj jih bom poskušala strniti v naslednjih mislih (Klitgaard, 1998, str. 4; Mauro, 1998, str. 12; OECD Observer, 2000, str. 27).

Korupcija lahko povzroči, da domači in tuji podjetniki niso več zainteresirani za investiranje, kajti pogosti so primeri, ko morajo podjetniki že pred samim začetkom poslovanja plačati podkupnino raznim uradnikom, le-ti pa od njih v naslednjih letih zahtevajo udeležbo pri dobičku. Na takšen način se stroški investiranja zelo povečajo. Zaradi pojava korupcije se lahko zmanjša tudi kakovost infrastrukture in javnih storitev ter pride do izgube davčnih prihodkov. Ko podkupovanje privede do višjih dohodkov uslužbencev, se lahko zgodi, da bo takšen nepošten način pridobivanja dodatnega dohodka privabil tudi druge sposobne in izobražene ljudi.

Škoda, ki jo povzroča korupcija, ni samo ekonomska, temveč je lahko tudi ekološka in socialna, in sicer v primeru, ko lahko na primer podjetja na osnovi podkupnin neovirano onesnažujejo okolje, zdravniki pa poskušajo od pacientov izsiliti pretirana ali neprimerna plačila za svoje storitve.

Korupcija lahko ogrozi gospodarsko aktivnost države tudi tako, da povsem spremeni prvotno sestavo proračunskih izdatkov. Do tega pride, ko podkupljeni politiki potrošijo več sredstev za nakup stvari, pri katerih je lažje pridobiti večje podkupnine, ki pa seveda ostanejo skrite pred javnostjo. Veliki projekti torej prinašajo tudi večje podkupnine, zato se bodo politiki na primer raje odločili za nakup vojaškega letala kot za vlaganje v izobraževanje in zdravstvo. V takšnih sistemih se velik del proračunskih izdatkov nameni za neproduktivne sektorje, policijo, vojsko in ostale, ki izvajajo nadzor.

Razširjenost korupcije lahko povsem spremeni redistribucijsko vlogo države. Deluje kot nekakšna spodbuda za izogibanje davkom. Korupcija lahko povzroči popolno neučinkovitost raznih programov pomoči, ki so namenjeni predvsem revnejšim državam in državam v razvoju. Pogosto se dogaja, da mednarodna denarna pomoč ne dospe do naslovnika, mnogokrat konča v zasebnih žepih.

Kot sem že omenila, je ena izmed najhujših posledic, ki jih povzroči korupcija, zmanjšanje privatnih investicij, kar predstavlja kar tretjino vseh negativnih učinkov korupcije, kajti to zmanjšanje zavira tudi gospodarsko rast. Ostali dve tretjini predstavljajo ostale omenjene posledice, med njimi ima veliko vlogo tudi spremenjena sestava proračunskih izdatkov (Mauro, 1998, str. 12).

Država, v kateri je korupcija poslovna praksa, izgublja zaupanje v očeh mednarodnih poslovnežev in tuje javnosti, zmanjša pa se tudi zaupanje njenih državljanov. Korupcija povzroči namreč državi velike stroške, poslabša se kakovost dela državnih institucij, politično odločanje postane nepredvidljivo, spodkopava se pravni red države (Dobovšek, 2000, str. 1073).

Učinki korupcije so nedvomno negativni, vendar so se pojavili nekateri zagovorniki korupcije, ki pravijo, da naj bi le-ta spodbujala uradnike k hitrejšemu delu in povečevala stopnjo vlaganj, kajti investitorji naj bi z uporabo podkupnin lažje prodrli na trg (Accetto, 2000, str. 315). Vendar bi težko ocenila korupcijo kot pozitiven pojav, kajti uspešna korupcija spodbuja kvečjemu še več korupcije.

2.5 PROTIKORUPCIJSKE STRATEGIJE

Korupcija je škodljiva in zato jo je treba odpravljati in se proti njej boriti. Pomembna ugotovitev je, da se je treba proti korupciji boriti, ko se pojavijo prvi znaki, kajti kasneje je to

precej težje, če ne celo nemogoče. Pri boju proti korupciji je pomembno, da poznamo njene oblike, saj se lahko le tako s skrbno načrtovanimi ukrepi lotimo njenega odpravljanja.

Glavne protikorupcijske strategije so naslednje (Gray, Kaufmann, 1998, str. 10; Klitgaard, 1998, str. 4; Stapenhurst, Kpundeh, 1999, str. 238):

1. Politična volja

Je začetna točka za izvajanje učinkovitega protikorupcijskega programa. Vsakršne zakonodajne in administrativne spremembe v državi so popolnoma brez pomena, če na vseh nivojih države ni popolne predanosti in zavzetosti za odpravljanje korupcije. Velikokrat se namreč zgodi, da so podkupljeni politiki in voditelji prav na najvišjih položajih. V takšnih primerih se le-ti na eni strani ne želijo odpovedati koristim, ki jim jih prinaša korupcija, na drugi strani pa so obvezani k zmanjševanju korupcije, ki državi prinaša velike stroške.

Politiki bi se odpravljanju korupcije morali posvetiti počasi, s sistematičnim pristopom. Hkrati bi se morali učiti iz izkušenj, ki so si jih pridobile druge države. To lahko dosežejo le tako, da se države v boju proti korupciji medsebojno povežejo, kajti korupcija ni problem le ene same države, temveč celotne mednarodne skupnosti. Ponavadi ni problem pomanjkanje politične volje, temveč pomanjkanje znanja ter primernih pravnih okvirov in institucij.

2. Mednarodna iniciativa

Mednarodno sodelovanje med državami je še posebej pomembno že pri samem preprečevanju korupcije. Mednarodne organizacije državam zagotavljajo pomoč pri izpeljavi demokratičnih reform, pri ustvarjanju bolj konkurenčnega gospodarstva in pri izboljšanju vodenja države. Seveda te organizacije vodijo svojo politiko za boj proti korupciji, sprejemajo različne ukrepe ter konvencije, ki jih nato sprejemajo tudi posamezne države.

3. Kaznovanje vseh udeležencev

Korupcijo je mogoče zajezi le z ustreznim kaznovanjem kršiteljev. Potrebno je kaznovati v javnosti odmevne primere, ki v javnost vnesejo zaupanje v protikorupcijski program. Država oziroma vlada mora hitro odkriti in obsoditi nekaj največjih davčnih utajevalcev ter nekaj največjih dajalcev in prejemnikov velikih podkupnin. Ker se lahko v javnosti hitro pojavi vtis, da gre za politični obračun z opozicijo, morajo biti prvi odkriti primeri korupcije iz vrst vladajoče stranke.

4. Izobraževanje in obveščanje javnosti

Za uspešno odkrivanje korupcije je potrebno sodelovati z javnostjo, kajti državljani so lahko pomemben vir informacij, še posebej če je zagotovljena možnost anonimnega prijavljanja primerov korupcije. Poleg tega bi država morala organizirati tudi razne izobraževalne programe o pojavnosti korupcije; začeti bi morali že v šolah, nadaljevati pa v državnih ustanovah in podjetjih. Mediji bi morali o tem več objektivno poročati, za kar sta potrebna

neodvisnost vseh medijev ter večja svoboda tiska in govora. Pri obveščanju in izobraževanju javnosti morajo sodelovati organizacije, ki so v državi pristojne za odkrivanje korupcije.

K večji osveščenosti javnosti lahko veliko pripomorejo resne raziskave problema korupcije in stalne ankete med »rizičnimi skupinami«, to je tistimi, kjer je možnost korupcije največja (Kranjc, 2000, str. 308).

5. Večje spodbude in izvajanje reform na socialnem področju

V mnogih državah so plače uradnikov v javnem sektorju tako nizke, da javnim uslužbencem ne omogočajo kaj več kot le golo preživetje. Zato je ena izmed možnosti, kako se izogniti korupciji, povišanje plač javnim uradnikom. Poudariti je potrebno tudi njihovo odgovornost. Večjo vlogo je potrebno dati preventivi, in sicer z uvedbo etičnih kodeksov v državnih institucijah.

6. Deregulacija gospodarstva

Država mora znižati carinske in druge omejitve v mednarodni trgovini, poenotiti mora menjalniške tečaje in obrestne mere, odpraviti mora subvencije podjetjem, minimizirati razne predpise in ovire in odpraviti izdajanje licenc in druge omejitve, ki jih postavlja novim podjetjem pri vstopu na trg. Povečati mora transparentnost bančnih predpisov in poskrbeti za privatizacijo državne lastnine. Le s takšnimi reformami lahko država pospeši notranjo konkurenčnost, le-ta pa zmanjša možnosti za nastanek korupcije.

7. Reforme na področju zakonodaje, sodstva in kaznovanja korupcije

Na tem področju mora država povečati učinkovitost pravosodnega sistema, delovanje oblasti in njenih institucij. Povečati mora tveganje za razkritje korupcijskih dejanj in jih tudi ustrezno sankcionirati. Krepiti mora vlogo civilne družbe in vzpostaviti transparentne mehanizme pri odločanju. Formirati mora ustrezne organe oziroma agencije, ki bodo odgovorne za vzpostavljanje strategij v boju proti korupciji.

8. Spreminjanje vrednot družbe in zaznavanje ljudi o korupciji

Za vsako državo je ena izmed pomembnejših reform, ki se jih mora lotiti, spreminjanje vrednot ljudi in njihovih predstav oziroma zaznavanj o korupciji. Pomembno je namreč, da ljudje vidijo korupcijo kot nemoralno, neetično in nepošteno dejanje. Kajti če ljudje korupcijo vidijo kot nekaj splošno sprejemljivega, obstaja večja verjetnost, da se bodo nekoč tudi sami zapletli v nečedna dejanja. Prav ta naloga je pravzaprav najtežja, kajti veliko težje je spremeniti zavest in prepričanja ljudi, kakor pa uvesti neka pravila in zakone.

Vsaka posamezna država mora v boju za zmanjšanje korupcije izbrati takšen pristop, ki bo najbolj ustrezal posameznim značilnostim države. Pojavne oblike korupcije se razlikujejo od države do države, zato jih je potrebno natančno opredeliti, ustrezno si je potrebno načrtovati tudi cilje, ki jih želimo doseči, in sredstva, s katerimi se bomo lotili odpravljanja korupcije.

3. MERJENJE KORUPCIJE IN MEDNARODNE ORGANIZACIJE V BOJU PROTI KORUPCIJI

3.1 KAKO MERITI KORUPCIJO?

Korupcija je pojav, ki ga je težko odkriti, kaj šele meriti njegovo pojavnost v družbi. Dobovšek (2000, str. 1074) pravi, da je korupcijske mreže težko odkriti, ker ni žrtve v klasičnem pomenu.

Pojavlja se torej vprašanje, kaj vse v zvezi s korupcijo lahko merimo? Odgovorov je precej; merimo lahko različne bolj ali manj smiselne kazalce in pri tem uporabljamo različne metode, tako kvantitativne kot kvalitativne. Merimo lahko na primer (Jager, 2000, str. 1013):

- toleranco do pojava korupcije,
- časovno dinamiko pojava (z uporabo indeksov koruptnosti),
- vrednotenje (oziroma vrednostni odnos do) korupcije (s strani različnih skupin, na primer javnih uslužbencev, politikov, javnosti),
- obseg koristi, pridobljene s korupcijo za različne vpletene akterje oziroma na drugi strani obseg škode,
- osebno vpletenost akterjev v dajanje ali sprejemanje podkupnine,
- "korupcijski pritisk" na javnost s strani potencialnih prejemnikov podkupnin (frekvenca in višina zahtevane podkupnine),
- "korupcijski pritisk" na prejemnike podkupnin s strani podkupovalcev (frekvenca ponudbe in višina ponujene podkupnine).

Vse navedene dejavnike lahko merimo v okviru prebivalcev neke države ali »navzven«, tj. če gre za podkupovanje tujih državljanov (na primer v mednarodni trgovini).

Eden najbolj zanesljivih odrazov realnih dogodkov so seveda statistični podatki, vendar so v našem primeru uradne policijske statistike povsem nereprezentativne, saj ne kažejo resničnega stanja pojavnosti korupcije v neki državi. Policijske statistike temeljijo samo na kazenskopравnih definicijah dejanj korupcije, ki jih nikar ne moremo enačiti s celoto pojava korupcije. Prikažejo nam le podatek, koliko korupcijskih kaznivih dejanj policija tako ali drugače zazna. Da bi prišli do bolj natančnih podatkov o sami »količini« korupcije, so se tako v Sloveniji kot v tujini začele pojavljati raziskave o t.i. subjektivnem zaznavanju korupcije. Pri teh raziskavah vprašani podajajo svoje subjektivne ocene o različnih vidikih tega pojava. Najbolj znan je indeks zaznavnosti korupcije (Corruption Perceptions Index), ki ga predstavlja mednarodna organizacija Transparency International (Jager, 2000, str. 1013).

Kako kakovostna so različna raziskovanja korupcije, je odvisno predvsem od dostopnosti podatkov. Veliko raziskav in študij trpi zaradi pomanjkanja podatkov. Dodatna težava je, da je večina raziskav narejenih za razvijajoče se države, le malo jih preučuje položaj v razvitih državah (OECD Observer, 2000, str. 27). Kljub temu so raziskave o pojavnosti korupcije

pomembne in potrebne, saj nam pomagajo pri razumevanju korupcije in odkrivanju vzrokov za njen nastanek.

3.2 DELOVANJE MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

Korupcija je mednarodna težava, zato jo lahko posamezna država rešuje le v sodelovanju z drugimi državami ter s pomočjo številnih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo s preprečevanjem korupcije. Naj navedem nekaj najpomembnejših mednarodnih organizacij, ki delujejo na področju boja proti korupciji (Platan, 1999, str. 41):

- Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD,
- Svetovna banka,
- Svet Evrope (v njegovem okviru deluje GRECO – Skupina držav proti korupciji),
- Organizacija Združenih narodov – OZN,
- Mednarodna trgovinska zbornica – MTZ,
- Transparency International – TI.

3.2.1 Aktivnosti OECD

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development) je s svojim delovanjem na področju preprečevanja korupcije v mednarodnem poslovanju začela leta 1979, ko je sprejela Pravila obnašanja za multinacionalna podjetja (Code of Conduct for Multinational Undertakings). Kasneje je OECD nadaljevala svoje delovanje z izdelavo primerjalne analize zakonodaj svojih članic na področju korupcije. Leta 1994 je oblikovala Priporočilo OECD o podkupninah v mednarodnih poslovnih transakcijah (Strologo, 1996, str. 247).

Naslednji pomemben korak je OECD naredila s Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, ki so jo novembra 1997 sprejele vse članice OECD in pet držav, ki niso članice, Argentina, Brazilija, Bolgarija, Čile in Slovaška (OECD Convention On Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997). Veljati je začela 15. februarja 1999. Predmet te konvencije je izključno kaznivo dejanje podkupovanja tujih državnih uradnikov. OECD zahteva učinkovite ukrepe za preprečevanje in boj proti podkupovanju tujih državnih uradnikov v zvezi z mednarodnimi poslovnimi transakcijami. Po tej konvenciji je kaznivo dejanje, če pri mednarodnih poslih katerakoli oseba ponudi ali da podkupnino tujemu državnemu uradniku. V nadaljevanju konvencije sledijo določbe o sankcijah, pristojnosti, neupoštevanju nacionalnega gospodarskega interesa pri uveljavljanju zakona, zastaranju, pranju denarja in določbe o vzajemni pravni pomoči in postopku izročitve (Zakon o ratifikaciji konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, 2001). Na podlagi te konvencije je mogoče v vsaki državi preganjati tistega, ki je podkupoval ali prejemal

podkupnino, ne glede na to ali ima država, v kateri je do korupcije prišlo, primerno protikorupcijsko zakonodajo (Petrovčič, 2001, str. 28). Slovenija je konvencijo ratificirala leta 2001.

3.2.2 Aktivnosti Svetovne banke

Svetovna banka je organizacija, ki s svojim mednarodnim delovanjem lahko precej pripomore k preprečevanju korupcije. Korupcijo so začeli širše preučevati v dveh poročilih, in sicer leta 1992 v poročilu z naslovom Upravljanje in razvoj (Governance and Development) in leta 1994 v poročilu z naslovom Upravljanje: Izkušnje Svetovne banke (Governance: The World Bank's Experience). Od leta 1996 je Svetovna banka pripravila že več kot 600 protikorupcijskih programov. Kljub temu je Svetovna banka šele leta 1997 pripravila poročilo »Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank«, ki predstavlja nekakšen okvir za sistematičen boj proti korupciji. V njem je predstavljena strategija boja proti korupcije, ki jo Svetovna banka izvaja na štirih področjih (Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, 1997):

1. preprečevanje goljufij in korupcije znotraj projektov, ki jih financira Svetovna banka,
2. pomoč državam, ki zaprosijo za pomoč Svetovne banke pri zmanjševanju korupcije,
3. upoštevanje korupcije v razvojnih projektih, pri odločitvah o danih posojilih posameznim državam ter v svojih analizah in strategijah proti korupciji,
4. podpiranje mednarodnih naporov pri zmanjševanju korupcije.

Svetovna banka korupcijo definira kot zlorabo javnega položaja za pridobitev zasebne koristi. Prepričani so, da učinkovita antikorupcijska strategija temelji na naslednjih ključnih elementih (Anticorruption in World Bank, 2002): povečati politično odgovornost, okrepiti sodelovanje civilne družbe, ustvariti konkurenčni privatni sektor ter izboljšati management javnega sektorja. Svetovna banka pomaga državam pri uresničevanju njihovih protikorupcijskih strategij ter jih spodbuja k bolj aktivnemu sodelovanju v mednarodnih projektih v boju proti korupciji (Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, 1997).

3.2.3 Aktivnosti Sveta Evrope

Svet Evrope je s prvimi aktivnostmi v boju proti korupciji začel leta 1994 na 19. konferenci evropskih ministrov za pravosodje, ki je v organizaciji te mednarodne organizacije potekala na Malti. Na konferenci je bila sprejeta Resolucija št. 1, na podlagi katere so ministri priporočili ustanovitev posebne strokovne skupine Sveta Evrope o korupciji, katere delovno ime je »Multidisciplinary Group on Corruption-GMC«. Formalno je bila ustanovljena februarja 1995 v Strasbourgu. V tej skupini sodelujejo strokovnjaki iz 40 držav članic Sveta

Evrope ter predstavniki številnih mednarodnih organizacij in nekaterih neevropskih držav. Skupina GMC je pripravila akcijski program proti korupciji («Programme of action against corruption»), ki ga je leta 1996 Svet Evrope začel izvajati kot eno svojih prednostnih nalog (Strologo, 1998, str. 929). Leta 1997 je bila sprejeta še ena izmed pomembnejših resolucij Sveta Evrope, in sicer dokument z naslovom »20 vodilnih načel v boju zoper korupcijo«, ki je opredelil področja, kjer je nujno ukrepanje države pri oblikovanju strategije boja proti korupciji (Kos, 2000, str. 1082).

Osrednji in hkrati najnovejši pravni akt Sveta Evrope na področju boja proti korupciji je Kazenskopravna konvencija o korupciji, sprejeta 27. januarja 1999. Slovenija jo je ratificirala marca 2000. V konvenciji Svet Evrope državam podpisnicam predpisuje, katera dejanja morajo v interesu boja proti korupciji razglasiti za kazniva dejanja in jih preganjati po nacionalnem kazenskem pravu. V konvenciji je zapisanih tudi več določb, ki urejajo postopkovna vprašanja boja proti korupciji (vprašanje izročanja, mednarodne pravne pomoči, bančne tajnosti ipd.), mednarodni nadzor nad bojem proti korupciji in sodelovanje pristojnih organov na mednarodni ravni (Korošec, 2000, str. 25).

V okviru Sveta Evrope je leta 1999 začela delovati posebna delovna skupina GRECO – Skupina držav za boj proti korupciji. Naloga Greca je nadzor nad izvajanjem vodilnih načel v boju proti korupciji in vseh drugih pravnih instrumentov Sveta Evrope s tega področja. Aktivnosti Greca so usmerjene k izboljšanju razmer v boju proti korupciji v njegovih članicah, in sicer na takšen način, da izvaja ocenjevalne postopke o njihovih zakonodajah, institucionalni ureditvi boja zoper korupcijo in praktičnih dosežkih na tem področju. Konec junija 2000 je v njem delovalo 22 držav (Kos, 2000, str. 1085).

3.2.4 Aktivnosti OZN

Organizacija združenih narodov – OZN je na področju korupcije v mednarodnih trgovinskih transakcijah prvič začela delovati leta 1975, ko je sprejela Resolucijo št. 3514. Kasneje je na to področje poskušala poseči s konvencijo, ki se je nanašala na korupcijo javnih uslužbencev, vendar je bil celoten projekt na koncu opuščen. Kljub začetnemu neuspehu je Generalna skupščina OZN nadaljevala delo na tem področju z organiziranjem številnih mednarodnih konferenc, kongresov in seminarjev. Pomemben je predvsem 8. kongres OZN leta 1990 o preprečitvi kriminala in obravnavanju storilcev kaznivih dejanj. Takrat je bila sprejeta resolucija o korupciji v vladnih ustanovah ter poseben priročnik o praktičnih ukrepih proti korupciji (Strologo, 1996, str. 243).

OZN je v okviru svojega Urada za nadzor nad drogami in preprečevanjem kriminala pripravila program proti korupciji, imenovan The Global Programme against Corruption. Namen tega programa je pomagati državam članicam OZN v boju proti korupciji (Global Programme against Corruption: an outline for action, 2002).

3.2.5 Aktivnosti Mednarodne trgovinske zbornice

Mednarodna trgovinska zbornica je na področje boja proti korupciji posegla leta 1977 s publikacijo, ki se imenuje *Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery*. To so pravila o ravnanju pri izsiljevanju in podkupovanju. Ta pravila nimajo nobenega pravnega vpliva na podjetja in ne morejo razveljaviti nacionalne zakonodaje. Kljub temu podjetja z njihovo uporabo vzpodbujajo širšo uporabo določenih standardov pri mednarodnih transakcijah, le-ti pa jim lahko zagotavljajo tudi zaščito pred izsiljevanjem in dejanji nelojalne konkurence. Pravila MTZ so razdeljena na uvod, priporočilo vladam, pravila obnašanja za boj proti izsiljevanju in podkupovanju in določila o stalnem razsodišču (Stroligo, 1996, str. 245).

3.3 *TRANSPARENCY INTERNATIONAL – TI*

TI je najbolj vplivna nevladna organizacija, ki se bori proti korupciji v mednarodnih transakcijah. Ustanovljena je bila leta 1993, sedež ima v Berlinu. Njen program financirajo vlade posameznih držav, razne fundacije in mednarodne agencije ter zasebni sektor (Stroligo, 1996, str. 240). Sodeluje z različnimi meddržavnimi in državnimi organizacijami z namenom spodbujanja vlad, da sprejmejo učinkovit protikorupcijski program ter povečajo preglednost in odgovornost nosilcev mednarodnega poslovanja in javnih funkcij (Platan, 1999, str. 41).

TI se osredotoča predvsem na korupcijo v javnem sektorju in jo definira kot zlorabo javnega položaja za pridobitev zasebne koristi. Prisotna je v že več kot 80 državah sveta (OECD Observer, 2000, str. 33). Proti korupciji deluje tako na mednarodni kot na nacionalni ravni posameznih držav. Na mednarodnem področju skuša povečati osveščenost ljudi o škodljivih učinkih korupcije, spodbuja politične reforme in sprejemanje mednarodnih konvencij s strani posameznih držav ter nadzoruje njihovo izvajanje. Na nacionalni ravni želi TI povečati transparentnost v državi ter nadzor nad posameznimi institucijami in organi, ki se ukvarjajo z bojem proti korupciji. Pomembna značilnost TI je, da ne odkriva in raziskuje posameznih primerov korupcije. Razlog je v tem, da je TI nevladna organizacija, katere primarna funkcija je povečati osveščenost ljudi o korupciji, kar pomeni, da se osredotoča predvsem na preprečevanje korupcije kot pojava. Za odkrivanje posameznih primerov korupcijskih kaznivih dejanj so namreč pristojni drugi organi, kot so policija, tožilci, sodstvo in navsezadnje tudi mediji (About TI, 2002).

Eden izmed pomembnejših programov TI je »National Chapter«, v okviru katerega se izvajajo naslednje aktivnosti (National Chapter Projects, 2002):

1. Povečanje osveščenosti ljudi

TI izvaja različne ankete o korupciji, objavlja njihove rezultate, ugotavlja indekse korupcije na ravni posameznih držav, pripravlja izobraževalne programe v šolah in sodeluje in primerja svoje izkušnje z drugimi nevladnimi organizacijami, ki delujejo zoper korupcijo. Prav tako

organizira tudi razna predavanja, objavlja članke v časopisih, pripravlja diskusije s predstavniki medijev na temo njihove vloge pri preprečevanju korupcije, izdaja pa tudi svoj časopis.

2. *Oblikovanje državnih zvez proti korupciji*

TI vzpostavlja tesno sodelovanje s svojimi podružnicami po celem svetu ter drugimi protikorupcijskimi organizacijami. Organizira kampanje med volitvami, s katerimi želi doseči, da se kandidati oziroma politične stranke obvežejo k sodelovanju v boju proti korupciji, če bodo izvoljeni.

3. *Uvajanje dogovorov proti podkupovanju (t.i. The Integrity Pact)*

The Integrity Pact predstavlja koncept, katerega namen je pomagati vladam, podjetjem in civilni družbi pri preprečevanju korupcije pri javnih naročilih. Ti dogovori so usmerjeni predvsem na posle, pri katerih je na eni strani država, lokalna skupnost ali podjetje v državni lasti, na drugi strani pa so zasebna podjetja. Z njimi želi TI doseči, da se podjetja obvežejo, da se za pridobitev posla ne bodo posluževala podkupovanja. Prav tako se mora tudi vlada oziroma država obvezati, da ne bo sprejemala podkupnin. Na takšen način bo zmanjšala velike stroške in negativne učinke, ki jih pri javnih naročilih povzroča korupcija (The Integrity Pact, 2002).

4. *Spreminjanje zakonskih okvirov*

TI spodbuja vlade držav naj podprejo mednarodne iniciative v boju zoper korupcijo, daje parlamentom predloge glede zakonov in pravil obnašanja ter opominja predstavnike vlade, parlamenta in strank na obljube o sodelovanju pri boju zoper korupcijo.

5. *Razvijanje protikorupcijskih instrumentov in sredstev*

TI podpira nastajanje različnih pravil obnašanja in etičnih kodeksov za podjetja in politike, pripravlja in objavlja študije o učinkih korupcije na družbo ter spodbuja konkurenčnost.

Vse te dejavnosti potekajo večinoma na nacionalni ravni države. TI se ukvarja še z mnogimi drugimi aktivnostmi. Ena izmed njih je izdajanje knjige oziroma priročnika, tako imenovano »TI Source Book«, ki predstavlja pomembno sredstvo v boju zoper korupcijo, saj so v njej predstavljene različne reforme in ukrepi, ki jih lahko izvedemo na vsakem družbenem področju. Do sedaj je bila prevedena v že več kot 20 jezikov.

Naslednja pomembna dejavnost TI je izračunavanje indeksa zaznavnosti korupcije – The Corruption Perceptions Index-CPI, (glej 3.3.1.), ki temelji na zaznavah korupcije tujih poslovnežev, ljudi iz akademskega sveta ter javnosti v posameznih državah (What TI does, 2002). Leta 1999 je TI prvič objavila tudi indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin, t.i. Bribe Payers Index-BPI (tabela je priložena v prilogi). Z BPI je ocenjevala 19 držav, največjih svetovnih izvoznih blaga in storitev glede na njihovo nagnjenost k dajanju podkupnin (Jager, 2000, str. 1019). V vsaki državi so anketirali 55-60 ljudi, in sicer direktorje velikih podjetij,

bank in tudi odvetnike v glavnih odvetniških pisarnah v državi (OECD Observer, 2000, str. 34).

Oktobra leta 2001 je TI prvič izdala novo letno publikacijo z imenom »Global Corruption Report«, v kateri objavlja novice in analize o korupciji, mednarodne in nacionalne trende o pojavnosti korupcije ter predstavlja empirične kazalce korupcije, med drugim CPI in BPI. Ta publikacija vsebuje tudi regionalna poročila in rezultate raznih raziskav (What TI does, 2002).

V Sloveniji podružnice TI zaenkrat še ni. Pravniki in publicisti Boštjan Horvat si že več let prizadeva za njeno ustanovitev, vendar se pri tem sooča s številnimi težavami. Ugotavlja, da se pri ustanovitvi te organizacije srečujejo predvsem politični interesi. Vsi jemljejo TI kot politično stranko, ker pa je TI nevladna in nepolitična organizacija civilne družbe, bi jo lahko ustanovili le kot društvo ali fundacijo. Horvat še ugotavlja, da v Sloveniji ni nič mogoče brez politike; dejstvo pa je, da so zavezniki te organizacije neodvisni in nestranski mediji in zasebno gospodarstvo, oboji pa v Sloveniji manjkajo (Petrovčič, 2000, str. 30). Največja težava je najti neodvisnega mecena za to dejavnost (Vidic, 2001). TI imajo že v vseh tranzicijskih državah, razen v Sloveniji.

3.3.1 Indeks zaznavnosti korupcije

Transparency International je leta 1995 prvič objavila indeks zaznavnosti korupcije oziroma Corruption Perceptions Index (CPI). Indeks temelji na zaznavah korupcije tujih poslovnežev, analitikov, akademikov in splošne javnosti. V posameznih državah izvajajo ankete, v katerih anketiranci odgovarjajo na vprašanja, kako občutijo in zaznajo korupcijo v državah, v katerih poslujejo (OECD Observer, 2000, str. 33).

Prvo leto objave CPI je bilo na seznam uvrščenih 41 držav, leta 1996 54, leta 1997 52, leta 1998 85, leta 1999 99, leta 2000 90 in lani 91 držav. Slovenija je bila na seznam prvič vključena leta 1999, prav tako se je nanj uvrstila tudi v naslednjih dveh letih, leta 2000 in 2001. Ker nas bo v nadaljevanju zanimal predvsem položaj Slovenije na tej lestvici, so v tabeli prikazani le podatki za zadnja tri leta (celotna tabela je prikazana v prilogi).

Leta 2001 so na seznam uvrstili 91 držav, indeks pa je sestavljen iz 14 različnih anket in raziskav, ki jih je izvedlo 7 neodvisnih institucij med gospodarstveniki, javnostjo in analitiki po posameznih državah. Upoštevane so bile države, ki so imele najmanj 3 ankete; tako so se na seznam uvrstili tudi Bangladeš, Dominikanska republika, Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Pakistan, Panama, Trinidad in Tobago in Urugvaj, ki leta 2000 v indeks niso bile vključene. Obstaja seveda tudi nekaj držav, ki so bile leta 2000 vključene, leta 2001 pa zaradi pomanjkanja podatkov ne več, kar seveda ne pomeni, da je v teh državah prišlo ali do porasta ali do upada korupcije (Background Information to the CPI, 2002).

Tabela 1: Indeks zaznavnosti korupcije v letih 1999, 2000 in 2001

Mesto	Država	CPI 1999	Mesto	Država	CPI 2000	Mesto	Država	CPI 2001
1.	Danska	10,0	1.	Finska	10,0	1.	Finska	9,9
2.	Finska	9,8	2.	Danska	9,8	2.	Danska	9,5
3.	Nova Zelandija	9,4	3.	Nova Zelandija	9,4	3.	Nova Zelandija	9,4
	Švedska	9,4		Švedska	9,4	4.	Islandija	9,2
5.	Kanada	9,2	5.	Kanada	9,2		Singapur	9,2
	Islandija	9,2	6.	Islandija	9,1	6.	Švedska	9,0
7.	Singapur	9,1		Norveška	9,1	7.	Kanada	8,9
8.	Nizozemska	9,0		Singapur	9,1	8.	Nizozemska	8,8
9.	Norveška	8,9	9.	Nizozemska	8,9	9.	Luksemburg	8,7
	Švica	8,9	10.	Velika Britanija	8,7	10.	Norveška	8,6
25.	Slovenija	6,0	25.	Belgija	6,1	25.	Portugalska	6,3
	Japonska	6,0	26.	Botsvana	6,0	26.	Botsvana	6,0
27.	Estonija	5,7	27.	Estonija	5,7	27.	Tajvan	5,9
28.	Tajvan	5,6	28.	Slovenija	5,5	28.	Estonija	5,6
29.	Belgija	5,3		Tajvan	5,5	29.	Italija	5,5
	Namibija	5,3	30.	Kostarika	5,4	30.	Namibija	5,4
31.	Madžarska	5,2		Namibija	5,4	31.	Madžarska	5,3
32.	Kostarika	5,1	32.	Madžarska	5,2		Trinidad in Tobago	5,3
	Malezija	5,1		Tunizija	5,2		Tunizija	5,3
34.	Južna Afrika	5,0	34.	Južna Afrika	5,0	34.	Slovenija	5,2

Vir: The Corruption Perceptions Index, 2002.

V tabeli so podane ocene za vsako leto, kjer ocena 10 pomeni, da v državi niso zaznali korupcije, ocena 0 pa, da je v državi precej korupcije. Poleg ocene zaznavnosti korupcije TI prikaže tudi število izvedenih anket v posamezni državi in varianco ocene za posamezno leto, ki prikazuje odklon od ocene posamezne države med posameznimi anketiranci. Večja varianca pomeni večjo različnost glede zaznavnosti korupcije med anketiranimi, kar pomeni seveda manjšo zanesljivost rezultatov (The Corruption Perceptions Index, 2002).

Kot lahko vidimo iz tabele 1, sta v zadnjih treh letih na vodilnih mestih na lestvici Finska in Danska, in sicer je Finska na prvem mestu tako leta 2000 kot tudi 2001, sledita ji Danska in Nova Zelandija. V letu 2001 je za nekaj mest padla Švedska, medtem ko sta se Islandija in Singapur povzpela. Singapur je edina izmed azijskih držav, ki se na lestvici uvršča med prvih deset. Najslabše uvrščena država Evropske unije je bila v letih 1999 in 2000 Italija, in sicer enkrat na 38. in drugič na 39. mestu. V obeh letih jo je Slovenija prehitela. V letu 2001 je Italija dobila boljšo oceno in se povzpela za deset mest, na 29. mesto in je sedaj pred Slovenijo.

Med prvimi dvajsetimi državami so povečini visoko razvite evropske in svetovne države, mesta na koncu lestvice zasedajo predvsem nerazvite ter razvijajoče se države, med katerimi je precej azijskih in afriških držav. Zadnja mesta kot zelo korumpirane države predstavljajo Bangladeš, Nigerija, Indonezija, Kamerun, Uganda in Azerbejdžan.

Kljub temu, da indeks zaznavnosti korupcije precej pripomore k povečanju osveščenosti javnosti o korupciji, je deležen tudi precej **kritik**, in sicer (OECD Observer, 2000, str. 33):

- Prva kritika se nanaša na metodologijo, ki jo TI uporablja za izračun indeksa. V različnih državah se izvaja različno število anket, kar naj ne bi pokazalo pravih rezultatov, na podlagi katerih bi lahko delali primerjave in rangiranje. Kritizira se tudi to, da na primer v indeksu za leto 1999 od zajetih 99 držav področje Srednjega vzhoda predstavlja samo ena država, Jordanija. Tudi to naj bi vplivalo na prikaz resničnega stanja.
- Naslednja kritika pravi, da je indeks CPI nezanesljiv, ker temelji zgolj na zaznavanjih korupcije in ne na trdnih empiričnih podatkih. TI takšno metodo zagovarja, in sicer pravi, da je samo na temelju empiričnih podatkov težko oceniti raven korupcije v državi, na primer samo s primerjavo števila obsodb in primerov korupcije, ki so prišli na sodišča. Ti podatki lahko namreč prikažejo le uspešnost in kakovost dela tožilcev, sodstva na splošno in medijev pri odkrivanju primerov koruptnosti, ne pa dejanske ravni korupcije v državi. Zato je takšna metoda, ki temelji na izkušnjah in zaznavanjih ljudi, še vedno najprimernejša, kajti zaenkrat še ni na voljo popolne metode merjenja in vzorčenja, na podlagi katere bi izdelali primerljive ocene. Razlog je predvsem v kompleksnosti in kontroverznosti pojava korupcije (Background Information to the CPI, 2002).
- Slabost tega indeksa je tudi v tem, da se nanaša le na pasivno stran korupcije, to je na prejetje podkupnin. Tisti, ki podkupnine dajejo, so izvzeti iz raziskave. Kot lahko vidimo iz tabele, so industrijsko razvite države uvrščene najvišje, kar pomeni, da so najmanj skorumpirane. Vendar so prav te države tiste, ki pri svojem poslovanju dajejo največ podkupnin, kar v CPI ni prikazano. Da bi odpravili to slabost, je TI predstavil že prej omenjeni indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin (OECD Observer, 2000, str. 34).
- Pri analiziranju tega seznama držav se srečamo še z enim zadržkom, ki ga moramo upoštevati: v primeru, da se država uvrsti na zadnje mesto, še ne pomeni, da je najbolj podkupljiva država na svetu. Verjetno obstaja še precej držav, ki bi se lahko uvrstile za to državo, vendar jih ni na tem seznamu. TI uvršča na seznam le države, za katere so na voljo zanesljivi podatki. V letih 1999, 2000 in 2001 so upoštevali vse države, ki so imele najmanj tri ankete.
- Problematične so tudi primerjave rezultatov posameznih držav med leti, saj do razlik ne prihaja le zaradi drugačne zaznavnosti korupcije, temveč tudi zaradi različnega števila izvedenih anket ter manjše oziroma večje natančnosti merjenja (Background Information to the CPI, 2002).

3.3.2 Slovenija in indeks korupcije

Slovenija je bila zaradi pomanjkanja podatkov, kot sem že omenila, prvič ocenjena šele leta 1999. Takrat je z oceno 6,0 dosegla 25. mesto, ki si ga je delila z Japonsko. Bila je tudi najbolje uvrščena med tranzicijskimi državami. Leta 2000 si je Slovenija priborila nekoliko nižjo oceno 5,5 in tako pristala na 28. mestu, skupaj s Tajvanom. Zaradi slabšega rezultata kot prejšnje leto nas je prehitela Estonija, ki je tako postala najbolje uvrščena tranzicijska država. V letu 2001 uvrstitev Slovenije sodi med velika negativna presenečenja, saj je padla še za nekaj mest in tako s 5,2 točke pristala na 34. mestu. Med državami v tranziciji sta na boljšem mestu kot Slovenija pristali Estonija na 28. in Madžarska na 31. mestu. Pred nami so tudi vse evropske države, razen Grčije.

Kot torej lahko vidimo, je Slovenija na lestvici korupcije v dveh letih padla kar za devet mest. Zato se pojavlja vprašanje, zakaj je do tega prišlo. Takšen rezultat lahko pomeni dvoje: ali je v Sloveniji res vse več korupcije ali pa je odnos ljudi, ki živijo in delajo v Sloveniji ali z njo, do korupcije postal bolj kritičen (Kos, 2000a, str. 6).

Vse raziskave javnega mnenja kažejo, da smo Slovenci zelo občutljivi na korupcijo ter imamo zelo nizko toleranco do podkupovanja in podobnih dejanj. Problem se pojavi pri sami opredelitvi korupcije, kajti povprečni državljan naše države različnih zastojkarskih večerij, dajanja daril različnim uslužbencem, izkoriščanja osebnih poznanstev ter takšnih in drugačnih uslug sploh ne šteje za korupcijo. Takšna dejanja so v Sloveniji redna praksa, v mnogih drugih državah pa jih že dolgo časa ne dopuščajo več. To torej pomeni, da Slovenci dokaj tolerantno sprejemajo t.i. malo korupcijo. Seveda je zelo težko postaviti mejo med korupcijo in raznimi oblikami izražanja naklonjenosti in hvaležnosti (Kos, 2000a, str. 6).

Razlog za takšno stanje lahko iščemo tudi v neprimerni institucionalni in kadrovske organizaciji organov pregona ter neizdelani politiki in strategiji boja zoper korupcijo v Sloveniji. Tako na primer še vedno ni zaživel Urad Vlade RS za preprečevanje korupcije, posebni oddelek za korupcijo pri kriminalistični policiji pa je kadrovske tako maloštevilne, da ne zmore resne primerjave z državami EU. Posledica tega je, da zaupanje slovenskih državljanov v državne organe še vedno ni tako trdno, da bi začeli korupcijska kazniva dejanja prijavljati policiji (Oberstar, 2001, str. 23). Statistično je število primerov kaznivih dejanj korupcije, ki jih letno obravnava policija, zanemarljivo majhno, in sicer med 30 in 50. Povečini gre v teh primerih za individualne primere podkupovanj različnih državnih uradnikov, velikih korupcijskih dejanj je odkritih zelo malo. Ker na tem področju ni urejene zakonodaje in ustreznega nadzora, je pot od odkritja kaznivega dejanja do končne obsodbe dolga, kazni za takšne prestopke pa mile. Tega se zavedajo tudi storilci kaznivih dejanj (Kos, 2000a, str. 6). To pomeni, da je v Sloveniji stopnja tveganja za podkupovalce in podkupljene zelo nizka, in zato je tudi to lahko vzrok za padeč Slovenije na lestvici korupcije.

Poslabšan položaj Slovenije na lestvici korupcije odraža tudi dejstvo, da Slovenija še vedno ni ustanovila svoje podružnice Transparency International, ki bi predstavljala civilno družbo. V Sloveniji ni pravega nacionalnega programa za boj proti korupciji in prav to je naloga civilne pobude. Indeks korupcije, ki ga izračunava TI, temelji samo na zaznavah tujcev, zato je potrebno narediti podobne raziskave tudi doma, med slovenskimi podjetji in državnimi ustanovami. To bi lahko naredila podružnica TI, zato je njena ustanovitev ključnega pomena. Njene naloge bi bile: pripravljane protikorupcijskih preventivnih projektov, ozaveščanje ljudi o pojavnih oblikah korupcije, ustanovitev informacijske pisarne, anonimnih telefonov in podobno. Država vsega tega ne more narediti sama, problem je tudi, da ji ljudje ne zaupajo povsem. Vendar mora za ustanovitev TI obstajati pripravljenost vseh treh vej oblasti. Izkušnje držav, kjer so TI že ustanovili, kažejo, da se je v nekaj letih indeks korupcije zelo popravil (Vidic, 2001).

Dejstvo je tudi, da podkupnine pri nas niso sredstvo za preživetje, saj gospodarski položaj Slovenije vendarle ni takšen, da bi silil uslužbence v različnih panogah v jemanje podkupnine. Podkupnine predstavljajo le izboljšanje ekonomskega položaja, zato do njih pride redkeje, so pa zato toliko večje (Kos, 2000a, str. 6).

Kakšen je odnos ljudi do korupcije in kakšna je njihova občutljivost zanj, je odvisno predvsem od medijev in njihovega poročanja. Med rizične skupine spadajo namreč tudi novinarji, zato bi morali pisati in govoriti tudi o lastni podkupljivosti, kajti šele tako bi njihovim javnim kritikam in obsodbam korupcijskih dejanj ljudje verjeli (Kos, 2000a, str. 6). Po Kosovem mnenju je pri poročanju o korupciji najbolj pomembno, da so mediji neodvisni, vendar v Sloveniji to v celoti ne velja, saj je večina medijev v lasti države. Tej vsekakor ni všeč, da bi mediji poročali o korupciji med njenimi uslužbenci. Pogosto se tudi dogaja, da mediji, ki so v lasti zasebnikov, pri poročanju o korupciji niso povsem kritični in neodvisni, saj jim država na skrivaj daje finančno pomoč (Tanackovič, 2001).

4. KORUPCIJA V SLOVENIJI

O korupciji se v Sloveniji v javnosti piše in govori šele v zadnjih nekaj letih. Dejstvo je, da korupcija pri nas obstaja. Strokovnjaki s tega področja pravijo, da je Slovenija še vedno razmeroma »čista« država, vendar je treba korupcijo tudi pri nas obravnavati resno, saj predstavlja resno nevarnost za sodobno družbo.

4.1 STANJE V SLOVENIJI

Po osamosvojitvi Slovenije, po letu 1990, je prišlo do prehoda na drugačen družbenopolitičen in gospodarski sistem, s tem pa tudi do prerazdelitve politične in gospodarske moči. In prav obdobje tranzicije je bilo idealno za zlorabljanje najrazličnejših priložnosti za bogatenje in za

izkoriščanje moči, oblasti in prednosti (Pečar, 1996). Tranzicija ponavadi pomeni čas nestabilnosti, velikih tveganj, inflacije in nizkega standarda za večino ljudi, med katerimi prevladuje občutek negotovosti, zato posamezniki ob priložnostih za lastno obogatitev kaj hitro pozabijo na moralo in etična načela (Glavič, 1999). Vsekakor je ena najbolj negativnih strani tranzicije splošno izginjanje vrednot in občutka za to, kaj je prav in kaj ne (Kranjc, 2000, str. 306).

Seveda je korupcija v Sloveniji obstajala že v prejšnjem političnem sistemu. S premikom k demokratičnemu večstrankarskemu sistemu ter tržnemu gospodarstvu so se spremenile oblike korupcije, nekatere oblike, ki so obstajale v prejšnjem režimu, so izginile. Pojavila se je korupcija v zvezi z državnim urejanjem tržnega gospodarstva, to je v zvezi z izdajanjem različnih dovoljenj, licenc, davčnih olajšav in podobno. Povečale so se možnosti, da državni uradniki prekrijejo svoja koruptna dejanja, saj se je zmanjšala raven policijskega in drugega nadzora nad družbo. Več je tudi korupcije, povezane z delovanjem političnih strank. Prej, ko je bila na oblasti ena stranka, ni imela potrebe po nezakonitem pridobivanju sredstev, saj je občuten delež prispevala država. Sedaj je strank več, stroški volilnih kampanj visoki, naraščajo tudi apetiti političnih strank po večjem številu glasov volivcev. Posledica so razna nezakonita dejanja v zvezi s pridobivanjem sponzorjev, korupcija, tudi izsiljevanja (Zgaga, 1999).

S spremenjenimi oblikami poslovanja so se spremenile tudi pojavne oblike goljufij, korupcijskih kaznivih dejanj in zlorab na področju finančnega poslovanja. Sedaj je veliko več gospodarske kriminalitete na področju poslovanja z vrednostnimi papirji ter zlorab in vdorov v računalniške sisteme (Vukelić, 2000).

Koruptna ravnanja v Sloveniji so pogojevali tudi proces privatizacije in lastninjenja mimo zakonov, nelegalnost prenašanja premoženja, opuščanje preverjanja izvorov lastnine, oviranja nadzornih funkcij, neizpeljana davčna reforma, razširjanje socialne nepravičnosti, nepravilnosti v delovanju privatizacijskih, razvojnih, investicijskih in drugih skladov, načrtovani stečaji podjetij, ustanavljanje vzporednih podjetij, nenadzorovano odtekanje slovenskega kapitala na tuje ter drugi nezakoniti in neetični pojavi, ki ponavadi spremljajo tranzicijo (Pečar, 1996).

4.2 MOŽNOSTI ZA RAZVOJ KORUPCIJE V SLOVENIJI

Slovenija je imela po osamosvojitvi precej ugodne razmere za razvoj različnih pojavnih oblik korupcije. Kljub temu smo v očeh tujine država, v kateri korupcija ni zelo razširjena in še ne ogroža družbe. Tako je ugotovila tudi organizacija Skupine držav proti korupciji – Greco, ki deluje v okviru Sveta Evrope. Vendar se stanje lahko hitro poslabša, predvsem zato, ker je Slovenija še vedno v občutljivem obdobju, in tudi zato, ker ji po mnenju Greca manjkajo pomembni elementi za antikorupcijski boj (Repovž, 2001).

Poseben problem slovenske družbe je predvsem dimenzija okolja, v katerem živimo. V zvezi s specifičnostjo malega okolja lahko omenimo nekaj dejavnikov, ki povečujejo možnost vplivanja na proces odločanja in s tem nastanek koruptivnih dejanj. Ti dejavniki, kot jih opredeljuje Kranjc, so (Kranjc, 2000, str. 302):

- **Osebna poznanstva:** v Sloveniji zaradi majhnega števila ljudi vsakdo pozna tako rekoč vsakogar. Zato se pomembne odločitve pogosto (npr. pri javnih naročilih) odvijajo v krogu znancev, poklicnih kolegov itd. S tem se zmanjšuje objektivnost pri odločanju, saj so odločitve marsikdaj sprejete na podlagi osebnih poznanstev oziroma kot prijateljske usluge.
- **Strah pred zamero:** gre za strah pred tem, da bi se tisti, ki sprejema odločitev, nekomu zameril. Obstaja namreč možnost, da bomo tistega, ki ga bomo na primer v procesu izbire izločili, srečali v položaju, ko bo on odločal o nas. Zato se ljudje raje odločijo za podkupovanje oziroma podkupnino sprejmejo. Zaradi majhnosti okolja v Sloveniji ni nobene možnosti, da bi se posameznik zares umaknil in npr. v samostojnem poklicu začel znova.
- **Familiarnost:** v Sloveniji vlada v poslovnih odnosih nagnjenost k familiarnosti, kar skupaj z zvezami in poznanstvi predstavlja sinonim za hitro in uspešno reševanje problemov. Sicer možnost, da bo nekdo nekomu nekaj »zrihtal«, še ne pomeni nujno korupcije, je pa odsev prepričanja, da za doseg cilja obstaja redna pot, ki je dražja in počasnejša, ter pot po zvezah, ki je ugodnejša tako s finančnega kot časovnega vidika.
- **Nejasnost v pristojnosti in s tem v odgovornosti:** to je še ena značilnost naše družbe, ki pripomore k širitvi korupcije. Po eni strani se pogosto vse dela »po domače«, po drugi strani se problematizirajo stvari, ki so pravno nesporne, zato mnogokrat ni jasno, kdo je za kaj pristojen in kdo je za kaj odgovoren. Na takšen način se zmanjša preglednost in s tem možnost za odkrivanje korupcije.
- **Splošna usmerjenost v materialne dobrine:** posledica tega je, da se ne ceni delo in njegova kakovost, temveč le materialni učinki, ki bi morali temeljiti na delu. S tem se razvrednotita tudi znanje in strokovnost. Spremeni se odnos do korupcije, saj postane reden način pridobivanja premoženja.
- **Destruktivni odnos do države in državnih institucij:** značilnost slovenske družbe je zelo odklonilen odnos do države in njenih institucij ter do vsega, s čimer skuša zagotoviti red. Država predstavlja nekakšnega sovražnika, zato je kršenje predpisov in goljufanje države nekaj normalno sprejemljivega, če ne že pozitivnega. Takšen odnos nedvomno olajšuje nastanek korupcije in preprečuje njeno odkrivanje in zatiranje. Mišljenje ljudi »kar me neposredno ne zadeva, ni moja skrb in zato tega ne vidim« nikakor ne kaže odgovornega in zavzetega odnosa posameznika do države in zato omogoča razraščanje politične in drugih oblik korupcije.
- **Pomanjkanje trdnih etičnih standardov:** korupcija je v veliki meri problem pomanjkanja etičnih meril v družbi. Proti njej se lahko družba bori le, če so vrednote in moralna zavest državljanov na visoki ravni. Korupcija v zavesti ljudi nikakor ne sme biti

povsem normalen pojav, ljudje jo morajo obsojati in jo jemati kot nečastno in nemoralno dejanje, kajti le tako se lahko uspešno borimo proti njej.

4.3 RAZŠIRJENOST KORUPCIJE

Da v Slovenji korupcija ne predstavlja akutnega problema, lahko razberemo iz naslednjih dveh tabel, ki nam prikazujeta statistične podatke o kaznivih dejanjih korupcije. Vendar, kot vemo, statistični podatki ne prikazujejo celotne slike o pojavu korupcije. Bolj so uporabni kot prikaz dejavnosti policije in sodstva v zvezi s temi kaznivimi dejanji.

Tabela 2: Število kazenskih tožb, ki jih je vložila policija za kazenska dejanja korupcije po slovenskem kazenskem zakonu, od leta 1991 do 1999

Kazniva dejanja	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Neupravičeno sprejemanje daril (247. člen)	28	5	8	9	1	3	–	3	2	2
Neupravičeno dajanje daril (248. člen)	23	6	8	4	1	2	–	3	1	4
Jemanje podkupnine (267. člen)	5	11	23	10	2	1	2	5	13	5
Dajanje podkupnine uradnim osebam (268. člen)	16	28	28	32	31	26	17	22	38	23
Nezakonito posredovanje (269. člen)	–	–	–	–	1	2	–	3	18	1
Kršitve proste odločitve volilcev (162. člen)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
Sprejemanje podkupnin pri volitvah (168. člen)					–	–	–	–	2	–
Skupaj	72	50	67	55	36	34	19	36	74	37

Vir: Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 3; Rezultati raziskovanj: Kriminaliteta 2000, 2002.

V Sloveniji je bilo izvedenih več javnomnenjskih raziskav na temo zaznavanja in odnosa do korupcije med ljudmi. Ena izmed njih je Mednarodna raziskava o kriminaliteti oz. viktimizaciji, ki jo je izvedel Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. V njej so anketirali ljudi tako iz Slovenije kot tudi iz drugih evropskih držav. V Sloveniji je bila izvršena trikrat in je v letih od 1997 do 2001 vključevala tudi vprašanje v zvezi s sprejemanjem daril pri uslužbencih v javni upravi. Leta 1997 je samo 1,2 % anketirancev odgovorilo, da so v preteklem letu doživeli, da so državni uslužbenci od njih zahtevali podkupnino (Jager, 2000, str. 1014).

Tabela 3: Število tožb (po sodnih odločbah) za kazniva dejanja od 1995 do 1999

Kazniva dejanja	Obsojeni 1995	Obsojeni 1996	Obsojeni 1997	Obsojeni 1998	Obsojeni 1999
Kršitve proste odločitve volilcev (162. člen)	–	–	–	–	–
Sprejemanje podkupnin pri volitvah (168. člen)	–	–	–	–	–
Neupravičeno sprejemanje daril (247. člen)	–	–	–	–	–
Neupravičeno dajanje daril (248. člen)	1	1	–	1	–
Jemanje podkupnine (267. člen)	–	1	–	2	1
Dajanje podkupnine uradnim osebam (268. člen)	14	17	13	13	14
Nezakonito posredovanje (269. člen)	–	–	–	–	–
Skupaj	15	19	13	16	15

Vir: Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 4.

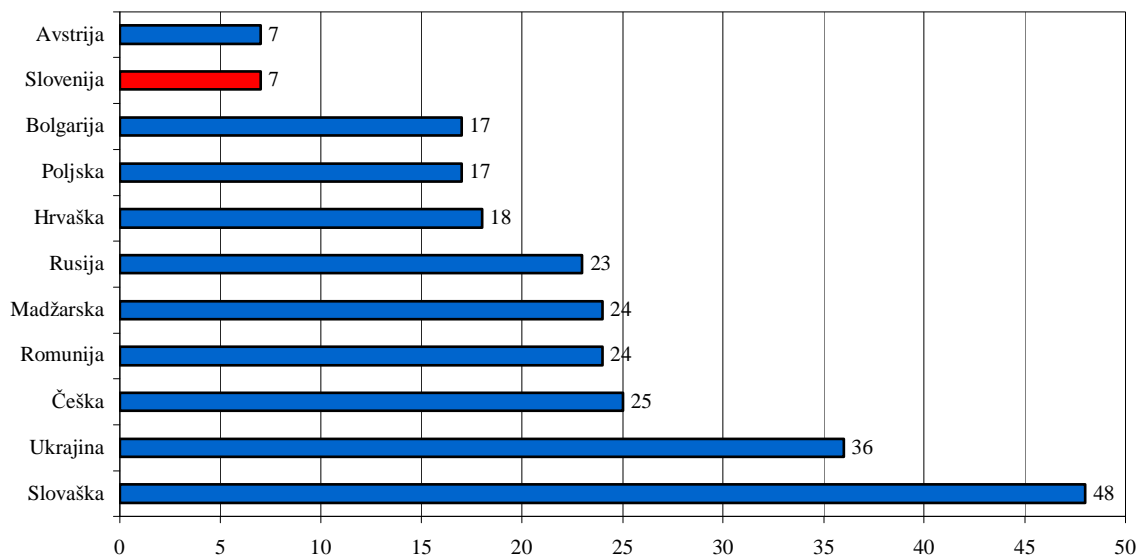
Različne javnomnenjske raziskave občasno opravljajo tudi slovenski časniki, kot so Delo, Dnevnik, Večer. Eno izmed takih telefonskih raziskav je marca 2001 opravila časopisna hiša Delo, ki je anketirala 711 ljudi. Zanimivo je, da je med njimi kar 45,9 % takih, ki meni, da je podkupovanje v Sloveniji precej razširjeno, 58 % pa jih meni, da je Slovenija povprečno korumpirana država. Na vprašanje, kako ocenjujejo ukrepanje države v zvezi s korupcijo, so mnenja precej razpršena, vendar kar 30 % anketirancev meni, da so razmere bolj ali manj nespremenjene, enak odstotek jih meni, da se razmere celo poslabšujejo. Zaskrbljujoče je predvsem mnenje, da smo Slovenci precej tolerantni do podkupovanja, saj ga podpira skoraj 50 % anketirancev (Taškar, 2001).

Leta 2001 je bila v 11 srednje- in vzhodnoevropskih državah izvedena javnomnenjska raziskava z naslovom Korupcijska klima v srednje- in vzhodnoevropskih državah. Njen namen je bil pokazati stališča in mnenja posameznikov do podkupovanja v njihovi državi. Izvedena je bila v Avstriji, Bolgariji, na Hrvaškem, Češkem, Madžarskem, Poljskem, v Romuniji, Rusiji, na Slovaškem, v Sloveniji in Ukrajini. Skupno je bilo anketiranih 12.454 ljudi. Nas bodo seveda zanimali rezultati, ki jih je prinesla raziskava v Sloveniji. Izvedla jo je tržno-raziskovalna hiša Gral-Iteo, ki je anketirala 1.161 oseb med 15. in 75. letom (Raziskava korupcijske klime v srednje- in vzhodnoevropskih državah, 2001).

Kot lahko vidimo iz spodnjih slik, smo Slovenci skupaj z Avstrijci med vsemi državami najbolj prepričani, da se da živeti brez korupcije, kajti le 7 % ljudi se strinja, da so podkupnine normalen del življenja in kdor želi normalno živeti, jih mora dajati. Nadalje

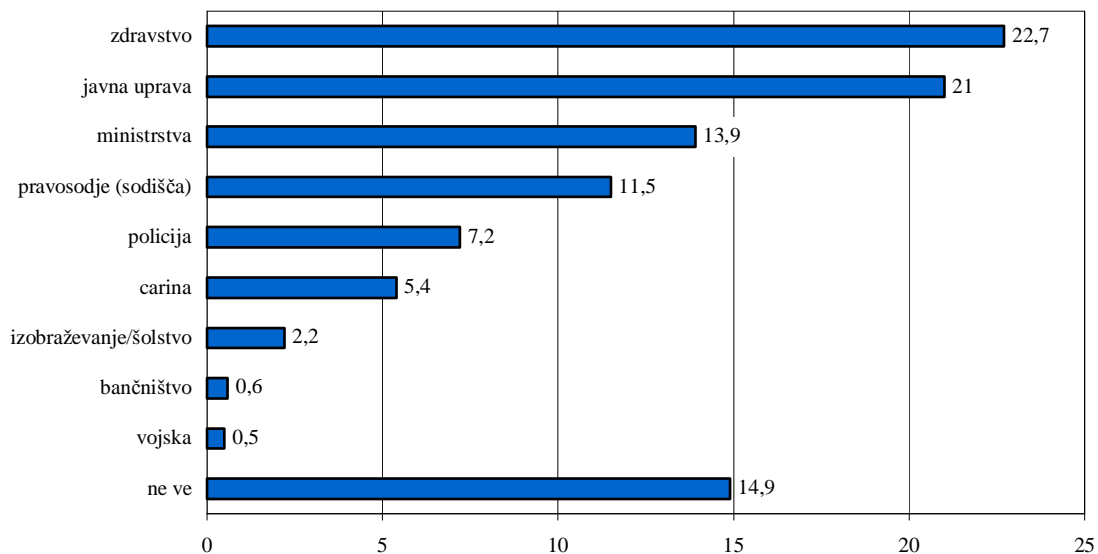
Slovenci menimo, da je pri nas največ korupcije v zdravstvu, javni upravi, na ministrstvih in na področju sodstva.

Slika 1: Podkupnine so popolnoma normalen del življenja; kdor želi normalno živeti, jih mora dajati (pritrilni odgovori v odstotkih)



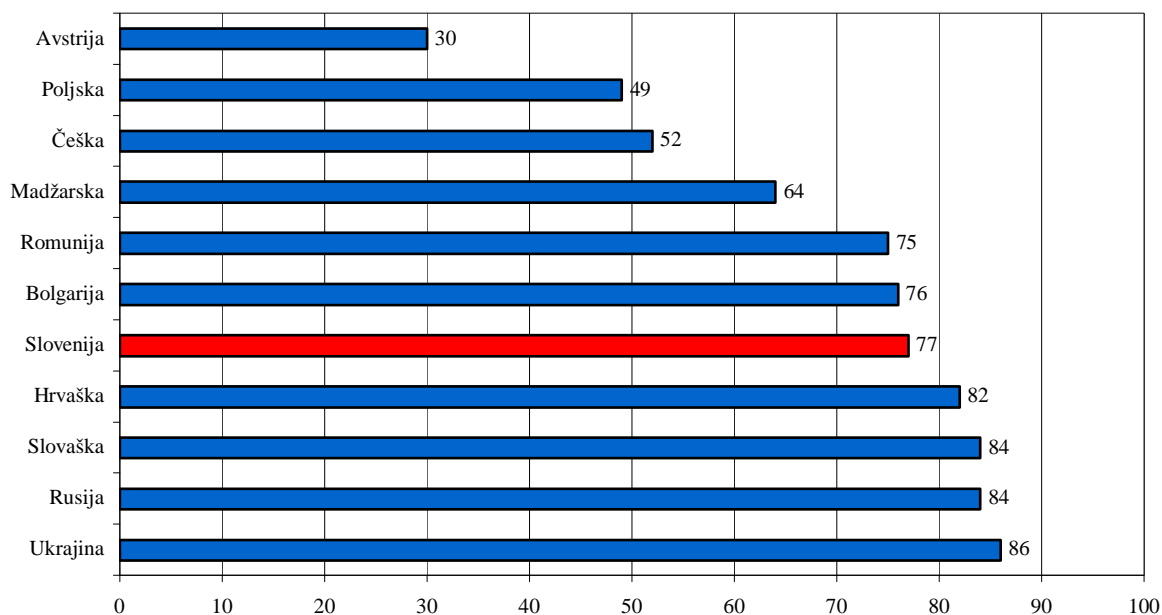
Vir: Raziskava korupcijske klime v srednje- in vzhodnoevropskih državah, 2001.

Slika 2: Sektorji v Sloveniji, v katerih je podkupovanje najbolj razširjeno (v odstotkih)



Vir: Raziskava korupcijske klime v srednje- in vzhodnoevropskih državah, 2001.

Slika 3: Soglasje s trditvijo, da je v domači državi veliko korupcije (v odstotkih)



Vir: Raziskava korupcijske klime v srednje- in vzhodnoevropskih državah, 2001.

S tem, da je v naši državi veliko korupcije, se strinja kar 77 % Slovencev. Zaskrbljujoče je predvsem dejstvo, da kar 59 % Slovencev meni, da sedanja vlada nima resnega interesa za boj proti korupciji. Po drugi strani je kar 88 % državljanov Slovenije prepričanih, da je boj proti korupciji naloga predvsem države in ne ljudi (Raziskava korupcijske klime v srednje- in vzhodnoevropskih državah, 2001).

Pri obravnavanju razširjenosti korupcije je poglobitveni problem Slovenije v tem, da ne vemo, v kakšnem obsegu se je korupcija pri nas razrasla. Drago Kos, predstavnik Slovenije v Skupini držav proti korupciji Greco, pravi, da korupcije še vedno ni toliko, da bi to spremenilo splošno mnenje o naši državi, ki ga priznava tudi tujina. Jo pa je seveda več, kot prikazujejo uradni statistični podatki (Rankov, Vuković, 2001).

Dejstvo, da obstaja velika razlika med uradno ugotovljeno korupcijo in zaznavanjem državljanov Slovenije, lahko razberemo tudi iz zgoraj navedenih podatkov in rezultatov javnomnenjskih raziskav. Če bi sklepali le na podlagi statističnih podatkov, bi lahko prišli do sklepa, da je v Sloveniji zelo malo korupcije. Raziskave med državljani pa kažejo, da le-ti zaznavajo korupcijo v precej večjem obsegu kot jo kaže statistika. Zato samo policijski podatki ne zadoščajo, potrebno bi bilo izvesti še vrsto drugih raziskav.

4.4 KORUPCIJA V ZAKONODAJI

V zadnjih letih je bil v Slovenji narejen precejšen napredek pri vzpostavitvi institucionalnega okvira za boj proti korupciji. Vendar kljub temu še vedno nimamo »protikorupcijskega« zakona in ključna pomanjkljivost slovenske zakonodaje je prav dejstvo, da ni enotnega predpisa, ki bi na enem mestu urejal celotno problematiko korupcije (Kos, 2002, str. 3).

Slovenski kazenski zakonik opredeljuje kot kaznivo dejanje tako aktivno kot pasivno podkupovanje, to pomeni tako dajanje kot prejemanje podkupnine (268. in 267. člen). V 269. členu je opredeljeno nezakonito posredovanje. Opredeljena je tudi korupcija na aktivni in pasivni strani v zasebnem sektorju, in sicer v 247. členu neupravičeno sprejemanje daril, v 248. pa neupravičeno dajanje daril. Sledita še dve kaznivi dejanji, povezani z volitvami: kršitev proste volje volivcev – 162. člen in sprejemanje podkupnine pri volitvah – 168. člen (Kazenski zakonik RS, 1999).

O korupciji oziroma podkupovanju govori tudi Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki določa, da funkcionar v zvezi z opravljanjem funkcije ne sme sprejemati daril. Prepoved sprejemanja daril in pridobivanja ugodnosti velja tudi za funkcionarjevega zakonca, pa tudi za otroke in posvojence, starše, vnuke, brate in sestre, ki živijo z njim v istem gospodinjstvu (Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, 1992). Funkcionarji, ki jih obravnava ta zakon, ne smejo opravljati funkcije v državnih organih, sodiščih, organih lokalne uprave, drugih javnih funkcij ali kakšne druge pridobitne dejavnosti, ki je nezdružljiva z njihovimi funkcijami. Zakon velja za člane vlade, parlamenta, vse funkcionarje, ki imajo izvršilni položaj v državni ali lokalni upravi, člane občinskih svetov in sodnike računskega sodišča (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 11).

Leta 1999 so bile sprejete spremembe in dopolnitve Zakona o kazenskem postopku, ki so prinesle izpopolnjene preiskovalne ukrepe navideznega podkupovanja, navideznega dajanja in sprejemanja daril ter ukrepe v zvezi z zasegom in zaplembo daril in podkupnin že v predkazenskem postopku. V juliju 1999 so sprejeli Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, ki zaokrožuje normativni vidik boja proti organizirani kriminaliteti in korupciji, uvedel pa je kazensko odgovornost pravnih oseb v primeru kaznivih dejanj korupcije (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU za leto 2000, 2000, str. 16).

Občutljivi področji, na katerih je možnost pojava korupcije še posebej velika, sta področje javnih naročil in financiranje političnih strank. Zato je bil leta 2000 sprejet Zakon o javnih naročilih; v veljavi je tudi Zakon o reviziji postopkov javnih naročil. Financiranje političnih strank je urejeno z več predpisi, in sicer v Zakonu o političnih strankah, Zakonu o volilni kampanji in Zakonu o poslancih, ki določajo pravila financiranja, zato je možnost zlorab in nepravilnosti zelo omejena (Oberstar, 2001, str. 31).

Potrebno je omeniti Zakon o varstvu konkurence, ki v 13. členu kot dejanje nelojalne konkurence šteje tudi »dajanje ali obljubljanje daril, premoženjske ali drugačne koristi drugemu podjetju, njegovemu delavcu ali osebi, ki dela za drugo podjetje, da bi se darovalcu omogočila ugodnost v škodo kakšnega podjetja ali potrošnikov« (Zakon o varstvu konkurence, 1993).

Slovensko kazensko pravo je bilo v celoti usklajeno s pravnim redom Evropske unije. Slovenija je do sedaj ratificirala naslednje mednarodne konvencije in sporazume (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2001, str. 8):

- Kazenskopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji, sprejeta leta 1999, ratificirana februarja 2000
- Konvencija OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, sprejeta leta 1997, ratificirana januarja 2001
- Konvencija Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, sprejeta leta 1990, ratificirana leta 1997

V teku je postopek za ratifikacijo Civilnopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji, njena določila so bila upoštevana v predlogu Obligacijskega zakonika, ki je bil sprejet leta 2001. Vlada Republike Slovenije je v januarju 2001 po priporočilu Sveta Evrope sprejela tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU za leto 2001, 2001, str. 16).

Marca 2001 se je Vlada RS seznanila s poročilom Skupine držav Sveta Evrope za boj proti korupciji – Greco o stanju na področju korupcije v Sloveniji (Oberstar, 2001, str. 31). Ob obravnavi teh priporočil je Vlada RS ustanovila medresorsko Koordinacijsko komisijo za boj zoper korupcijo, v kateri sodelujejo predstavniki najpomembnejših organov izvršilne veje oblasti ter predstavniki Vrhovnega sodišča in Državnega tožilstva Republike Slovenije, Državne revizijske komisije za javna naročila in Računskega sodišča (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU za leto 2001, 2001, str. 17). Naloga komisije je usklajevanje aktivnosti vseh sodelujočih institucij pri preprečevanju ter odkrivanju korupcije in priprava sistemskih rešitev. Sočasno je Vlada RS določila, da se pri predsedniku vlade ustanovi Urad za preprečevanje korupcije, katerega osnovna naloga je priprava nove zakonodaje o preprečevanju korupcije v Sloveniji, priprava nacionalne protikorupcijske strategije in njeno usklajevanje s pravnim redom EU (Oberstar, 2001, str. 34).

4.5 *PODROČJA KORUPCIJE*

Korupcija se v Sloveniji pojavlja na različnih področjih, v policiji, šolstvu, zdravstvu, politiki, javni upravi kot tudi v posameznih podjetjih. Nobenega področja ni mogoče povsem izključiti.

4.5.1 Policija

Policijsko delo je zelo samoiniciativno in hkrati prisilno, poteka pa običajno daleč od oči nadrejenih, ponavadi v navzočnosti prič, za katere na splošno velja, da so precej nezanesljive. Policijsko delo je zaradi tega polno priložnosti za različne nepravilnosti, med drugim tudi za korupcijo, ki je zelo problematična predvsem zaradi narave izkoriščanja policijskih pooblastil za osebno bogatenje (Caharijas, 1999). Integriteta slovenske policije je sicer relativno visoka, zaupanje ljudi v policijo je sicer nižje kot je evropsko povprečje, vendar je še vedno višje od zaupanja v vojsko, sindikate ali parlament. Urad za pritožbe in notranjo zaščito je ugotovil, da je večina policistov, ki je bila v preiskavi zaradi korupcije, iz vrst mladih policistov mejne in prometne policije (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 35).

Zaenkrat se v Sloveniji, vsaj v medijih, še ni pojavila kakšna velika korupcijska afera znotraj policije, so pa mediji poročali o mnogih nepravilnostih med slovenskimi policisti. Tako so na primer kaznivega dejanja jemanja podkupnine osumili policista v Murski Soboti. Od voznika tovornega vozila je sprejel podkupnino in mu na tak način kljub prisluženi kazni za cestno-prometni prekršek omogočil nemoteno nadaljevanje vožnje (Plačaj polovico, pa lahko greš, 1999). To je le eden izmed primerov korupcije v slovenski policiji, ki jih je nedvomno več.

Poseben problem znotraj policije sta zloraba varstva osebnih podatkov in izdaja uradne tajnosti. Od leta 1997 do lani je policija zaradi kaznivega dejanja zlorabe osebnih podatkov ovadila 207 oseb, od tega 13 uslužbencev notranjega ministrstva oziroma policije. Zaradi kaznivega dejanja izdaje uradne tajnosti je v tem obdobju ovadila 14 oseb, od tega šest delavcev notranjega ministrstva oziroma policije (Rankov, Vuković, 2002). Tako so leta 2001 mediji poročali, da so osumili tri kriminaliste, zaposlene v uradu kriminalistične policije pri ljubljanski policijski upravi, ki naj bi nezakonito uporabljali policijske evidence o ukradenih motornih vozilih oškodovancev in te podatke posredovali nekaterim ljudem pri zavarovalnicah in zasebnim detektivom, ki se ukvarjajo s tovrstnimi poizvedbami. Osumljeni naj bi najprej ugotovili, kje se nahajajo ukradeni avtomobili, nato naj bi podatke o teh avtomobilih posredovali svojim sodelavcem zunaj policije. Ti so o najdbi avtov obvestili oškodovance, ki so morali, če so želeli avto dobiti nazaj, plačati določeno vsoto denarja. To pomeni, da so morali svoj ukradeni avto »odkupiti« nazaj (Hojnik, 2001).

Pogosto se dogaja tudi, da kriminalne združbe iščejo svoje informatorje znotraj policije. Uporabljajo jih za pridobivanje podatkov, ki jim omogočijo, da se izmaknejo policijskemu nadzoru. Najpogosteje prek policistov preverjajo tudi lastništvo avtomobilov, status oseb ali tudi naslove ljudi, ki so zanje zanimivi (Rankov, Vuković, 2002).

Korupcijo v policijskih vrstah je težko nadzirati zaradi več dejavnikov. Prvi izmed njih je, da policisti le redko prijavijo nadrejenim svoje kolege ob prekoračitvi pooblastil, to je tako imenovani kodeks molčečnosti. Gre za neformalno, nenapisano pravilo, da policisti ne ovadijo drug drugega, če kateri izmed njih krši pooblastila ali celo zakon. Policijski uradniki

seveda ne priznavajo obstoja te prakse v svojih enotah. Odkrivanje korupcije otežuje tudi dejstvo, da je samo podkupovanje proces, pri katerem vsaj na začetku ni prizadetih strank (Caharijas, 1999).

4.5.2 Zdravstvo

Zakonske določbe, ki obravnavajo korupcijo na področju javnega zdravstva, so zelo redke. Zato je toliko bolj pomembna regulativa, ki jo ima zdravniška stroka, in sicer Kodeks medicinske deontologije Slovenije (tj. etike) in etično razsodišče Zdravstvene zbornice Slovenije, ki presoja o kršitvah tega kodeksa. Vendar etično razsodišče rešuje primere korupcije šele po končni sodbi rednega sodišča. Sprejem daril se šteje kot najhujši prekršek, ki je lahko kaznovan tudi z odvzemom zdravniške licence (Vidiki korupcije v Slovenije, 2002, str. 39).

Eden izmed razlogov za korupcijo v zdravstvu so nedvomno dolge čakalne dobe. Težko se je namreč sprijazniti, da je treba na operacijo ali specialistični pregled čakati tudi par let, zato si ljudje pomagajo s poznanstvi vplivnih ljudi in si na tak način poskušajo izboriti prednost. Tisti, ki takšnih zvez nimajo, si skušajo pomagati s korupcijo (Gospodarstvo za jasno zakonodajo, 2001).

Mediji so že poročali o primerih korupcije med zdravniki. Leta 2001 je bil pravnomočno obsojen zdravnik, ker je od pacienta zahteval podkupnino. Ugotovil je namreč, da bolnik potrebuje nujen operativen poseg, na katerega bi moral čakati nekaj mesecev. Omenil mu je možnost takojšnje operacije proti plačilu 1.000 DEM. Bolnik je privolil, vendar celotne zahtevane vsote denarja ni imel, zato si jo je moral izposoditi pri prijateljih. Na takšen način je zgodba tudi prišla v javnost (Zajec, 2001). V drugem primeru je zdravnik zahteval od pacienta 3.000 DEM, da bi mu uredil status invalida 1. kategorije. Ker pacient tega denarja ni imel, mu je zdravnik grozil, da lahko pride do razveljavitve že izdane odločbe invalidske komisije. Zato je pacient poiskal pomoč policije, ki je zdravnika ovadila kaznivega dejanja (Izsiljeval pacienta, 1998).

Najboljša rešitev za preprečitev takšnih dejanj bi bila, če bi z dodatnim financiranjem države skrajšali čakalne dobe. Druga možnost je tudi povečanje obsega prostovoljnega zavarovanja namesto da bogatejši svoj denar namenijo za podkupnine, bi se lahko dodatno zavarovali za posege z dolgimi čakalnimi dobami. Potrebno bi bilo vzpostaviti tudi nadzor nad čakalnimi vrstami (Gospodarstvo za jasno zakonodajo, 2001).

Leta 1999 je v javnosti odmevala tudi afera, ko je skupina slovenskih zdravnikov iz Kliničnega centra v Ljubljani in Splošne bolnišnice Maribor odšla v Kenijo na stroške novomeške tovarne zdravil Krka. Namen izleta je bil sicer ogled Krkinega obrata zdravil. Vendar to ni bila le strokovna ekskurzija, temveč tudi brezplačne počitnice za zdravnike in

njihove soproje. V tem primeru se je bolj kot o korupciji govorilo o morali javnih uslužbencev, kar zdravniki tudi so, saj so plačani z denarjem slovenskih davkoplačevalcev (Krapež, 1999). V zdravstvu je sicer tudi drugače pogosto praksa, da zdravniki pod krinko strokovnega izobraževanja na račun proizvajalcev zdravil ali medicinske opreme hodijo na različne izlete. Da bi prekinili takšno prakso, je sedaj v veljavi pravilnik, ki določa pravila na področju oglaševanja zdravil in medicinskih pripomočkov. Zdravniki lahko sprejemajo samo simbolična darila, kot so svinčniki, bloki in podobno, pridobivanje znanj o novih zdravilih pa ne sme prekoračiti strokovnih ciljev takšnega izobraževanja (Rankov, Vuković, 2001a).

4.5.3 Šolstvo

Integriteta slovenskega šolstva naj bi bila na splošno zelo visoka. Vendar so plače v šolstvu precej nizke v primerjavi s plačami upravnih delavcev, sodnikov in zdravnikov, kar je precej dobra osnova za nastanek korupcije. Čeprav so podatki o korupciji v javnem šolstvu redki, so v medijih krožile zgodbe o korupciji med šolniki (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 40).

V najbolj odmevni primer je bil vpleten sin znanega slovenskega poslovneža, sicer dijak srednje šole. Po poročilih medijev naj bi oče s pomočjo svojih poznanstev na visokih političnih položajih omogočil sinu, da je lahko opravljal maturo, čeprav za to ni izpolnjeval pogojev. Podkupovanje sicer ni bilo nikoli dokazano, je pa bila ta afero podlaga za sicer neuspešno interpelacijo proti takratnemu ministru za šolstvo in šport (Ivelja, 2001). Kasneje je v javnost prišla še ena zgodba o korupciji v šolstvu: v Novem mestu so korupcije osumili profesorico slovenščine na srednji šoli, ki naj bi prodajala naslove za esej na zaključnih izpitih. Sprejemala naj bi podkupnine v različnih višinah, od 3.000 tolarjev za manjši nasvet do 40.000 tolarjev za naslov zaključnega eseja (Ivelja, 2001).

Korupcija v šolstvu se lahko razen v normalnem kazenskem postopku obravnava v disciplinskem postopku, ki ga vodi disciplinska komisija. Disciplinski prekrški so naštetih v kolektivni pogodbi za področje vzgoje in izobraževanja. Zakon o šolski inšpekciji ureja pristojnosti Šolske inšpekcije. Šolski inšpektorji nadzirajo izvajanje obstoječih zakonov in uredb, ki veljajo za šole, začnejo lahko disciplinski postopek ali suspendirajo osebo, ki je bila vpletena v korupcijo (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 40).

4.5.4 Sodstvo

V poročilu Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo korupcija v slovenski sodni veji ni omenjena. Bistveni problem slovenskega sodstva so zaostanki v sodnih postopkih (Vidiki korupcije v Slovenije, 2002, str. 26). Konec leta 2000 je skupno število nerazrešenih primerov znašalo približno 533.000, vendar vsi ne spadajo med zaostanke, tako da je realni zaostanek, torej število zadev, ki so starejše od enega leta, le

67.645 (Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v EU za leto 2000, 2000, str. 8). Zakonodajni, organizacijski in kadrovske ukrepi za izboljšanje delovanja sodne oblasti so v zadnjih letih privedli do znatnih izboljšav v organiziranosti in delovanju sodstva. Slovenska sodišča so znatno povečala svojo storilnost in začela zmanjševati zaostanke

Korupcija v sodstvu se lahko pojavi v dveh oblikah (Zalar, 2000, str. 1054):

- nedovoljena pospešitev ali zaviranje sodnih postopkov,
- sprejeta odločitev v sodnem postopku, ki ne temelji na nepristranskem ocenjevanju dejstev tistega, ki odloča.

V sodstvu je postavljena stroga meja med nezakonitim in neetičnim, za sodnike pa veljajo takšne pravne in etične omejitve, kot jih ne pozna nobena druga javna služba. Sodnik se mora obnašati tako, da obvaruje nepristranskost sojenja. V vsaki zadevi mora biti nepristranski, še posebej pa bi sodniki morali skrbeti, da ne zbudijo videza nepravilnega in neobjektivnega ravnanja (Vukelić, 2002). Za sodnike že sama slovenska ustava določa, da je sodniška funkcija nezdržljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank. V tem trenutku premoženja sodnikov še nihče ne nadzoruje, toda po predloženih spremembah zakona o sodniški službi bodo morali tudi sodniki prijavljati svoje premoženje. Na takšen način se bo povečalo tudi zaupanje javnosti v sodno vejo oblasti (Taškar, 2002).

V zadnjih letih ni bilo v javnosti nobenega primera korupcije v sodni veji oblasti, je pa pred kratkim odmeval primer predsednice ljubljanskega okrajnega sodišča, ki je selitev sodišča na novo lokacijo zaupala selitvenemu podjetju svojega moža. Strokovna služba okrajnega ljubljanskega sodišča, ki je opravljala revizijo poslovanja okrajnega sodišča, je ob ravnanju predsednice ugotovila kršitve zakona o javnih naročilih. Šlo pa naj bi tudi za kršitev kodeksa ravnanja javnih uslužbenecv. Predsednica okrajnega sodišča ni bila razrešena, ker je že prej sama odstopila s svojega položaja (Vukelić, 2002). Vendar ta primer ni osamljen: pred dobrim mesecem je vlada na pobudo generalne državne tožilke razrešila Gorazda Fišerja z mesta vodje okrajnega državnega tožilstva v Ljubljani, ker je imel neprimerno službeno in osebno razmerje z eno izmed uslužbenk, predpise pa je kršil, ker jo je brez ustrezne izobrazbe zaposlil kot vodjo urada in ji odmeril previsoko plačo. Pri uresničevanju svojih pravic ni ravnal tako, da bi varoval ugled in dostojanstvo svoje službe. V tem primeru lahko govorimo o koruptivnem dejanju, ker gre za zaposlitev osebe na delovno mesto, za katero ni izpolnjevala pogojev, do te zaposlitve pa je prišlo z zlorabo položaja vodje tožilstva (Vipotnik, 2002).

Zaenkrat še ni znan primer, da bi bil sodnik obsojen zaradi disciplinskega prekrška, čeprav se je že pojavilo nekaj primerov, ko so sodniki prostovoljno odstopili ali se upokojili, potem ko je bil proti njim zagrožen disciplinski postopek.

4.5.5 Politika

Pri politični korupciji skuša vladajoča politična oblast celotno odločanje v družbi podrediti sebi in svojim koristim. V demokratičnih družbah je korupcija omejena na zlorabo politične oblasti za koristi posameznika ali politične stranke. Politična korupcija je pogosta v povezavi s porabo proračunskega denarja oziroma javnimi naročili. Pogosto je povezana tudi z organiziranim kriminalom, ki išče politično kritje in podporo za nemoteno opravljanje svoje dejavnosti. S podkupninami in grožnjami si skuša pridobiti pomoč in varstvo politike. Posledica takšne povezanosti med političnim vrhom in organiziranim kriminalom so lahko politični umori, predvsem novinarjev, poslancev in drugih, ki javno obtožujejo korupcijo na visokih položajih (Kranjc, 2000, str. 298). V Sloveniji take povezave med politiko in organiziranim kriminalom nimamo in je najbrž tudi nikoli ne bomo imeli. Je pa zato v Sloveniji vse več razkritij nezakonitega financiranja političnih strank ter koruptne prakse med državnimi uradniki na lokalni, regionalni in državni ravni. Koliko je ta praksa pri nas dejansko razširjena, ne moremo reči zagotovo (Zgaga, 1999).

Politična stranka lahko pridobiva sredstva iz proračuna, članarine, prispevkov zasebnikov pravnih in fizičnih oseb, prihodkov od premoženja, volil, dobička iz dohodkov podjetja, katerega lastnik je (podjetje sme opravljati samo kulturno oz. založniško dejavnost). Vsa sredstva za volilne kampanje se morajo zbirati in nakazovati z enega posebnega računa. Po navedbah Računskega sodišča se pri parlamentarnih volitvah leta 2000 niti ena stranka ni držala zakona o financiranju. Ena stranka je na primer uporabila 36, druga pa 45 računov za financiranje svoje volilne kampanje, čeprav določba zakona izrecno določa samo en račun (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 29).

V zadnjem času v medijih odmeva afera o sponzorskih dogovorih med stranko DeSUS in zavarovalnico Triglav. Vodilni člani stranke so se z zavarovalnico dogovarjali za različna sponzoriranja in finančno pomoč, v zameno naj bi stranka bistveno spremenila stališča do lastninjenja zavarovalnic. To razkritje je v medijih sprožilo predvsem razmišljanje, kje so meje med lobiranjem in korupcijo. Na uradu za preprečevanje korupcije pravijo, da je sprejemljivo lobiranje samo tisto, ko se oseba za neko odločitev odloči zgolj zato, ker jo lobist z argumenti prepriča o pravilnosti, smotnosti, racionalnosti predloga, ki ga podpira. Vse, kar je zunaj tega okvira, je nesprejemljivo (Rankov, Vuković, 2002a).

Najbolj odmevna korupcijska afera v zadnjih dveh letih je bil nedvomno primer dr. Borisa Šuštarja, državnega sekretarja na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti. Šuštar naj bi direktorju podjetja Selda-pack zagotovil pridobitev več nepovratnih državnih sredstev Ministrstva za gospodarstvo, v zameno pa je zahteval plačilo 70.000 DEM podkupnine. Podjetnik, ki je prejel državno subvencijo, je zadevo po dolgotrajnem izsiljevanju le prijavil policiji, kriminalisti so Šuštarja prijeli s 70.000 DEM gotovine (Matos, 2000). Končni epilog: sodišče ga spozna za krivega prejemanja podkupnine ter izsiljevanja in ga obsodi na tri leta

zapora in plačilo sedmih milijonov tolarjev kazni. Sodba še ni pravnomočna in je v tem trenutku na pritožbeni stopnji.

Znotraj slovenskega parlamenta v preteklih dveh letih ni bilo nedvoumnih primerov korupcije, so pa mediji nekajkrat poročali o primerih, ko so poslanci zamenjali politično stran tik pred pomembnim glasovanjem (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 21), prvič v primeru Pucko. V teh primerih bi sicer lahko domnevali, da je šlo za podkupovanje poslancev, vendar to ni bilo nikoli dokazano.

4.5.6 Javna naročila

Javno naročilo je pogodbeni odnos, v katerem država nastopa v vlogi kupca oziroma uporabnika storitev, zasebno podjetje pa v vlogi prodajalca oziroma ponudnika storitev ali blaga. V takšnem odnosu sta obe stranki dovolj motivirani, da podležeta skušnjavi korupcije, saj se na eni strani javni naročnik odloča o nakupu dobrin, ki niso namenjene njegovim osebnim potrebam, z denarjem, ki ni njegov, na drugi strani pa je zasebnik, ki želi dobiti posel z zanesljivim plačnikom-državo (Mahnič, 2000, str. 365).

Javna naročila v Sloveniji ureja Zakon o javnih naročilih, ki velja od aprila 2000. Določa ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za nabavo blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev. Po Zakonu o javnih naročilih so postopki za oddajo javnih naročil odprti postopek, omejeni postopek in postopek s pogajanjem. Naročnik za oddajo javnega naročila izbere praviloma odprti postopek, kjer lahko vsi, ki želijo pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe. Za večino javnih naročil z izjemo posebnih primerov se zahteva javni razpis za zbiranje ponudb (Zakon o javnih naročilih, 2000).

V veljavi je tudi Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, ki določa revizijske postopke javnih naročil. Državna revizijska komisija je samostojen in neodvisen državni organ, ki poleg odločanja o zahtevkih za revizijo spremlja podatke o vloženih zahtevkih in predlaga ukrepe za izboljšanje stanja na področju javnih naročil (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 30). Leta 2001 je bil ustanovljen Urad za javna naročila, katerega glavna naloga je posredovanje pri odpravi kršitev, svetovanje in izobraževanje naročnikov (Brezovnik, 2001).

Najpogostejše kršitve Zakona o javnih naročilih so se v lanskem letu nanašale na natančno navedbo meril ter načina uporabe meril za izbiro najugodnejšega ponudnika v razpisni dokumentaciji, ki bodo uporabljena pri ocenjevanju ponudb. Kršena so bila tudi druga zakonska določila, med njimi določilo, da morajo biti vsi ponudniki, ki predložijo svojo ponudbo naročniku in izpolnjujejo razpisne pogoje, enakopravni (Brezovnik, 2001). Javna naročila so visoko tvegano področje za nastanek koruptivnih dejanj. Vendar Državna komisija za revizijo v letu 2000 od 242 prejetih zahtevkov za revizijo ni obravnavala niti enega primera

korupcije, prav tako ni bil vložen niti en zahtevek po reviziji, v katerem bi bila naročniku očitana pristranska izbira ponudnika (Ivič, 2001).

Najodmevnejši primer, o katerem so poročali mediji je bila nadgradnja računalniškega programa za izdelavo šolskega urnika brez predhodnega javnega razpisa na Ministrstvu za šolstvo in šport. S tem so kršili Zakon o javnih naročilih, ki zahteva objavo javnega razpisa za vsako naročilo, ki je višje od petih milijonov tolarjev. To je bilo vredno kar 36 milijonov tolarjev, kar je precej višje od dejanske tržne cene. Ministrstvo oziroma odgovorni za sestavo pogodbe, za odločanje o primernosti programa in višini zneska niso preverili vseh možnih ponudnikov, ki bi delo opravili po precej nižji ceni kot pa izbrani ponudnik (Humar Dekleva, 2001).

Poleg področja nabave različne računalniške strojne in programske opreme, ki je precej dojemljivo za korupcijo, so problematične tudi državne pogodbe za oddajo gradenj. Kot primer lahko navedem nepravilnosti pri gradnji slovenskega avtocestnega križa. Lani je Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (Dars) izmed prispelih ponudb za gradnjo predora Podmilj pri Trojanah med več domačimi in tujimi podjetji kot najugodnejšega ponudnika izbrala ljubljansko gradbeno podjetje SCT, kljub temu da njihova ponudba ni bila najcenejša. Do takšne odločitve naj bi Dars prišel zaradi domnevne zamenjave ponudbene dokumentacije SCT-ja. Na to odločitev sta se pritožila dva ponudnika, katerih ponudba je bila ugodnejša od SCT-jeve. Državna revizijska komisija je zaradi netransparentnega postopka pri razpisu sklep Darsa razveljavila, SCT-ju prepovedala, da se znova poteguje za gradnjo predora, dokaze o zamenjani dokumentaciji pa posredovala državnemu tožilstvu (Rankov, 2002).

4.5.7 Javna uprava

Mnoge javnomnenjske raziskave kažejo, da Slovenci opažajo največ korupcije ravno na tem področju. Najbolj dovzetna področja za pojav korupcije so decentralizirane upravne enote (organi ministrstev v regijah, ki imajo eno ali več lokalnih skupnosti, ki opravljajo upravne naloge) in lokalne občine. Te enote neposredno sodelujejo z državljani, zato je možnost izkoriščanja osebnih poznanstev, zvez in družinskih vezi še večja (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 20). Korupcija v javni upravi se pojavlja predvsem v zvezi z javnimi uslužbenci, ki izdajajo različna dovoljenja, zaračunavajo prenizke takse, izdajajo potrdila z lažno vsebino, dovoljujejo tihotapljenje nedovoljenih dobrin in podobno.

Mediji pogosto poročajo o korupciji na področju prostorskega načrtovanja. Ena izmed takšnih zgodb se nanaša na zemljišče, kjer so nekoč stale učne delavnice za Bežigradom. To zemljišče je kupilo neko ljubljansko podjetje z namenom gradnje nove poslovno-garažne hiše. Na oddelku za urbanizem so dobili precej različne informacije o tem, kaj je dovoljeno graditi na tem prostoru. S podkupovanjem so se srečali, ko je uslužbenec mestne občine Ljubljana, ki je skrbel za izdajo lokacijskih in gradbenih dovoljenj, zahteval od podjetja pol milijona mark,

podjetje pa naj bi v zameno lahko zgradilo nekaj nadstropij več, kot je sicer bilo dovoljeno. Podjetje je uslužbenca prijavilo kriminalistom (Tavčar, 2001). O podobnih zgodbah o domnevni korupciji med javnimi uslužbenci so mediji že dostikrat pisali, vendar se je le redko-katera končala s sodnim epilgom.

Področje okolja in prostora označujejo slaba materialna zakonodaja in nedodelani prostorski akti, ki jih sprejemajo občine. To je tudi razlog, da se na tem področju pojavlja največ korupcije. Drugi razlog za korupcijo je slab gmotni položaj državnih uradnikov.

V Sloveniji bi morali več narediti za razvoj etike javnih uslužbencev. To področje je nekoliko uredil nedavno sprejeti Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki opredeljuje načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Kodeks prepoveduje upravnim delavcem, da sprejemajo ali terjajo darila ali drugo premoženjsko korist, ki bi lahko vplivala ali ustvarjala videz, da so nagrade v zvezi z opravljanjem javnih nalog. Ta prepoved ne velja za običajno gostoljubnost in manjša darila (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, 2001).

Primeri korupcije v javni upravi so le redko razkriti. Potencialni prijavitelji nepravilnosti se bojijo povračilnih ukrepov, saj ni nobenega mehanizma, ki bi jih lahko zaščitil pred pritiski. Prav neustrezen notranji nadzor je največja pomanjkljivost slovenske javne uprave. Večino primerov korupcije odkrije policija na pobudo državljanov in ne same javne uprave (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 19).

4.6 ORGANI IN INSTITUCIJE ZA BOJ PROTI KORUPCIJI

4.6.1 Policija

V Sloveniji je policija edini organ s policijskimi pooblastili, ki je po Zakonu o policiji zadolžen za odkrivanje in preprečevanje korupcijskih kaznivih dejanj. Policija, ki je organizirana kot ločena struktura v okviru Ministrstva za notranje zadeve, šteje skupaj približno 6.500 policistov. Policija opravlja svoje naloge na treh ravneh: državni, regionalni in lokalni ravni. Organizacijsko jo sestavljajo generalna policijska uprava, policijske uprave in policijske postaje. V okviru Generalne policijske uprave delujejo posamezne policijske uprave, ena izmed njih je Uprava kriminalistične policije. Kriminalistična policija je specializirana služba za boj proti kriminalu. Uprava kriminalistične policije s pomočjo svojih sektorjev za splošno, gospodarsko in organizirano kriminaliteto ter sektorjem za posebne naloge, za računalniško kriminaliteto in kriminalistično analitiko vodi, koordinira, spremlja, analizira in ocenjuje stanje na področju kaznivih dejanj (Uprava kriminalistične policije, 2002).

V okviru Sektorja za organizirano kriminaliteto je aprila 2000 začel delovati Oddelek za korupcijo, ki je pristojen za načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje dejavnosti na naslednjih področjih (Oberstar, 2001, str. 32):

- korupcija v državnih organih in organizacijah z javnimi pooblastili,
- korupcija, povezana z javnimi naročili, investicijami, subvencijami in koncesijami,
- nezakonito posredovanje in drugi korupcijski delikti.

Oddelek za korupcijo sestavljajo policisti, ki so prišli iz drugih policijskih oddelkov, ker za ta oddelek niso bila pridobljena nova delovna mesta. V njem so zaposleni le trije policisti, zato je potrebno to število nedvomno povečati. Pri odkrivanju korupcije tudi ta oddelek uporablja proaktivne preiskovalne tehnike za odkrivanje korupcije, kamor spadajo tudi prikrito delovanje in opazovanje, nadzor telekomunikacij, pisem, nadzor in snemanje pogovorov, dostop do računalniških sistemov. Ustanovitev Oddelka za korupcijo je že dala pozitivne rezultate, saj se je povečalo število prijav korupcije na policijo. Od maja 2000 je Oddelek uspešno zaključil preiskave primerov podkupovanja, povezanih z nezakonitimi migracijami, izdajanjem voznških dovoljenj in gradnjo avtocest (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 6).

Po oceni Greca se slovenski policisti, ki preučujejo korupcijske primere, ne morejo izogniti neprimernemu pritisku nadrejenih ali predstavnikov politike, kajti v Sloveniji ni varoval, ki naj bi preprečila politično vmešavanje v policijske preiskave. Lahko bi se namreč zgodilo, da policista, ki preučuje občutljiv primer korupcije, premestijo, zamenjajo ali proti njemu uporabijo maščevalne ukrepe, ki bi vplivali na njegovo kariero. V takšnem primeru bi bila za policista edina rešitev, da zapusti policijo (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 7). V medijih je bilo zaznati burne reakcije vodstva policije na to poročilo. Sprožili naj bi interno preiskavo, da bi ugotovili, kdo je Grecovim predstavnikom izpostavil omenjeni problem. Podvomili so celo v verodostojnost Grecovega poročila. Kljub vsemu je vodstvo policije zatrjevalo, da so v sistem vgrajene tako notranje kot zunanje varovalke, ki bi zaščitile policista, če bi opozoril na pritiske nadrejenih (Rankov, Vuković, 2001).

Slovenska policija se srečuje tudi s kadrovske težavami, predvsem z nizko povprečno delovno dobo kriminalistov, ki se ukvarjajo z gospodarskim kriminalom. Ti policisti so v povprečju stari 36 let, kriminalist pa potrebuje, da je popolnoma usposobljen za samostojno delo, pet let prakse, prav tako mora imeti tudi višjo ali visoko izobrazbo. Zato je zelo malo takih kriminalistov, ki bi se lahko enakovredno kosali z osumljenci, ki na tem področju največ znajo. Gre predvsem za problem pomanjkanja izkušenj policistov (Vukelić, 2000).

4.6.2 Državno tožilstvo

Državno tožilstvo je organ, ki je pristojen za preiskovanje kaznivih dejanj. Državni tožilec je pristojen, da odkriva kazniva dejanja, izsledi storilce, usmerja predkazenski postopek, zahteva od preiskovalnega sodnika, da formalno začne preiskavo, vloži obtožnico zoper osumljenca in se pritoži na sodbe, ki še niso pravnomočne. Tožilstvo je organizirano na treh ravneh: okrožna tožilstva, višja državna tožilstva ter Državno tožilstvo RS, ki ga vodi generalni državni tožilec. Tožilci so v Sloveniji neodvisni; niti parlament niti vlada ali posamezni ministri jim ne morejo dajati navodil, kako naj obravnavajo posamezne primere (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 8). Skupina državnih tožilcev za posebne zadeve je zadolžena za pregon storilcev kaznivih dejanj organiziranega kriminala, kamor sodi tudi korupcija. Skupina deluje na celotnem slovenskem ozemlju. Sicer pa na sodiščih in tožilstvu ne obstajajo nobene posebne protikorupcijske enote, ki bi bile specializirane za pregon takšnih kaznivih dejanj (Oberstar, 2001, str. 32).

Policija raziskuje primere sama, kasneje pa vključi pristojno tožilstvo. Državni tožilec je po zakonu pristojen za neposreden predkazenski postopek, vendar nima operativne moči. Lahko samo prosi policijo ali preiskovalnega sodnika, da izvedeta določene naloge. Vendar pa se lahko samo podatki, ki so zbrani na podlagi delovanja preiskovalnega sodnika, upoštevajo kot dokazno gradivo na sodišču.

Greco v svojem poročilu (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 15) ugotavlja, da so vloge policije, državnega tožilca in preiskovalnega sodnika tako prepletene, da prihaja do zmede glede obsega vloge, ki naj bi jo vsak opravil. Tudi dokazi, ki jih zbira policija, včasih nimajo nobene dokazne moči pred sodiščem, s čimer se zmanjšuje koristnost policijskih preiskav. Po mnenju Greca sta policija in državni tožilec popolnoma neodvisna drug od drugega, zato je potrebno povečati vlogo tožilstva, ker »odnosi med policijo in tožilstvom temeljijo bolj na dobri volji in sodelovanju po zdravi pameti kot na jasnih pravilih«. Grecovi sogovorniki so sicer poudarjali, da je sodelovanje med policijo in tožilstvom vzorno, problem bi lahko nastal v primeru pomanjkanja komunikacije ali negativne atmosfere med tema organoma.

4.6.3 Sodišča

Enoten sodni sistem Republike Slovenije sestavljajo sodišča splošne in specialne pristojnosti. Sodišča specialne pristojnosti delujejo le na področju delovnega in socialnega ter upravnega prava. Sodišča splošne pristojnosti delujejo na štirih ravneh (Organizacija sodnega sistema, 2002):

1. 44 okrajnih sodišč (to so prvostopenjska sodišča, ki obravnavajo na področju kazenskega prava primere z najvišjo kaznijo do treh let zavora),

2. 11 okrožnih sodišč (tudi to so prvostopenjska sodišča, ki obravnavajo kazenske primere s kaznijo višjo kot tri leta zapora),
3. 4 višja sodišča (to so pritožbena sodišča, ki obravnavajo pritožbe zoper odločbe okrajnih in okrožnih sodišč ter odločajo tudi o morebitnih sporih o pristojnosti med temi sodišči),
4. Vrhovno sodišče Republike Slovenije (najvišje sodišče v državi, ki se ukvarja z izrednimi pravnimi sredstvi proti odločitvam višjega sodišča na podlagi kršitev materialnega prava in resnih kršitev procesnega prava).

Upravno sodišče Republike Slovenije zagotavlja sodno varstvo v upravnih zadevah ter ima status višjega sodišča. Pristojno je tudi za pritožbe o domnevnih kršitvah temeljnih pravic in svoboščin (Organizacija sodnega sistema, 2002).

V Sloveniji obstaja tudi preiskovalni sodnik, ki je odgovoren za preiskovanje primerov, kjer utemeljen sum kaže na možnega storilca. Preiskovalni sodnik lahko tudi dovoli uporabo preiskovalnih ukrepov, ki bi lahko prizadeli osnovne pravice in svoboščine osumljenca (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 9).

Neodvisnost sodnikov je zaščitena v slovenski Ustavi. Sodnike imenuje državni zbor doživljenjsko na predlog Sodnega sveta. S položaja so lahko odstranjeni samo v primeru kazenske ali disciplinske sankcije. Razreši jih lahko samo državni zbor z glasovanjem na predlog Sodnega sveta. Sodnike pri izvajanju njihove funkcije zavezuje le ustava in pravo. Ker uživajo imuniteto, jim ni potrebno upoštevati nobene odredbe ali navodila (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 23).

Kaj o položaju slovenskega sodstva meni Greco? Ocenjevalci Greca so bili zaskrbljeni predvsem zaradi vprašanja neodvisnosti sodnikov, saj jih imenuje državni zbor, kar lahko vodi v politično motivirane izbore (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 16). Vendar je po mnenju slovenskih strokovnjakov s področja prava ta ugotovitev pretirana, saj sodnikov pravzaprav ne izbere parlament, ampak sodni svet. Pet članov sodnega sveta voli državni zbor, vendar v praksi ni zaznati nobene politične vezi med temi petimi člani sodnega sveta in državnim zborom. Državnemu zboru ostane le, da odločitev o izbiri sprejme ali ne. Če bi imenovanje sodnikov v celoti prepustili sodstvu, bi pomenilo, da ena veja oblasti samo sebe kandidira in izbira (Rankov, Vuković, 2001).

Poročilo Greca tudi ugotavlja, da so slovenski sodniki v praksi nenaklonjeni uporabi posebnih operativnih metod in sredstev, še zlasti prisluškovanju v zvezi s preiskavo primerov korupcije. Greco priporoča, naj se spremeni Zakon o kazenskem postopku tako, da bo uporaba posebnih operativnih metod in sredstev možna dlje kot šest mesecev, kot je sedaj dovoljeno (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 17).

4.6.4 Drugi organi

V Sloveniji imajo poleg policije, tožilstva in sodstva pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju korupcije tudi naslednji organi in institucije: Parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Računsko sodišče, Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih ter novo ustanovljeni Urad za preprečevanje korupcije.

4.6.4.1 Urad za preprečevanje korupcije

Po objavi poročila Skupine držav Sveta Evrope za boj proti korupciji-GRECO je vlada RS junija 2001 ustanovila Urad za preprečevanje korupcije. Od 15. septembra 2001 ga vodi Boštjan Penko, ki je bil pred tem kazenski sodnik na ljubljanskem okrožnem sodišču. V uradu deluje 7 strokovnjakov s področja prava, ekonomije in sociologije (Brezovnik, 2002).

Naloga urada naj bi bila predvsem sistemsko obravnavanje vzrokov za korupcijo in vzpostavitev sistema, ki bo koruptivna dejanja preprečeval. Za obravnavanje konkretnih primerov urad nima nikakršnih konkretnih pooblastil in moči. Edina konkretna pristojnost je, da je to organ, pri katerem morajo javni uslužbenci prijavljati kršitve Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev. V primeru suma korupcije je treba takšen primer čim bolj analizirati ter obvestiti javnost o stališčih urada. Jasno pa je, da v primeru, ki kaže znake kaznivega dejanja, urad to zadevo preda policiji ali tožilstvu, ki poda kazensko ovadbo (Repovž, 2002). Delovanje urada je odvisno predvsem od tega, do kakšne mere so pripravljeni sodelovati tisti, ki so vpleteni v konkreten primer.

Urad ne sme posegati v zakonsko določene pristojnosti drugih organov (policije, tožilstva, sodišča...), še posebej ne v konkretnih primerih. Njegove pristojnosti so predvsem preventivne, strateške in izobraževalne. Pomembna naloga urada je usklajevanje dejavnosti pri pripravi zakonodaje s področja preprečevanja korupcije in protikorupcijske strategije RS in njenem izvajanju. Prav tako naj bi pripravljala predloge in načine za uresničevanje priporočil mednarodnih organizacij in spremljala njihovo uresničevanje, preučeval pravno in organizacijsko ureditev drugih držav ter spremljala aktivnosti mednarodnih integracij na področju korupcije (Urad za preprečevanje korupcije, 2002).

Urad sodeluje s pristojnimi ministrstvi in drugimi državnimi organi pri pripravi in usklajevanju predpisov, ki so povezani s preprečevanjem in odpravljanjem korupcije. Prav tako sodeluje tudi z znanstvenimi, strokovnimi, izobraževalnimi, medijskimi in drugimi nevladnimi organizacijami in društvi. To sodelovanje poteka predvsem s strokovnjaki na področju korupcije z Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Fakulteti za družbene vede, Gospodarsko zbornico in v prihodnosti tudi s Transparency International, če

bo prišlo do ustanovitve podružnice v Sloveniji, kajti sedaj imajo le neformalnega predstavnika te mednarodne organizacije (Urad za preprečevanje korupcije, 2002).

Ena pomembnejših nalog urada je spremljanje in analiziranje statističnih podatkov o stanju korupcije in zbiranje drugih podatkov, potrebnih za preprečevanje in odkrivanje korupcije. Ti podatki so javno dostopni, zato so na uradu odvisni od sodelovanja drugih državnih organov in institucij, ko jih zaprosijo za določene podatke. Težava je v tem, da urad nima moči, da bi te podatke avtoritativno zahteval. Zato je osnovno pravilo delovanja urada popolna odprtost in pripravljenost sprejemati kakršne koli podatke v zvezi s korupcijo (Brezovnik, 2002). Ena izmed težav urada je temelj, na katerem je bil ustanovljen. Ustanovila ga je vlada, kar ne zagotavlja varnosti pred pritiski, saj urad nadzoruje delo svojega ustanovitelja, kateremu je tudi odgovoren. Pomanjkljivost je tudi to, da urad nima zakonske podlage (Repovž, 2002). Za uspešno preprečevanje korupcije bi bili potrebni zakoni in izdelana protikorupcijska strategija, Urad za preprečevanje korupcije pa bi moral imeti pri svojem delu večje pristojnosti.

4.6.4.2 Parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo

Komisijo sestavlja 7 članov, ki jih imenujeta državni zbor in državni svet izmed predstavnikov različnih političnih strank. Odgovorna je za nadzorovanje Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 10).

Ta zakon ureja za javni sektor predvsem probleme glede nasprotja interesov, sprejemanja daril, spremljanja in nadzora premoženja in podobno. Velja za člane parlamenta, člane vlade, vse funkcionarje, ki imajo izvršilni položaj v državni ali lokalni upravi, člane občinskih svetov in sodnike računskega sodišča. Funkcionarji, ki jih obravnava zakon, ne smejo opravljati funkcije v državnih organih, sodiščih, organih lokalne uprave, prav tako ne smejo opravljati druge pridobitne dejavnosti, ki je nezdržljiva z njihovimi funkcijami ter sprejemati daril niti si pridobiti nobenih prednosti, ki bi vplivale na njihova dejanja. Prepoved pridobitnih dejavnosti velja tudi za funkcionarjeve najožje sorodnike. Funkcionar je dolžan prijaviti svoje premoženje na začetku nastopa mandata, nato vsaki dve leti ter ob koncu opravljanja javne funkcije, na posebno zahtevo komisije pa še eno leto po prenehanju mandata (Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, 1992).

Če komisija ugotovi, da je funkcionar prejel darilo ali si pridobil koristi, ki so vplivale na njegovo opravljanje funkcij, bo poročala organu, kjer ta oseba opravlja svojo funkcijo, ali organu, ki ga je imenoval. Ta organ se nato tudi odloči, ali bo proti tej osebi ukrepal ali ne (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 11).

4.6.4.3 Računsko sodišče

Računsko sodišče je odgovorno za revizijo državnih financ, državnega proračuna in drugih javnih financ. Nadzoruje zakonitosti, namen in pristojnosti pri uporabi javnih sredstev, pregleduje finančna poročila organov, ki upravljajo z javnimi sredstvi, v njegovi pristojnosti je tudi nadzor pravnega dela oseb, ki so odgovorne za izvedbo proračuna (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 13). Računsko sodišče sestavlja devet članov, ki jih je izvolil državni zbor za dobo devet let, in sicer predsednik, dva namestnika predsednika ter šest vrhovnih državnih revizorjev, ki vodijo revizijske enote. Lani je začel veljati nov Zakon o računskem sodišču, zato je bilo to leto v znamenju uvajanja sprememb. Z novim zakonom so revizijski oddelki bolje vodeni; revizijski postopki se krajšajo, strokovne zahteve pri izvajanju revizij se ostrijo (Poročilo o delu računskega sodišča za leto 2001, 2002).

Vloga računskega sodišča glede korupcije je predvsem preventivna. Njegove pristojnosti predstavljajo dobro osnovo za razkrivanja primerov korupcije. V primeru suma, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, mora računsko sodišče obvestiti policijo in poročati pristojnim organom. Sodišče redno nadzoruje tudi javne razpise in izvedbo dodeljenih naročil, kar predstavlja pomemben nadzor, saj je na področju javnih naročil prisotne največ korupcije (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 11).

4.6.4.4 Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja določa revizijske postopke, Državna revizijska komisija pa je neodvisni državni organ zadolžen za takšno revizijo. Naloga te komisije je, da odloča o pritožbah, ki so jih vložili konkurenti zaradi postopka pri javnem razpisu za zbiranje ponudb. Torej lahko zahtevek za revizijo predloži vsak, ki je pri dodelitvi naročila utrpel škodo zaradi ravnanja naročnika (Vidiki korupcije v Sloveniji, 2002, str. 31).

Letno prejme ta komisija približno 400 zahtevkov za revizijo, od tega je približno v 50 odstotkih delno ali v celoti razveljavila postopek zbiranja javnih naročil. Kljub temu ni bil noben od teh primerov posredovan policiji ali državnemu tožilstvu, prav tako do sedaj še ni bilo zahtevka za revizijo v zvezi s korupcijo. Greco v svojem poročilu ugotavlja, da bi ta komisija lahko več prispevala k preprečevanju in odkrivanju korupcije, tako da bi bolj preučila ozadje nepravilnosti pri javnih razpisih, saj so te včasih lahko samo vidni del skrite koruptivne prakse (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 18).

4.7 POROČILO GRECA O REPUBLIKI SLOVENIJI

4.7.1 Spoznanja in sklepi

Slovenija je prva članica Skupine Sveta Evrope proti korupciji – GRECO, ki je bila ocenjena v prvem ocenjevalnem krogu. Slovenska vlada je to poročilo obravnavala marca 2001. Spoznanja Greca so naslednja (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 19):

Slovenija je ena izmed tistih držav, v kateri korupcija ni zelo razširjena in zato ne ogroža družbe. Kljub temu je Slovenija še vedno v občutljivem obdobju, saj prehod v tržno gospodarstvo še ni v celoti končan, zato bi morala nujno izdelati celovito protikorupcijsko strategijo in ustanoviti organ, ki bi določal in izvajal takšno strategijo ter koordiniral prizadevanja na različnih ravneh. Slovenska vlada je to priporočilo tudi že upoštevala in ustanovila Urad za preprečevanje korupcije, vendar ta še ni zaživel v polni meri, predvsem zaradi tega, ker nima nikakršnih konkretnih pristojnosti in pooblastil.

Grecovi strokovnjaki so tudi menili, da je zatiranje korupcije za slovensko vlado manjšega pomena, saj do sedaj še ni sprejela posebne protikorupcijske zakonodaje ali programov, prav tako ni bila organizirana niti ena kampanja za povečanje ozaveščenosti o korupciji med javnimi uradniki in strokovnimi službami. V poročilu Greca je tudi zapisano, da je v Sloveniji preveč svobodno sprejeta mala korupcija. To pomeni, da so posamezniki v Sloveniji preveč tolerantni do dajanja in sprejemanja daril manjše vrednosti. Prav upravne enote in državni uradniki na regionalni in lokalni ravni so temu najbolj izpostavljeni.

Večji del poročila se nanaša na delo policije in tožilcev; kakšne so ugotovitve Greca, sem povzela že pri obravnavi obeh organov. Še enkrat naj omenim le dejstvo, da slovenski policiji in tožilstvu pri preiskovanju, zbiranju dokazov in pregonu korupcije primanjkuje virov, da bi svojo nalogo lahko dobro opravljali. Nejasna je predvsem razdelitev pristojnosti med policijo, državnim tožilcem in preiskovalnim sodnikom. Pojavlja se tudi vprašanje, ali je Slovenija zaradi majhnega števila odkritih korupcijskih primerov relativno čista država, ali pa je to le posledica dejstva, da se veliko korupcijskih primerov dogaja, ne da bi jih pristojni organi sploh opazili.

4.7.2 Priporočila

Skupina držav Sveta Evrope proti korupciji – Greco je na podlagi raziskave o korupciji v Sloveniji, ki jo je izvedla med strokovnjaki s področja kriminalistike, pravosodja, javne uprave ter med vodilnimi na različnih ministrstvih na Slovenijo naslovila naslednja

priporočila (Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco, 2000, str. 20):

1. Ustanoviti je potrebno poseben organ za koordinacijo vseh vladnih sektorjev, ki so kakorkoli vključeni v preprečevanje in odkrivanje korupcije. Njegova naloga naj bi bila priprava protikorupcijske strategije. To je Slovenija že upoštevala in ustanovila Urad za preprečevanje korupcije.
2. Povečati je potrebno število policistov v Oddelku za zatiranje korupcije v okviru Sektorja za organizirani kriminal v Generalni policijski upravi.
3. Poenostaviti mora predkazenski postopek.
4. Okrepiti mora vlogo državnega tožilca v predkazenskem postopku in mu dati sredstva, da lahko ne samo teoretično, temveč tudi praktično usmerja preiskave. Policija bi morala poročati državnemu tožilcu takoj ob zadostnih indicijah, da bi lahko bilo storjeno kaznivo dejanje korupcije. Od tega trenutka naprej bi morala policija voditi preiskavo pod izključnim vodenjem in odgovornostjo državnega tožilstva.
5. Izbor državnih tožilcev in njihovo napredovanje mora organizirati na podlagi objektivnih kriterijev brez političnega vmešavanja.
6. Greco tudi ugotavlja, da so v praksi sodniki nenaklonjeni uporabi posebnih operativnih metod in sredstev, še zlasti prisluškovanju v zvezi s preiskavo primerov korupcije. V poročilu je podan predlog, da se podaljša skrajni rok, določen v zakonu o kazenskem postopku, po katerem mora sodnik po enem mesecu znova izdati dovoljenje za uporabo posebnih preiskovalnih metod. Sedaj je dovoljenih največ pet obnovitev, kar pomeni, da nadaljnja uporaba tega sredstva po šestih mesecih ni več možna.
7. O finančnem stanju bi morali redno poročati tudi tožilci in sodniki.
8. Povečati je potrebno osveščenost sodnih organov glede resnosti kaznivih dejanj korupcije.
9. Poskrbeti je potrebno za primerno usposabljanje o korupciji za člane Komisije za revizijo po zakonu o javnih naročilih ter tudi za davčne uradnike in inšpektorje, da bodo lahko sodelovali pri odkrivanju korupcije.

5. SKLEP

Korupcija se pojavlja skoraj v vseh državah, tako v razvitih, nerazvitih, kot tistih, ki so v procesu razvoja. Je izredno kompleksen pojav; o njej je bilo napisanih veliko knjig in organiziranih veliko mednarodnih konferenc in posvetov, pa je še vedno popolnoma nemogoče objektivno oceniti, koliko je je. Dejstvo je, da obe strani, ki sta v korupcijo ponavadi vpleteni, želita ostati skriti, zato je njeno odkrivanje še toliko težje. Udeleženci v koruptivnih dejanjih poskušajo narediti vse, da bi le-ta ostala skrita pred javnostjo in ustreznimi organi.

Nejasnosti v zvezi s korupcijo se pojavijo že pri sami definiciji. Kljub temu, da je korupcija domala v vseh državah opredeljena kot kaznivo dejanje, se odnos in tolerantnost ljudi do nje

razlikujeta od države do države. V nekaterih državah je že tako zakoreninjena, da se smatra kot del poslovnih običajev ali celo del nacionalne kulture. Je buteljka vina ali umetniška slika že korupcija ali le znak hvaležnosti? Kaj pa plačane večerje ali povabila na potovanja v razne eksotične dežele? Da bi lahko odgovorili na ta vprašanja, morajo biti v vsakem sistemu jasno postavljena pravila, kaj je korupcija in kaj recimo samo dober poslovni običaj.

Seveda je tudi v primeru korupcije preventiva boljša od kurative. Proti korupciji se je potrebno boriti takoj, ko se pojavijo prvi znaki, kajti kasneje, ko korupcija postane del vsakdanjega življenja, postane njeno preprečevanje skorajda nemogoče. Predvsem je potrebno izobraževati in osveščati ljudi; ustvariti moramo družbo, ki bo imela visoke etične in moralne vrednote. Vsaka država mora seveda imeti tudi jasno izdelano celovito protikorupcijsko strategijo in zakonodajo, ki obravnava to področje.

Nedvomno korupcija obstaja tudi v Sloveniji, obstajala je že v prejšnjem sistemu. Razlika je v tem, da so se spremenile oblike korupcije ter da se o njej več poroča v medijih. Korupcija obstaja domala na vseh področjih družbenega življenja. Največ je je na področju javnih naročil, v javni upravi, zdravstvu, nato sledi politično področje, imuna nista niti policija in sodstvo. Korupcija v Sloveniji je predvsem posledica procesa privatizacije, slabega upravljanja podjetij, šibkih tržno-gospodarskih institucij, preslabega uveljavljanja zakonov, pomanjkanja nadzora in predvsem nezadostne morale in etičnih načel ter želje po hitri obogatitvi. Težava slovenske družbe je tudi v tem, da slovenski državljani ne zaupajo v institucije svoje države, temveč se raje naslanjajo na osebna poznanstva, sorodnike in prijatelje.

Kljub temu je Slovenija še relativno »čista« država, vendar se to lahko kaj hitro spremeni, če vodstvo naše države problema korupcije ne bo začelo obravnavati z vso resnostjo. Slovenski pravni red je v večini usklajen s priporočili in zakonodajo EU na področju korupcije. To, kar pogrešamo, je učinkovito delovanje Urada za preprečevanje korupcije in zakonodaja, ki bi uredila korupcijska ravnanja v Sloveniji. Manjka tudi podružnica nevladne institucije Transparency International v Sloveniji, ki bi kritično spremljala državno politiko na področju boja proti korupciji.

Do konkretnih podatkov in primerov korupcije je skoraj nemogoče priti, deloma zato, ker veliko primerov korupcije nikoli ne konča na sodišču s konkretno obsodbo, deloma tudi zaradi same nedoločenosti pojma korupcije. Primeri opisani v diplomskem delu izvirajo zato izključno iz člankov, ki so bili objavljeni v slovenskih medijih. Mnogi temeljijo zato samo na domnevah novinarjev. Seveda ne smemo podcenjevati mnenj in podob, ki jih izrisujejo slovenski mediji, kajti konkretno in pravočasno poročanje o korupciji je večkrat bolj učinkovito kot katerokoli drugo orožje.

6. LITERATURA

1. Accetto Matej: Razumevanje korupcije. Javna uprava, Ljubljana, 36, 2000, 3, str. 309-333.
2. Brezovnik Alenka: Kar kliče po spremembah. Dnevnik, Ljubljana, 1. junij 2001.
3. Brezovnik Alenka: Korupcija s tisoč obrazi. Dnevnik, Ljubljana, 11. marec 2002.
4. Caharijas Domen: Policijska »modra zavesa«. Dnevnik, Ljubljana, 21. september 1999.
5. Dobovšek Bojan: Preprečevanje korupcije v državni upravi. Podjetje in delo, Ljubljana, 26 (2000), 6-7, str. 1069-1076.
6. Glavič Bojan: Blišč in beda tranzicije. Dnevnik, Ljubljana, 1. oktober 1999.
7. Gospodarstvo za jasno zakonodajo. Dnevnik, Ljubljana, 7. april 2001.
8. Gray Cheryl W., Kaufmann Daniel: Corruption and Development. Finance and Development, Washington, 35 (1998), 1, str. 7-10.
9. Hojnik Žarko: Dobro plačani podatki. Delo, Ljubljana, 27. marec 2001.
10. Hrastelj Tone: Mednarodno poslovanje v vrtincu novih priložnosti. Ljubljana: GV Založba, 2001. 338 str.
11. Humar Dekleva Luka: Davkoplačevalski denar z lopato skozi okno. Delo, Ljubljana, 28. marec 2001.
12. Ivelja Ranka: Korupcija v šolstvu sploh koga zanima? Dnevnik, Ljubljana, 8. oktober 2001.
13. Ivič Vlasta: Javna naročila: Zakon kot žvečilni gumi. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 13. september 2001.
14. Izsiljeval pacienta. Delo, Ljubljana, 24. september 1998.
15. Jager Matjaž: Raziskanost korupcije v Sloveniji. Podjetje in delo, Ljubljana, 26 (2000), 6-7, str. 1013-1019.
16. Klitgaard Robert: International Cooperation Against Corruption. Finance and Development, Washington, 35 (1998), 1, str. 3-6.
17. Korošec Damjan: Svet Evrope o korupciji : predstavitev Kazenskopravne konvencije proti korupciji. Pravna praksa, Ljubljana, 19 (2000), 1, str. 25-27.
18. Kos Drago: Delovanje Sveta Evrope in Evropske Unije na področju preprečevanja in obravnavanja korupcije. Podjetje in delo, Ljubljana, 26 (2000), 6-7, str. 1077-1088.
19. Kos Drago: Blišč ali beda 28. mesta na korupcijski lestvici. Finance, Ljubljana, 29. september 2000a, str. 6.
20. Kos Drago: Je meja jasna?. Pravna praksa, Ljubljana, 21 (2002), 7, str. 3-4.
21. Kpundeh J. Sahr, Stapenhurst Rick: Curbing Corruption: Toward a model for building national integrity. Washington: EDI Development studies, 1999. 254 str.
22. Kranjc Janez: Korupcija in pravo. Javna uprava, Ljubljana, 36 (2000), 3, str. 285-308.
23. Krapež Milka: Bele halje, črna celina, zelena zavist. Dnevnik, Ljubljana, 28. marec 1999.
24. Mahnič Petra: Problem korupcije na področju javnih naročil. Javna uprava, Ljubljana, 36 (2000), 3, str. 365-382.
25. Matos Urša: Ali vzgajamo korupcijo?. Mladina, Ljubljana, 21. november 2000.

26. Mauro Paulo: Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. Finance and Development, Washington, 35 (1998), 1, str. 11-14.
27. Oberstar Jože: Preprečevanje in boj proti korupciji. Pravna praksa, Ljubljana, 20 (2001), 26, str. 23-36.
28. OECD Observer. Paris: OECD, 220, april 2000, str. 23-45.
29. Pečar Janez: V Sloveniji je vse kupljivo. Delo, Ljubljana, 19. oktober 1996.
30. Petrovčič Vida: Korupcija: Nadzorniki bi radi kontrolirali. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2001, 5, str. 28-30.
31. Pivec Franci: Korupcija. Večer, Ljubljana, 16. november 1996.
32. Plačaj polovico, pa lahko greš. Dnevnik, Ljubljana, 20. avgust 1999.
33. Platan Uroš: Finančne goljufije: Korupcija. Kapital, Ljubljana, 1999, 223-224, str. 40-42.
34. Rankov Suzana: Bitka za tri milijarde. Dnevnik, Ljubljana, 6. marec 2002.
35. Rankov Suzana, Vuković Vesna: Priča naj pozabi na Bahame. Dnevnik, Ljubljana, 7. april 2001.
36. Rankov Suzana, Vuković Vesna: »Dajte nam mercedes, pa boste dobili posel«. Dnevnik, Ljubljana, 17. oktober 2001a.
37. Rankov Suzana, Vuković Vesna: Prisluihi so iskano blago. Dnevnik, Ljubljana, 10. april 2002.
38. Rankov Suzana, Vuković Vesna: Trenutno nimajo kompasa. Dnevnik, Ljubljana, 6. maj 2002a.
39. Repovž Grega: V antikorupcijski boj gremo bos. Delo, Ljubljana, 20. marec 2001.
40. Repovž Grega: Korupcija niso le kazniva dejanja. Delo, Ljubljana, 14. februar 2002.
41. Stroligo Klaudijo: Korupcija v mednarodnem poslovanju. Pravniki, Ljubljana, 51 (1996), 4-5, str. 239-253.
42. Stroligo Klaudijo: Kazenskopravno ukrepanje proti korupciji. Podjetje in delo, Ljubljana, 24 (1998), 6-7, str. 929-940.
43. Šeme-Hočevar Vida: Etika je lepa, posel je pa posel. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1997, 47, str. 12-14.
44. Tanackovič Tatjana: Poročanje je bistveno. Dnevnik, Ljubljana, 1. oktober 2001.
45. Taškar Jana: Virus korupcije v Sloveniji. Delo, Ljubljana, 3. marec 2001.
46. Taškar Jana: Med dovoljenim in nedovoljenim. Delo, Ljubljana, 26. februar 2002.
47. Tavčar Borut: Gradnja je preprečila korupcija. Delo, Ljubljana, 12. april 2001.
48. Verbinc France: Slovar tujk. 12. izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1997. 770 str.
49. Vidic Ivan: Slovenija je na lestvici korupcije v dveh letih zdrknila za osem mest. Večer, Maribor, 6. julij 2001.
50. Vipotnik Miča: Gorazd Fišer je zaskrbljen. Dnevnik, Ljubljana, 20. april 2002.
51. Vukelić Majda: Naša država še ni zelo skorumpirana. Delo, Ljubljana, 20. maj 2000.
52. Vukelić Majda: Pogum za odločanje. Delo, Ljubljana, 26. april 2002.
53. Zajec Diana: Črna packa na beli zdravniški halji. Delo, Ljubljana, 8. maj 2001.
54. Zalar Aleš: Globalni pristop k preprečevanju korupcije v sodstvu. Podjetje in delo, Ljubljana, 26 (2000), 6-7, str. 1051-1068.
55. Zgaga Blaž: Korupcija je stoglava pošast. Večer, Maribor, 12. oktober 1999.

7. VIRI

1. About TI. [URL: http://www.transparency.org/about_ti/index.html], 8.4.2002.
2. Anticorruption in World Bank.
[URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>], 23.4.2002.
3. Background Information to the CPI.
[URL: <http://www.transparency.org/cpi/2001/qanda.html>], 11.4.2002.
4. Bribe Payers Index. [URL: <http://www.transparency.org/cpi/1999/bps.html#bpi>], 8.4.2002.
5. Criminal Law Convention on Corruption, januar 1999
[URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/173.doc>], 23.4.2002.
6. Global Programme against Corruption: an outline for action.
[URL: <http://www.odccp.org/adhoc/crime/toolkit/f1tof7.pdf>], 11.4.2002.
7. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, 1997.
[URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm>], 11.4.2002.
8. Kazenski zakonik Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 63/94 in 23/99).
9. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001).
10. National Chapter Projects.
[URL: http://www.transparency.org/contacting_ti/chapters/chapter-projects.html], 8.4.2002.
11. OECD Convention On Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1997
[URL: <http://www.oecd.org/oecd/pages/documentredirection?paramID=7323&language=EN&col=OECDCoreLive>], 20.3.2002.
12. Organizacija sodnega sistema. [URL: <http://www.sodisce.si/predst/Pristojnost.htm>], 5.5.2002.
13. Poročilo o delu računskega sodišča za leto 2001.
[URL: http://www.gov.si/racs/pl_2001.htm], marec 2002.
14. Poročilo o Republiki Sloveniji Skupine držav proti korupciji Greco. Strasbourg: Svet Evrope, 2000. 23 str.
15. Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo za leto 2000.
[URL: <http://evropa.gov.si/vkljucivanje/porocilo-vlade-00.doc>], 22.4.2002, 274 str.
16. Poročilo Vlade RS o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo za leto 2001.
[URL: <http://www.gov.si/vrs/slo/vlada/vlada.html>], 22.4.2002, 228 str.
17. Raziskava korupcijske klime v srednje- in vzhodnoevropskih državah, Gral Iteo, Ljubljana, oktober 2001 [URL: http://www.graliteo.si/4_1_rezultati_korupcija_b.php], 2.5.2002.
18. Rezultati raziskovanj: Kriminaliteta 2000. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2002. 139 str.
19. The Corruption Perceptions Index. [URL: <http://www.transparency.org/cpi/>], 25.3.2002.

20. The TI Integrity Pact.
[URL: http://www.transparency.org/building_coalitions/integrity_pact/index.html],
11.4.2002.
21. TI Source Book 2000: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Part 1: The Analytical Framework: The Challenge of Renovation.
[URL: <http://www.transparency.org/sourcebook/01.html>], 25.3.2002.
22. Uprava kriminalistične policije. [URL: <http://www.policija.si/si/organiziranost/ukp.html>],
5.5.2002.
23. Urad za preprečevanje korupcije. [URL: <http://www.gov.si/vrs/slo/ministrstva/urad-za-preprecevanje-korupcije.html>], 5.5.2002.
24. Vidiki korupcije v Sloveniji, gradivo za okroglo mizo o korupciji v Sloveniji. Ljubljana, februar, 2002. 50 str.
25. What TI does. [URL: http://www.transparency.org/about_ti/what_does.html], 8.4.2002.
26. Zakon o javnih naročilih – ZJN-1 (Uradni list RS, št. 39/2000).
27. Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS št. 49/92, 10/92).
28. Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93).
29. Zakon o ratifikaciji konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (Uradni list RS, MP, št. 1- 1/2001 RS 1/2001).

PRILOGE

PRILOGA 1: Indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin

PRILOGA 2: Indeks zaznavnosti korupcije

PRILOGA 1: Indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin

Tabela 1: Indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin-BPI za leto 1999

Mesto	Država	Ocena
1.	Švedska	8,3
2.	Avstralija	8,1
	Kanada	8,1
4.	Avstrija	7,8
5.	Švica	7,7
6.	Nizozemska	7,4
7.	Velika Britanija	7,2
8.	Belgija	6,8
9.	Nemčija	6,2
	ZDA	6,2
11.	Singapur	5,7
12.	Španija	5,3
13.	Francija	5,2
14.	Japonska	5,1
15.	Malezija	3,9
16.	Italija	3,7
17.	Tajvan	3,5
18.	Južna Koreja	3,4
19.	Kitajska (vključno s Hong Kongom)	3,1

Vir: Bribe Payers Index, 2002

Države se ocenjuje s točkami od 0 do 10, in sicer 10 pomeni, da v državi ni znakov korupcije, 0 pa predstavlja visoko stopnjo korupcije v državi.

PRILOGA 2: Indeks zaznavnosti korupcije

Tabela 2: Indeks zaznavnosti korupcije – CPI v letih 1999, 2000 in 2001

Mesto	Država	CPI 1999	Mesto	Država	CPI 2000	Mesto	Država	CPI 2001
1.	Danska	10,0	1.	Finska	10,0	1.	Finska	9,9
2.	Finska	9,8	2.	Danska	9,8	2.	Danska	9,5
3.	Nova Zelandija	9,4	3.	Nova Zelandija	9,4	3.	Nova Zelandija	9,4
	Švedska	9,4		Švedska	9,4	4.	Islandija	9,2
5.	Kanada	9,2	5.	Kanada	9,2		Singapur	9,2
	Islandija	9,2	6.	Islandija	9,1	6.	Švedska	9,0
7.	Singapur	9,1		Norveška	9,1	7.	Kanada	8,9
8.	Nizozemska	9,0		Singapur	9,1	8.	Nizozemska	8,8
9.	Norveška	8,9	9.	Nizozemska	8,9	9.	Luksemburg	8,7
	Švica	8,9	10.	Velika Britanija	8,7	10.	Norveška	8,6
11.	Luksemburg	8,8	11.	Luksemburg	8,6	11.	Avstralija	8,5
12.	Avstralija	8,7		Švica	8,6	12.	Švica	8,4
13.	Velika Britanija	8,6	13.	Avstralija	8,3	13.	Velika Britanija	8,3
14.	Nemčija	8,0	14.	ZDA	7,8	14.	Hong Kong	7,9
15.	Hong Kong	7,7	15.	Avstrija	7,7	15.	Avstrija	7,8
	Irska	7,7		Hong Kong	7,7	16.	Izrael	7,6
17.	Avstrija	7,6	17.	Nemčija	7,6		ZDA	7,6
18.	ZDA	7,5	18.	Čile	7,4	18.	Čile	7,5
19.	Čile	6,9	19.	Irska	7,2		Irska	7,5
20.	Izrael	6,8	20.	Španija	7,0	20.	Nemčija	7,4
21.	Portugalska	6,7	21.	Francija	6,7	21.	Japonska	7,1
22.	Francija	6,6	22.	Izrael	6,6	22.	Španija	7,0
	Španija	6,6	23.	Japonska	6,4	23.	Francija	6,7
24.	Botsvana	6,1		Portugalska	6,4	24.	Belgija	6,6
25.	Slovenija	6,0	25.	Belgija	6,1	25.	Portugalska	6,3
	Japonska	6,0	26.	Botsvana	6,0	26.	Botsvana	6,0
27.	Estonija	5,7	27.	Estonija	5,7	27.	Tajvan	5,9
28.	Tajvan	5,6	28.	Slovenija	5,5	28.	Estonija	5,6
29.	Belgija	5,3		Tajvan	5,5	29.	Italija	5,5
	Namibija	5,3	30.	Kostarika	5,4	30.	Namibija	5,4
31.	Madžarska	5,2		Namibija	5,4	31.	Madžarska	5,3
32.	Kostarika	5,1	32.	Madžarska	5,2		Trinidad in Tobago	5,3
	Malezija	5,1		Tunizija	5,2		Tunizija	5,3
34.	Južna Afrika	5,0	34.	Južna Afrika	5,0	34.	Slovenija	5,2
	Tunizija	5,0	35.	Grčija	4,9	35.	Urugvaj	5,1
36.	Grčija	4,9	36.	Malezija	4,8	36.	Malezija	5,0
	Mauritius	4,9	37.	Mauritius	4,7	37.	Jordanija	4,9

38.	Italija	4,7		Maroko	4,7	38.	Litva	4,8
39.	Češka	4,6	39.	Italija	4,6		Južna Afrika	4,8
40.	Peru	4,5		Jordanija	4,6	40.	Kostarika	4,5
41.	Jordanija	4,4	41.	Peru	4,4		Mauritius	4,5
43.	Urugvaj	4,4	42.	Češka	4,3	42.	Grčija	4,2
	Mongolija	4,3	43.	Belorusija	4,1		Južna Koreja	4,2
44.	Poljska	4,2		Salvador	4,1	44.	Peru	4,1
45.	Braziliya	4,1		Litva	4,1		Poljska	4,1
	Malavi	4,1		Malavi	4,1	46.	Braziliya	4,0
	Maroko	4,1		Poljska	4,1	47.	Bolgariya	3,9
	Zimbabve	4,1	48.	Južna Koreja	4,0		Hrvaška	3,9
49.	Salvador	3,9	49.	Braziliya	3,9		Češka	3,9
50.	Jamajka	3,8	50.	Turčija	3,8	50.	Kolumbija	3,8
	Litva	3,8	51.	Hrvaška	3,7	51.	Mehika	3,7
	Južna Koreja	3,8	52.	Argentina	3,5		Panama	3,7
53.	Slovaška	3,7		Bolgariya	3,5		Slovaška	3,7
54.	Filipini	3,6		Gana	3,5	54.	Egipt	3,6
	Turčija	3,6		Senegal	3,5		Salvador	3,6
56.	Mozambik	3,5		Slovaška	3,5		Turčija	3,6
	Zambija	3,5	57.	Latvija	3,4	57.	Argentina	3,5
58.	Belorusija	3,4		Zambija	3,4		Kitajska	3,5
	Kitajska	3,4	59.	Mehika	3,3	59.	Gana	3,4
	Latvija	3,4	60.	Kolumbija	3,2		Latvija	3,4
	Mehika	3,4		Etiopija	3,2	61.	Malavi	3,2
	Senegal	3,4		Tajska	3,2		Tajska	3,2
63.	Bolgariya	3,3	63.	Kitajska	3,1	63.	Dominikanska republika	3,1
	Egipt	3,3		Egipt	3,1		Moldavija	3,1
	Gana	3,3	65.	Burkina Faso	3,0	65.	Gvatemala	2,9
	Makedonija	3,3		Kazahstan	3,0		Filipini	2,9
	Romunija	3,3		Zimbabve	3,0		Senegal	2,9
68.	Gvatemala	3,2	68.	Romunija	2,9		Zimbabve	2,9
	Tajska	3,2	69.	Indija	2,8	69.	Romunija	2,8
70.	Nikaragva	3,1		Filipini	2,8		Venezuela	2,8
71.	Argentina	3,0	71.	Bolivija	2,7	71.	Honduras	2,7
72.	Kolumbija	2,9		Slonokoščena obala	2,7		Indija	2,7
	Indija	2,9		Venezuela	2,7		Kazahstan	2,7
74.	Hrvaška	2,7	74.	Ekvador	2,6		Uzbekistan	2,7
75.	Slonokoščena obala	2,6		Moldavija	2,6	75.	Vietnam	2,6
	Moldavija	2,6	76.	Armenija	2,5		Zambija	2,6
	Ukrajina	2,6		Tanzanija	2,5	77.	Slonokoščena obala	2,4
	Venezuela	2,6		Vietnam	2,5		Nikaragva	2,4
	Vietnam	2,6	79.	Uzbekistan	2,4	79.	Ekvador	2,3
80.	Armenija	2,5	80.	Uganda	2,3		Pakistan	2,3
	Bolivija	2,5	81.	Mozambik	2,2		Rusija	2,3

82.	Ekvador	2,4	82.	Kenija	2,1	82.	Tanzanija	2,2
	Rusija	2,4		Rusija	2,1	83.	Ukrajina	2,1
84.	Albanija	2,3	84.	Kamerun	2,0	84.	Azerbejdžan	2,0
	Gruzija	2,3	85.	Angola	1,7		Bolivija	2,0
	Kazahstan	2,3		Indonezija	1,7		Kamerun	2,0
87.	Kirgizistan	2,2	87.	Azerbejdžan	1,5		Kenija	2,0
	Pakistan	2,2		Ukrajina	1,5	88.	Indonezija	1,9
	Uganda	2,2	89.	Jugoslavija	1,3		Uganda	1,9
90.	Kenija	2,0	90.	Nigerija	1,2	90.	Nigerija	1,0
	Paragvaj	2,0				91.	Bangladeš	0,4
	Jugoslavija	2,0						
93.	Tanzanija	1,9						
94.	Honduras	1,8						
	Uzbekistan	1,8						
96.	Azerbejdžan	1,7						
	Indonezija	1,7						
98.	Nigerija	1,6						
99.	Kamerun	1,5						

Vir: The Corruption Perceptions Index, 2002