

Nevarnost sistemske korupcije v Sloveniji: spodbude in ovire¹

Alenka Krašovec,² Lars Johannsen,³ Karin Hilmer Pedersen,⁴ Tomaž Deželan⁵

V prispevku se avtorji ukvarjajo s tematiko korupcije, predvsem z njenim v zadnjem času izrazito aktualnim sistemskim vidikom. Z vprašanjem obstoja korupcije so se v Sloveniji ukvarjali mnogi posamezniki, ki so ob uporabi različnih pristopov in metod raziskovanja v marsikaterem pogledu prišli do nasprotujočih si ugotovitev. Prispevek začnemo z neskladjem ugotovitev in identifikacijo značaja korupcije v Sloveniji. Preverjanje z večmetodnim pristopom je potrdilo nevarnost sistemske korupcije. Zato je največji del prispevka namenjen analizi institucionalno in vrednotno določenih spodbud in ovir za (nadaljnji) razvoj sistemske korupcije. Izvedena analiza je pokazala, da je med glavnimi spodbujevalci nevarnosti sistemske korupcije dejansko uveljavljen sistem pokroviteljstva (angl. *spoils system*) v javni upravi, skupaj z uveljavljenimi (neo)korporativnimi vzorci omrežij med (vladajočo) politiko in (državnim) gospodarstvom. Oviro sistemski korupciji (kot se je izkazalo) predstavlja zlasti mednarodno okolje (s svojimi vzvodi in priložnostmi). V zadnjih letih je bilo namreč sprejetih mnogo (mednarodnih) dokumentov, ki poudarjajo pomen boja proti (sistemski) korupciji, kar se kaže tudi v spremembah mednarodnega diskurza o tej tematiki.

Ključne besede: korupcija, sistemska korupcija, Slovenija, (neo)korporativizem, elite, neformalna omrežja

UDK: 343.352(497.4)

1 Uvod

V Sloveniji se korupcija, v primerjavi z mnogimi drugimi evropskimi državami, do nedavnega še ni zdelala problem, ki bi načeloma temelje družbe. Kljub temu se je o njej med predstavniki akademske in strokovne javnosti že zgodaj v novem tisočletju razvnela živahna razprava. Indikatorji vladavine (angl. *governance indicators*) Svetovne banke so sicer konsistentno dajali vtis, da je korupcija nadzorovana, kar so potrjevali tudi rangi Transparency International, ki so uvrščali

Slovenijo na predzadnje mesto koruptivnosti med državami srednje in vzhodne Evrope (Kaufmann, Kraay in Mastruzzi, 2010; Transparency International, 2013). Ta relativni uspeh se je pripisoval pogojem stabilnega ter preiščenega gospodarskega in institucionalnega postsocialističnega razvoja (Grozđanić in Martinović, 2012), doseganju čim širšega družbenega soglasja ter omejitvi vpliva tujih podjetij na proces privatizacije in možnosti njihove udeležbe v njem. Kljub splošni pozitivni podobi je treba poudariti, da oceni Svetovne banke in Transparency Internationala ne razlikujeta različnih oblik korupcije. Njuni kazalci korupcije lahko vključujejo pojave drobne korupcije skupaj z velikimi korupcijskimi pojavi kot tudi druge manj raziskane tematike, kot so kriminalni prevzem države⁶ (angl. *state capture*) ali omrežno organizirana sistemska korupcija (Knack, 2006). Da bi uvideli možnosti nadaljnega razvoja na področju korupcije in morebitnega pozitivnega trenda zmanjševanja korupcije v Sloveniji, je treba skrbno raziskati naravo in značaj korupcije v Sloveniji.

V tem prispevku zagovarjamo trditev, da kljub izrazitemu zmanjšanju manjših korupcijskih dejanj v Sloveniji obstaja tveganje za razraščanje sistemske korupcije v družbi. Slovenska korporativna tradicija je namreč okrepila strukturiran

¹ Članek je nastal v okviru bilateralnega slovensko-danskega raziskovalnega projekta »Profesionalna etika in korupcija« (BIDK/11-12-010), ki ga je v letih 2011 in 2012 financirala Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

² Dr. Alenka Krašovec, izredna profesorica, Oddelek za politologijo in Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, Slovenija. E-pošta: alenka.krasovec@fdv.uni-lj.si

³ Dr. Lars Johannsen, izredni profesor, Department of Political Science and Government, School of Business and Social Sciences, Aarhus University, Aarhus, Danska. E-pošta: johannsen@ps.au.dk

⁴ Dr. Karin Hilmer Pedersen, izredna profesorica, Department of Political Science and Government, School of Business and Social Sciences, Aarhus University, Aarhus, Danska. E-pošta: kph@ps.au.dk

⁵ Dr. Tomaž Deželan, docent, Oddelek za politologijo in Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, Slovenija. E-pošta: tomaz.dezelan@fdv.uni-lj.si

⁶ Sintagma *state capture* se v strokovni literaturi prevaja na različne načine; ugrabitev države (KPK), zavzetje države ali kriminalni prevzem države. Ta je v rabi tudi v krogu raziskovalcev tega področja v Sloveniji (npr. s strani dr. Bojana Dobovška).

in institucionaliziran sistem osebnih omrežij ter odložila pristni proces privatizacije. S tem je država prek državnih in paradržavnih organizacijskih struktur ohranila nadzor nad upravljanjem precejšnjega dela gospodarstva,⁷ kar ustvarja pogoje za sistemsko korupcijo ali vsaj vzpostavitev sistema koruptivnih omrežij.

Članek ima štiridelno zgradbo. V prvem delu predstavljamo oblike korupcije v slovenskem prostoru, v drugem pa ugotavljamo razsežnost obstoja sistemske korupcije. Tretji del obravnava vpliv (neo)korporativne tradicije, široke reprodukcije elit in nepredruženih gospodarskih odnosov na strategijo recirkulacije oziroma zamenjave visokih javnih uslužbencev. V četrtem delu članek zaključujemo z diskusijo o ovirah razvoja korupcije v vseobsegajoč sistemski problem družbe, pri čemer posvečamo posebno pozornost po eni strani vplivu zunanjih akterjev, kot sta Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) ter Evropska unija (EU), po drugi strani pa notranjim igralcem in njihovim naporom, predvsem aktivnostim Komisije za preprečevanje korupcije (KPK).

2 Korupcija – značilnost slovenske družbe?

V 90. letih prejšnjega stoletja so se s korupcijo v Sloveniji, ob nekaterih poskusih predstavnikov drugih znanstvenih disciplin, primarno ukvarjali kriminologi. Ti so pojasnjevali koruptivna dejanja predvsem na individualni ravni – s posameznikovo skušnjavo koristoljubja in (ne)moralnostjo (glej Pečar, 1995). Tako je bila osrednja pozornost, ob siceršnji prisotnosti nekaterih nesistematičnih sistemskih premislekov, vendarle usmerjena na koruptivnost »pokvarjenih« posameznikov in manj na temeljne anomalije, povezane s procesom tranzicije. Proces konsolidacije demokracije in uvedbe tržnega kapitalizma sta utrdila pot vključevanja Slovenije (Fink Hafner in Krašovec, 2006) v mednarodne politične in ekonomske organizacije (npr. Svet Evrope, Evropska unija, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj). Posledično se je okrepila pozornost, namenjena protikorupcijskim ukrepom na nacionalni ravni (glej npr. Jevšek, 2010). Organizirani so bili mnogi, z javnimi sredstvi podprti, znanstveni in strokovni dogodki, ki so na enem mestu zbrali relevantne deležnike in strokovnjake s tega področja. V tem procesu je bila pomemben igralec Komisija za preprečevanje korupcije (Škrbec in Dobovšek, 2009). Ta je bil, v potrditev zgoraj omenjene vloge mednarodnih zavez pri kreptitvi boja proti korupciji, ustanovljen na priporočilo skupine GRECO Sveta Evrope (KPK, 2013a).

S povečanim financiranjem študij o korupciji v javnem in zasebnem sektorju je raziskovalni interes za korupcijo narasel (Mevc in Pagon, 2008). V njeno interdisciplinarno raziskovanje so se vključili raziskovalci/predstavniki z zelo različnih področij (npr. sociologije, socialne psihologije, javne uprave, ekonomije), ki so poudarjali pomen sistemskih spremenljivk za pojav korupcije. Tematizacija korupcije v teh razpravah sega vse od raziskovanja integritete v policiji (npr. Lobnikar, Pagon, Duffy in Ganster, 2000; Šumi, Mesner-Andolšek, Pagon in Lobnikar, 2012; Tratnik-Volasko, 2000) in javni upravi (Mevc in Pagon, 2008) do korupcije v zasebnem sektorju in poslovni etiki (npr. Ninamedia, 2002). Prav tako je bila izvedena vrsta študij o tem, kako vodje v zasebnem sektorju percipirajo koruptivnost javnega sektorja (Gral-Iteo, 2001, 2004, 2006) in tudi na temo stališč javnosti do korupcije in koruptivnega vedenja (Hočevar, Adam, Makarovič in Tomšič, 2005, 2006; Toš, 1999, 2004, 2009). Ob pregledu opravljenega dela na polju preučevanja korupcije ne smemo spregledati precejšnjega števila splošnih študij o korupciji (npr. letni indeks zaznavanja korupcije Transparency International ter Grecove evalvacije boja proti korupciji – Svet Evrope, 2008) ter vrste raziskovanj o (ne)formalnih omrežjih, kriminalnem prevzemu oziroma ugrabitvi države (Dobovšek, 2008; Dobovšek in Dimc, 2008; Dobovšek in Mastnak, 2005; Dobovšek in Meško, 2008; Dobovšek in Minič, 2005; Žerdin, 2012) ter raziskav o koruptivnem vedenju novinarjev (Ninamedia, 2008).

Na podlagi teh študij je nastala paleta ugotovitev o stanju korupcije v državi, ki si v nekaterih pogledih tudi nasprotujejo. Tako na primer Gral-Iteo (2006) poudarja pomemben upad zaznave korupcije v javnem sektorju, medtem ko Škrbec in Dobovšek (2009) nasprotno ugotavljata evidenten porast korupcije na različnih področjih. Na splošno se kaže razkorak med ugotovitvami večine študij, ki kažejo na relativno nizko raven korupcije v državi (npr. Toš, 1999, 2004, 2009; Tratnik-Volasko, 1999), in manjšino, ki trdi prav nasprotno (npr. Dobovšek, 2008; Dobovšek in Škrbec, 2012; Habič, 2012; Mevc in Pagon, 2008; Škrbec in Dobovšek, 2013). Poglavitne razloge za dozdevna neskladja je mogoče pojasniti z nekaj ključnimi determinantami, ki so v preteklih dveh desetletjih zaznamovale to raziskovalno področje.

Prvič, obstoječe definicije korupcije so se v novih družbenih razmerah, povezanih z zamenjavo režima, problemi politične in gospodarske tranzicije ter transnacionalizacijo organiziranega kriminala (glej Pečar, 1995; Dobovšek, 2008) izkazale kot neprimerne in prisilile raziskovalce v njihovo preoblikovanje oziroma postavljanje novih. Tako je pojav korupcije konceptualno postal premikajoča se tarča (angl. *moving target*), ki se giblje na polju viktimizacije, temelječe na a) individualnih vzrokih ter b) skupku družbeno-ekonomskih razmer, ki povečujejo skušnjave in možnosti za koruptivna dejanja.

⁷ Leta 2010 je bilo v neposredni ali posredni državni lasti kar 24,6 odstotka kapitala slovenskih podjetij (Žerdin, 2012).

Drugi večji razlog za različne zaključke o korupciji v Sloveniji predstavlja pestrost metodologij, ki so bile uporabljene v omenjenih študijah. Študije, temelječe na uradnih statistikah slovenske policije, državnega tožilstva in ministrstva za notranje zadeve, poročajo o manjših spremembah v stopnji korupcije, v nekaterih primerih celo o upadanju. Po drugi strani je treba poudariti, da je ta tip statistik, ki zaznava korupcijo po številu ovadb, vloženih obtožnih predlogov ter obsodb, pravzaprav izpostavljen podcenjevanju pojava, saj predpostavlja visoko učinkovitost sodstva in organov pregona. V tem kontekstu lahko tudi iščemo razloge za nenadne poraste in upade pojava korupcije v teh statistikah, ko gre pravzaprav za spremembo javnopolitične agende posameznih vladnih koalicij, ki skozi vladno ali ministrsko določanje izvršilne javnopolitične agende (glej Laver in Shepsle, 1996) močno vplivajo na prioritete in senzibilnost glede korupcije znotraj posameznih organov (glej Lukan in Kolenc, 2010) ter posledično tudi na pregon in zaznavo tega pojava v uradnih statistikah. Za razliko od študij, ki temeljijo na uradnih statistikah, raziskave na podlagi raziskovanja javnega mnenja in/ali intervjujev s predstavniki družbenopolitičnih elit, razkrivajo tendenco nepretrgane rasti števila koruptivnih dejanj (Toš, 1999, 2004, 2009). Javnomenjska raziskovanja korupcije so sicer znana po tem, da njihove ugotovitve nihajo skladno z zavestjo o korupciji in korupcijskih škandalih ter so tako podvržena precejšnji negotovosti ali pa podcenjevanju dejanske stopnje korupcije (Heywood, 1997). To še posebej velja za čas, ko se v množičnih medijih namenja precej več pozornosti problematiki korupcije – po navadi je to v času bližajočih se volitev – kar se gotovo na koncu pokaže v povečani senzibilnosti javnosti za ta pojav ter tudi porastu njegove percepcije v omenjenih raziskavah (glej Mevc in Pagon, 2008). Zato je bolj skrb vzbujajoče dejstvo, da nekatere druge raziskave, ki temeljijo na izvedenih intervjujih s predstavniki elit v različnih sektorjih ali specifičnih poklicnih profilov (Dobovšek, 2008; Dobovšek in Meško, 2008; Dobovšek in Škrbec, 2012; Škrbec in Dobovšek, 2013), vendarle kažejo na porast korupcije v državi. Na njihovi podlagi se zato postavlja vprašanje, ali ni korupcija dejansko večji problem, kot ga splošno zaznavamo. Različnost raziskovalnih rezultatov o povečanju oziroma zmanjševanju korupcije v Sloveniji je, kot smo pokazali, mogoče vsaj delno pripisati rabi različnih metodoloških prijemov.

Tretji dejavnik, zaradi katerega se ocene stopnje korupcije lahko razlikujejo, je privzemanje bodisi individualnega bodisi sistemskega pristopa k njenemu definiranju in raziskovanju (Caiden in Caiden, 1977). Tako lahko iz primera Slovenije po eni strani izluščimo raziskovanje javnega mnenja, osredotočenega na individualno raven in drobno korupcijo (glej Toš, 1999, 2004, 2009), po drugi strani pa se nekateri avtorji zavzemajo tudi za bolj sistemski pristop. Predvsem v okvir

sistemskega pristopa sodi koncept kriminalnega prevzema države Dobovška in Mastnaka (2005), ki ga Svetovna banka razume kot okoliščino, v kateri posamezniki, skupine ali podjetja v javnem ali zasebnem sektorju poskušajo vplivati na oblikovanje zakonov, drugih predpisov in javnih politik v lastno korist, z nedovoljenim in netransparentnim osebnim nagrajevanjem javnih uslužbencev in funkcionarjev (glej Hellman in Kaufmann, 2001). Z osredinjenjem na kriminalni prevzem države postane pomemben dejavnik korupcije nedovoljeno in netransparentno zagotavljanje finančnih sredstev s pomočjo neformalnih omrežij posameznikov, ki si medsebojno pomagajo zaradi dolgoročnih skupnih interesov. Uporaba različnih pristopov k proučevanju korupcije močno pojasnjuje divergenco v predstavljenih splošnih ugotovitvah o stopnji korupcije v Sloveniji. Že od začetkov raziskovanja korupcije v Sloveniji se omenja potreba po ločevanju drobne korupcije od sistemske korupcije, ki jo je moč zaznati v visokih politično-gospodarsko-uradniških krogih (glej npr. Golob, 1988; Pečar, 1995; Rose-Ackermann, 2010).

V individualističnih pristopih k problematiki korupcije v raziskovanju širšega okvira kriminalitete (glej npr. Lukan in Kolenc, 2010; Škrbec in Dobovšek, 2009) in tudi v študijah, ki se osredinjajo na drobno korupcijo (npr. Toš, 1999, 2004, 2009), je mogoče čutiti vpliv definicije iz Zakona o preprečevanju korupcije (2004), včasih pa tudi neposredno sklicevanje nanj. Ta in tudi kasnejši Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (2010) opredeljujeta korupcijo kot vsako »kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega«. Pristopi k raziskovanju korupcije, pri katerih je čutiti vpliv zakonske opredelitve korupcije, seveda ne izključujejo pojava sistemske korupcije, kljub temu pa izbrani predmet raziskovanja z individualistično razlago postavlja sistemsko korupcijo izven svojega okvira.

Opredelitev sistemske korupcije pojmuje ta pojav širše in ga členi v različne prvine kriminalnega prevzema države. Caiden in Caiden (1977) definirata sistemsko korupcijo kot stanje, ko hudodelstvo postane norma in ko standardno pričakovano vedenje, nujno za doseganje ciljev organizacije, skladno s predstavo o javni odgovornosti in zaupanju, postane izjema in ne pravilo. V takem stanju korupcija postane tako običajna in institucionalizirana, da organizacijska podpora ščiti hudodelstvo in dejansko kaznuje tiste, ki delujejo skladno s starimi normami. Takšno razumevanje sistemske korupcije, ki je blizu tudi nekaterim drugim avtorjem (npr. Vehovar, 2012), precej upošteva KPK (2011), ki sistemsko korupcijo opredeljuje kot:

– vsako doseganje ali ustvarjanje normativnih institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pogojev oziroma okoliščin zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi uradnim in drugim fizičnim ali pravnim osebam v škodo javnih sredstev;

– vsaka druga oblika izkoriščanja normativnih, institucionalnih, statusnih ali postopkovnih pristojnosti, pomanjkljivosti, nekonsistentnosti ali neuskkljenosti, vključno z neupoštevanjem ali neodzivanjem na uradne ugotovitve in pozive pristojnih nadzorstvenih organov, in

– vsako ponavljajoče se ali trajajoče opuščanje uporabe nadzorstvenih in samoregulativnih postopkov ter ukrepov zaradi omogočanja ali pridobivanja koristi zase ali za druge osebe v škodo javnih sredstev ali javnega interesa.

Definiciji sistemske korupcije, kot jo podajata Caiden in Caiden (1977), se KPK še bolj približa v oceni stanja korupcije v Sloveniji 2013, saj kot prvine korupcije identificira sistem trajnih ekonomskih rent kot modus operandi gospodarskega in političnega sistema; kriminalni prevzem države oziroma ujetje kot prilagojeno zakonodajo, ujetje javnih naročil, denarnega toka ter ključnih sektorjev gospodarstva; koruptivno dejavnost kot model organiziranega kriminala, ki je vzpostavljen od zgoraj navzdol, ter relativno trajnost tovrstnega delovanja (KPK, 2013b). Normativni, proceduralni in institucionalni elementi sistemske korupcije so prav tako skupni Dobovškovega in Mastnakovega (2005) razumevanju kriminalnega prevzema države in tudi Dobovškovi in Meškovi navezavi na neuradna omrežja (glej Dobovšek in Meško, 2008). Za sistemsko korupcijo pa je vendarle značilna intenzivnejša navezava na procese znotraj države oziroma vladnih institucij.

V osnovi opisana diada pogledov ustreza dvema dominantnima pogledoma na korupcijo – modelu principal-agent ter modelu kolektivne akcije. Prvi, ki se je uveljavil predvsem z deli Klitgaard (npr. 1988) ter s politično-ekonomskimi študijami korupcije Rose-Ackermannove (npr. 1978), obravnava korupcijo z osredotočanjem na interakcije in odnose med agenti in principalami. Za ta pogled sta značilni dve temeljni predpostavki: 1) konflikt ciljev med principalom, ki uteleša javni interes, ter agentom, ki preferira koruptivne prakse, pri katerih transakcije odtehtajo transakcijske stroške; ter 2) asimetrijo informacij, kjer imajo agenti več informacij kot principalami, saj javni organi in uslužbenci pri opravljanju svojih nalog pogosto posedujejo specifične informacije, ki jih ne želijo razkriti principalu. Po tem modelu je koruptivna praksa torej posledica agentove izdaje principalovega interesa za doseganje lastnega interesa, pri čemer je po klasični predstavi agent uradništvo in principal vladajoči, po novih predstavah pa je agent lahko tudi vladajoča elita, državljani pa njen principal (glej Persson, Rothstein in Teorell, 2010). Ta model torej predpostavlja, da je problematičen le agent, medtem ko želi

principal korupcijo izničiti. Zato v primerih, ko je koruptiven tudi principal, ta model odpove in je zato uporabnejši model kolektivne akcije. Ta namreč predvideva, da želijo vsi akterji v družbi (vladajoči, uradništvo in državljani) maksimizirati lastni interes, kar posledično ustvarja pogoje »vezane« racionalnosti. To pomeni, da akterji svoje vedenje prilagodijo obnašanju, ki ga pričakujejo od drugih akterjev (Ostrom, 1998), in se odločajo za koruptivne prakse na podlagi pričakovanja številnih drugih koruptivnih akterjev (Mishra, 2006). Posledično temu korupcije v družbi, kjer je ta pričakovano vedenje, nihče ne bo pripravljen preganjati (Persson et al., 2010). Struktura spodbud v takih družbah namreč ustvarja problem kolektivne akcije oziroma okolje, v katerem upiranje korupciji ni razumljeno kot moralna vrlina, ampak kot neprilagojenost sistemu (Levi, 1988).

Čeprav so omenjene študije z vpeljavo konceptov neformalnih omrežij in kriminalnega prevzema države odločilno prispevale k razumevanju sistemske korupcije v Sloveniji, pa je njihova pomanjkljivost manjše upoštevanje konteksta dominantnih vrednot in izmenjav med omrežji v družbah s podjetji z deljenim javno-zasebnim lastništvom (glej tudi Banovec in Dobovšek, 2013). V tem pogledu je poglobljena študija sistemske korupcije v Sloveniji še vedno stvar prihodnosti. Naš prispevek predstavlja poskus zapolnitve te vrzeli. Najprej bomo pogledali v naravo korupcije v Sloveniji, nato pregledali spodbude z vidika vrednot in omrežij, ki ustvarjajo okolje, v katerem je nevarnost sistemske korupcije endemična.

3 Slovenske tendence k sistemske korupciji

Obstoj sistemske korupcije je tako kot ostale oblike kriminalnih dejanj belih ovratnikov – za razliko od drobnih korupcijskih dejanj – zelo težko dokazovati, saj gre za zločin/e spoštovanih oseb, ki uživajo visok družbeni status v njihovem poklicu (Sutherland, 1949). Obvladovanje visokih ravni kadrovske sprememb v sistemu javnih uslužbencev je strategija, s katero si vlada zagotavlja dostop do državnih virov, s čimer si nova vlada v tem pogledu zmanjša odvisnost od delovanja predhodnih vladnih ekip. Imenovani visoki javni uslužbenci imajo lahko drugačne vrednote in strategije delovanja in tako onemogočajo ali pa vsaj zavirajo obvladovanje javnopolitičnega dnevnega reda novo oblikovane vlade, zato je rotacija kadrov na teh položajih instrumentalnega pomena (Meyer-Sahling in Veen, 2012). Tak sistem splošno gledano ni neznanka in je poznan kot ameriški sistem delitve plena (angl. *spoils system*). V njem je predvolilna politična lojalnost res neposredno povezana s povolilno razdelitvijo služb v javni upravi, nevarnost sistemske korupcije pa prevladuje predvsem tam oziroma se poveča predvsem v primerih, kjer je rotacija sicer omejena na najvišje upravne ravni, a je sočasno povezana ne le s predvolil-

nimi lojalnostmi, temveč tudi z drugimi institucionaliziranimi elementi sistema. Tako sistemska korupcija prevladuje takrat, ko se vodilne (upravno-politične) elite počutijo dovolj varne, da se podajajo v korupcijska prizadevanja, saj uživajo podporo vodilnih kadrov v sistemu, ki temelji ne le na podpori volilnega telesa, temveč tudi na družbeni moči zunaj javnega sektorja.⁸

Nevarnost sistemske korupcije se praviloma kaže v nekaterih institucionalnih vidikih organizacije državnega aparata in njegovih normativnih konotacijah. Stopnjo njenega tveganja lahko identificiramo z merjenjem možnosti, ki jih imajo novi ministri in vodje organizacijskih enot, da imenujejo politično lojalne javne uslužbence. V našem prispevku merjenja nevarnosti sistemske korupcije sta bila prav stopnja zamenjave javnih uslužbencev (angl. *turnover rate*) oziroma vprašanje, koliko jih zamenja položaj ob prihodu novega ministra ali vodje organizacijske enote, uporabljena kot prva kazalnika nevarnosti sistemske korupcije (glej Meyer-Sahling in Veen, 2012). Ta podatek se običajno uporablja tudi pri ugotavljanju kroženja elit. Drugo obliko identifikacije nevarnosti sistemske korupcije predstavljajo odprti poglobljeni družboslovni intervjuji s slovenskimi javnimi uslužbenci,⁹ ki razkrivajo predvsem prevladujoče norme in predstave o primernem delovanju javnih uslužbencev na nacionalni in lokalni ravni v kontekstu korupcije ter o sistemu pokroviteljstva (angl. *patronage system*) pri zaposlovanju novih kadrov.

Primerjalno gledano, je praksa političnega imenovanja primarno omejena na visoke javne uslužbence. Medtem ko je najvišja raven javnih uslužbencev tudi formalno politično imenovana, pa nedavna študija kaže, da je tudi funkcija nekaterih nižjih ravni (recimo generalnih direktorjev) visoko spolitizirana, in sicer kljub formaliziranemu sistemu imenovanja na podlagi natečajnega postopka skladno z določili področnih zakonov (Meyer-Sahling in Veen, 2012). Omenjena študija tudi kaže, da na najnižje ravni javnih uslužbencev praviloma ne vplivajo spremembe vladnega vrha (ibid.). V ta vzorec sodi tudi Slovenija (Haček; 2009; Meyer-Sahling in Veen, 2012). Tako slovensko sliko potrjuje tudi predhodna študija, ki je temeljila na izvedenih intervjujih s tedanjimi in nekdanjimi ministri na prelomu tisočletja.¹⁰ Študija je tako pokazala, da

so bile zamenjave na nižjih ravneh javnih uslužbencev bistveno redkejša kot na višjih položajih (zamenjana je bila približno tretjina javnih uslužbencev na nižjih položajih). Le toliko zamenjav je bilo kljub temu, da so bila v intervjujih izražena mnenja (nekdanjih) ministrov, da bi bile tudi množičnejše zamenjave lahko sprejemljive, in da so pripisali velik pomen možnosti, da sami imenujejo javne uslužbence. To razkriva jasno željo ministrov po »razvezanih« rokah pri kadrovanju javnih uslužbencev, kar kaže tudi na bojazen, da bi se veriga lojalnosti pretrgala. S tem bi se vzpostavila nevarnost, da morebitna koruptivna dejanja ne ostanejo prikrita.

Ministri v tujini in v Sloveniji imajo formalno možnost zamenjave visokih javnih uslužbencev in to možnost tudi močno udejanjajo (Haček, 2009). V Sloveniji je s prihodom nove vlade oziroma novega ministra zelo pogosto na dnevnem redu zamenjava vodij organizacijskih enot, ki pa jim pravila o varnosti njihovih zaposlitev (ob pogoju zaposlitve za nedoločen čas in odsotnosti drugih zakonsko določenih razlogov za odpustitev) zagotavljajo, da jih je treba ob takem dogodku zaposliti na drugem enakovrednem delovnem mestu znotraj sistema (Zakon o javnih uslužbencih, 2002). To v praksi pomeni, da obstajajo ob menjavi oblasti precejšnje možnosti za vrnitev poprejšnjih vodij organizacijskih enot na staro vodstveno delovno mesto. V tem kontekstu je bolj smiselno govoriti o rotaciji kot o zamenjavi vodstvenih kadrov, ki sicer lahko deluje tudi kot pozitiven sistem »zavor in ravnovesij« (angl. *checks and balances*) za preventivno preprečevanje nezakonitih praks. Po drugi strani pa nemožnost odpuščanja posameznikov nujno pomeni pritisk po zaposlovanju (istih in novih) javnih uslužbencev, do česar že prihaja. Tako Mednarodni denarni sklad (2006) ocenjuje, da se je javna uprava med letoma 1992 in 2004 povečala za tretjino, kar Gryzmala-Busse (2007) še posebej poudari v primerjavi s celotnim gibanjem števila zaposlenih v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Delež zaposlenih v javni upravi se je namreč v primerjavi s celotnim številom zaposlenih v državi podvojil, kar močno znižuje težo argumenta o potrebi po vpeljavi mehanizma »zavor in ravnovesij« z vzpostavljanjem sistema rotacije in ne zamenjave. Takšna praksa z vgrajenim instrumentom rasti in z ustvarjanjem kadrovske presežke s »pritiske navzgor« namreč prej ponuja pogoje za karkovske birokratske strukture ignorance kot pa omenjene mehanizme nadzora.

Menjava ali rotacija, ki je praksa in vrednota zaposlovanja na najvišji upravni ravni, pa ni značilna za obravnavo posameznikov na nižjih ravneh birokratske organizacije. Praksa političnega imenovanja oziroma kadrovanja je namreč v Sloveniji odvisna od različnih predpisov, od Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (2001), Zakona o javnih uslužbencih (2002), pa kasneje do Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (2010). Ti predpisi poudarjajo nepristranskost, etič-

⁸ O tem specifičnem vidiku tranzicij v postsocialistični Evropi več v Kopecky, Mair in Spirova (2012).

⁹ Intervjuji z javnimi uslužbenci so bili izvedeni novembra 2011 kot del slovensko-danskega projekta »Profesionalna etika in korupcija«, ki ga je financirala Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

¹⁰ Ta študija je bila izvedena ob podpori Danskega sveta za družboslovno raziskovanje ter Raziskovalne fundacije Univerze v Aarhusu. Demstar projekt (Democracy, the State and Administrative Reform) je vključeval anketiranje 51 tedanjih in nekdanjih ministrov vlad Republike Slovenije.

no ravnanje in postavljajo pravila za izogibanje konfliktom interesov. S tem predstavljajo temeljne korake k doseganju evropskih standardov na tem področju, s tem pa tudi oddaljevanje od nomenklaturnih vrednot (strankarskega) simpatizerstva ter pristranskosti, ki jih narekujejo strankarski vodje (Palidauskaitė, 2011). Čeprav je praksa vzpostavljanja lojalnosti z imenovanjem formalno prepovedana in obsojana, pa tovrstna ravnanja niso nekaj izjemnega, kar povzroča nevarnost sistemske korupcije.

Prisotnost korupcije je sicer značilna za vse kulture (Osborne, 1997), lahko pa skladno s pričakovanji racionalne ekonomike preraste v vedenjsko in zdravorazumsko normo, saj vsi drugi to počnejo in je pravzaprav nekaj, kar se od tebe pričakuje (Bardhan, 1997). Ta pomislek se neposredno umešča v definicijo sistemske korupcije, ki jo poudarjata Caiden in Caiden (1977) in jo privzemamo kot delovno definicijo tudi v tem prispevku. Takšno razumevanje korupcije se je potrdilo ob vpogledu v slovenski *modus operandi*, kot se izkazuje na podlagi odgovorov intervjuvanih javnih uslužbencev. Vsi (intervjuvanci) so se namreč popolnoma strinjali s tem, da je prejemanje podkupnin ali različnih vrst bonitet obenem nezakonito in nemoralno, hkrati pa so menili, da je ohranjanje nekoruptivne države v Sloveniji precej težko. Eden od intervjuvancev je celo dejal, da »se moraš vsakodnevno opominjati [da je sprejemanje daril nedopustno], saj sicer hitro začneš plavati s tokom«. To pomeni, da omenjeni intervjuvanec dela v okolju, ki je blizu ali pa že na točki, kjer postane koruptivno dejanje pričakovana praksa. Isti intervjuvanec je opozoril na to, da je toleranca do potencialno koruptivnega vedenja odvisna od hierarhičnega položaja v javni upravi. Poudaril je, da so višje, kot se posameznik povzpneja po organizacijski lestvici, vse bolj racionalizirane drobne pozornosti, kot so manjša darila ali kosila in večerje. Te manjše bonitete so postale že kulturna norma in kot taka ne samo sprejemljiva, temveč tudi interpretirana kot vljudnostno vedenje/kot del bontona.

Čeprav je kar nekaj intervjuvancev prepoznalo problem ulične korupcije (angl. *street-level* – korupcije na najnižji ravni), predvsem povezane z zdravstvom, pa so prav tako poudarili, da ulična korupcija ni največji problem, ko govorimo o korupciji v Sloveniji. Vsi so prepoznali korupcijo kot primarni problem vrhnjih ravni upravne hierarhije. Čeprav je ravno hierarhija v weberianski tradiciji birokratskih organizacij tista, ki naj bi preprečevala korupcijo skozi (permanenten) nadzor nad praksami delovanja posameznikov na nižjih ravneh, pa so spodbude in priložnosti za korupcijsko prakso odvisne od vsake strukture hierarhične organizacije. Če povzamemo Rose-Ackermannovo (1989), lahko imajo uslužbenci visoke ravni, v strogo nadzorovani hierarhični organizaciji, prav toliko nenadzorovanih stikov z uporabniki kot uslužbenci nižje ravni, ki delujejo v organizacijah s precej več

diskrecijskih pravic, prepuščenih delavcem na najnižjih ravneh. Tudi Mishra (2006) trdi, da dodajanje druge hierarhične ravni v organizaciji lahko pripomore k nekoliko višji stopnji poštenosti, hkrati pa lahko prav tako le premakne korupcijo iz nižje na višjo organizacijsko raven.

Korupcija na najvišjih upravnih ravneh je pravzaprav že sama po sebi lahko dokaz sistemske korupcije. Sodeč po intervjujih pa korupcija v Sloveniji ni omejena le na zgornje ravni, temveč se razrašča tudi na nižje ravni ali pa vsaj posameznike na teh ravneh dela ranljive in nemočne.¹¹ To dobro ponazarja primer intervjuvanca, ki je izrazil svojo nemoč pri obveščanju vodje oddelka o vpletenosti sodelavcev v korupcijska dejanja, saj »nikoli nisi prepričan, da vodja oddelka ni del iste mreže«. Ravno ta izmikajoča se, a za intervjuvance zelo stvarna omrežja, so pogosto temelj porazdeljevanja dobrin. Intervjuvanci na nižjih hierarhičnih upravnih ravneh so v tem pogledu zelo pogosto opozarjali na prakso netransparentnega nagrajevanja in oblikovanje letnih ocen, odobritev zaželenih izobraževanj in poslovnih potovanj, izjemne povečane obsege dela ipd. Ob naših dodatnih prošnjah za pojasnila tega pa se je počasi izostrila tudi slika nepotizma, ki naj bi bila po mnenju intervjuvancev bolj ali manj naravno stanje v majhni državi.

Argument majhnosti slovenske družbe pri pojasnjevanju nepotizma in korupcije v omrežjih oseb, povezanih z neformalnimi vezmi, seveda ima svojo težo. Mikulowski (2004) vidi vzrok zanju v nekdanjem jugoslovanskem sistemu političnega nadzora, vendar pri tem ni jasno, ali naj bi bila jugoslovanska dediščina predpogoj takšnih praks in ali jih je v vsej njihovi kompleksnosti res mogoče pojasniti samo v okviru koncepta nepotizma. Tudi Dobovšek in Meško (2008) povezujeta obstoj neformalnih omrežij s klientelističnimi strukturami, ki izvirajo iz prejšnjega režima. Dodatno k tehtnosti argumenta zapuščine prejšnjega režima v njunem prispevku pripomore definicija neformalnega omrežja, ki se izogne pasti enkratnosti ali takojšnje recipročnosti in poudarja relativno (dolgo)trajnost tovrstnih omrežij ter občutek medsebojne lojalnosti in obvezanosti, ki povezuje njihove udeležence. Tako koruptivna dejanja postanejo norma, ki se razprostere skozi čas in skozi sistem obligacij – včasih tudi podedovanih ali prenesenih na druge udeležence, sistemska korupcija pa se posledično počasi ukoreninja v ustroj sistema. Dobovšek in Meško (2008) za to stanje ponudita racionalistično gledanje, ko pravita, da imajo udeleženci interes ohranjanja teh omrežij, saj želijo prejeti koristi od njih. Glede na povedano, je mogoče omrežja, botrstva ali »pokroviteljstvo« zaviti v zgoraj omenjeno kulturno preo-

¹¹ Kot izpostavljajo Haček, Kukovič in Brezovšek (2013), je bilo v zadnjih letih namenjene veliko pozornosti opredelitvi dolžnosti in obveznosti javnih uslužbencev in uradnikov pri zagotavljanju transparentnosti v upravnem sistemu.

bleko, vendarle pa gre v jedru predvsem za ekonomski interes številnih igralcev. To potrjujejo tudi izvedeni intervjuji z javnimi uslužbenci, ki so pokazali, da visoki javni uslužbenci vedno znova skušajo racionalizirati ali pojasnjevati napačno oziroma sporno početje. Na prvi pogled nam to lahko pravzaprav, mogoče paradoksalno, vliva nekaj optimizma glede pojava sistemske korupcije v Sloveniji. Namreč v okoljih, kjer se sistemska korupcija razraste in ukorenini, posamezniki, ki so udeleženi v korupcijskih dejanjih, teh sploh ne prepoznajo več kot korupcijo in jih potemtakem niti ne poskušajo več opravičevati. Zato je že zgoraj omenjeni poskus opravičevanja znak, da sistemska korupcija vendarle ni prevladujoč način delovanja v Sloveniji, temveč gre za okolje z resno nevarnostjo ustalitve takšne prakse. Samoreprodukcija elit lahko tovrstno nevarnost poveča, saj prav novinci pogosto predstavljajo test moralnosti vedenja tistih, ki v tem prostoru delujejo že daljše obdobje.

Primerjava samoreprodukcije elit v državah Srednje in Vzhodne Evrope razkriva, da je v tem pogledu Slovenija razmeroma visoko (Adam, Tomšič in Kristan, 2008; Kramberger in Vehovar, 2000; Szelenyi in Szelenyi, 1995), kar inherentno pomeni manjši potencial preizkusa moralnosti, ki ga lahko vnašajo novinci v ta prostor. Čeprav je bila v Sloveniji opravljena le ena poglobljena raziskava o elitah (glej Kramberger in Rus, 1995), ki je bila poleg tega izvedena le med člani elit v treh sektorjih (politika, gospodarstvo in kultura), je moč uporabiti nekaj njenih ugotovitev. Ko primerjamo elite v posameznih treh omenjenih sektorjih v dveh časovnih točkah, in sicer leta 1988 in 1995, vidimo, da je bila stopnja reprodukcije elit leta 1995 v primerjavi z letom 1988 največja v gospodarstvu (85 odstotkov) in najnižja v politiki (64 odstotkov). V celotnem vzorcu vseh treh sektorjev skupaj pa je bilo leta 1995 v primerjavi s stanjem leta 1988 novincev v elitah le 23 odstotkov (Adam in Tomšič, 2000; Igljč in Rus, 2000; Kramberger in Vehovar, 2000). Na podlagi podatkov omenjene empirične raziskave ugotovimo, da je bilo področje politike najbolj odprto za novince, čeprav je bila stopnja odprtosti še vedno 'le' 36 odstotkov (Kramberger in Vehovar, 2000).

Ob teh številkah, ki nakazujejo visoko raven samoreprodukcije elit, je treba poudariti, da samoreprodukcija še ne pomeni zaprtih omrežij teh elit. Igljč in Rus (2000) namreč ugotavlja, da se visoka stopnja samoreprodukcije elit ne kaže v sestavi in naravi njihovih omrežij. V nasprotju s pričakovanji so namreč člani elit – tako stari kot novinci – med leti 1988 in 1995 precej spremenili partnerje, s katerimi so bili v interakciji. Člani stare elite so leta 1995 ohranili le okoli 38 odstotkov svojih pomembnih stikov iz leta 1988, kar pomeni, da so bili kljub številčni prevladi stare elite njeni stiki vendarle večinoma novi (Igljč in Rus, 2000). Spremembe v sestavi omrežij se niso zgodile zaradi mobilnosti v eliti ali iz nje oziroma mobilnosti med sektorji. Nasprotno, po mnenju Igljčeve

in Rusa (2000), je šlo za strateško prilagoditev omrežij elit novim družbeno-ekonomskim razmeram, s čimer so njihovi člani ustvarili nove priložnosti za stik, sodelovanje, sklepanje koalicij in tudi medosebno obračunavanje. Predstavljene ugotovitve kažejo na visok pomen osebnih stikov za politično in gospodarsko življenje v Sloveniji, saj tu ne gre zgolj za visoko stopnjo samoreprodukcije elit zaradi iskanja rent, temveč bolj za koloniziranje drugih sektorjev do mere, ko je odzivnost in odgovornost demokratične narave sistema resno zmanjšana (Adam in Tomšič, 2000).

Ohranjanje oziroma nizke stopnje spremembe elit pa lahko uporabimo tudi kot dodaten indikator ogroženosti Slovenije s sistemske korupcije. Visoka stopnja samoreprodukcije elit v Sloveniji kaže na obstoj omrežij posameznikov, ki so člani teh elit, ter na tajne dogovore med njimi. Vendar pa se člani teh elit zelo redko identificirajo kot taki, še posebej je to vidno v primeru nove gospodarske elite (le 28 odstotkov anketiranih članov gospodarske elite se je samoidentificiralo kot elita). Zelo pogosto imajo občutek, da je njihov uspeh pogojen zgolj z njihovimi osebnimi sposobnostmi (to je menilo dve tretjini anketirancev) in ne »potiskom od zadržaj (zaradi družinskih vezi ali bogastva)« ali »povabilom od zgoraj« (Kramberger in Vehovar, 2000). Samopercepcija elit je pomembna z vidika vgrajenih lojalnosti, kar pa sicer še ne pomeni, da so na podlagi sposobnosti izbrani posamezniki *a priori* bolj moralni. Ta kader predvsem pomeni ločnico med politično in upravno ravni, s čimer lahko postane nadzor nad korupcijo nekoliko boljši in tajni dogovori nekoliko težji (Dahlström, Lapuente in Teorell, 2012). To postane evidento, ko si skrbno pogledamo spodbude in ovire sistemske korupcije, o katerih podrobneje razpravljamo v naslednjem razdelku.

4 Spodbude in ovire sistemske korupcije

Najbolj pogosta opredelitev povezuje koncept z zlorabo javne funkcije za pridobitev osebnih koristi. Čeprav ta opredelitev vključuje drobno in tudi t. i. »veliko« korupcijo, pa je ob pregledu vzrokov in načinov odpravljanja korupcije pomembno, da ločimo njene posamezne oblike. Drobna korupcija zajema delovanje javnih uslužbencev na »ulični« ravni – od uradnikov za okencem v lokalnih upravnih organizacijah, pa do medicinskih sester in prometnih policistov – t. i. »velika« korupcija vključuje odločitve elit o avtoritativni alokaciji družbenih virov (glej Easton, 1965; Rose-Ackermann, 2010). Posledično lahko odločitve elit služijo skupnemu dobremu le ob doslednem ločevanju »kovčkov« kralja od »kovčkov« države. Natančneje, ključni problem »velike« korupcije je (ne) razlikovanje med javnim in zasebnim, saj je zabrisovanje teh meja pravzaprav pot v korupcijo. Pri obravnavi spodbud in

ovir za sistemsko korupcijo se postavlja ključno vprašanje: Kako dobro je institucionalizirana delitev javno – zasebno? V nadaljevanju zagovarjamo tezo, da (neo)korporativna tradicija, skupaj z ohranitvijo neposredne vpletenosti države v produkcijski proces skozi lastniške deleže, predstavlja poglobitvene spodbude za sistemsko korupcijo, medtem ko odnosi z Evropsko unijo in drugimi mednarodnimi organizacijami ter naporu nacionalnih neodvisnih nadzornih institucij (protikorporacijskih organov) predstavljajo poglobitvene ovire zanjo.

(Neo)korporativna tradicija predstavlja eno ključnih odločilnih dejavnikov slovenskega političnega življenja v celotni zgodovini naroda. Prvič, katoliški korporativizem je globoko povezan s procesom grajenja naroda in ustoličenjem katoliške cerkve kot edine javne sfere za narod »kmetov« (glej Žižek, 1984). Posledično je ob odsotnosti abstraktne javne sfere in ideje državljanstva v substantivnem smislu cvetel lokalizem, ki je ustvaril pogoje za razcvet korporativnih idej dveh papeških enciklik – *Rerum Novarum* in *Quadragesimo Anno* – ob močni podpori krekovskega gibanja. Kot promotor krščanske skupnosti so narodna enotnost, protiliberalne kot tudi protikapitalistične ideje dosegle svoj vrhunec v tridesetih letih 20. stoletja, ko je deliberacija o vrsti korporativizma segala od Gosarjeve modernistične različice do Ahčinovega ali pa Jerajevega radikalnega korporativizma (Lukšič, 1996).

Drugo korporativno zgodovinsko izkušnjo predstavlja povojni, socialistični korporativizem. Ta je izšel iz prvih različic nesorodnih idej o (sovjetskih) svetih, ki naj bi spodbujali »pravi« interes družbe, strukturirane/osredinjene okrog vaških skupnosti s skupno oziroma družbeno lastnino (Lukšič, 1996). Zvezna ustava SFRJ iz leta 1974 je tudi potrdila korporativno prakso z institucionalizacijo depolitiziranega predstavnštva z mrežo družbenopolitičnih, poklicnih in interesnih organizacij, ki so oblikovale samoupravne skupnosti. Temu je sledila tretja korporativna izkušnja – pluralni korporativizem – ki je bil ustoličen z vpeljavo političnega pluralizma in ustanovitvijo političnih strank konec 80. let prejšnjega stoletja. S konceptualnimi temelji družbe, zakoreninjenimi v korporativnih institucijah ustave iz leta 1974, je korporativni značaj nekaj prvotnih političnih strank, ki so podpirale funkcionalne interese posameznih družbenih skupin, v kombinaciji s pregovornim nezaupanjem Slovencev v politične stranke ter strahom pred polarizacijo in radikalizacijo političnega prostora, močno prispeval k oblikovanju sistema z (neo)korporativnim značajem (Guardiancich, 2012). Ta se zrcali v Ekonomsko-socialnem svetu ter Državnem svetu Republike Slovenije kot v referenčnih točkah korporativizacije interesnih skupin (Lukšič, 2003). (Neo)korporativni značaj slovenske družbe je bil sistematično potrjen tudi skozi oblikovanje socialnega partnerstva, ki predstavlja ključno komponento slovenske specifične, postopne in močno socialno usmerjene transformacije

v tržno gospodarstvo (Mrak, Rojec in Silva-Jauregui, 2004; Stanojević in Krašovec, 2011; Šušteršič, 2004). Od sredine 90. let prejšnjega stoletja smo bili namreč priče skoraj neprekinjeni verigi eno-, dve- ali triletnih socialnih sporazumov, ki so izvirno zajemali plačno politiko ter se pozneje razširili tudi na ostala področja, kot so npr. socialna varnost, varnost pri delu, izobraževanje in stanovanjsko politiko idr. Sosledje socialnih sporazumov v Sloveniji je posledica treh dejavnikov – razmeroma visokih inflacijskih gibanj, ki zahtevajo soglasje pri plačni politiki; dovolj močnih sindikatov, da se vlada ne more ne meniti zanje, ter razmeroma netrdnih in ideološko heterogenih vladnih koalicij, ki so nujno potrebovale legitimiranje s podporo javnosti (Stanojević in Krašovec, 2011). Ob oslabitvi integrativne sile »narodne enotnosti«, ki je botrovala procesu osamosvojitve, in vse pomembnejšim zahtevam, ki izhajajo iz obvez članstva v Evropski uniji (EU) in Ekonomski in monetarni uniji, je socialno partnerstvo skupaj s kontinuirano sklenjenimi socialnimi sporazumi le še utrdilo tradicionalne (neo)korporativne strukture slovenskega političnega sistema (Stanojević in Krašovec, 2011).

Slovenski prehod v tržno gospodarstvo ni bil determiniran zgolj s (historičnim) korporativizmom, ki ga je moč prepoznati v različnih zgoraj predstavljenih oblikah, temveč tudi s specifičnim procesom privatizacije. Ta se je zrcalila v jasnem prizadevanju vseh vpletenih akterjev za pridobitev politične in gospodarske moči (glej Zalar, 1999) ter v nadaljevanju skupnostnega modela z večino privatiziranih gospodarskih družb v rokah notranjih lastnikov s pomembnim deležem države, a ne zlato delnico (Mencinger, 2012). Tako je prvi val privatizacije zagotovil državi obsežen gospodarski portfelj in tako nanjo vezal močen interes elit, ki ga skušajo uveljaviti prek vzpostavljenih omrežij.¹² Institucionalizaciji spoja med javnim interesom ter zasebno proizvodnjo je tako inherentna nevarnost sistemske korupcije. Ohranjanje proizvodnih kapacitet v rokah državnih upravljavcev namreč ustvarja za trg moteče spodbude. Te so podžgane z mehkejšimi proračunskimi omejitvami, ki so inherentne državnemu lastništvu podjetij (glej npr. Kornai, 1986). Vendarle pa je treba poudariti, da državno lastništvo gospodarskih družb samo po sebi ne vodi v sistemsko korupcijo, temveč se to lahko zgodi v spoju s samoreprodukcijo elit in omrežij.¹³

¹² Za podrobnejšo analizo omrežij moči ter povezave med politično in gospodarsko sfero glej Žerdin (2012).

¹³ Žerdin (2012) je razkril, da je bila v 90. letih cirkulacija elit znotraj ekonomske elite izrazito nizka, po letu 2004 pa smo priče izjemno visoki cirkulaciji. Ob tem je nastal paradoks, ko se hkrati z visoko personalno cirkulacijo reproducira logika rekrutacije v ekonomsko elito, ki je bila značilna za obdobje socializma (to je, da je vladajoča stranka hkrati tudi najpomembnejši kadrovske bazen za funkcije v gospodarstvu).

Močna (neo)korporativna tradicija in nedokončan proces privatizacije se kaže tudi v slovenski kulturi. Serije javno-mnenjskih anketnih raziskovanj med Slovenci namreč kažejo, da sta solidarnost ter poklicno in interesno organiziranje močno pred političnimi strankami kot modaliteto političnega organiziranja, ko se ocenjuje najboljši način preživetja tradicionalne slovenske družbe (glej Lukšič, 2003; Toš, 1999, 2004, 2009). Nadalje, raziskave kulturnih vzorcev slovenske družbe kažejo, da čeprav so Slovenci individualisti, ko gre za vprašanje osebne blaginje, po drugi strani kažejo precejšnje mero kolektivismu, ko gre za vprašanja odločanja. Osebni odgovornosti se v tem primeru raje izognejo in jo (vsaj delno) prenesejo na kolektiviteto (Tomšič in Adam, 2009). To nakazuje na dejstvo, da je korporativizem v različnih oblikah botroval izoblikovanju specifičnega niza vrednot z zelo zabrisano mejo med zasebno in javno (skupnostno) lastnino. Vse povedano sicer ne pomeni, da je korupcija v Sloveniji že endemična ali sistemska. Vendar pa predstavljene spodbude, v kombinaciji s poprej opisanimi nevarnostmi omrežij elit, pomenijo resno nevarnost, da korupcija v Sloveniji postane taka.

V zadnjih letih, ko se je Slovenija znašla v primežu globoke finančne in gospodarske krize, so se kot možna rešitev za boj proti sistemske korupcije začele omenjati neoliberalne reforme z radikalno privatizacijo državnega premoženja. Vmešavanje politike v upravljanje družb z državnim deležem se namreč pogosto omenja kot poglaviti vir sistemske korupcije, saj se posredni nadzor politike nad gospodarstvom izvaja prek porazdelitev položajev v podjetjih z državnim lastništvom. Da je to pomemben del koalicijske igre, je mogoče razbrati iz izjave enega od nekdanjih finančnih ministrov, ki je dejal, da se ob upravljanju s položaji v teh podjetjih nikoli ne ve, kakšni vzporedni dogovori med strankami so bili že sklenjeni (Šušteršič, 2013). Radikalno privatizacijo kot način reševanja tega problema zagovarja neoliberalna struja, vendarle pa jo vse bolj prevzemata tudi javnost in vlada. Ta je namreč avgusta 2013 pripravila osnutek nove strategije razvoja Slovenije (glej Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2013), v katerem je posebej poudarjen umik države iz gospodarstva z utemeljitvijo preprečevanja neposrednega vmešavanja v odločitve gospodarskih družb. Vendarle pa, če velja, da šibko in od krize prizadeto gospodarstvo vodi v porast korupcije (Holmes, 2009), prav tako velja, da tudi neoliberalne reforme z radikalno privatizacijo in vitko državo na čelu vodijo v porast korupcije (Holmes, 2009; Shlapentokh, 2013). Kot trdi Holmes (2009), neoliberalne reforme namreč zabrišejo meje med državo in trgom, kar gre z roko v roki s koruptivnimi uradniki in lahko tudi pojasni, kako ustvarjanje novih priložnosti vpliva na porast organiziranega kriminala. Tudi mehanizmi novega upravljanja javnega sektorja kot posledica neoliberalnih reform kažejo na povečanje korupcijskega tveganja, saj osnovni vidiki teh mehanizmov (npr. simuliranje tržnega obnašanja v upravi,

močan poudarek na nadzoru, učinkovitosti in ekonomičnosti) povzročajo veliko tveganje razgradnje javnega etosa (Maravic in Reichard, 2003). V tem primeru se poruši tudi zadnja linija obrambe proti korupciji (tj. ponotranjenje profesionalne etike).

5 Zmanjševanje tveganja sistemske korupcije

Skladno s predstavljenimi ugotovitvami je tveganje za sistemske korupcije močno zakoreninjeno v slovenski politični kulturi, družbi in upravnih razmerjih. Pri tem velja poudariti, da pretres s procesom doseganja neodvisnosti in prehodom v demokracijo ter tržno gospodarstvo ni prinesel pomembnega preloma s stoletja starimi vzorci družbenega delovanja. Po vsem tem se postavlja vprašanje, ali lahko zunanji pritiski omejijo ali celo obrnejo dejavnike tveganja.

Že od osamosvojitve dalje so bili cilji slovenske zunanje politike osredinjeni na članstvo v Severnoatlantskem zavezištvu in Evropski uniji. Kopenhagenski kriteriji, kot pogoj za članstvo v Evropski uniji, so z letom 1998 vključevali tudi paket s področja upravne sposobnosti z namenom implementacije evropskih pravnih aktov in črpanja strukturnih skladov. Pri tem je bilo posvečene veliko pozornosti preprečevanju korupcije, pri čemer pa so postala očitna dvojna merila, saj je Evropska unija novim članicam postavila precej višje standarde kot starim. Po drugi strani pa so večja pozornost in višji standardi pri korupciji na ravni Evropske unije lahko posledica nekaterih odmevnih korupcijskih škandalov in ustanovitve Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Kljub obstoju korupcije na ravni Evropske unije in neenakim merilom za stare in nove članice intervjuji s slovenskimi uradniki na področju upravljanja z evropskimi strukturnimi skladi kažejo, da je za preprečevanje goljufij nekaterih akterjev v Sloveniji ključna podpora uradnikov Evropske unije pri porazdeljevanju sredstev. Zato je pozornost Evropske unije na preprečevanje korupcije lahko gonilo slovenske politike boja proti korupciji. Brez podpore domače politike pa zagotovo ne more učinkovati.

Leta 1999 je Slovenija postala tudi članica Skupine držav proti korupciji (GRECO) in leta 2004 še Organizacije evropskih partnerjev v boju proti korupciji (EPAC), ki združuje nacionalne policije držav Evropske unije ter specializirane protikorupcijske službe, agencije oziroma organe. Zaveza mednarodnim standardom se je pokazala za pomembno, kljub temu pa je bila nov akter na področju boja proti korupciji KPK ustanovljena šele leta 2004, pod vplivom priporočil in tudi pritiska GRECA v letu 2001 (Batory, 2010).¹⁴ Daljše

¹⁴ Za pregled priporočil Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj ter Sveta Evrope glej Poročila Transparency International Slovenia (Habič, 2012).

»pripravljalno« obdobje ni zagotovilo nemotenega, učinkovitega delovanja komisije, kar je bilo pravzaprav mogoče pričakovati. V zgodnjih letih je bila namreč KPK ujeta v politične igre in poskuse ukinitve. »Rešena« je bila šele (1) z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (U-I-57/06-28), ki je razveljavila poskus ukinitve KPK z Zakonom o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (2006) ter (2) z zavedanjem javnosti, da kontinuirani napadi na ta organ pomenijo pravzaprav dokaz njene neodvisnosti (Batory, 2010). Če je neodvisnost protikorupcijskih organov ključen pogoj, ki ga zasledimo pri singapurski, hongkonški in avstralski zgodbi o uspehu (Klitgaard, 1988; OECD, 2008; Williams, 2000), pa samo neodvisnost ni zadosti za učinkovit boj proti korupciji. Primerjava protikorupcijskih organov po Evropi namreč pokaže, da so večplastni organi, ki združujejo »mehke« mehanizme (npr. promocija boja proti korupciji, izobraževanja itd.) s »trdimi« pooblastili preiskovanja in pregona, precej bolj uspešni v boju proti korupciji. Posledica politične neenotnosti pri KPK je vidna tudi v njeni umestitvi v prostor protikorupcijskih organov v Evropi. Kljub sprejemu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (2010) lahko namreč KPK umestimo med »mehkejš« protikorupcijske organe, pri čemer so njene primarne funkcije omejene na področji preventive in koordinacije, nima pa polnih preiskovalnih pooblastil, kot jih imata na primer Latvajska ali Litvanska protikorupcijska agencija (Johannsen in Pedersen, 2011). Ker je KPK primarno usmerjena v birokratsko korupcijo, s čimer lahko predstavlja predvsem oviro razraščanju korupcije na nižje ravni, ki prevzemajo »znanja« od svojih političnih in upravnih »gospodarjev«, je njen ustroj posledično manj primeren za odkrivanje sistemske korupcije znotraj elit. Poslanstvo KPK ima tako velik pomen, ni pa nikakršno zagotovilo za zmanjševanje ali celo odpravo korupcije. Za eno od poti v to smer se ponuja spoj (a) povečane transparentnosti in omejevanja financiranja političnih strank ter njihovih volilnih kampanj z (b) zapiranjem dostopa do političnih imenovanj kadrov v upravi ter (c) zmanjševanje gospodarskega portfelja države oziroma zagotavljanje transparentnosti pri njegovem upravljanju. Pri tem je treba opozoriti na dejstvo, da bodo politične stranke in drugi akterji z vezanim interesom v tem procesu, tako kot v primeru ustanovitve KPK, poskušali preprečiti vpeljavo novih pravil, ki bi lahko zmanjševala vpliv omrežij elit na imenovanja znotraj uprave ter upravljanje premoženja države.

Na tej točki velja zaključiti z navezavo na prej omenjena modela korupcije. Globalna agenda v boju proti korupciji, ki ji sledijo vsi pomembni mednarodni igralci na tem področju (npr. Svetovna banka, EU, Mednarodni denarni sklad, OECD, Združeni narodi, Transparency International, Svetovna trgovinska organizacija, Evropska banka za obnovo in razvoj), pretežno uresničuje logiko številnih strukturnih reform,

usmerjenih v zmanjševanje priložnosti in spodbud za koruptivne prakse – logiko modela principal-agent (za podrobnejši seznam glej Persson et al., 2010). Vendarle pa uspešnost teh reform temelji na predpostavki, da so v sistemu igralci, ki so pripravljeni igrati vlogo principalov in imajo zadostno družbeno in politično moč. Sicer se vzpostavijo okoliščine problema drugega reda modela kolektivne akcije, saj kljub temu, da večina akterjev moralno obsoja korupcijske prakse v sistemu, nihče ne želi nositi visoke cene »poštenosti«, če se med akterji v resnici ne pričakuje sprememb pravil igre na podlagi uvajanja protikorupcijskih reform (glej Della Porta in Vannucci, 1999; Karklins, 2005). Tudi iz intervjujev s slovenskimi javnimi uslužbenci je mogoče ugotoviti, da mnogi izmed njih ne želijo tvegati svojih služb ali določenih položajnih ugodnosti, saj niso prepričani, da njihovi nadrejeni posamezniki ne sodelujejo v tej »igri«. Zato tudi nismo mogli z gotovostjo identificirati igralca, ki ne bi bil del igre in bi prevzel vlogo principala.

Veljavnost modela kolektivne akcije pri razlaganju sistemske korupcije ima pomembne javnopolitične posledice, saj se boj proti korupciji usmeri iz uravnavanja spodbud (skušnjav) v spremembo prepričanj o pričakovanem ravnanju drugih igralcev. Za premostitev tega problema se v literaturi pojavljajo trije tokovi t. i. tektonskih oziroma revolucionarnih premikov. Prvi poudarja prehod od partikularne do univerzalne politične kulture (glej Mungiu-Pippidi, 2006), kjer je potrebno spremeniti razporeditev družbenih dobrin od načel patronaže in klanov k načelom pravičnosti in enakopravnosti. Drugi se osredinja na dostop do politične moči in poudarja osebno in neosebno navezavo moči, kjer je v zaprtih (koruptivnih) sistemih moč vezana na osebo, v odprtih pa na položaj (glej North, Wallis in Weingast, 2009). Tretji pa poudarja predvsem način uporabe te moči, ki je lahko pristranska ali nepristranska. Rothstein in Teorell (2008) namreč pripisujeta velik pomen weberianskemu razumevanju uradnika, ki izvaja zakone in politike le na podlagi tistega, kar mu predpisuje zakon, in ne upošteva drugih okoliščin. Edini obetaven scenarij za tovrstne tektonske premike se kaže v seriji obsežnih in temeljitih reform, ki se v celoti tudi izpeljejo. Tako imenovana teorija »velikega poka«, kot ga je izvedla Švedska v 19. stoletju (za podrobnejše ukrepe glej Rothstein, 2011), se kaže kot najboljše scenarij za prehod od sistema, ki je prepojen s sistemsko korupcijo, v stanje, kjer korupcija predstavlja le manjši problem. Izkušnje namreč kažejo, da so postopne spremembe pogosto kontraproduktivne, saj je povečana pozornost na korupcijo naredila koruptivne akterje le bolj previdne, hkrati pa opozorila nekoruptivne, da korupcija okoli njih obstaja in so lahko del nje (Persson et al., 2010). Zato je potrebno, da so spremembe tektonske, se izvedejo v kratkem časovnem obdobju in se od neposrednih metod boja proti korupciji tipa principal-agent usmerijo v spremembo pričakovanega vedenja akterjev v skladu z modelom kolektivne akcije.

Literatura

- Adam, F. in Tomšič, M. (2000). Transition elites: Catalysts of social innovation or rent-seekers (reproduction/circulation thesis reconsidered). *Družboslovne razprave*, 16(32–33), 138–160.
- Adam, F., Tomšič, M. in Kristan, P. (2008). Politčne elite in tip kapitalizma: Estonija in Slovenija v primerjalni perspektivi. *Teorija in praksa*, 45(1–2), 53–71.
- Banovec, D. J. in Dobovšek, B. (2013). Omejevanje pojava rotirajočih vrat. *Varstvoslovje*, 15(1), 83–96.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: A review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320–1346.
- Batory, A. (2010). Post-accession malaise? EU conditionality, domestic politics and anti-corruption policy in Hungary. *Global Crime*, 11(2), 164–177.
- Caiden, G. E. in Caiden, N. J. (1977). Administrative corruption. *Public Administration Review*, 37(3), 301–309.
- Dahlström, C., Lapuente, V. in Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668.
- Della Porta, D. in Vannucci, A. (1999). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York: De Gruyter.
- Dobovšek, B. (2008). Economic organized crime networks in emerging democracies. *International Journal of Social Economics*, 35(9/10), 679–690.
- Dobovšek, B. in Dimc, M. (2008). Zveze in poznanstva ter neformalne mreže v tranziciji: izsledki empirične raziskave. *Varstvoslovje*, 10(1), 88–107.
- Dobovšek, B. in Mastnak, M. (2005). Korupcijsko prevzemanje države. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija in politika* (str. 79–136). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- Dobovšek, B. in Meško, G. (2008). Informal networks in Slovenia: A blessing or a curse? *Problems of post-communism*, 55(2), 25–37.
- Dobovšek, B. in Minič, D. (2005). Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija in politika* (str. 9–60). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- Dobovšek, B. in Škrbec, J. (2012). Korupcija, grožnja slovenski (pravni) državi. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 63(1), 50–59.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fink Hafner, D. in Krašovec, A. (2006). Europeanisation of the Slovenian party system: From marginal European impacts to the domestication of the EU policy issues. *Politics in Central Europe*, 2(1), 7–23.
- Golob, M. (1988). Težavna spoprijemanja s korupcijo. *Teorija in praksa*, 25(11/12), 1570–1580.
- Gral Iteo. (2001). *Korupcijska klima: Srednja in Vzhodna Evropa*. Pridobljeno na http://www.dossierkorupcija.com/datoteke/Gral_Iteo_korupcijska_klima_2001.pdf
- Gral Iteo. (2004). *Korupcijska klima: Srednja in Vzhodna Evropa*. Pridobljeno na http://www.dossierkorupcija.com/datoteke/Gral_Iteo_korupcijska_klima_2004.pdf
- Gral Iteo. (2006). *Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem*. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1754
- Grozđanić, V. in Martinović, I. (2012). Corruption as a metaphor for societies in transition? V A. Šelih in A. Završnik (ur.), *Crime and transition in Central and Eastern Europe* (str. 179–204). New York: Springer.
- Gryzmala-Busse, A. (2007). *Rebuilding leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guardiancich, I. (2012). The uncertain future of Slovenian exceptionalism. *East European Politics and Societies*, 26(2), 380–399.
- Habič, S. (2012). *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji: ocena in analiza*. Pridobljeno na <http://media.transparency.org/nis/cogs/?Country=si>
- Haček, M. (2009). *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M., Kukovič, S. in Brezovšek, M. (2013). Problems of corruption and distrust in political and administrative institutions in Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies*, 46(2), 255–261.
- Hellman, J. in Kaufmann, D. (2001). Confronting the challenge of state capture in transition economies. *Finance & Development: A Quarterly Magazine of the IMF*, 38(3). Pridobljeno na <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- Heywood, P. (1997). Political corruption: Problems and perspectives. V P. Heywood (ur.), *Political corruption* (str. 1–19). Oxford: Oxford University Press.
- Hočevar, J., Adam, F., Makarovič, M. in Tomšič, M. (2005). *Stališča o korupciji 2005*. Pridobljeno na <http://www.adp.fdv.uni-lj.si/opisi/korup05.xml>
- Hočevar, J., Adam, F., Makarovič, M. in Tomšič, M. (2006). *Stališča o korupciji 2005*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
- Holmes, L. (2009). Crime, organised crime and corruption in post-communist Europe and the CIS. *Communist and Post-Communist Studies*, 42(2), 265–287.
- Iglič, H. in Rus, A. (2000). From elite reproduction to elite adaptation: The dynamics of change in personal network of Slovenian elites. *Družboslovne razprave*, 16(32–33), 95–111.
- Jevšek, A. (2010). Ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada v Sloveniji kot odziv na sodobne – nekonvencionalne oblike kriminalitete. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 61(3), 307–313.
- Johannsen, L. in Pedersen, K. H. (2011). The institutional roots of anti-corruption policies: Comparing the three Baltic states. *Journal of Baltic Studies*, 42(3), 329–346.
- Karklins, R. (2005). *The system made me do it: Corruption in post-communist societies*. Armonk; New York: ME Sharpe.
- Kaufmann, D., Kraay, A. in Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 5430. Washington: The World Bank.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Knack, S. (2006). *Measuring corruption in Eastern Europe and Central Asia: A critique of the cross-country indicators*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3968. Washington: The World Bank.
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. (2001). *Uradni list RS*, (8/01).
- Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2011). *Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji: redno letno poročilo*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
- Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2013a). *Integriteta, odgovornost, vladavina prava*. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija>

42. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2013b). *Ocena stanja*. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf
43. Kopecky, P., Mair, P. in Spirova, M. (ur.) (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press.
44. Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3–30.
45. Kramberger, A. in Rus, V. (1995). *Socialna stratifikacija na Slovenskem: študija slovenske elite 1988–1995*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Kramberger, A. in Vehovar, V. (2000). Regime change and elite Dynamics in Slovenia during the 1990s: What can the elite reproduction rates tell us? *Družboslovne razprave*, 16(32–33), 143–197.
47. Laver, M. in Shepsle, K. A. (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
48. Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley: University of California Press.
49. Lobnikar B., Pagon, M., Duffy, M. in Ganster, D.C. (2000). Dejavniki deviantnega vedenja slovenskih policistov. *Organizacija*, 33(2), 77–93.
50. Lukan, A. in Kolenc, T. (2010). Kriminaliteta v Sloveniji v letu 2009. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 61(2), 117–140.
51. Lukšič, I. (1996). Political culture in Slovenia. V F. Plasser in A. Plibersky (ur.), *Political culture in East Central Europe* (str. 91–104). Aldershot: Avebury.
52. Lukšič, I. (2003). Corporatism packaged in pluralist ideology: The case of Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies*, 36(4), 509–525.
53. Maravic, P. von in Reichard, C. (2003). New public management and corruption: IPMN dialogue and analysis. *International Public Management Review*, 4(3), 84–130.
54. Mednarodni denarni sklad. (2006). *Republic of Slovenia: Selected issues*. IMF Country Report, No. 06/250. Washington: IMF.
55. Mencinger, J. (2012). Slovenija med zlomom socializma in krizo kapitalizma. V J. Prunk in T. Deželan (ur.), *Dvajset let slovenske države* (str. 57–80). Maribor: Aristej.
56. Mevc, A. in Pagon, M. (2008). Corruption in public administration units and organizational measures to prevent and fight corruption. *Organizacija*, 41(3), 99–107.
57. Meyer-Sahling, J. H. in Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: Government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 1–19.
58. Mikulowski, W. (2004). *Paradoxes and contradictions of public servant's status and identity: Searching public servant's identity between bureaucratic origins, heritage of political cronyism, neo-patrimonial nepotism and trendy managerialism in post-communist Poland*. Prispevek predstavljen na EGPA Annual Conference, Ljubljana, Slovenija, 1.–4. september 2004. Pridobljeno na <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/ljubljana/Mikulowski.pdf>
59. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. (2013). *Strategija razvoja Slovenije 2014–2020: osnutek*. Pridobljeno na http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/EKP/Drugi_dokumenti/SRS_09_08_2013.pdf
60. Mishra, A. (2006). Persistence of corruption: Some theoretical perspectives. *World Development*, 34(2), 349–358.
61. Mrak, M., Rojec, M. in Silva-Jauregui, C. (2004). Overview: Slovenia's threefold transition. V M. Mrak, M. Rojec in C. Silva-Jauregui (ur.), *Slovenia from Yugoslavia to the European Union* (str. xix–lvi). Washington: The World Bank.
62. Mungui-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86–99.
63. Ninamedia. (2002). *Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem*. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1752
64. Ninamedia. (2008). *Pojav korupcije med slovenskimi novinarji*. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1756
65. North, D. C., Wallis, J. in Weingast, B. R. (2009). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
66. Odločba v postopku za oceno ustavnosti Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. (2007). Ustavno sodišče Republike Slovenije, (U-I-57/06-28).
67. Osborne, D. (1997). Corruption as counter-culture: Attitudes to bribery in local and global society. V B. Rider (ur.), *Corruption: The enemy within* (str. 9–34). Dordrecht: Kluwer.
68. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj [OECD]. (2008). *Specialised anti-corruption institutions: Review of models*. Paris: OECD Publishing.
69. Ostrom, E. (1998). A behavioural approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review*, 92(1), 1–22.
70. Palidauskaite, J. (2011). The value profile of civil servants in new European democracies through the lens of embedded ethics. V M. S. de Vries in P. S. Kim (ur.), *Value and virtue in public administration: Comparative perspective* (str. 186–207). Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Palgrave Macmillan.
71. Pečar, J. (1995). Kriminološki pogledi na korupcijo. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 46(2), 136–146.
72. Persson, A., Rothstein, B. in Teorell, J. (2010). *The failure of anti-corruption policies: A theoretical mischaracterization of the problem*. The Quality of Government Working Paper Series 2010: 19. Pridobljeno na http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350163_2010_19_persson_rothstein_teorell.pdf
73. Rose-Ackermann, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press.
74. Rose-Ackermann, S. (1989). Corruption: A study in political economy. V A. J. Heidenheimer, M. Johnston in V. T. LeVine (ur.), *Political corruption: A handbook* (str. 803–826). New Brunswick: Transaction Publishers.
75. Rose-Ackermann, S. (2010). Corruption: Greed, culture and the state. *Yale Law Journal Online*, 120, 125–140. Pridobljeno na <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1648859>
76. Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: The indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228–250.
77. Rothstein, B. in Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.
78. Shlapentokh, V. (2013). Corruption, the power of state and big business in Soviet and post-Soviet regimes. *Communist and Post-Communist Studies*, 46(1), 147–158.
79. Stanojević, M. in Krašovec, A. (2011). Slovenia: Social pacts and political exchange. V S. Avdagić, M. Rhodes in J. Visser (ur.), *Social pacts in Europe: Emergence, evolution, and institutionalization* (str. 232–256). Oxford: Oxford University Press.
80. Sutherland, E. H. (1949). *White collar crime*. New York: Dryden Press.
81. Svet Evrope. (2008). *Group of states against corruption (GRECO): Third evaluation round on incriminations and party funding*. Pridobljeno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp

82. Szelenyi, I. in Szelenyi, S. (1995). Circulation or reproduction of elites during the post-communist transformation of Eastern Europe. *Theory and Society*, 24(5), 615–638.
83. Škrbec, J. in Dobovšek, B. (2009). Analiza raziskav o korupciji v Sloveniji. *Varstvoslovje*, 11(3), 382–403.
84. Škrbec, J. in Dobovšek, B. (2013). Corruption capture of local self-governments in Slovenia. *Lex Localis*, 11(3), 615–630.
85. Šumi, R., Mesner-Andolšek, D., Pagon, M. in Lobnikar, B. (2012). Integriteta policijskih vodij – kako jih vidijo njihovi podrejeni. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 63(4), 255–262.
86. Šušteršič, J. (2004). Political economy of Slovenia's transition. V M. Mrak, M. Rojec in C. Silva-Jauregui (ur.), *Slovenia from Yugoslavia to the European Union* (str. 399–411). Washington: The World Bank.
87. Šušteršič, J. (22. 5. 2013). Mešetarjenje s položaji. *Delo*, str. 5.
88. Tomšič, M. in Adam, F. (2009). Cultural patterns in Slovenian business, public administration and science. V J. Langer, J. Pavičič in N. Alfirević (ur.), *Knowledge region: Apls-Adriatic challenges* (str. 97–108), Frankfurt am Main: Peter Lang.
89. Toš, N. (ur.). (1999). *Vrednote v prehodu II: Slovensko javno mnenje 1990–1999*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
90. Toš, N. (ur.). (2004). *Vrednote v prehodu III: Slovensko javno mnenje 1999–2004*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
91. Toš, N. (ur.). (2009). *Vrednote v prehodu IV: Slovensko javno mnenje 2004–2009*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
92. Transparency International. (2013). *Corruption perception index*. Pridobljeno na <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results>
93. Tratnik-Volasko, M. (1999). *Korupcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
94. Tratnik-Volasko, M. (2000). Korupcija v policiji. *Varstvoslovje*, 2(2), 177–186.
95. Vehovar, U. (2012). Slovenija, arhipelag obmodernosti. V J. Prunk in T. Deželan (ur.), *Dvajset let slovenske države* (str. 81–111). Maribor: Aristej.
96. Williams, R. (2000). Democracy, development and anti-corruption strategies: Learning from the Australian experience. V A. Doig in R. Theobald (ur.), *Corruption and democratisation* (str. 135–147). London: Frank Cass.
97. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2010). *Uradni list RS*, (45/10).
98. Zakon o javnih uslužbencih. (2002). *Uradni list RS*, (56/02).
99. Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. (2006). *Uradni list RS*, (20/06).
100. Zakon o preprečevanju korupcije. (2004). *Uradni list RS*, (2/04).
101. Zalar, B. (1999). *Privatizacija in človekove pravice*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
102. Žerdin, A. (2012). *Omrežje moči: epicentri slovenske politične in gospodarske elite*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
103. Žižek, S. (1984). Krekovstvo. *Družboslovne razprave*, 1(1), 147–164.

The Risk of Systemic Corruption in Slovenia: Drivers and Barriers

Alenka Krašovec, Ph.D., Associate Professor, Department of Political Science and Centre for Political Science Research, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Ljubljana, Slovenia. E-mail: alenka.krasovec@fdv.uni-lj.si

Lars Johannsen, Ph.D., Associate Professor, Department of Political Science and Government, School of Business and Social Sciences, Aarhus University, Aarhus, Denmark. E-mail: johannsen@ps.au.dk

Karin Hilmer Pedersen, Ph.D., Associate Professor, Department of Political Science and Government, School of Business and Social Sciences, Aarhus University, Aarhus, Denmark. E-mail: kph@ps.au.dk

Tomaž Deželan, Ph.D., Assistant Professor, Department of Political Science and Centre for Political Science Research, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Ljubljana, Slovenia. E-mail: tomaz.dezelan@fdv.uni-lj.si

This article tackles a salient area of the recent examinations of corruption, that of systemic corruption. While the academic community has extensively studied the existence and extent of corruption in Slovenia, the different research designs that scholars have employed have often yielded conflicting results. These inconsistencies constitute the starting point of the article, where we also attempt to grasp the character of corruption in Slovenia. As a multi-method examination confirmed the risk of systemic corruption in Slovenia, we devote an extensive portion of our study to analysing the institutional and normative drivers and barriers to it. Our study indicates that the spoils system in public administration, amalgamated with systemically built-in (neo)corporatist network patterns among the (governing) politicians and (state) economy, is one of the key drivers of systemic corruption in the state. On the other hand, the barrier to systemic corruption rests in the levers and opportunities of the international environment, as an impressive number of (international) documents putting forward the relevance of fighting systemic corruption have already induced change in the (inter) national discourse on the topic.

Keywords: systemic corruption, Slovenia, (neo)corporatism, elites, informal networks

UDC: 343.352(497.4)