



TEMATSKI INFORMATIVNI PREGLED V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA

BOJ PROTI KORUPCIJI

1. UVOD

Korupcija upočasnjuje gospodarsko rast. Ker preusmerja vire z ekonomsko produktivnih rezultatov, ogroža učinkovitost javne porabe. Poleg tega ogroža vzdržnost javnih proračunov in zmanjšuje javna sredstva za naložbe, zlasti kadar so javni viri omejeni. V primeru primanjkljaja imajo stroški servisiranja tistega dela dolga, ki je nastal zaradi korupcije, dodaten dolgoročni učinek na javno blagajno.

Po ocenah zgolj korupcija stane gospodarstvo EU 120 milijard EUR na leto, kar je le malo manj od letnega proračuna Evropske unije.¹ Ker se korupcija in nizke stopnje vključujoče rasti medsebojno krepijo, je boj proti korupciji ključen za trajnost strukturnih reform. Širša javnost in podjetja pričakujejo, da bodo EU in države članice varovale gospodarstvo pred organiziranim kriminalom, finančnimi in davčnimi goljufijami, pranjem denarja in korupcijo.

V poslovnem okolju korupcija ustvarja negotovost, upočasnjuje postopke in

¹ Skupnih gospodarskih stroškov korupcije ni enostavno izračunati. Navedeni znesek temelji na ocenah specializiranih institucij in organov, kot so Mednarodna gospodarska zbornica, organizacija Transparency International, pobuda ZN za globalni dogovor in Svetovni gospodarski forum, ter na podatkih publikacije „Clean Business is Good Business“ iz leta 2009. Po teh ocenah naj bi korupcija znašala 5 % svetovnega BDP.

lahko povzroča dodatne stroške. Neka lokacija tako postane manj privlačna za poslovanje, s tem se zmanjšajo zasebne naložbe in konkurenčnost, gospodarstvo pa ne more izpolniti svojega potenciala. Poleg tega korupcija odvrača davkoplačevalce od plačevanja davkov. Vse navedeno skupaj ima posredni učinek na finance javnega sektorja, pri čemer se zmanjšajo prihodki od davkov in dodatno omeji sposobnost javnega sektorja za naložbe.

Če je zaradi koruptivnih praks na voljo manj virov, lahko to škodi socialni zaščiti in javnim storitvam, saj se zmanjša razpoložljiv proračun, oviran pa je tudi pravičen dostop do javnih storitev². Korupcija sčasoma utrdi in poglobi družbene neenakosti ter zmanjša zaupanje v državo, institucije in vlade. V skrajnih primerih lahko ogrozi samo demokracijo.

Dejanskih socialnih stroškov korupcije ni mogoče izmeriti zgolj na podlagi zneska plačanih podkupnin ali preusmerjenih javnih sredstev. Vključujejo tudi izgubo proizvodnje zaradi neustreznega razporejanja sredstev, izkrivljanja spodbud in drugih neučinkovitosti, ki jih povzroči korupcija. Korupcija lahko povzroči tudi škodljive vplive na porazdelitev dohodka in spodbudi neupoštevanje varstva okolja. Najpomembneje pa je, da korupcija spodkopava zaupanje v legitimne institucije, saj zmanjšuje njihovo

² Gupta idr. (2002), Olken (2006).

sposobnost za zagotavljanje ustreznih javnih storitev in spodbudnega okolja za razvoj zasebnega sektorja. V skrajnih primerih lahko vključuje delegitimacijo države, kar povzroči politično in gospodarsko nestabilnost. Negotovost, ki zato nastane, odvrta zasebna podjetja od tega, da bi se zavezala dolgoročni razvojni strategiji, kar oteži doseganje trajnostnega razvoja.

Vir: OECD (2013), „Issues Paper on Corruption and Economic Growth“ (Dokument o vprašanjih korupcije in gospodarske rasti).

Nasprotno pa se zaradi večje preglednosti in integritete v javnem sektorju priložnosti za korupcijo zmanjšajo. To pomeni večjo konkurenčnost, učinkovitejše pobiranje davkov, učinkovitejšo javno porabo in utrditev pravne države. Konkurenca na trgu blaga in storitev se zato izboljša, saj se zmanjšajo ovire za trgovino in naložbe.

V skladu s splošno sprejeto opredelitvijo je korupcija „zloraba moči za pridobitev zasebne koristi“. Čeprav to zajema tudi zasebni sektor³, na splošno velja, da korupcija zajema zlorabo položaja v javni upravi ali povezav z njo za pridobitev neupravičenih koristi zase ali za tretjo stran. Velika korupcija vključuje interakcije med višjimi funkcionarji nacionalnih in lokalnih uprav, najvišjimi uradniki političnih strank in izvoljenimi politikami ter interesi zasebnega sektorja. Mala korupcija se pojavi pri interakciji med nižjimi funkcionarji javne uprave in posameznimi državljanji.

Nujni pogoj za učinkovito dolgoročno nacionalno reformo je resnična politična volja. To pomeni ozaveščenost o težavah s korupcijo na politični ravni, prednostno razvrščanje virov za okrepitev protikorupcijskih politik, določitev jasnih in konkretnih ciljev ter ustvarjanje splošnega ozračja politične odgovornosti. Ukrepi za zmanjšanje korupcije, nasprotij interesov in favoriziranja morajo biti povezani s korenito

³ Glej Okvirni sklep Sveta 2003/568/PNZ z dne 22. julija 2003 o boju proti korupciji v zasebnem sektorju.

strukturno in kulturno spremembo v javnih organih in širši družbi, namesto da se zgolj sprejme zakonodaja in zagotavlja njeno formalistično izpolnjevanje. Protikorupcijska zakonodaja je sicer nujna, vendar je ključni izziv predvsem njeno izvajanje. Korupcija lahko vpliva na nacionalne politike in sredstva ter politike in sredstva EU. To se upošteva tudi v Pogodbi o delovanju Evropske unije, v kateri je korupcija opredeljena kot področje kriminala, na katerem je morda potreben skupen boj EU⁴.

Komisija je poleg večjega poudarka na korupciji v poročilih in priporočilih v okviru evropskega semestra prizadevanja za reforme v državah članicah podprla tudi z objavo Poročila o boju proti korupciji v EU⁵ ter organizacijo delavnic za izmenjavo izkušenj⁶ po vsej EU za strokovnjake na ustreznih področjih. Zbirka orodij za kakovost javne uprave, ki vključuje skoraj 170 študij primerov, strokovnim delavcem pomaga spodbujati integriteto⁷.

Številni vidiki, ki so prav tako pomembni za korupcijo, kot so javna uprava in učinkoviti pravosodni sistemi, so obravnavani v [ločenih informativnih pregledih](#).

Ta informativni pregled je strukturiran na naslednji način: oddelek 2 vsebuje pregled sedanjega stanja boja proti korupciji v državah članicah EU ter ključne izzive v zvezi z njim, v oddelku 3 je proučenih več vzvodov politike za obravnavo teh izzivov, oddelek 4 pa

⁴ Člen 83 PDEU

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:12008E083>.

⁵ Poročilo o boju proti korupciji v EU, na voljo na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>.

⁶ Delavnice za izmenjavo izkušenj z bojem proti korupciji, na voljo na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Zbirka orodij za kakovost javne uprave, na voljo na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

vsebuje nekaj primerov dobre prakse v državah članicah.

2. KLJUČNI IZZIVI

Korupcija je zapleten pojav z gospodarsko, socialno, politično in kulturno razsežnostjo. Učinkovit odziv politike mora temeljiti na dokazih o njeni pogostosti in oblikah v posamezni državi, razmerah, v katerih se lahko pojavi, ter institucionalnih in drugih spodbudah, ki se lahko uporabijo za boj proti korupciji. Boja proti korupciji ni mogoče skrbiti na standardni nabor univerzalnih ukrepov. Ne glede na to morajo biti za učinkovit odziv na voljo orodja za preprečevanje, odkrivanje, zatiranje in sankcioniranje korupcije.

2.1. Merjenje korupcije

Za oblikovanje strategije za boj proti korupciji sta ključna razumevanje stopnje korupcije in oblik, v katerih se pojavlja v posamezni državi, ter opredelitev sektorjev z visokim tveganjem in dejavnikov, ki ga spodbujajo. Vendar je zbiranje verodostojnih podatkov o stopnjah korupcije poseben izziv, saj korupcija najbolj cveti takrat, ko ostane skrita. Uradni statistični podatki o kaznivih dejanjih korupcije, primerljivi med državami, so redki. Komisija je z raziskovalno zbirko statističnih podatkov na ravni EU⁸ leta 2015 pokazala, da so med državami članicami številne razlike glede opredelitve kaznivih dejanj, razpoložljivih kazalnikov in metodologije za evidentiranje podatkov.

Merjenje korupcije je zapletena naloga. Korupcija se razlikuje od večine vidikov, ki označujejo zdravje in bogastvo nekega gospodarstva ter se lahko izmerijo na podlagi objektivnih ekonometričnih kazalnikov. Čeprav je stanje mogoče

oceniti, običajno ni mogoče količinsko opredeliti celotnega obsega težave.

Zato se kvantitativne ocene zanašajo na vzorčne raziskave izkušenj s korupcijo, združene s strokovnimi ocenami na podlagi raziskav. Tradicionalno se te strokovne ocene uporabljajo z analizami sistemskih značilnosti, ki vplivajo na korupcijska tveganja, ali ukrepov za zaščito pred takimi tveganji, uvedenih v različnih okoljih. Pomemben kazalnik razširjenosti problema v nekem obdobju zagotavljajo tudi raziskave mnenj o zaznavanju. Če se podjetjem ali širši javnosti zdi korupcija razširjena, lahko to samo po sebi precej ovira naložbe in poveča vplive korupcije na gospodarstvo⁹.

Po podatkih raziskave Flash Eurobarometer iz leta 2015 z naslovom *Odnos podjetij do korupcije v EU*¹⁰:

- 40 % podjetij v EU pravi, da jim korupcija povzroča težave pri poslovanju;
- 71 % podjetij pravi, da je korupcija v njihovi državi razširjena;
- 44 % anketirancev pravi, da so politične zveze edini način, kako uspeli v poslu;
- 34 % podjetij, ki so v zadnjih treh letih sodelovala pri javnih razpisih ali postopkih javnega naročanja, je menilo, da niso bila izbrana zaradi korupcije;

⁹ Rezultati nedavnih raziskav kažejo, da je zaznavanje korupcije usklajeno z dejanskimi izkušnjami s korupcijo. Charon, Nicholas, 2015, „[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)“ (Ali pri ukrepih na področju korupcije obstaja težava z zaznavanjem? Ocena odnosa med izkušnjami s korupcijo in zaznavanjem korupcije med državljanji in strokovnjaki), *European Political Science Review*, zvezek 8, izdaja 1; februar 2016, str. 147–171.

¹⁰ Raziskava Flash Eurobarometer iz leta 2015 z naslovom *Odnos podjetij do korupcije v EU*, na voljo na spletnem naslovu http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

- 68 % podjetij se strinja, da favoriziranje in korupcija ovirata poslovno konkurenco v njihovi državi;

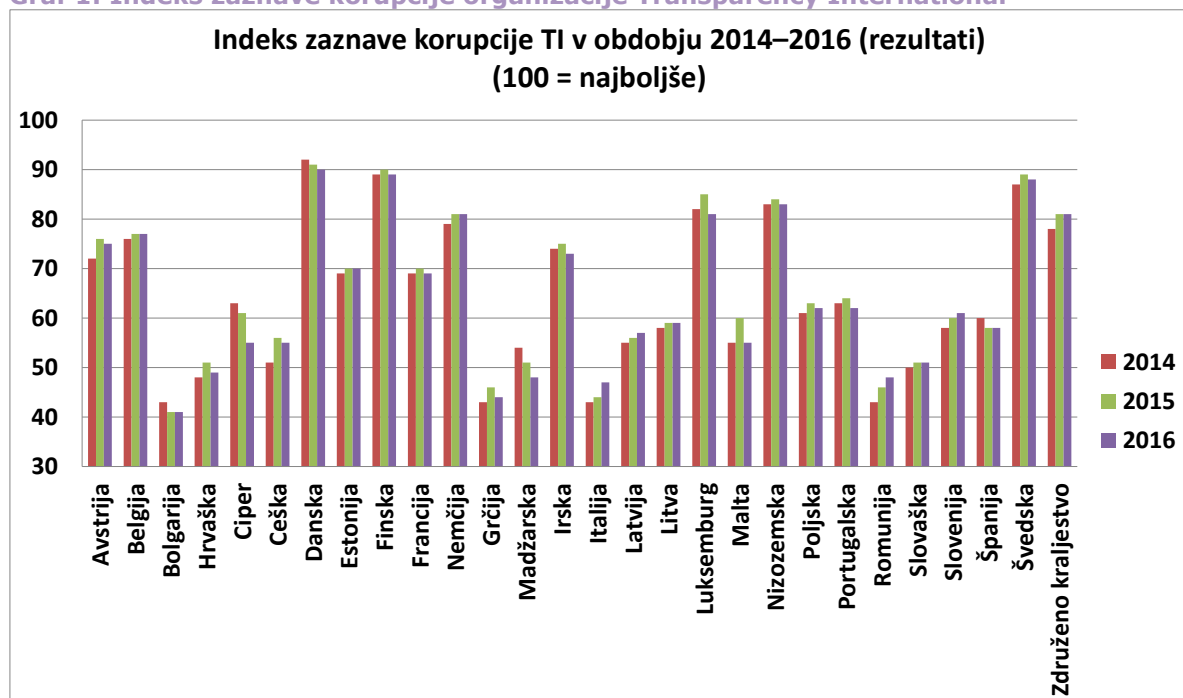
V primerjavi z letom 2013 se je zaznavanje stopnje korupcije na ravni EU v povprečju nekoliko izboljšalo (npr. zdaj 71 % podjetij meni, da je korupcija razširjena, leta 2013 pa jih je tako menilo 75 %). Na ravni posameznih držav članic se rezultati zelo razlikujejo. Splošni trend kaže, da podjetja korupcijo pogosteje zaznavajo in doživljajo v Južni in Vzhodni Evropi kot v Severni in Zahodni Evropi.

Rezultati so večinoma povezani s tistimi iz drugih splošno razširjenih sestavljenih indeksov.

- v 4 % podjetij so dejali, da se je v zadnjih 12 mesecih od njih zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine za pridobitev nekaterih javnih storitev ali dovoljenj.

Eden od takih pogosto navedenih svetovnih indeksov je indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International¹¹, pri izračunu katerega se uporablja 12 virov podatkov enajstih institucij, ki zajemajo zaznave korupcije v preteklih dveh letih. Drug pogosto uporabljen indeks je kazalnik „obvladovanja korupcije“, ki ga pripravlja Svetovna banka v okviru svojih kazalnikov svetovnega upravljanja. Ti kazalniki temeljijo na več sto spremenljivkah o zaznavanju upravljanja, pridobljenih iz 31 različnih virov podatkov¹². Nedavni rezultati teh dveh raziskav za države članice EU so prikazani na grafih v nadaljevanju.

Graf 1: Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International



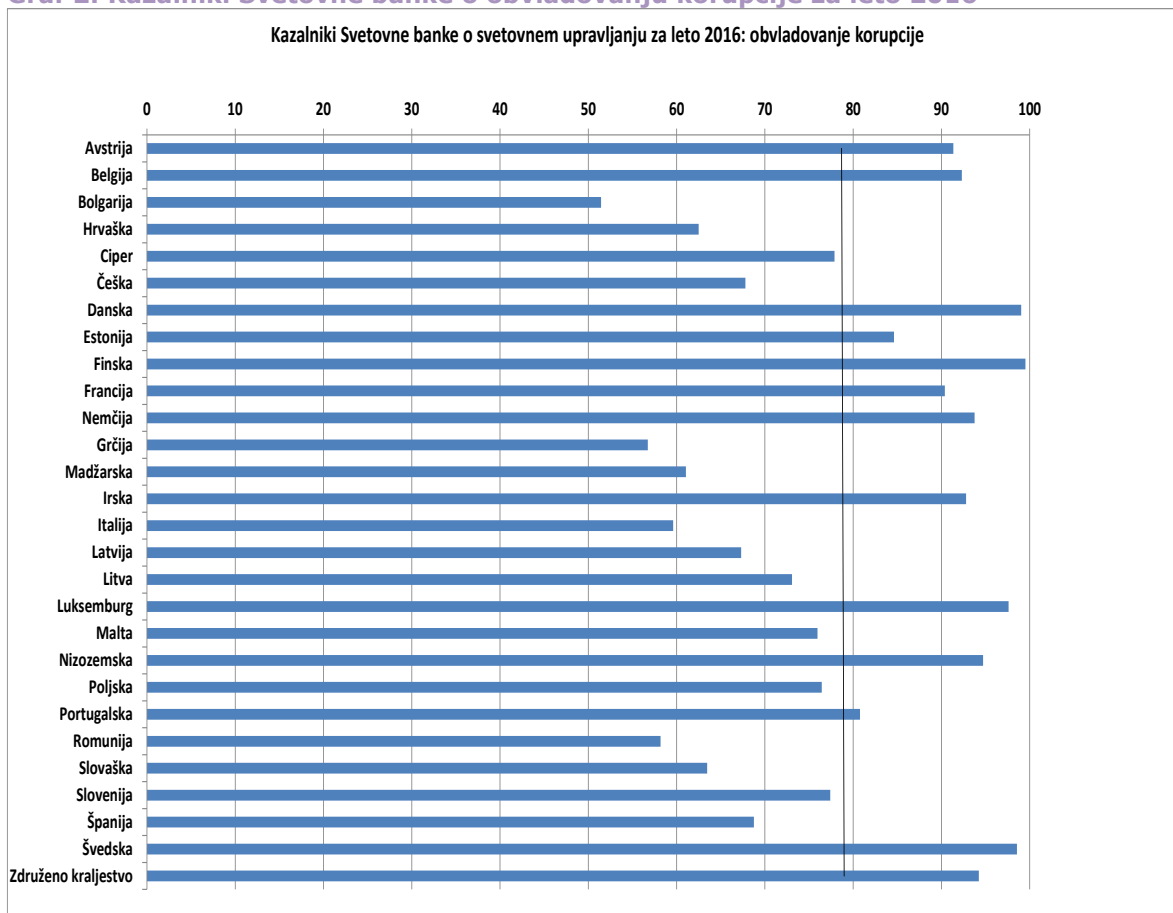
Vir: Transparency International¹³.

¹¹ Indeks zaznave korupcije, na voljo na spletnem naslovu <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹² Kazalniki svetovnega upravljanja, na voljo na spletnem naslovu <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

¹³ Indeks zaznave korupcije, na voljo na spletnem naslovu <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Graf 2: Kazalniki Svetovne banke o obvladovanju korupcije za leto 2016



Vir: kazalnik „obvladovanje korupcije“, ki je del kazalnikov Svetovne banke o svetovnem upravljanju¹⁴.

Tretja študija, ki se pogosto uporablja, je poročilo o mednarodni konkurenčnosti¹⁵. Svetovni gospodarski forum ga pripravi vsako leto, da se ugotovi stopnja produktivnosti gospodarstev po celem svetu, vključuje pa številne kazalnike, osredotočene na institucije, ki so pomembne za tveganja, povezana s korupcijo. Rezultati temeljijo na odgovorih podjetij v raziskavi mnenja izvršnih delavcev, ki se ponderirajo, da se upošteva velikost vzorca in vključijo odgovori iz preteklih dveh let¹⁶.

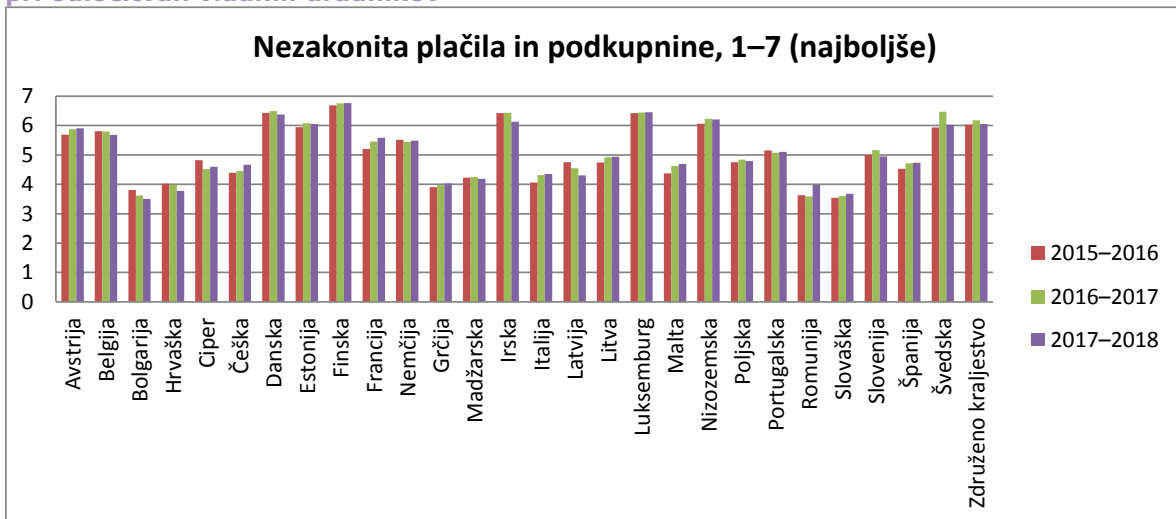
Na grafih 3, 4 in 5 so prikazani nedavni rezultati za države članice EU. Višje vrednosti izražajo razmeroma boljše stanje kot nižje vrednosti.

¹⁴ Kazalniki svetovnega upravljanja, na voljo na spletnem naslovu <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

¹⁵ Poročilo o mednarodni konkurenčnosti za obdobje 2016–2017, na voljo na spletnem naslovu <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

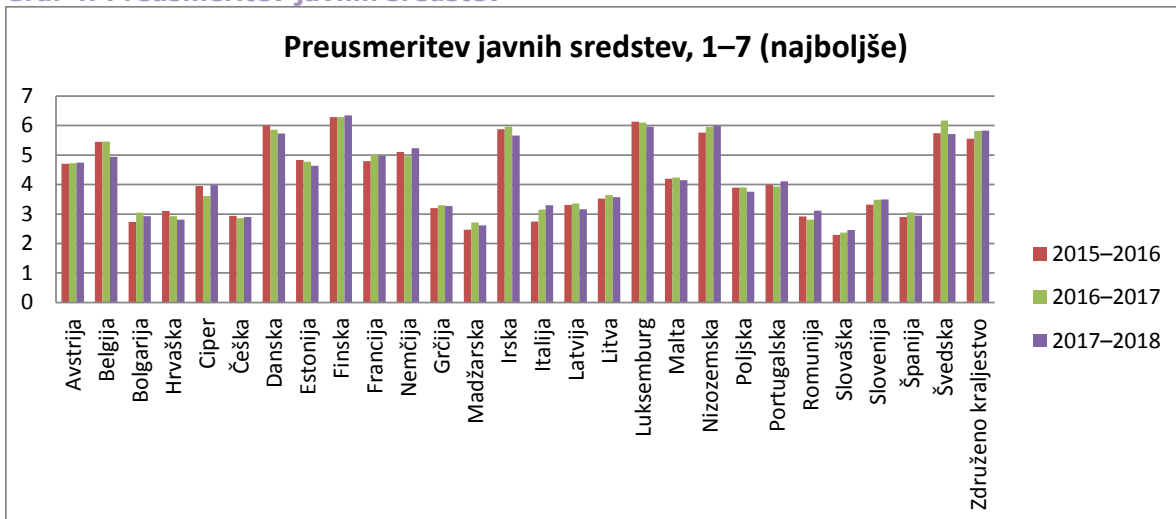
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Graf 3: Nezakonita plačila in podkupnine, preusmeritev javnih sredstev in favoriziranje pri odločitvah vladnih uradnikov



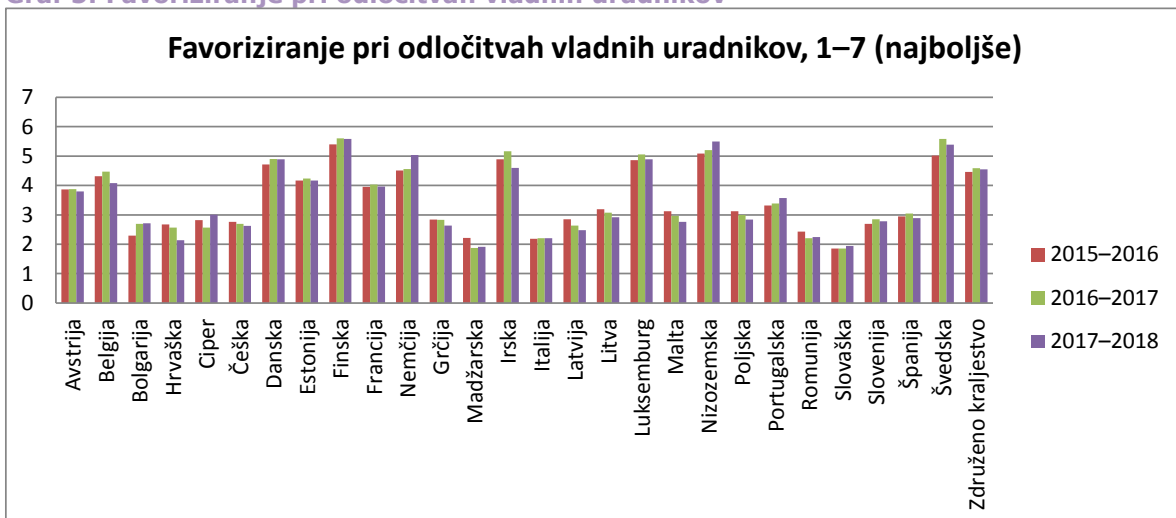
Vir: Svetovni gospodarski forum, Poročilo o mednarodni konkurenčnosti.

Graf 4: Preusmeritev javnih sredstev



Vir: Svetovni gospodarski forum, Poročilo o mednarodni konkurenčnosti.

Graf 5: Favoriziranje pri odločitvah vladnih uradnikov



Vir: Svetovni gospodarski forum, Poročilo o mednarodni konkurenčnosti.

2.2. Preprečevanje: zmanjšanje priložnosti za korupcijo

Preprečevanje je ključni steber boja proti korupciji. Številne države članice so določile posebna pravila in ustanovile posebne institucije za preprečevanje korupcije in povečanje integritete v javnem sektorju¹⁷.

Eden od ključnih izzivov za uspešnost preprečevalnih ukrepov je zagotovitev, da temeljijo na previdni diagnozi tveganj in ranljivosti. Preprečevalni ukrepi morajo biti ciljno usmerjeni v težave, ki naj bi jih odpravili, uporabljati pa se morajo, kjer so dejansko potrebni, drugače lahko postanejo zgolj birokratska dejavnost. Brez ustreznega izvajanja in nadaljnjih ukrepov bo tudi najbolj izpopolnjena strategija za preprečevanje ostala zgolj formalistična in ne bo imela večjega vpliva na stopnjo korupcije.

Drug izziv je povezan z razdrobljenostjo. Preprečevalni ukrepi pogosto ne prinašajo vidnih rezultatov, če niso del celovitega pristopa. Usposabljanje za ozaveščenost tako ne bo imelo večjega učinka, če osebje, ki se spopada z vprašanji integritete, ne bo prejelo stalnih navodil in podpore ali če usposabljanje ne bo dopolnjeno z reformami javnih služb, s katerimi se uvede zaposlovanje na podlagi sposobnosti in dosežkov ali rotiranje osebja na občutljivih položajih.

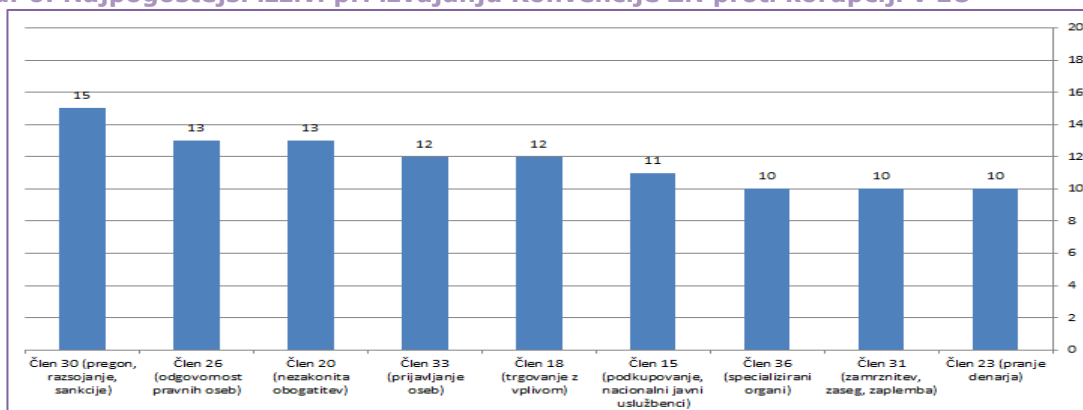
Nazadnje, pomembna je odgovornost. Zaželeni učinki preprečevalnih ukrepov morda ne bodo doseženi, če ni jasnega stališča na vrhu in če se pravila ne izvršujejo na terenu. Učinkovita strategija za preprečevanje se začne s takojšnjimi in sorazmernimi nadaljnjimi ukrepi v zvezi z incidenti, vključno z disciplinskimi postopki, kadar so potrebni, ter komunikacijo in odnosi z mediji ob upoštevanju občutljivih vidikov.

2.3. Zagotavljanje učinkovitega kazenskopravnega odziva na korupcijo

Svet Evrope, ZN in EU so določili mednarodne standarde za inkriminacijo korupcije. Številne države članice so v odziv na te standarde uvedle vsebinske zakonodajne reforme, da bi povečale učinkovitost postopkov in okrepile protikorupcijske določbe (vključno z boljšo opredelitvijo kaznivih dejanj, strožjimi sankcijami v nekaterih primerih in določbami o pospešenem postopku).

Kljub tem nenehnim prizadevanjem se nekatere države članice še naprej spopadajo z izzivi. Prvi pregled izvajanja Konvencije Združenih narodov proti korupciji v državah članicah EU kaže, da je izzivov več.

Graf 6: Najpogostejši izzivi pri izvajanju Konvencije ZN proti korupciji v EU



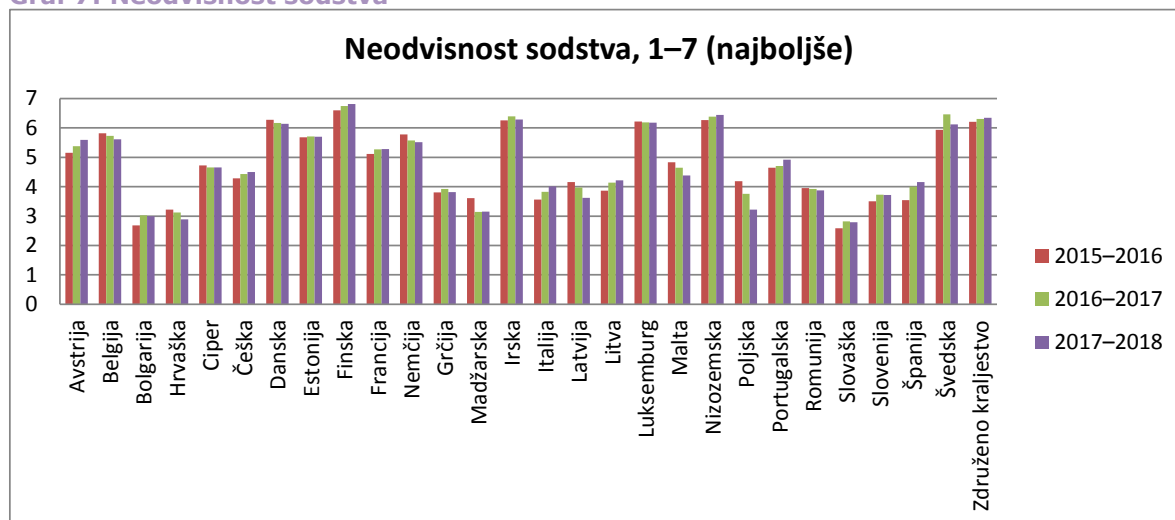
Vir: Urad Združenih narodov za droge in kriminal.

¹⁷ Druge imajo manj dodelane okvire, vendar se zaradi vzpostavljenih preprečevalnih mehanizmov, praks ali tradicij spopadajo z manjšimi korupcijskimi tveganji.

Poleg samih pravnih določb je ključno tudi, da so institucije, pristojne za njihovo izvrševanje, učinkovite in nepristranske. Pravosodni in tožilski organi ter organi kazenskega pregona morajo nujno biti neodvisni ter razpolagati s potrebnimi finančnimi sredstvi, človeškimi viri, tehnično zmogljivostjo in strokovnostjo.

V nekaterih državah članicah težave še vedno povzročajo iskanje pravega ravnotežja med privilegiji in imuniteto javnih uslužbencev ter preprečevanjem, da bi se ti uporabljali za oviranje učinkovitega preiskovanja in pregona sumov korupcije.

Graf 7: Neodvisnost sodstva



Vir: Svetovni gospodarski forum, indeks mednarodne konkurenčnosti.

Sposobnost pravosodnega sistema, da naloži odvrtačne kazenske sankcije, ima pomembno vlogo pri odvrtačanju od korupcije in je dokaz učinkovite politike ničelne tolerance do korupcije.

2.4. Izbrani sektorji politike

V tem oddelku so dodatno proučeni izzivi, povezani z dvema posebnima sektorjema: javnim naročanjem in zdravstvenim varstvom. Med drugimi področji z visokim tveganjem so še gospodarski sektorji, kot so gradbeništvo in ekstraktivne industrije. Med sektorji lokalne javne uprave, v katerih so korupcijska tveganja največja, so načrtovanje razvoja mest in povezana dovoljenja, ravnanje z odpadki in odločitve glede spremembe

Javno naročanje je pomemben del nacionalnih gospodarstev v EU (glej [ločen informativni pregled](#)). Po ocenah Komisije je skupna vrednost javnih razpisov nad mejnimi vrednostmi, določenimi v direktivah EU o javnem naročanju¹⁸, leta 2016 znašala približno 14 % BDP EU¹⁹.

Javno naročanje je zaradi ravni ustvarjenih finančnih tokov ter tesnega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem zelo dovzetno za korupcijo.

¹⁸ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju.

¹⁹ Kazalniki javnega naročanja, na voljo na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

namembnosti zemljišč.

Kot je opozorila OECD, „slabo upravljanje javnih naročil ovira konkurenčnost trga in zvišuje ceno, ki jo plača uprava za blago in storitve, kar neposredno vpliva na javne izdatke in s tem na sredstva davkoplačevalcev“²⁰.

V študiji o osmih državah članicah iz leta 2013 je bilo ugotovljeno, da so leta 2010 skupni neposredni stroški korupcije pri javnem naročanju v petih izbranih gospodarskih sektorjih znašali med 1,4 in 2,2 milijarde EUR.

Po ocenah iz nedavne študije letni stroški korupcije pri javnem naročanju v državah članicah EU znašajo 5,33 milijarde EUR²¹.

V poročilu o boju proti korupciji v EU (2014) je bilo ugotovljeno, da se zdi javno naročanje najbolj izpostavljeno korupciji v gradbenem, energetskem, prometnem in obrambnem sektorju ter sektorju zdravstvenega varstva. Primeri sodnega pregona korupcije pri javnem naročanju v državah članicah kažejo, da se težave najpogosteje pojavijo v fazi pred oddajo ponudb.

Najpogostejše prakse so med drugim:

- oblikovanje specifikacij, prilagojenih v korist nekaterim ponudnikom;
- razdelitev javnih naročil na manjša naročila zaradi izogibanja konkurenčnim postopkom;
- nasprotja interesov, ki vplivajo na uradnike za javno naročanje, pa tudi na višje uradnike javnih naročnikov;
- neupravičena uporaba izrednih postopkov ali izvzetij naročil iz objave.

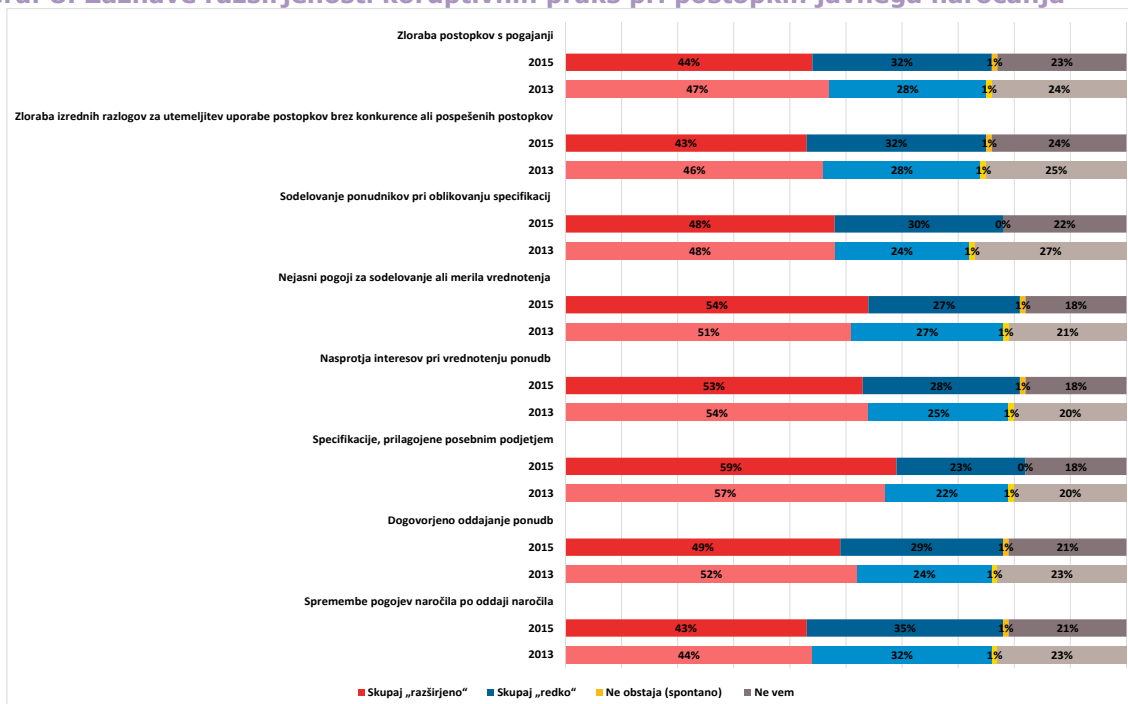
Skrbi pa povzročata tudi slabo spremljanje in preverjanje faze po oddaji naročila, zaradi katerih se lahko pojavijo prakse, kot so nezadostna utemeljitev sprememb javnih naročil, namerno spreminjanje kakovosti zahtevanih rezultatov ter plačevanje nezakonitih provizij.

Raziskava podjetij Eurobarometer iz leta 2015 potrjuje, da številna od teh vprašanj še naprej povzročajo skrbi gospodarskim subjektom v državah članicah EU.

²⁰ OECD (2009), Načela za integriteto v okviru javnih naročil, na voljo na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016) „[The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#)“ (Stroški neukrepanja na ravni EU na področju organiziranega kriminala in korupcije), RAND Europe. Študija temelji na podatkih organizacije [Quality of Government Institute](#).

Graf 8: Zaznave razširjenosti koruptivnih praks pri postopkih javnega naročanja

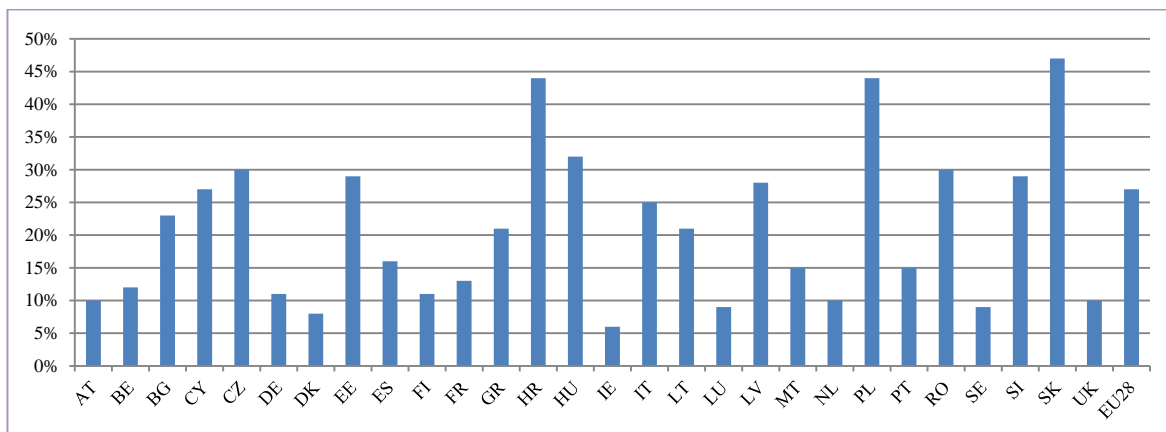


Vir: raziskava Flash Eurobarometer 428 (2015), Odnos podjetij do korupcije v EU²².

Seveda je uporaba postopkov s pogajanjem in postopkov neposredne oddaje v nekaterih okoliščinah upravičena. Vendar se v nekaterih primerih ti postopki uporabijo ravno za to, da bi se izognili obveznim konkurenčnim postopkom. V nekaterih državah članicah uporaba postopkov brez konkurence znatno presega povprečje EU.

Zaradi neupravičene uporabe postopkov s pogajanjem se lahko tveganje koruptivnih praks poveča. Tudi prejem ene same ponudbe na konkurenčnih trgih se lahko obravnava kot kazalnik morebitnih koruptivnih tveganj pri javnem naročanju, zlasti kadar ga dopolnjujejo drugi opozorilni kazalniki.

Graf 9: Delež naročil, za katera je bila oddana le ena ponudba (brez okvirnih naročil) v obdobju 2006–2017



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov iz UL/TED (Hrvaška 2013–2016, Romunija in Bolgarija 2007–2016).

²² Raziskava Flash Eurobarometer 428 (2015), Odnos podjetij do korupcije v EU, na voljo na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

2.4.1 Korupcija v zdravstvenem varstvu

Sektor zdravstvenega varstva je eden od tistih, v katerih se v nekaterih okoliščinah pojavi tveganje male korupcije v obliki neuradnih plačil za posebno obravnavo. Zdi se, da je taka korupcija razširjena v zgozlj malo državah članicah EU. Kjer pa obstaja, ima velike negativne posledice za univerzalni dostop do [zdravstvenega varstva](#). V zadnjih letih je več držav članic doseglo precejšen napredek. Nekatere so evidentirale napredek pri zmanjšanju neuradnih plačil s kombinacijo akcij za ozaveščanje, dejavnih preiskav in pregona primerov ter medijske pokritosti. Čeprav so osnovni razlogi za ta pojav zapleteni, v najbolj prizadetih državah vključujejo splošno sprejemanje podkupovanja kot uveljavljene prakse, nizke plače zdravstvenih delavcev, neučinkovite strukture upravljanja in neučinkovite nadzorne mehanizme²³. Tudi zaradi razdrobljenosti pravnega okvira lahko nastanejo vrzeli in negotovost, zaradi katerih so lahko neuradna plačila razširjena praksa.

Raziskave neposrednih izkušenj ljudi v EU s korupcijo potrjujejo to sliko, čeprav se več držav članic še naprej spopada z velikimi korupcijskimi tveganji v sektorju zdravstvenega varstva. Korupcijska tveganja v zdravstvenem varstvu se ne nanašajo samo na neuradna plačila, ampak tudi na vprašanja, kot so privilegiran dostop in dvojna praksa²⁴, neustrezno trženje, javno naročanje in potrjevanje medicinskih naprav ter javno naročanje in odobritev farmacevtskih proizvodov²⁵.

²³ Ecorys (2017), posodobljena študija o korupciji v sektorju zdravstvenega varstva, na voljo na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456.

²⁴ Dvojna praksa se nanaša na delo zdravnikov v zasebnih in javnih zdravstvenih ustanovah.

²⁵ Glej opombo 23.

3. VZVODI POLITIKE ZA REŠEVANJE IZZIVOV

Za najpomembnejši sestavini pri čim večjem zmanjšanju korupcije se štejeta **preglednost in odgovornost**²⁶. Ključna elementa v zvezi s tem sta tudi **integriteta volitev** ter pregledna in **odgovorna ureditev financiranja političnih strank**. Ključni pri odvrčanju od korupcije so **učinkovit pregon** korupcije, **poštena sojenja** ter stroga uporaba **odvračalnih kazni** za kazniva dejanja, povezana s korupcijo. Ključna dela uspešnega protikorupcijskega okvira sta učinkovita pravna **zaščita žvižgačev** ter navzočnost neodvisnih **medijev in civilne družbe**.

Kazenski pregon je treba dopolniti z zanesljivo politiko preprečevanja, ki se lahko izvaja samo v okviru izboljšane kakovosti institucij in upravljanja javnega sektorja.

Ustrezni ukrepi politike se med državami razlikujejo. Ukrepi, predstavljeni v tem oddelku, so potrebni, vendar njihov seznam ni izčrpen niti ni zagotovljeno, da bo z njimi korupcija odpravljena²⁷. Ključni pogoj za uspeh vsake politike je politična volja na vrhu, tj. pri izvoljenih politikih in imenovanih uradnikih. Poleg tega je potrebno neodvisno in nepristransko sodstvo, ki je pripravljeno in sposobno korupcijo preiskovati, preganjati in sankcionirati.

Korupcijo je mogoče zmanjšati ob dejanski spremembi kulture v javnih organih in širši družbi. Zgozlj sprejetje zakonodaje ali upravnih ukrepov sicer ne bo zadostovalo, vendar bo njihovo učinkovito in trajnostno izvajanje zagotovilo razliko v spopadanju s korupcijo. Nekatere države članice, ki so se spopadale z velikimi izzivi pri

²⁶ OECD (2013), „Issues Paper on Corruption and Economic Growth“ (Dokument o vprašanih korupcije in gospodarske rasti).

²⁷ Taki ukrepi se redno priporočajo v medsebojnih strokovnih pregledih v okviru Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji (GRECO), Konvencije ZN proti korupciji (UNCAC) in OECD.

obravnavanju korupcije, so uvedle zapletene in dodelane pravne in institucionalne okvire ter sprejele številne ciljno usmerjene strategije ali programe. Druge imajo vzpostavljene manj celovite okvire, vendar se spopadajo z manjšimi korupcijskimi tveganji. Vzrok za to so vzpostavljeni preprečevalni mehanizmi, prakse ali tradicije, na primer vključevanje dobaviteljev in prejemnikov javnih storitev ali visoke ravni preglednosti.

3.1. Uporaba preprečevalnih politik

Posebno učinkovito orodje v boju proti korupciji je preglednost. S prostim dostopom do informacij se izboljša dobro upravljanje in poveča odgovornost vlad. Na področjih s posebno velikim tveganjem, kot sta zdravstveno varstvo in javno naročanje, se lahko s takojšnjim in proaktivnim razkritjem ustreznih podatkov v jasni obliki, v kateri je mogoče podatke preprosto poiskati, priložnosti za korupcijo v veliki meri odpravijo, omogoči pa se tudi nadzor civilne družbe nad odločitvami z velikimi finančnimi posledicami.

Splošni trend izraža vse večjo nagnjenost k bolj odprti vladi in širši dostopnosti javnih podatkov. Enaindvajset držav članic EU je podpisnic Partnerstva za odprto vlado, večstranske pobude, katere namen je priskrbeti konkretne zaveze vlad za spodbujanje preglednosti, okrepitev vloge državljanov, boj proti korupciji ter uporabo novih tehnologij za okrepitev upravljanja²⁸.

Za okrepitev integritete v javni upravi, tudi s krepitvijo vidika, ki temelji na sposobnostih in dosežkih²⁹, ter izvajanjem učinkovite politike preprečevanja korupcije, je

²⁸

<http://www.opengovpartnership.org/about>

²⁹ Charron, N., Dahlström, C., in Lapuente, V., „[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)“ (Merjenje meritokracije v javnem sektorju v Evropi), *European Journal on Criminal Policy and Research*, zvezek 22, izdaja 3, 2016, str. 499–523.

potrebna obravnava vprašanj, kot so nasprotje interesov, klientelizem in favoriziranje. Samo tako je mogoče preprečiti nastanek okolja, ki omogoča prikrito trgovanje javnih in zasebnih akterjev z neprimernim vplivom.

V zapletenem svetu oblikovanja javne politike želijo javne uprave sodelovati v stalnem dialogu z zunanjimi deležniki in tako zagotoviti, da lahko vse zainteresirane strani izrazijo svoja stališča. Ker lahko dejavnosti lobiranja povečajo tveganje korupcije in ujetja regulatorja³⁰, so zaželeni mehanizmi za spremljanje takih dejavnosti in zagotovitev preglednosti, bodisi na podlagi zakonodaje bodisi s prostovoljno registracijo lobistov. Z zagotovitvijo jasnosti glede odnosa med organi in zunanjimi deležniki lahko taki mehanizmi pomagajo zmanjšati tveganje korupcije. Doslej je take ukrepe sprejelo razmeroma malo držav članic, vendar nekatere načrtujejo zakonodajo ali pravila ali razpravljajo o morebitnih novih mehanizmih.

3.2. Zanesljivi mehanizmi zunanjega in notranjega upravnega preverjanja

Pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju korupcije imajo mehanizmi preverjanja v javnih organih. Čeprav je kazenski pregon najpomembnejši pri boju proti korupciji, se je z globoko zakoreninjeno korupcijo mogoče učinkovito spopasti samo s celovitim pristopom, namenjenim okrepitvi mehanizmov preprečevanja in preverjanja na vseh ravneh javne uprave. Zanesljiva in neodvisna računsko sodišča imajo lahko pomembno vlogo pri spodbujanju protikorupcijskih reform, razvoju analiz korupcijskih tveganj in obveščanju drugih ustreznih organov o sumih korupcije. V številnih državah članicah so notranja preverjanja (zlasti na lokalni ravni) še naprej šibka in

³⁰ Ta pojem se nanaša na primere, ko državne agencije z regulativnimi pristojnostmi ne ravnajo v javnem interesu, ampak spodbujajo poslovne ali politične interese posebnih interesnih skupin, ki prevladujejo v posamezni panogi ali sektorju, v katerem agencija deluje.

neusklajena ter bi se lahko okrepila skupaj z zanesljivimi politikami preprečevanja, da bi se zagotovili otipljivi in trajnostni rezultati.

3.3. Prijava premoženja in interesov

Prijava premoženja uslužbencev na občutljivih položajih je praksa, ki prispeva k utrjevanju odgovornosti javnih uslužbencev, zagotavlja večjo preglednost in olajšuje odkrivanje morebitnih primerov nezakonite obogatitve, nasprotij interesov in nezdržljivosti, pomaga pa tudi pri odkrivanju in preiskovanju morebitnih koruptivnih praks. Učinkovit sistem za prijavo premoženja lahko prispeva k pregledni javni službi, ki uživa višje stopnje zaupanja javnosti.

Pristopi k prijavi premoženja izvoljenih funkcionarjev segajo od zahtev za prijavo precejšnje količine informacij do bolj omejenih politik prijave ali neprijave. Prijava premoženja ne pomeni samodejno objave, pri kateri je treba upoštevati tudi pravico do varstva podatkov. Nekatero državo članico, ki uporablja sisteme za prijavo premoženja, ne objavljajo vseh prijav premoženja. Vendar od javnih uslužbencev zahtevajo, naj ustreznim organom predložijo podrobne prijave premoženja. Za strokovne javne uslužbenke v nekaterih sektorjih bi bila lahko prijava premoženja način, kako se izogniti nasprotjem interesov. Pri teh različnih pristopih je mogoče opaziti splošen trend strožjih zahtev glede prijave premoženja javnih uslužbencev.

Pomemben del vsakega učinkovitega sistema za prijavo premoženja je preverjanje. V nekaterih državah članicah imajo organi, pristojni za spremljanje prijav premoženja, omejena pooblastila in orodja. V drugih je malo dokazov o dejavnem izvajanju ali izvrševanju navedenih pravil. V nekaj državah je sistem preverjanja zapleten in obremenjujoč, kar zmanjšuje njegovo učinkovitost. Malo držav članic uporablja sistem za temeljito preverjanje. V državah, ki ga uporabljajo, specializirane neodvisne protikorupcijske agencije/agencije za integriteto, ki imajo potrebna pooblastila in orodja za

preverjanje izvora premoženja zadevnih javnih uslužbencev na podlagi številnih različnih podatkovnih zbirk (davčna uprava, poslovni register itd.), izvajajo obsežna preverjanja, da bi odkrile morebitne nepravilne prijave.

3.4. Obravnavanje nasprotij interesov

Nasprotja interesov pri odločanju, dodeljevanju javnih sredstev in javnem naročanju so zlasti na lokalni ravni ponavljajoč se vzorec v številnih državah članicah. Nasprotja interesov se pojavijo, kadar javni uslužbenki ravna ali nameravajo ravnati ali dajejo vtis ravnanja v zasebno korist³¹. Zato je vprašanje nasprotja interesov vključeno na področje uporabe številnih različnih protikorupcijskih instrumentov in mehanizmov za pregled, vključno s tistimi, ki se nanašajo na Konvencijo Združenih narodov proti korupciji (UNCAC), skupino GRECO in OECD.

V EU se za nasprotja interesov uporabljajo različni predpisi in sankcije. Nekatero državo članico imajo namensko zakonodajo, ki zajema širok razpon izvoljenih in imenovanih javnih uslužbencev, pa tudi specializirane agencije, ki so pristojne za izvajanje preverjanj.

Nasprotje interesov se obravnava tudi s sektorsko zakonodajo, kot je zakonodaja na področju javnega naročanja. Raven

³¹ Svet Evrope je nasprotje interesov opredelil kot situacijo, „v kateri zasebni interes javnega uslužbenca vpliva ali se zdi, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih uradnih dolžnosti“, pri čemer zasebni interes pomeni „vsako korist zanj ali zanjo, za njegovo ali njeno družino, bližnje sorodnike, prijatelje in osebe ali organizacije, s katerimi javni uslužbenec ima ali je imel poslovne ali politične odnose“.

Vključuje tudi vsako s tem povezano finančno ali civilno odgovornost. Glej priporočilo št. R (2000) 10 Odbora ministrov državam članicam o kodeksih ravnanja za izvoljene funkcionarje, na voljo na spletnem naslovu

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

nadzora se med državami članicami razlikuje, pri čemer imajo nekatere od njih neodvisne agencije za spremljanje, druge pa etične komisije, ki poročajo parlamentu.

Tako kot v primeru prijave premoženja je za učinkovito preprečevanje nasprotij interesov ključno, da se prijave preverjajo. To zahteva ustrezno zmogljivost za spremljanje in orodja, potrebna za učinkovita preverjanja. Posebne težave se na splošno pojavljajo zaradi redkih in milih sankcij, ki se uporabljajo za izvoljene funkcionarje.

Eno od posebno tveganih področij se nanaša na mobilnost delavcev med javnim in zasebnim sektorjem. Skrbi, povezane s tem, lahko pomagajo obravnavati prepovedi opravljanja nekaterih dejavnosti med opravljanjem javne funkcije. Jasna pravila, s katerimi se obravnava „pojav vrtljivih vrat“, vključujejo obdobja mirovanja ter učinkovito izvajanje preverjanj in premestitev med sektorjema, pa tudi uporabo odvračalnih sankcij za kršitev pravil. Taka pravila so ključna za spodbujanje integritete in odpravljanje priložnosti za korupcijo.

3.5. Učinkovita zaščita žvižgačev

Zaščita žvižgačev pomaga pri preprečevanju in odkrivanju korupcije ter drugega nepravilnega ravnanja v zasebnem in javnem sektorju. V nekaterih državah članicah EU kulturne norme včasih odvrta zaposlene od tega, da bi spregovorili. Zaščita žvižgačev se ne nanaša zgolj na določitev koncepta v pravnih določbah, ampak na dolgoročno spreminjanje kulture. Kratkoročno lahko države sprejmejo in izvedejo zakonodajo, da bi jasno pokazale, da se povračilni ukrepi zoper žvižgače ne dopuščajo. Svet Evrope je leta 2014 izdal podrobno priporočilo, v katerem je določil 29 načel za zaščito žvižgačev, med njimi načelo, po katerem bi moral dokazno breme v

primeru domnevnih povračilnih ukrepov nositi delodajalec³².

Žvižgači potrebujejo pravno in psihološko pomoč. Pri izbiri med javnim ali zasebnim financiranjem za svetovalne in podporne storitve se pojavijo zapletena vprašanja o vplivu na njihovo neodvisnost. Primeri iz Združenega kraljestva in Nizozemske kažejo, da se lahko podpora zagotavlja različno. V Združenem kraljestvu ima vodilno vlogo dobrodelna organizacija Public Concern at Work, ki se financira sama. Nizozemska je pred kratkim ustanovila hišo za žvižgače („Huis voor Klokkenluiders“), ki je del nacionalnega varuha človekovih pravic ter obravnava poročila iz javnega in zasebnega sektorja, svetuje in začne preiskave prijav nepravilnega ravnanja.

Tako kot na drugih področjih je ključno izvajanje. Za nekatere države na splošno velja, da imajo dobro zakonodajo v zvezi z žvižgači, ki pa se v praksi ne izvaja zadostno³³. Ena od sklepnih ugotovitev delavnice za izmenjavo izkušenj, ki jo je Komisija organizirala leta 2015, je, da je verjetneje, da bo zakon uspešen, če se sprejme na podlagi obširne javne razprave in prizadevanja za ozaveščanje ter če ima civilna družba ključno vlogo pri takih razpravah³⁴.

³² Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev, na voljo na spletnem naslovu http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

³³ Transparency International, „Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU“ (Prijavljanje nepravilnosti v Evropi: pravne zaščite za žvižgače v EU), na voljo na spletnem naslovu

<https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Program za izmenjavo izkušenj z bojem proti korupciji, na voljo na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

3.6. Preiskovanje, pregon in sankcioniranje korupcije

Sposobnost pravosodnega sistema, da naloži odvračalne kazenske sankcije, ima pomembno vlogo pri odvrčanju in je jasen znak, da se korupcija ne dopušča.

Odpravljanje izzivov, povezanih s sposobnostjo sodstva za učinkovit pregon in kaznovanje korupcije, lahko vključuje ukrepe, povezane s postopkovnimi vprašanji ter vprašanji proračuna in kakovosti osebja. Drugi ukrepi zajemajo obravnavo pretiranih ali nejasnih pravnih določb o odvzemu imunitete in zastaralnih rokov, ki ovirajo končanje zapletenih primerov, zlasti v kombinaciji z dolgotrajnimi postopki ali neprilagodljivimi pravili o dostopu do bančnih podatkov, ki ovirajo finančne preiskave in čezmejno sodelovanje.

Vendar je ključni element za učinkovito obravnavo primerov korupcije, tudi na visokih ravneh, sposobnost sodstva, da deluje neodvisno ter v takih primerih objektivno, nepristransko in brez neprimerne vpliva zagotavlja pravico.

Dejanska in zaznana neodvisnost³⁵ sodstva vpliva tudi na splošno preprečevanje kaznivih dejanj, vključno s kaznivimi dejanji, povezanimi s korupcijo.

Integriteta v sodstvu je ključna za zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti. Korupcija se ne nanaša zgolj na odnos med sodnimi delavci in drugimi (javnimi in zasebnimi strankami, tožilci in obtoženci v kazenskih zadevah), ampak tudi na notranje odnose v sodstvu, vključno z imenovanji, dodeljevanjem primerov in poklicnimi priložnostmi. K dobremu delovanju neodvisnega sodstva veliko prispevajo jasna pričakovanja glede integritete, jasno opredeljena poklicna pot ter verodostojni postopki imenovanja, ki temeljijo na sposobnostih in dosežkih, na vseh ravneh.

³⁵ Pregled stanja na področju pravosodja v EU (2016) vključuje rezultate raziskav Eurobarometra o zaznani neodvisnosti sodstva pri posameznikih in podjetjih.

4. NAVZKRIŽNO PREVERJANJE SEDANJEGA STANJA POLITIKE

Kot pri vseh institucionalnih spremembah ali vsaki zakonodaji se lahko pojavijo nekatere proračunske posledice v smislu (večinoma človeških) virov, pa tudi kratkoročni stroški, na primer za nove informacijske sisteme. S strukturnimi in zakonodajnimi spremembami se večinoma zagotovijo srednje- in dolgoročni rezultati, pri čemer po ocenah dolgoročne koristi precej presegajo vse morebitne kratkoročne stroške. Politike za zmanjšanje korupcije koristijo dinamičnim in konkurenčnim podjetjem, davkoplačevalcem in družbi na splošno, poleg tega pa se z njimi omejuje priložnosti za zlorabo zaradi posebnih interesov.

Naslednji primeri iz držav članic ponazarjajo različne politike, ki so bile izvedene ali se izvajajo. Čeprav univerzalne rešitve problema korupcije ni, bi bilo treba te kratke primere obravnavati kot študije primerov tega, kaj je mogoče doseči z zadostno politično voljo in upoštevanjem tehničnih podrobnosti.

Dejavno spodbujanje integritete javnega sektorja na Nizozemskem

V nizozemski javni upravi se dejavno spodbujajo integriteta, preglednost in odgovornost. Urad za spodbujanje integritete javnega sektorja (BIOS), ki ga je ustanovilo ministrstvo za notranje zadeve in zadeve kraljestva, je neodvisen inštitut, ki spodbuja in podpira javni sektor pri načrtovanju in izvajanju politik integritete.

Poleg tega številna nizozemska mesta in skupnosti izvajajo lokalno politiko integritete, ki je izboljšala odkrivanje primerov, povezanih z integriteto. Lokalne politike integritete so se v zadnjih 20 letih razvile in postale sestavni del lokalne uprave.

Sistem za prijavo premoženja in interesov v Romuniji

V Romuniji je bila leta 2007 ustanovljena nacionalna agencija za integriteto (ANI), da bi preverjala prijave premoženja,

morebitne nezdržljivosti in nasprotja interesov nosilcev javnih funkcij. Agencija je začela delovati leta 2008. Vzpostavitev funkcionalne agencije je bila naporna, vendar sta se zaradi velikih prizadevanj razvili in utrdili institucionalna zmogljivost agencije ter dosledna sodna praksa sodišč. Agencija ANI dosega dosledne rezultate na področju preiskav, ugotovitev/napotitev in sankcij. Poleg tega je vzpostavila javni portal, na katerem so objavljene vse prijave premoženja in interesov, ki so jih predložili nosilci javnih funkcij, kar pomeni pomemben ukrep za preglednost. Agencija letno obravnava skupno več kot pol milijona prijav. Sprejeti so bili tudi ukrepi za zagotovitev smernic o nezdržljivostih in nasprotjih interesov ter pripravi prijav premoženja in interesov, pa tudi za usposabljanje kontaktnih točk v javnih institucijah, da bi se izboljšale ozaveščenost ter učinkovitost in točnost postopka predložitve prijav.

Zaščita žvižgačev na Irskem in v Združenem kraljestvu

Zakon Združenega kraljestva o razkritju javnih informacij iz leta 1998 se splošno priznava kot eden prvih v EU³⁶. Namen zakona je varovati javni interes z zaščito posameznikov, ki razkrijejo nepravilno ravnanje na delovnem mestu, kar ni omejeno zgolj na korupcijo. Zakon Združenega kraljestva je dober model še z enega vidika, saj določa postopni pristop, v skladu s katerim se najprej spodbujajo notranja poročila ali poročila regulatorjem, kadar je to mogoče, kadar je to upravičeno, pa so dovoljena tudi obsežnejša razkritja. Za zunanje razkritje se zahteva višja stopnja utemeljitve.

Zakon Irske o zaščitenih razkritjih iz leta 2014 temelji na sistemu Združenega kraljestva in ga nadgrajuje z zahtevo, da organi javnega sektorja uvedejo politike

za prijavo nepravilnosti, ki izpolnjujejo zahteve zakona. Uporablja se za zaposlene v javnem in zasebnem sektorju, pogodbene izvajalce, udeležence usposabljanja, osebje agencij, nekdanje zaposlene in iskalce zaposlitve. Medtem ko zakoni v drugih državah določajo, da morajo žvižgači dokazati, da ravnajo v „dobri veri“ ali „javnem interesu“, na Irskem motivacija za razkritje ni pomembna. Določbe spodbujajo vse zgoraj navedene kategorije posameznikov k sporočanju nepravilnega ravnanja in olajšujejo obrambo žvižgačev. Za tiste, ki zaradi zaščitenega razkritja izgubijo zaposlitev, je na voljo začasna pomoč. Irski zakon določa tudi neodvisnega „prejemnika razkritij“, tj. dejavnega ali upokojenega sodnika, ki sprejema razkritja z zelo občutljivimi informacijami.

Preglednost ter uporaba odprtih podatkov in elektronskega javnega naročanja za preprečevanje in odkrivanje korupcije na Hrvaškem, v Estoniji, na Portugalskem in v Sloveniji

Redno in sistematično zbiranje, spremljanje in objavljanje celovitih podatkov o javnih naročilih omogoča večjo preglednost in pomaga preprečevati korupcijo.

Spletna aplikacija „Supervizor“, ki jo je vzpostavila Komisija za preprečevanje korupcije, zagotavlja informacije o poslovnih transakcijah številnih različnih javnih organov, vsebuje pa podatke o pogodbenih strankah, največjih prejemnikih, povezanih pravnih subjektih ter datumih, zneskih in namenu transakcij. Zagotavlja pregled nad povprečno 4,7 milijarde EUR na leto, ki jih javni sektor porabi za blago in storitve. Poleg tega vsebuje podrobnosti o upravnih in nadzornih odborih vseh državnih podjetij in podjetij pod državnim nadzorom ter njihova letna poročila. Ta sistem za preglednost olajšuje odkrivanje nepravilnosti pri javnih naročilih in odhodkih.

Portugalska uporablja nacionalni spletni portal BASE za centralizacijo informacij o javnem naročanju. Na BASE se iz elektronske izdaje Uradnega lista

³⁶ Za več informacij glej zbirko orodij za kakovost javne uprave, str. 139, na voljo na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

Portugalske in certificiranih elektronskih platform vnašajo podatki o odprtih in omejenih postopkih pred oddajo naročil. Vsi javni naročniki uporabljajo namenski del portala za evidentiranje podatkov o naročilih, samostojno nalaganje naročil in evidentiranje informacij o njihovi izvedbi. Med letoma 2008 in 2011 so bila na portalu BASE objavljena samo naročila, povezana z neposrednimi oddajami. Od januarja 2012 je treba na njem objavljati vsa naročila, oddana na podlagi vseh vrst postopkov, za katera se uporablja kodeks o javnih naročilih. Objavljajo se tudi informacije o izvedbi javnih naročil.

Marca 2013 je lokalna nevladna organizacija na Hrvaškem uvedla spletni portal in elektronsko zbirko podatkov o javnih naročilih. V podatkovni zbirki so združene informacije o izvajanju postopkov za oddajo javnih naročil in podjetjih, ki sodelujejo pri takih postopkih. Podatkovna zbirka je javnosti na voljo brezplačno. Poleg tega vsebuje informacije o premoženju in interesih javnih uslužbencev v skladu s pravili o prijavi premoženja. Taki združeni podatki omogočajo izvajanje navzkrižnih preverjanj.

Pregon čezmejnega podkupovanja v Združenem kraljestvu

Države članice, ki znotraj svojih meja učinkovito obravnavajo korupcijo, se pogosto spopadajo z izzivi zaradi ravnanja svojih podjetij v tujini, predvsem v državah, kjer so koruptivne prakse splošno razširjene.

Zakon Združenega kraljestva o podkupovanju iz leta 2010 zagotavlja pravni okvir, ki presega zahteve Konvencije OECD o boju proti podkupovanju. Organi so objavili tudi smernice³⁷, da bi podjetjem pomagali pri prilagajanju zakonu o podkupovanju iz leta 2010.

³⁷ „Serious Fraud Office Guidelines“ (Smernice urada za resne goljufije), na voljo na spletnem naslovu <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

Zlasti je bila z zakonom o podkupovanju iz leta 2010 uvedena stroga odgovornost podjetja, ki povezanim osebam ne prepreči dajanja podkupnin v imenu podjetja za pridobitev ali ohranitev poslovne ali povezane koristi. Poslovne organizacije torej storijo kaznivo dejanje opustitve preprečevanja podkupovanja, če zaposleni ali druge povezane osebe storijo kazniva dejanja podkupovanja. Če je imela poslovna organizacija vzpostavljene ustrezne postopke, se lahko nanje sklicuje pri svoji obrambi. Ker zakon tako odločno spodbuja podjetja k preprečevanju podkupovanja, se šteje, da je učinkovit odvračalni dejavnik, zaradi njega pa so podjetja sprejela celovite postopke preprečevanja.

Urad Združenega kraljestva za resne goljufije (Serious Fraud Office – SFO) je uspešen³⁸ pri preiskovanju in pregonu resnih primerov čezmejnega podkupovanja, vključno s primeri v zvezi z dejavnostmi pomembnih podjetij iz Združenega kraljestva. Pred kratkim je dosegel dva dogovora o odlogu pregona³⁹ v primerih pregona na podlagi člena 7 zakona o podkupovanju iz leta 2010, ki se nanaša na opustitev preprečevanja podkupovanja.

Datum: 22. november 2017

³⁸ Zadeve urada za resne goljufije na spletnem naslovu <https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Dogovori o odlogu pregona na spletnem naslovu <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. UPORABNI VIRI

- Poročilo o boju proti korupciji v EU, na voljo na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Zbirka orodij za kakovost javne uprave, na voljo na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Kazalniki Svetovne banke o svetovnem upravljanju, na voljo na spletnem naslovu <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- Načela OECD za integriteto v okviru javnih naročil, na voljo na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Evropska komisija, uradni statistični podatki o korupciji, na voljo na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Svet Evrope, Skupina držav proti korupciji, na voljo na spletnem naslovu http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev, na voljo na spletnem naslovu http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp