

Zaznava korupcije v slovenski državni upravi

Mirko Pečarič,¹ Jože Benčina,² Tatjana Kozjek³

Ničelna toleranca do korupcije in s tem povezano razkrivanje nepravilnosti v državni upravi sta velikokrat bolj predmet debat kot resnih poskusov ugotavljanja njenih razsežnosti, zato je bila med javnimi uslužbenci izvedena anketa o zaznavanju korupcije po zgledu Transparency International. Javni uslužbenci, kot pripravljavci sistemske zakonodaje in še posebno kot (ne)posredni udeleženci pri izvrševanju oblasti, večkrat zaznajo nepravilnosti, kot o njih poročajo mediji ali kot so zaznane prek sistemsko usmerjenega dela na tem področju. V raziskavi je bilo ugotovljeno, da je zaznava splošnega stanja korupcije v Sloveniji večja od globalnega povprečja. Slovenski javni uslužbenci menijo, da je vlada pod vplivom interesnih skupin in da se njena učinkovitost zmanjšuje. Kot najbolj korumpirane so izpostavljene politične stranke, sledijo mediji in zdravstveni sistem, na koncu so vojska, nevladne organizacije in policija.

Ključne besede: zaznava korupcije, državna uprava, javni uslužbenci, globalni barometer korupcije, Transparency International

UDK: 343.352

1 Uvod

Dediščina vsakega naroda se skriva v občutku posameznika, da ve, kaj je prav in narobe, dobro ali slabo. Cicero (1853) je to razumel kot prvi dve naravni načeli, s katerima presojamo. Po Aristotelovem vzoru (Aristotel, 1992, 2004, 2013) je tako Cicero (1853, 2001) razumel etiko kot praktično vrlino, kot moralni cilj ravnanj, proti kateremu morajo biti usmerjene vse stvari in zaradi katerega se te sploh izvajajo. Če se zahteva ravnanje v nasprotju s tem, kar naj bi bilo dobro ali slabo, človeku govorimo, da ne ve, kaj je prav. To ne vodi le v običajen dvom, ampak obuja staro etično dilemo, ki se je reševala že pri grških pojmih *parrhesia* in *kathêkon*. Prvi izraz je obudil Foucault (2006) v povezavi z odkritosrčnostjo, resnico in prevzemanjem tveganja; predstavlja osebo, ki pove vse, kar ima v mislih – ne skriva ničesar, ampak popolnoma odpre srce in um drugim ljudem med pogovorom, v katerem poda domnevno popolno in jasno, kar ima v mislih. *Parrhesia* zahteva od osebe, da resnico pogumno pove kljub nevarnosti; v običajnem pomenu besede gre predvsem za »svobodo izražanja« (Merriam-Webster, 2016). Drug pojem dandanes povezujemo z »uradnim«. Cicero (2001) ga je namreč prevedel

kot *officium*, »primerno dejanje (stvar)«, ki se je uporabljalo za opis katerega koli racionalno opravičljivega ravnanja. V tem kontekstu je običajen prevod z besedo »dolžnost« zavajajoč, ker ima slednja močno deontološko konotacijo, ki manjka stoiški rabi (Woolf, 2001).⁴ Oba pojma lahko povežemo z razkrivanjem nepravilnosti (angl. *whistleblowing*), tj. »razkritjem članov organizacije (sedanjih ali nekdanjih) o nezakonitih, nemoralnih ali nelegitimnih praksah, ki so pod nadzorom njihovih nadrejenih, oseb ali organizacij, ki lahko vplivajo na ukrepe« (Near in Miceli, 1985).

V povezavi z razkrivanjem nepravilnosti se pogosto omenja korupcija. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (2011) jo v 4. členu opredeli kot »vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem in zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za druge«. Korupcija omogoča in podpira tudi razvoj ter delovanje organizirane kriminalitete. Z razpoložljivimi instrumenti lahko stanje ocenjujemo le parcialno, v glavnem institucionalne in procesne pomanjkljivosti, ki se občasno pojavljajo v medijih, poročilih o delu, revizijah Računskega sodišča, anonimnih pismih, anonimnih kazenskih ovadbah in informacijah deležnikov, zato ne moremo govoriti o hitrosti in fleksibilnosti reševanja

¹ Dr. Mirko Pečarič, izredni profesor za upravno pravo in pravo javne uprave, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Slovenija. E-pošta: mirko.pecaric@fu.uni-lj.si

² Dr. Jože Benčina, izredni profesor za ekonomiko javnega sektorja, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Slovenija. E-pošta: joze.bencina@fu.uni-lj.si

³ Dr. Tatjana Kozjek, docentka za organizacijo javnega sektorja, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Slovenija. E-pošta: tatjana.kozjek@fu.uni-lj.si

⁴ Potemtakem ima izraz »uradna dolžnost« v povezavi s kontekstom svoje rabe v različnih okoliščinah – ob upoštevanju prave, sorazmerne mere javnega interesa – netočen pomen, saj gre pri uradni dolžnosti bolj ali manj vedno za ustrezno tehtanje med pravicami strank in državljanov ter javnim interesom.

odklonskih primerov, ki sta pomembna dejavnika učinkovitosti odpravljanja tovrstnih težav in učinkovitosti organizacij. Za obstoj omenjenih dejavnikov mora pred tem seveda obstajati *resnično zavedanje* o njuni potrebnosti. Pomanjkljivo poznavanje razsežnosti nepravilnosti v državni upravi z vidika percepcije javnih uslužbencev omenjenemu zavedanju ne more koristiti, saj se prav javni uslužbenci najbolj neposredno srečujejo s pojavi korupcije. Tak način razmišljanja je zavzela tudi Avstralija. Avstralski Zakon o javnih uslužbencih (Public Service Act, 1999) je namreč eden redkih, če ne celo edini, ki v 44. členu zahteva, da je treba med javnimi uslužbenci *vsako leto* narediti raziskavo o javni upravi, ki je ena od najpomembnejših virov informacij o njenem delu.⁵ Implementacija pravil je odvisna tudi od iniciativ, kontrole in razkrivanja nepravilnosti, ki povratno vplivajo na način dela, ki je še vedno odvisen predvsem od javnih uslužbencev. S tem namenom je bila na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani izvedena raziskava, v kateri se je preverjalo zaznavanje korupcije med javnimi uslužbenci v državni upravi. Cilji raziskave so bili: 1) ugotoviti stanje zaznave korupcije med javnimi uslužbenci v državni upravi; 2) rezultate primerjati z globalnim barometrom korupcije ter 3) podati predloge za izboljšanje in izpostaviti področja, ki bi od regulatorjev in vodilnih v državni upravi zahtevala večjo stopnjo pozornosti. Metodološko gledano se v povezavi z merjenjem pojavnosti korupcije pojavljajo številna vprašanja. Cilj raziskave je bil ugotoviti mnenje javnih uslužbencev in narediti primerjave zaznavanja korupcije na državni in mednarodni ravni, zato smo anketni vprašalnik povzeli po zgledu Transparency International. Prispevek ugotavlja mnenje in odnos javnih uslužbencev v državni upravi do korupcije, ta delež primerja z globalnim barometrom korupcije za Slovenijo in v svetovnem merilu ter z rezultati išče

priložnosti za uveljavljanje novih načinov za preprečevanje korupcije v javni upravi.

2 Pregled preteklih študij o korupciji

Na mednarodni ravni na področju merjenja korupcije obstajajo različne raziskave. Med njimi Evropska komisija za države članice EU ugotavlja zaznavo prebivalcev EU glede varnosti, pri čemer je korupcija eno izmed področij, ki jih prikazuje v Eurobarometru (Evropska komisija, 2017). Po podatkih Friesa, Lysenka in Polanca (2003) je Evropska banka pri ocenjevanju kakovosti poslovnega okolja analizirala 20 tranzicijskih držav. Med dejavniki, ki jih je merila, je bila tudi korupcija. Rezultati so za Slovenijo pokazali največja odstopanja pri korupciji pri javnih naročilih. Po navedbah Gwartneyja, Lawsons in Halla (2015) indeks ekonomske svobode zaznava širitev pojava korupcije v Sloveniji. Transparency International letno izračunava tudi indeks zaznavnosti korupcije (Corruption Perception Index – CPI), ki izkazuje zaznavanje poznavalcev korupcije (tujih poslovnih, politikov, splošne javnosti) v javnem sektorju in politiki. Po ugotovitvah Transparency International (2016) se je v letu 2015 Slovenija z indeksom 5,9 med 183 državami uvrstila na 35. mesto. Primerjava po letih od 2008 do 2016 kaže slabše stanje, saj je bila Slovenija v letu 2008 uvrščena na 26. mesto, v letih 2009 in 2010 na 27. mesto, v letu 2011 na 35. mesto, v letu 2012 na 27. mesto, v letu 2013 na 43. mesto, v letu 2014 na 39. mesto, v letih 2015 in 2016 pa je rezultat nekoliko boljši, in sicer 35. oziroma 31. mesto. GRECO (Group of States against Corruption) pri merjenju korupcije ocenjuje upoštevanje predpisov v državi, ki jo ocenjuje.⁶ Škrbec (2009) navaja, da

⁵ Na mednarodni ravni je najbolj znan avstralski šestletni nacionalni raziskovalni projekt *Whistling While They Work: Enhancing the theory and practice of internal witness management in the Australian public sector – Žvižgašтво med delom: krepitev teorije in prakse internega ravnanja s pričami v avstralskem javnem sektorju* (2005–2011). Pri projektu so bili zbrani podatki od 118 javnih organov (16 javnih organov je zelo podrobno sodelovalo kot študija primera), vključno s 7.663 anketiranimi javnimi uslužbenci, kar je največji vzorec, ki je bil kadar koli zbran v Avstraliji in verjetno največji *per capita* na svetu (Brown, 2008). Med javnimi uslužbenci je bilo kar 71 % takih, ki so bili priča nepravilnostim v zadnjih dveh letih, od tega jih je 39 % (oziroma 28 % vseh) razkrilo najhujšo nepravilnost, ki so jo zaznali, 70 % pa jih je to storilo zunaj svoje vloge v organu. V 63 % (kjer je bila sporočena neka nepravilnost) in v 56 % (kjer je bila razkrita nepravilnost) so bili primeri dejansko raziskani; v večini primerov, za katere anketiranci niso vedeli, ali so bili preiskani ali ne, so menili, da se je stanje spremenilo na bolje (Brown, 2008). Rezultat projekta je vodnik z enakim imenom (Roberts, Brown in Olsen, 2011), ki podaja odgovore o načinih boljšega uresničevanja nalog organizacij javnega sektorja, o ohranjanju integritete in spoštovanju zaposlenih ob podajanju pristopov pri upravljanju razkritih nepravilnosti.

⁶ GRECO je za Slovenijo izvedel štiri kroge ocenjevanja (Svet Evrope, 2000, 2003). V prvem krogu je ocenjeval (Svet Evrope, 2000) pojav korupcije in njeno zaznavanje v Sloveniji, organe in institucije za boj proti korupciji (Svet Evrope, 2007, 2013), imuniteto glede preiskav, obtožb in sojenja v primerih korupcije (za to je bil najpomembnejši predlog ustanovitve posebnega organa ali mehanizma za koordinacijo vseh državnih služb, ki (ne)posredno sodelujejo pri preprečevanju in odkrivanju korupcije; ta organ (nekdanji Urad Vlade RS za preprečevanje korupcije, današnja Komisija za preprečevanje korupcije) je imel prednostno nalogo organizirati *sistematično zbiranje in analizo statističnih in drugih podatkov*, ki so na voljo, da bi se natančneje ugotovili vpliv korupcije in način, kako pristojni organi obravnavajo primere korupcije). V drugem krogu (2003) so bile ocenjene premoženjska korist, pridobljena s korupcijo, korupcija v javni upravi ter korupcija pravnih oseb (za to je najpomembnejša ugotovitev, da je treba vzpostaviti *redno ocenjevanje* za zagotovitev, da institucije javne uprave ne ustvarjajo možnosti za korupcijo, rezultate ocene pa je treba objaviti). V tretjem krogu (2007) je bilo izvedeno ocenjevanje na področju inkriminacij in financiranja političnih strank (opozorjeno je bilo na izboljšanje določb Kazenskega zakonika glede podkupovanja), v četrtem (2012) pa preprečevanje korupci-

je bila v letu 2001 v Sloveniji izvedena raziskava korupcijske klime, ki je pokazala, da je korupcija v Sloveniji najbolj razširjena v zdravstvu, javni upravi in na ministrstvih. Po njegovih navedbah je raziskava o gospodarskem poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem, ki je bila izvedena v letu 2002, pokazala težavo korupcije poslancev in vladnih funkcionarjev pri sprejemanju zakonov, pokazala se je tudi težava korupcije pri javnih naročilih. Raziskava korupcijske klime v srednji in vzhodni Evropi iz leta 2004 je pokazala, da je korupcija najbolj razširjena v zdravstvu, pravosodju in javni upravi. Raziskava korupcije, ki je bila leta 2008 izvedena med slovenskimi novinarji, pa je pokazala, da se korupcija najpogosteje pojavlja v gospodarstvu in med političnimi strankami, pogosto pa tudi v vladi, parlamentu, zdravstvu in sodstvu. Fedran, Dobovšek in Ažman (2015) poudarjajo pomen vzpostavitve načrta integritete kot preventivnega ukrepa pri obvladovanju korupcije v Sloveniji. Analizirali so slovenske in tuje primarne ter sekundarne vire in pravne akte ter izvedli intervjuje s pripravljavci in zavezanci za načrt integritete. Ugotovili so, da je treba trenutni načrt integritete nadgraditi. Skrb vzbujajoče je zlasti dejstvo, da malo vodilnih zaposlenih sodeluje pri izdelavi načrta.

2.1 Obravnava korupcijskih dejanj v Sloveniji od leta 2010 do 2014

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) vsako leto pripravi poročilo o delu pri nadzoru in preiskavah korupcije. V sodelovanju s Centrom za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (CJMMK) izvaja anketno raziskavo stališč Slovencev o korupciji. Ugotovitve raziskave (CJMMK, 2010), ki je bila izvedena na podlagi telefonskega anketiranja z udeležbo 966 državljanov Slovenije, kažejo, da se sodelujoči v raziskavi s pojavom korupcije bolj srečujejo prek formalnih in neformalnih informacijskih kanalov, torej medijev. Demografska analiza kaže, da tako meni večina starejših (upokojenih) in nižje izobraženih. Rezultati tudi kažejo, da koruptni potencial izkazujejo predvsem mlajši, srednje izobraženi, zaposleni v gospodarstvu, študenti ali brezposelni sodelujoči v raziskavi, ki poznajo izkušnje drugih. Pozitivna je ugotovitev, da je delež tistih, ki so pripravljeni prijaviti korupcijo, 55-odstoten, večina med njimi pa je mlajša od 30 let. Med razlogi tistih, ki korupcije ne bi prijavili, se v 36 % pojavlja odgovor »ker se bojim morebitnih negativnih posledic«. Skrb vzbujajoča je ugotovitev, da 44 % sodelujočih v raziskavi meni, da podkupnino sprejema precej javnih uslužbencev, 33 % jih meni, da jo sprejema le nekaj javnih uslužbencev, kar 13 % pa jih meni, da jo sprejemajo vsi javni uslužbenci. KPK

znotraj sistematičnega zbiranja in analize statističnih in drugih podatkov ne ugotavlja vpliva korupcije, kot ga razumejo zaposleni v državni upravi.

V prvi fazi raziskave je bila izvedena analiza letnih poročil KPK, Policije in državnih tožilstev od leta 2010 do 2014, ki je pokazala, da trend obravnave korupcijskih dejanj v Sloveniji narašča.⁷ Analiza letnih poročil Policije (2011, 2012, 2013, 2014, 2015) kaže, da število korupcijskih kaznivih dejanj (KKD) in število ovađenih osumljencev od leta 2010 do 2014 niha. Največje število KDD in ovađenih osumljencev je bilo v letu 2011, kar je po podatkih Policije posledica dalj časa trajajoče preiskave, ki je bila zaključena leta 2011. Od leta 2010 do 2014 je opazno stalno povečevanje števila KKD in števila ovađenih osumljencev za KD z elementi korupcije. Podrobnejša analiza kaže, da sta bila od leta 2010 do 2012 najbolj problematična jemanje podkupnin in sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje. Analiza za leti 2013 in 2014 kaže na izboljšanje stanja na obeh področjih. Podatki namreč kažejo izrazito zmanjšanje števila KD in števila ovađenih osumljencev jemanja podkupnin ter nekoliko manj izrazito zmanjšanje števila KD in števila ovađenih osumljencev za KD sprejemanja koristi za nezakonito posredovanje. Po podatkih Policije (2011, 2012, 2013, 2014, 2015) so v letih 2010/2011/2012/2013/2014 skupaj obravnavali 15/14/22/26/30 KD z elementi korupcije in 71/86/74/41/63 KDD, ovađili pa so 21/33/28/60/42 osumljencev za KD z elementi korupcije in 91/112/89/72/75 osumljencev za KDD.

Iz poročil o delu Vrhovnega državnega tožilstva (2010, 2011, 2012, 2013, 2014) je skupaj za ovadbe po starem (KZ, 2004) in novem Kazenskem zakoniku (KZ-1, 2012) v letih 2010/2011/2012/2013/2014 obravnavalo 178/202/246/407/41 polnoletnih fizičnih oseb. V letu 2013/2014 je obravnavalo 13/3 pravnih oseb. Podrobnejša analiza kaže, da v času objave poročila v največjem številu primerov še ni bila izrečena prvostopenjska sodba. V letu 2010 sta prevladovali korupcija nizke ravni in situacijska korupcija, pri čemer je prevladujoča korupcija med javnim in zasebnim sektorjem (npr. jemanje/dajanje podkupnine). Primerjava izrečenih sodb sodišča glede na vsebino sodb kaže, da je bilo največ obsodilnih sodb izrečenih za KD jemanja podkupnine, od leta 2010 do 2014 pa se prav na tem področju kaže izredno povečanje števila izrečenih obsodilnih sodb. Tudi število še ne izrečenih sodb prvostopenjskega sodišča glede kršitve jemanja podkupnine je v obdobju od leta 2010 do 2014 največje. Drugo problematično področje je sprejemanje koristi za nezakonito posredo-

je pri poslancih, sodnikih in tožilih (opozorjeno je bilo na manko jasno izraženih interesov pri pisanju predlogov zakonov, kar omogoča prikrito lobiranje).

⁷ Iz letnih poročil o delu KPK (2010, 2011, 2012, 2013, 2014) izhaja, da je v letu 2010/2011/2012/2013/2014 KPK prejela 1.271/1.237/1.841/1.931/1.467 prijav, od tega so rešili 855/1.237/1.888/2.300/1.973 prijav, 342/535/664/629/206 pa so jih odstopili v reševanje drugim organom.

vanje, saj je število izrečenih sodb od leta 2010 do 2014 drugo največje in se je v preučevanem obdobju povečevalo. Podatki kažejo tudi veliko povečanje še ne izrečenih sodb za poskuse korupcije, ki jih je bilo v letu 2013 kar 30 – v primerjavi z 0 v preteklih (2010–2012) letih in letu 2014.

KPK je v oceni stanja za leto 2015 (2015) kljub majhnemu napredku po indeksu zaznave korupcije (CPI) Transparency International za leto 2015 ocenil, da je »ta napredek treba sprejeti z zadržkom, saj še vedno pogrešamo konkretne ukrepe na bistvenih področjih boja proti korupciji, predvsem na področju krepitve integritete javnega sektorja, odgovornosti nosilcev javnih pooblastil, porabe javnih sredstev in upravljanja državnega premoženja ter krepitve institucij pravne države« (KPK, 2015: 5). Po podatkih Policije najbolj izstopajo dejanja nedovoljenega jemanja in dajanja podkupnin, sledijo dejanja sprejemanja koristi za nezakonito posredovanje, dejanja nedovoljenega sprejemanja in dajanja daril za nezakonito posredovanje ter sprejemanja podkupnin pri volitvah zaradi kršitve proste odločitve volivcev. Analiza letnih poročil o delu tožilstva za leta 2010–2014 (Vrhovno državno tožilstvo, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) kaže trend povečevanja števila ovadb za korupcijska kazniva dejanja, storjena po starem (2004) in novem Kazenskem zakoniku (2012). Iz poročil izhaja, da je korupcija resna težava v državi, ki zahteva resnejšo obravnavo najvišjih organov oblasti. »Ničelna toleranca do korupcije« tako večkrat ostaja le črka na papirju. Kljub temu da različna poročila kažejo na obstoj korupcije, pa je njihova pomanjkljivost v tem, da odražajo le zaznane oblike korupcije. Menimo, da so javni uslužbenci eden najpomembnejših elementov ne le preprečevanja, ampak tudi odkrivanja korupcije. Za boljši vpogled v to področje bi glede na navedeno potrebovali predvsem njihove informacije, zato je nadaljevanje tega prispevka namenjeno predvsem temu cilju.

3 Raziskava o zaznavi korupcije med javnimi uslužbenci v državni upravi

V skladu z zastavljenim izzivom, tj. ugotoviti, kakšen odnos do korupcije imajo javni uslužbenci v državni upravi, smo se z raziskavo usmerili na populacijo zaposlenih v državni upravi. Pri izbiri merilnega instrumenta smo sledili dvema ciljema. Prvi je primerljivost izsledkov pri izbrani populaciji z izsledki populacije slovenskih državljanov in mednarodno. Drugi pa je, da vprašalnik obsega oceno stanja korupcije v državi na splošno in po podsistemi, da meri pripravljenost za prijavo opažene korupcije in da ugotavlja tudi dejansko izkušnjo korupcije. Tako pridobimo oceno sodelujočih o stanju korupcije na splošno in po posameznih podsistemi, kar s primerjavo z ugotovitvami splošne anketne med državljani omogoča izpostaviti različnost pogledov

med javnimi uslužbenci in državljani na splošno. Upoštevajoč že v uvodu predstavljene ugotovitve KPK, ki izpostavlja težavo korupcije belih ovratnikov (KPK, 2015), je še posebno pomembna obravnava pripravljenosti javnih uslužbencev za prijavo korupcije. Meritev dejanske izkušnje korupcije za našo raziskavo ni bila ključna, smo jo pa uporabili kot kontrolno spremenljivko pri preverjanju smiselnosti rezultatov. Pri načrtovanju raziskave smo se zaradi občutljivosti tematike odpovedali raziskovanju dejstev, ki bi lahko vplivala na pripravljenost javnih uslužbencev za sodelovanje, zato nismo postavili vprašanj o zaznavanju korupcije v njihovem ožjem in širšem delovnem okolju. Vse omenjeno omogoča globalni barometer korupcije (Global Corruption Barometer) organizacije Transparency International (Hardoon, Heinrich in Transparency International, 2013).⁸

⁸ Z odločitvijo za vprašalnik, ki je v uporabi že dalj časa, smo se izognili morebitnim pomislekom v povezavi z njegovo vsebino, ki bi jih lahko imela vodstva državnih organov zaradi skrbi, da gre za raziskavo, s katero se namerava predvsem izpostavljati nepravilnosti v državnih organih.

V vprašalniku se v prvem delu preverja mnenje sodelujočih v raziskavi glede korupcije v državi na splošno in po družbenih podsistemi, in sicer s petstopenjsko Likertovo lestvico, pri čemer višje vrednosti ocen pomenijo bolj koruptno okolje. Obravnavano je naslednje:

- kako se je v Sloveniji v zadnjih dveh letih spremenil (ali je ostal nespremenjen, se je povečal oziroma zmanjšal) obseg korupcije; prikaz z lestvico od »zelo zmanjšal« do »zelo povečal«,
- kako problematična je korupcija v javnem sektorju v Sloveniji; prikaz z lestvico od »sploh ni problematična« do »zelo problematična je«,
- kako pomembno na kakovost in izid pri storitvah javnega sektorja vplivajo osebni stiki in povezave; prikaz z lestvico od »sploh niso pomembni« do »zelo pomembni so«,
- resničnost trditve, da slovensko vlado usmerja nekaj močnih skupin/združb, ki delujejo povsem v lastnem interesu; prikaz z lestvico od »sploh ni res« do »povsem res je«,
- kako učinkoviti so ukrepi vlade v boju proti korupciji; prikaz z lestvico od »zelo neučinkoviti« do »zelo učinkoviti«,
- kako so posamezni sistemi slovenske družbe (politične stranke, parlament, vojska, nevladne organizacije, mediji, verske organizacije, poslovni/zasebni sektor, izobraževalni sistem, pravosodje, zdravstvene storitve, policija, javni funkcionarji/uradniki) »prežeti« s korupcijo; prikaz z lestvico od »sploh ni korupten« do »zelo korupten je«, tako da so bili rezultati tega sklopa vprašanj pomensko nasprotni predhodni skupini vprašanj, kar smo uskladjali s preureditvijo podatkov pri tem sklopu vprašanj.

V drugem delu vprašalnika se preverjata udeležba sodelujočih v raziskavi o koruptnih dejanjih in njihov odnos do boja proti korupciji:

- s katerimi javnimi sistemi (izobraževalni, pravosodni, zdravstvene storitve, policija, storitve registra in izdaje dovoljenj, javna infrastruktura, finančna uprava, okolje in prostor) so imeli sodelujoči v raziskavi ali kdo drug, ki je živel v njihovem gospodinjstvu, v zadnjih 12 mesecih stike (sodelujoči so imeli možnost izbrati več sistemov),

3.1 Potek raziskave in vzorec sodelujočih

Ciljna populacija raziskave so bili javni uslužbenci v državni upravi. Pri tem smo se obrnili na posamezna ministrstva s prošnjo po posredovanju povabila k sodelovanju v raziskavi javnih uslužbencev. Že tukaj smo naleteli na ovire, saj smo se morali – da je bila raziskava sploh izvedena – odreči podatkom o tem, kam in kako so bila poslana povabila za izpolnjevanje ankete. Na podlagi odnosa organov državne uprave do izvedbe ankete lahko sklepamo, da zavedanje o nujnosti takšnih raziskav med javnimi uslužbenci ni dovolj razvito med vodilnimi v državni upravi. Odpor vodstev državnih organov do ugotavljanja stanja lahko interpretiramo tudi kot pritrditev ugotovitvi o razširjenosti korupcije belih ovratnikov (KPK, 2015). Že ta ugotovitev raziskave je lahko razlog za zaskrbljenost; odgovorne bi morali prepričati, da je treba spremeniti odnos do korupcije. Kljub popolni anonimnosti ankete so bili organi in njihovi uslužbenci nezaupljivi, tako

- ali je v zadnjih 12 mesecih sodelujoči v raziskavi ali kdor koli drug, ki je živel v njegovem gospodinjstvu, dal kakršno koli obliko podkupnine in kaj je bil najpogostejši vzrok za plačilo podkupnine (darilo kot izraz hvaležnosti, da bi bila storitev cenejša, da bi bili postopki hitreje zaključeni ali ker je bil to edini način, da je prišel do storitve),
- (ne)strinjanje s trditvijo, da navadni ljudje lahko veliko prispevajo v boju proti korupciji, izraženo s štiristopenjsko Likertovo lestvico z vrednostmi od »sploh se ne strinjam« do »povsem se strinjam«,
- ali bi bili pripravljeni prispevati k boju proti korupciji s podpisom peticije, ki bi zahtevala od vlade, da naredi več v boju proti korupciji, s sodelovanjem v mirnem protestu ali na demonstracijah proti korupciji, s pridružitvijo organizaciji, ki se bojuje proti korupciji, s pripravljenostjo plačati več za dobrine, ki jih proizvajajo organizacije, ki ne tolerirajo korupcije, s širitvijo zavedanja o korupciji z družbenimi mediji, s prijavo primera korupcije – in če bi bili pripravljeni, komu bi poročali o primeru korupcije (neposredno udeleženi ustanovi, splošni vladni protikorupcijski instituciji ali (z uporabo ustreznega komunikacijskega portala) neodvisni neprofitni organizaciji, medijem oziroma drugim posameznikom, organizacijam) oziroma zakaj o primeru korupcije ne bi poročali (ali ne vedo, komu bi poročali, bali bi se posledic, ne bi prav nič pomagalo oziroma iz katerega koli drugega razloga),
- ali so se kadar koli srečali z zahtevo za plačilo podkupnine,
- ali so kadar koli zavrnilo plačilo podkupnine.

Tretji del vsebuje demografska vprašanja o spolu, starosti, izobrazbi sodelujočih v raziskavi. Da bi zagotovili popolno anonimnost v raziskavi, smo se odpovedali zbiranju kakršnih koli demografskih podatkov, ki bi lahko razkrili kateri koli vidik anonimnosti sodelujočega ali organizacije, ki ji pripada. Zastavili smo samo osnovna demografska vprašanja. Seveda bi bilo zelo zanimivo izvesti študijo, ki bi omogočala primerjavo med državnimi organi, vendar kot je pojasnjeno na začetku naslednjega poglavja, okoliščine še niso primerne.

da je zbrani numerus pod pričakovanji.⁹ Za zagotovitev reprezentativnosti vzorca bi bilo vsekakor treba uporabiti ustrezno metodo vzorčenja, kar pa je bilo v tej raziskavi nemogoče, saj nismo imeli vpliva na potek komunikacije s populacijo oziroma vzorcem. Vemo sicer, da so povabila svojim zaposlenim poslala vsa ministrstva, nimamo pa podatka o tem, koliko uslužbencev je odprlo elektronsko sporočilo s povabilom k sodelovanju v anketi. Za boljši prikaz reprezentativnosti vzorca bi potrebovali vsaj podatek, koliko oseb je odprlo sporočilo na posameznih ministrstvih. Po drugi strani je očitno, da so tisti javni uslužbenci, ki se zavedajo problematike, anketo vzeli resno, saj jih je od začetka izpolnjevanja (233 anketiranih) do konca odstopilo le 27. Demografske podatke vzorca smo primerjali s podatki o celotni populaciji vseh zaposlenih iz kadrovskega poročila, ki ga objavlja Ministrstvo za javno upravo (MJU, 2016). Na anketo je odgovarjalo bistveno več žensk (67,2 %), kar je v skladu s strukturo po spolu med vsemi zaposlenimi v državni upravi, to je 64,6 %. Večina anketiranih je stara od 41 do 60 let (60,4 %), kar je nekoliko manj kot v celotni populaciji (70,6 % (MJU, 2016)), zato pa je vzorec nekoliko bogatejši kot pri populaciji v skupini do 40 let, in sicer 36,1 % – v primerjavi z deležem v celotni populaciji, ki znaša 24,5 %. Pri izobrazbi v vzorcu močno prevladujejo zaposleni z vsaj visoko šolo (92,6 %). Vzorec je glede na spol in starost strukturiran zelo podobno kot celotna populacija, pa tudi izobrazbeni vidik ni posebno izstopajoč, saj k majhnemu deležu višje izobraženih v celotni populaciji največ prispevata prav policija in vojska, ki nista del raziskave. Glede na to lahko ugotovimo, da demografski vidik ne povzroča pristranskosti v vzorcu. Drugače je z neodzivom, saj je ta lahko pogojen z določenimi lastnostmi organizacij ali skupin zaposlenih.

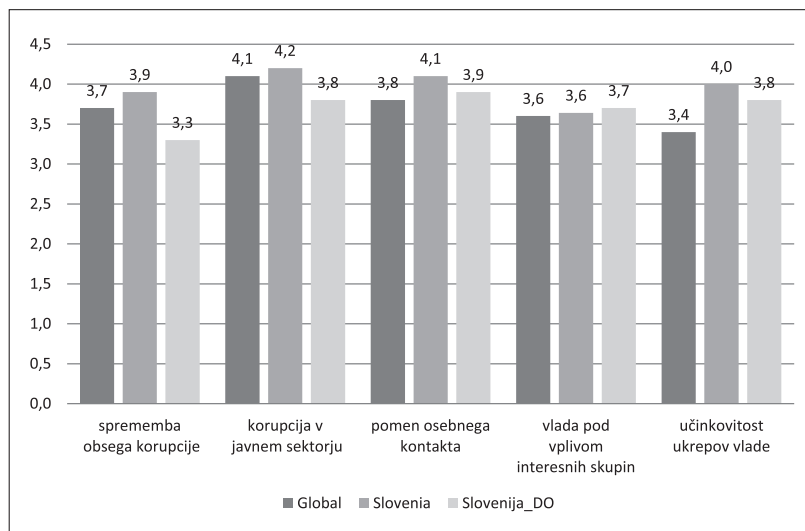
Če povzamemo: statistično gledano je velikost vzorca sprejemljiva. Reprezentativnost glede na demografske podatke je dobra, zato lahko sklepamo, da je glede na spol, starost in izobrazbo vzorec reprezentativen. Ker nismo imeli nadzora nad potekom vzorčenja oziroma komunikacije z javnimi uslužbenci, pa ne moremo trditi, da vzorec predstavlja vse

⁹ Populacija je vključevala vse uslužbence v civilnih državnih organih in organih v sestavi, to je 16.172 enot. Anketa je bila postavljena kot spletna anketa, zaposleni so dobili e-sporočilo s povabilom k sodelovanju in povezavo na anketo. Anketiranje se je začelo 2. junija 2016 in je potekalo do 11. junija 2016. Na povabilo se je odzvalo 449 oseb, od tega jih je 73 % tudi vstopilo v program ankete. Anketo je začelo izpolnjevati 251 (56 %) oseb, delno ali v celoti jo je izpolnilo 52 % vseh, ki so se odzvali povabilu na klik na anketo. V celoti je anketo izpolnilo 45 % vseh, ki so se odzvali na povabilo. Pridobljeni vzorec zajema približno 1,5 % populacije. Velikost vzorca je sicer statistično gledano sprejemljiva, težava pa je, da nimamo podatkov o poteku vzorčenja. Zaradi velikega neodziva vzorec v smislu opisa celotne populacije ni reprezentativen, prav gotovo pa lahko sklepamo, da gre za javne uslužbence z visoko občutljivostjo za korupcijo.

javne uslužbenke iz vseh državnih organov. Iz ocene neodziva lahko sklepamo, da so anketo izpolnili uslužbenci, ki želijo kakor koli prispevati k izboljšanju stanja. Na povabilo k izpolnjevanju so se odzvali 3 % populacije. Odzivnost je tako nekoliko nižja kot sicer v anketah, vendar je to zaradi teme razumljivo. Skoraj polovica uslužbencev, ki so začeli izpolnjevati anketo, ni podala nobenega odgovora, preostala polovica pa je anketo izpolnila, pri čemer je pomembno, da je le majhen delež ni rešil do konca. Iz tega lahko sklepamo, da dejanski vzorec predstavlja tisti del populacije uslužbencev v državni upravi, ki imajo korekten odnos do korupcije. To pomeni, da so rezultati glede odnosa do korupcije zelo verjetno precej boljši, kot bi bili, če bi jim uspelo za anketo pridobiti vzorec, ki bi predstavljal celotno populacijo. Kot rezultat raziskave tako ne izpostavljamo samo konkretne statistične analize, temveč tudi celoten potek raziskave, ki razkriva, da imajo državni organi in državni uslužbenci prevelik odpor do študij, ki naj bi razkrile stanje in podale predloge za izboljšanje na občutljivih področjih.

3.2 Predstavitev ugotovitev raziskave

Pri predstavitvi sledimo obliki predstavitve globalnega barometra korupcije (Hardoon et al., 2013) in upoštevamo strukturo vprašalnika, podano v prejšnjem poglavju. Populacija te raziskave so sicer vsi državljani iz držav, ki so vključene v raziskavo (107), pri tem pa so v vseh državah zagotovljeni numerusi vsaj 1.000 anketiranih. Tehnologija izvedbe je po državah različna; slovenski državljani so bili izprašani s telefonsko anketo. Ta obsega šest demografskih vprašanj (mestno okolje, spol, starost, prihodki gospodinjstva, stopnja izobrazbe, status zaposlitve), vendar podatki v poročilu niso objavljeni. Kot že omenjeno, se prvi sklop vprašanj nanaša na mnenje o stanju korupcije na splošno. Petstopenjske lestvice pri večjih vrednostih kažejo slabše mnenje o stanju korupcije. Za primerjavo podajamo pregled aritmetičnih sredin za rezultate ankete Transparency International za leto 2013 in naše ankete (graf 1).

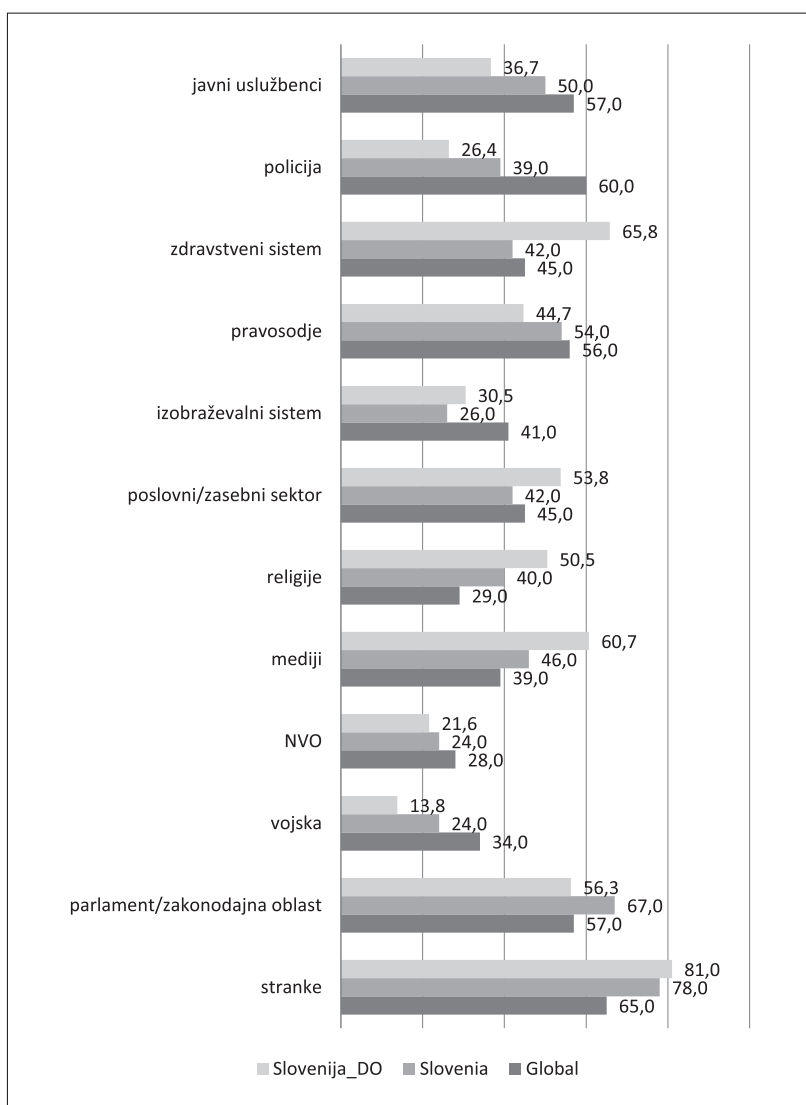


Legenda: Global – globalna ocena, Slovenia – barometer korupcije za Slovenijo, Slovenija_DO – rezultat raziskave za slovenske državne organe

Graf 1: Aritmetične sredine mnenj anketiranih o splošnem stanju korupcije

Kot je razvidno iz grafa 1, je ocena splošnega stanja korupcije v Sloveniji v globalni anketi pri vseh vprašanih višja od globalnega povprečja (primerjava prvih dveh stolpcev pri vsaki spremenljivki). Slovenski javni uslužbenci so manj kritični pri oceni spremembe korupcije ($M = 3,3$) in oceni problematičnosti korupcije v javnem sektorju ($M = 3,8$). Rezultat lahko razumemo kot oceno stanja v okolju, v katerem delujejo, zato so pri ocenjevanju nekoliko prizanesljivejši kot drža-

vljani na splošno. Pri preostalih treh dejstvih so javni uslužbenci bolj kritični od povprečja globalne ankete, vendar pa so le pri trditvi, da je vlada pod vplivom interesnih skupin, bolj kritični od državljanov Slovenije. Predstavitev nadaljujemo z oceno korumpiranosti posameznih javnih institucij. Rezultate podajamo z deleži ocen, da so posamezni družbeni podsistemi korumpirani (graf 2).



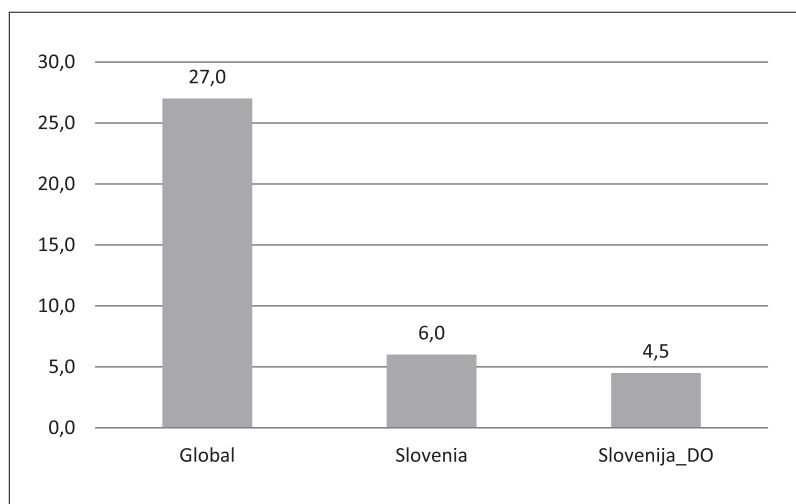
Legenda: Global – globalna ocena, Slovenia – barometer korupcije za Slovenijo, Slovenija_DO – rezultat raziskave za slovenske državne organe

Graf 2: Delež anketirancev, ki ocenjujejo, da je posamezna institucija korumpirana ali zelo korumpirana

Boljšo oceno od skupne globalne ocene so v slovenskem okolju dobili javni uslužbenci, policija, pravosodje, izobraževalni sistem, nevladne organizacije in vojska. Pri tem so ocene naših anketiranih prizanesejlivejše od ocen državljanov na splošno za javno upravo, policijo, pravosodje, nevladne organizacije in vojsko, obenem pa so javni uslužbenci (glede na državljane) bolj kritični do izobraževalnega sistema. Slabšo oceno od globalne so prejeli slovenski zdravstveni sistem, poslovni/zasebni sektor, religije, mediji, parlament in stranke. Mnenje javnih uslužbencev je tudi v tem delu podobno mnenju slovenskih državljanov, s tem da so nekoliko manj kritični do državnega sistema in bolj kritični do zdravstva, poslovnega/zasebnega sektorja, religij, medijev in strank. Le pri oceni parlamenta odstopajo državljani z oceno visoke koruptnosti zakonodajne oblasti. Ocena koruptnosti institucij je zelo ostra, izstopajo pa slaba ocena zdravstvenega sistema in medijev, ki so jo podali javni uslužbenci, ocena zakonodajne oblasti, ki so jo podali državljani, ter katastrofalna ocena slovenskih strank v obeh raziskavah.

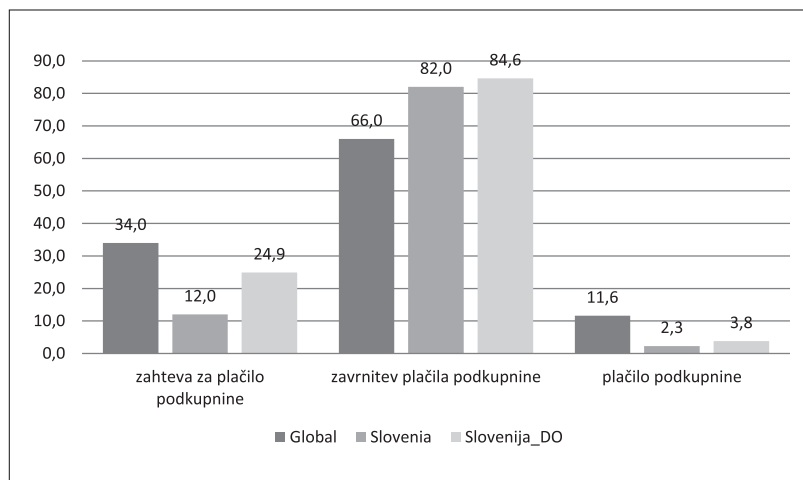
Raziskavo nadaljujemo s prikazom deleža anketiranih, ki so potrdili, da so oni ali kdo izmed članov njihove družine v zadnjih 12 mesecih dali kakršno koli obliko podkupnine (graf 3).

Na globalni ravni je kar 27 % sodelujočih poročalo o dajanju podkupnine. Rezultat je sicer močno pomaknjen proti višjim vrednostim zaradi afriških in nekaterih azijskih držav, kjer je delež od 40- do 80-odsoten. Pri tem ima 17 držav manjši delež kot Slovenija, kar je še vedno bistveno drugačen rezultat v primerjavi z lestvicami glede dojemanja korupcije, pri katerih se Slovenija skoraj po vseh vidikih znajde na mestih od šestdesetega naprej. Sicer pa je delež uslužbencev javne uprave, ki poročajo o dajanju podkupnine, še nekoliko manjši (4,5 %), vendar razlika glede na okoliščine ni bistvena. Na prvi pogled rezultat ni povsem v skladu s predhodno oceno o korumpiranosti sistemov. Verjetno gre za to, da so v Sloveniji storitve za državljane relativno dobro organizirane in ni veliko možnosti za korupcijo. Mnenje slovenskih državljanov in javnih uslužbencev je, da je korupcija v Sloveniji privilegij manjših skupin z močjo in povezavami, ki jim omogočajo pridobivanje koristi s sistemsko korupcijo. Preden preidemo k analizi odnosa anketiranih do prispevka in udeležbe v boju proti korupciji, podajamo še prikaz, kako so se anketirani srečevali z zahtevami za podkupnino in v koliko primerih so jo dejansko tudi plačali (graf 4).



Legenda: Global – globalna ocena, Slovenia – barometer korupcije za Slovenijo, Slovenija_DO – rezultat raziskave za slovenske državne organe

Graf 3: Delež anketiranih, ki izjavljajo, da so oni ali člani njihovega gospodinjstva v zadnjih 12 mesecih dali kakršno koli obliko podkupnine

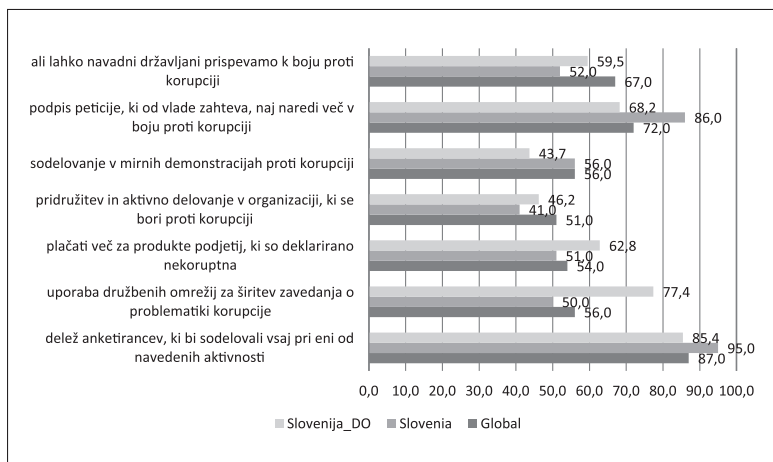


Legenda: Global – globalna ocena, Slovenia – barometer korupcije za Slovenijo, Slovenija_DO – rezultat raziskave za slovenske državne organe

Graf 4: Delež anketiranih, ki so se srečali z zahtevo po plačilu podkupnine, in delež tistih, ki so to zavrnil

Zahteve za plačilo podkupnine so v Sloveniji redkejšje kot na splošno, pa tudi zavračanje plačila je bistveno pogostejše, kot velja za globalno povprečje. Zanimivo je, da javni uslužbenci dvakrat pogostejše kot slovenski državljani v globalni anketi poročajo o srečanju z zahtevo za plačilo podkupnine. Če primerjamo rezultat iz grafa 4 z deleži tistih, ki poročajo, da so oni ali člani njihovega gospodinjstva dali podkupnino, lahko vidimo, da sta rezultata na globalni ravni nekoliko v neskladju: deleža tistih, ki so plačali podkupnino in ki sta prikazana v grafu 4, sta namreč bistveno manjša od deleža iz grafa 3. Pri slovenskih javnih uslužbencih ta razlika ni velika, zato lahko rezultate raziskave o javnih uslužbencih štejemo za bistveno bolj konsistentne, kot velja za splošno raziskavo med državljani. Ne glede na razlike lahko ugotovimo, da je obseg osebnega podkupovanja bistveno *manjši* od celotne korupcije, ki jo ocenjujejo državljani. Delež tistih, ki so udeleženi v korupciji, je zelo majhen, zato se lahko strinjamo z avtorji, ki trdijo, da imata koncepta percepcije in izkušnje korupcije povsem različne osnove.

Pred koncem predstavitve rezultatov ankete si najprej oglejmo še mnenje anketiranih, ali lahko državljani prispevamo k boju proti korupciji in kako so se pripravljeni boriti proti njej (graf 5).



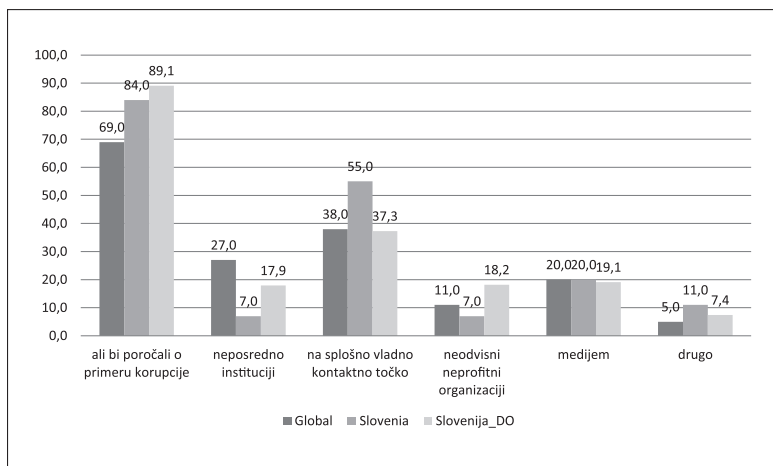
Legenda: Global – globalna ocena, Slovenia – barometer korupcije za Slovenijo, Slovenija_DO – rezultat raziskave za slovenske državne organe

Graf 5: Prispevek državljanov k boju proti korupciji in načini delovanja, ki bi se jim bili pripravljeni pridružiti

Pri vseh dejstvih v grafu 5 je delež anketiranih pri splošni globalni anketi, ki verjamejo, da lahko kaj spremenijo in so pripravljeni sodelovati v boju proti korupciji, večji ali enak deležu slovenskih anketirancev v obeh anketah. Slovenija je glede pesimizma o možnosti vplivanja med 20 najbolj pesimističnimi državami. Sicer je pripravljenost slovenskih državljanov za aktivno delovanje v okviru globalnih rezultatov.

Nekoliko drugače pa je pri javnih uslužbencih, ki se ne želijo izpostavljati s sodelovanjem v mirnih demonstracijah proti korupciji.

Predstavitev končujemo z grafom 6, v katerem predstavljamo pripravljenost anketiranih za poročanje ter načine poročanja, ki bi jih izbrali ob prijavi korupcijskih dejanj.



Legenda: Global – globalna ocena, Slovenia – barometer korupcije za Slovenijo, Slovenija_DO – rezultat raziskave za slovenske državne organe

Graf 6: Poročanje o primerih korupcije (vir: lasten; Hardoon et al., 2013)

Dobra novica za slovensko državno upravo je, da bi skoraj 90 % anketiranih javnih uslužbencev poročalo o primeru korupcije, s katerim bi se srečali. To je bistveno več od globalne vrednosti in nekoliko več od deleža slovenskih državljanov v globalni anketi. Manj razveseljivo pa je dejstvo, da bi jih le slabih 18 % poročalo neposredno instituciji, prav toliko pa bi se jih zateklo k neodvisni neprofitni organizaciji ali medijem (za slednje po drugi strani ugotavljajo, da so eni izmed najbolj koruptnih). Pri analizi rezultatov bi bilo treba poudariti in analizirati nekatera (navidezna) nasprotja: nasprotje med visoko percepcijo in relativno nizko dejansko participacijo v korupciji (zaznava in udeležba nista sinonima) in nasprotje med splošnim pesimizmom, da se ne da nič storiti, in velikim deležem uslužbencev, ki bi korupcijo (vseeno) prijavili (splošno mnenje ne da vedno zadovoljivih odgovorov na posamična ravnanja).

3.3 Umestitev rezultatov raziskave v okvir drugih raziskav o korupciji

Raziskav, ki bi bile glede na izbrano populacijo primerljive z našo raziskavo, skoraj ni. Našim ugotovitvam o neustreznem odnosu odgovornih in zaposlenih v državni upravi in širše v javnem sektorju pritrjujejo raziskave o uveljavljanju načrtov integritete (Fedran et al., 2015), v katerih avtorji ugotavljajo, da je pripravljenost zavezancev na pripravo načrta integritete za sodelovanje v raziskavah zelo majhna. Težava je tudi, da se javni uslužbenci nočejo izpostavljati, saj niso prepričani, da njihovi nadrejeni podpirajo spremembe (Krašovec, Johannsen, Pedersen in Deželan, 2014). To sta oba vidika odnosa državne uprave do raziskav in sprememb na področju korupcije, s katerima smo se srečali pri raziskavi. Tako lahko sklenemo, da ima slovenska državna uprava, pa tudi javni sektor širše, neustrezen odnos do korupcije na ravni organizacij, pri vodstvenih delavcih in tudi v odnosu med zaposlenimi in vodstvi. Pomembno sporočilo je tudi ocena slovenskih državljanov o slabem delovanju vlade glede korupcije, saj skoraj 80 % državljanov Slovenije meni, da vlada ne stori dovolj, kar nas uvršča na predzadnje mesto med državami EU (Pring, 2016). Kar nekaj raziskav v letih od 2001 do 2008 je preverjalo mnenje državljanov o trditvi, da so podkupnine normalen del življenja (Škrbec, 2009). Avtor pregleda primerja več raziskav (GFK Gral Iteo, 2001, 2004; Ninamedia, 2002, 2008) in ugotavlja, da so ocene v zgodnjih raziskavah precej nizke, s tem da se v letih 2006 in 2008 ustalijo pri nekaj več kot 60 %. V svoji raziskavi ne preverjamo natanko tega vidika, vsekakor pa lahko omenjene ugotovitve primerjamo z rezultati v grafu 2, kjer je povprečen delež anketiranih, ki ugotavljajo, da je posamezna institucija korumpirana ali zelo korumpirana, 45,1-odstoten, pri čemer se rezultat skoraj ne razlikuje od rezultatov ankete Transparency International (Hardoon et al., 2013). K slabi percepciji korumpiranosti prispevajo predvsem

zelo dobre ocene vojske (13,8 %), nevladnih organizacij (21,6 %) in policije (26,4 %). Pogled na najslabše ocene, ki so jih prejele stranke (81 %), zdravstveni sistem (65,8 %) in mediji (60,7 %), pa kaže, da je ocena koruptnosti slovenske družbe ostala na enaki ravni ali pa se je celo nekoliko povečala.

Za oceno problematike korupcije smo v raziskavi izmerili, da 65,2 % (povprečna ocena 3,8 na lestvici od 1 do 5) anketiranih državnih uslužbencev ocenjuje, da je korupcija velika oziroma zelo velika težava. To je precej manj v primerjavi z oceno slovenskih državljanov v anketi Transparency International 2013 (Hardoon et al., 2013) (78 %, 4,2) (graf 1). V prejšnjem odstavku omenjene slovenske raziskave poročajo o tej oceni v razponu od 53 % v letu 2006 do 62 % v letu 2007 (Ninamedia, 2008) in od 77 % v letu 2001 do 88 % v letu 2004 (GFK Gral Iteo, 2001, 2004). Večina raziskav je merila oceno problematike korupcije s 5-mestno Likertovo lestvico, tako da lahko rezultate primerjamo tudi s pomočjo izračunanih aritmetičnih sredin, ki so znašale: 3,94 v letu 2007 in 4,09 v letu 2009 (CJMMK, 2010) ter 3,77, 3,94 in 4,06 v letih od 2006 do 2008 za splošno populacijo in 3,59 za novinarje v letu 2008. (Ninamedia, 2008). Rezultati naše raziskave so primerljivi z rezultati drugih raziskav, pri čemer so bili državni uslužbenci v naši raziskavi bolj kritični od novinarjev v raziskavi Ninamedia. Navzgor odstopajo rezultati raziskav GFK Gral Iteo, ki se jim zelo približa ocena državljanov iz raziskave Transparency International (Hardoon et al., 2013). Naj končamo to temo z oceno, da v Sloveniji ni skoraj nikogar več, ki bi ocenjeval, da je korupcija majhna težava ali da je sploh ni; 96 % anketiranih v raziskavi iz leta 2014 ocenjuje korupcijo kot veliko ali zelo veliko težavo (Grivec, 2015). Vzorec je bil sicer nekoliko pomaknjen k mlajši populaciji, vsekakor pa tudi ta raziskava, kot vse druge, kaže na jasen trend prepoznavanja dejanskega stanja.

Z raziskavo med državnimi uradniki smo ugotovili, da anketirani ocenjujejo, da je korupcija najbolj razširjena v strankah (81 %), zdravstvu (65,8 %), medijih (60,7 %), parlamentu (56,3 %) in poslovnem sektorju (53,8 %). Državljanji so ocenili nekoliko drugače (Hardoon et al., 2013). Na prvem mestu so po njihovem mnenju stranke (78 %), nato sledijo parlament (67 %), pravosodni sistem (54 %), javni uslužbenci (50 %), mediji (46 %) in zdravstvo (42 %) (graf 2). V predhodnih raziskavah se med najslabše ocenjenimi pojavijo zdravstvo (GFK Gral Iteo, 2001, 2004; Ninamedia, 2002, 2008), javna uprava (GFK Gral Iteo, 2001, 2004), politične stranke in gospodarstvo (Ninamedia, 2002, 2008). Če upoštevamo, da korupcija deluje sistemsko, lahko ugotovimo, da delitev na sektorje ne daje celovite podobe pojava in bi verjetno morali slediti drugačnemu pogledu, ki kot izrazita področja sistemske korupcije izpostavlja gradbeništvo, javna naročila, prostorsko urejanje, kadrovanje ter upravljanje državnih podjetij in bank (Gajič, 2016). Delež anketiranih javnih uslužbencev, ki so se srečali z zahtevo

za podkupnino, je 24,9-odstoten in je bistveno večji od rezultata globalne ankete za Slovenijo (12 %), pa tudi od rezultata raziskave, katere vzorec je bil nekoliko pomaknjen k mlajšim osebam (11 %) (Grivec, 2015). Iz samih rezultatov raziskav razlike ni mogoče razložiti. Morda gre preprosto za to, da so javni uslužbenci v pridobivanju javnih storitev zahtevnejši in se zato pogosteje srečujejo z zahtevo po podkupnini.

Ob koncu primerjalne analize smo naredili pregled ocen koruptnosti javnih uslužbencev. Vprašalnik o percepciji korupcije (Hardoon et al., 2013), ki smo ga uporabili, nima neposrednega vprašanja glede tega, zato smo oceno izpeljali iz ocene korumpiranosti institucij, pri kateri 30 % anketiranih meni, da javni uslužbenci niso ali so samo nekoliko koruptni, tretjina ocenjuje, da so zmerno koruptni, 35,6 % pa jih meni, da so koruptni ali zelo koruptni. Če k temu dodamo še oceno, da je korupcija v javnem sektorju velika ali zelo velika težava (65,2 %), sledi ugotovitev, da je tretjina anketiranih javnih uslužbencev prepričana, da je korupcija zelo prisotna. Pregled drugih raziskav pokaže, da je za 30 % anketiranih podjetnikov korupcija pri javnih naročilih velika težava (Ninamedia, 2002), dve tretjini anketirancev menita, da podkupnine prejema precej javnih uslužbencev ali skoraj vsi (Ninamedia, 2008), nekoliko boljši pa je ta rezultat za leto 2009 (57 %) (CJMMK, 2010). Dovolj nazorna je tudi ocena o delovanju in zmožnosti podsistemov kot stebrov nacionalnega sistema integritete, v katerem je javni sektor v spodnjem delu lestvice z oceno 58 točk (Habič, 2012). Kot je razvidno iz primerjalnega pregleda raziskav, se je naša raziskava po rezultatih umestila v okvir predhodnega raziskovanja. Predstavljeni rezultati potrjujejo spoznanje, da je v Sloveniji ključna težava sistemska korupcija, povezana s središči moči.

4 Razprava

V predstavljeni raziskavi smo glede sklepanja o stanju med javnimi uslužbenci v državni upravi nekoliko omejeni, saj zaradi načina zbiranja podatkov, ki je pogojen z načinom delovanja državne uprave, ne poznamo podrobnosti o vzorčenju in vzorcu. Pri izvedbi ankete smo morali slediti mnenju informacijskega pooblaščenca (2016), da se takšne raziskave lahko izvajajo med javnimi uslužbenci pod pogojem, da povabilo k izpolnjevanju ankete pošlje sam delodajalec. Zaradi tega nismo imeli dostopa do podatkov, koga je doseglo povabilo in kdo ga je sploh pogledal. Vsekakor pa bodo izkušnje s to raziskavo koristile pri načrtovanju prihodnjih raziskav, s katerimi bi lahko bistveno prispevali k odnosu javne uprave do korupcije. Glede na odziv javnih uslužbencev in delež dokončanja ankete med tistimi, ki so vstopili vanjo, lahko sklepamo, da je vzorec pristranski glede tistih javnih uslužbencev, ki jim je mar za korupcijo in njeno preprečevanje. Analiza

je pokazala, da so rezultati naše ankete relativno v skladu z rezultati splošne ankete med slovenskimi državljani in da se tudi ustrezno umeščajo v niz predhodnih raziskav v slovenskem prostoru. Zaradi teh dejstev sklepamo, da je mogoče na podlagi naših rezultatov opredeliti tehtne in uporabne ugotovitve. Preden preidemo k predstavitvi ključnih priložnosti za izboljšanje in predlogov za spremembe, bi komentirali še dejstvo, da je zaznavanje korupcije v Sloveniji bistveno večje od ugotovitev stanja v globalni anketi in je hkrati dejanska izkušnja korupcije bistveno redkejša. Tako smo analizirali rezultate za 24 evropskih držav in ugotovili, da v percepciji korupcije med državljani, ki so se srečali s korupcijo, in tistimi, ki se niso, ni bistvenih razlik.

Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je v globalni anketi delež tistih, ki mislijo, da lahko navadni državljani vplivajo na korupcijo, podoben, kot je delež tistih, ki bi pojav korupcije prijavili, pri slovenskih državljanih in tudi javnih uslužbencih pa je delež tistih, ki bi korupcijo prijavili, za 30 odstotnih točk večji od tistih, ki menijo, da lahko navadni državljani prispevamo k boju proti korupciji. Če pogledamo samo evropske države, lahko vidimo, da je delež državljanov, ki mislijo, da ne morejo prispevati k reševanju korupcije, podoben kot v Sloveniji, obenem pa je delež slovenskih državljanov, ki bi poročali, bistveno večji od evropskega povprečja. Podobno velja še za nekatere države. Več kot 30 odstotnih točk razlike med obema ocenama izkazujejo še Francija, Belgija, Rusija, Luksemburg in Nemčija. To so države, v katerih le približno polovica državljanov verjame v prispevek posameznika k zmanjšanju korupcije, pri čemer pa bi večina poročala o korupciji. Kot osnovo za oblikovanje sklepov in predlogov za izboljšanje izpostavljam ključne razlike med ocenami javnih uslužbencev in slovenskih državljanov:

- anketirani javni uslužbenci so v primerjavi z državljani manj kritični do sprememb in stanja korupcije v Sloveniji ter bolj kritični pri oceni vpliva interesnih skupin na vlado (graf 1);

- anketirani javni uslužbenci so v primerjavi z državljani precej manj kritični do stanja korupcije v javni upravi, pravosodju, policiji, vojski in nevladnih organizacijah in so precej bolj kritični pri oceni zdravstvenega sistema in medijev, pri čemer sta obe skupini najbolj kritični do političnih strank (graf 2);

- pri pripravljenosti za sodelovanje v boju proti korupciji so anketirani javni uslužbenci v primerjavi z državljani bolj pripravljeni sodelovati, razen pri podpisovanju peticij in sodelovanju v mirnih demonstracijah proti korupciji (graf 5);

- tudi pri pripravljenosti za poročanje so bili anketirani javni uslužbenci nekoliko boljši od državljanov, pri čemer je delež tistih javnih uslužbencev, ki bi formalno poročali neposredno instituciji ali splošni vladni kontaktni točki, le nekoliko nad 50 % (graf 6).

Ocena splošnega stanja korupcije in ocena korumpiranosti podsistemov kažeta določeno prizanesljivost javnih uslužbencev do delovanja izvršne in pravosodne veje oblasti. Kritična ocena javnih uslužbencev o vplivu interesnih skupin na vlado pa kaže na to, da prepoznavajo okoliščine, ki so značilne za sistemsko korupcijo. Na osnovi dejstva, da so anketirani javni uslužbenci zelo kritični do zdravstva, medijev in strank, lahko ugotovimo, da je sicer njihovo dojemanje korupcije nekoliko pristransko. Po drugi strani pa bi lahko to ugotovitev pripisali tudi boljšemu poznavanju delovanja institucij oziroma predpostavki, da so središče korupcije javna naročila. To lahko pojasni visoko oceno korumpiranosti zdravstva v povezavi s poslovnim sektorjem. Vsekakor bi državna uprava in tudi raziskovalci morali vložiti več truda v analizo vrst pojavnosti korupcije in na osnovi dobljenih rezultatov ustrezno ozavestiti tudi javne uslužbence. Pri tem bi bilo treba bolj kot sektorje ali posamezne dejavnosti izpostaviti žarišča sistemske korupcije, kjer se sistematično razvijajo in obnavljajo pogoji za sistemsko korupcijo (Gajič, 2016). V prispevku državljanov k boju proti korupciji je očitno, da so se javni uslužbenci manj pripravljeni javno izpostavljati, zato bi bilo treba priložnost za njihovo aktiviranje v boju proti korupciji iskati v pripravljenosti za delovanje z uporabo družbenih omrežij. Tako predlagamo ukrepe za opolnomočenje javnih uslužbencev za sodelovanje v boju proti korupciji, med katerimi bi lahko bili seminarji, delavnice in prenos primerov dobre prakse uporabe družbenih omrežij za boj proti korupciji. Ob dejstvu, da bi le malo več kot polovica javnih uslužbencev pri poročanju o primerih korupcije uporabila sistemsko pot, pa bi se morali odgovorni še posebno zamisliti. Najnovejša dognanja o prepoznavanju korupcije postavljajo v ospredje prav t. i. žvižgače (Mungiu-Pippidi, 2016). Zato je razvoj ustreznega sistemskega okolja za omogočanje poročanja o korupcijskih dejanjih in zaščito žvižgačev ključnega pomena. V splošnem lahko predloge za izboljšanje preprečevanja korupcije javnih uslužbencev in funkcionarjev predstavimo s treh vidikov. Najprej bi bilo treba v javni upravi zagotoviti ustrezen pravni in organizacijski okvir, ki bi postopek predlaganja izboljšav in razkrivanja nepravilnosti uredil drugače, kot trenutno urejajo predpisi, in s tem zagotoviti svobodno izražanje mnenj o nepravilnem ravnanju. Vzporedno s tem bi bilo treba razviti ustrezne modele za obravnavo in preprečevanje korupcije, ki bi se odmaknili od sektorske obravnave k razumevanju okoliščin in procesov korupcijskih dejanj (Fedran et al., 2015; Gajič, 2016; Habič, 2012; Krašovec et al., 2014). Ne nazadnje pa bi bilo treba zagotoviti ustrezno usposobljenost in znanje javnih uslužbencev na področjih, povezanih z obravnavo korupcije. Ta področja so psihologija odločanja, metode in tehnike odločanja ter razvoj socialne in sistemske inteligence.

5 Sklep

V prispevku smo preverili odnos javnih uslužbencev v državni upravi do stanja in pojava korupcije ter ga primerjali z globalnim barometrom korupcije (Hardoon et al., 2013). Pri tem smo se osredotočili na populacijo javnih uslužbencev v državni upravi, saj še ni bila prav obravnavana. Kljub omejitvam, ki nam jih (zaradi omejenega pristopa do podatkov o poteku vzorčenja) pri sklepanju postavlja potek raziskave, smo cilje raziskave, tj. 1) ugotoviti stanje zaznave korupcije med javnimi uslužbenci v državni upravi, 2) rezultate primerjati z globalnim barometrom korupcije ter 3) podati predloge za izboljšanje in izpostaviti področja, ki bi zahtevala od regulatorjev in vodilnih v državni upravi večjo stopnjo pozornosti, v celoti izpolnili. Veljavnost rezultatov smo preverili tudi primerjalno glede na rezultate novejših domačih raziskav o stanju korupcije. Med ključnimi rezultati raziskave bi izpostavili dejstvo, da smo kljub visokim oviram, ki jih pred raziskovalca postavlja državna uprava, tudi z mnenjem informacijskega pooblaščenca, pridobili po velikosti statistično primeren vzorec. Pri tem sicer pomislekov o pristranskosti vzorca nismo mogli popolnoma zavrnila, smo pa jih, kot že omenjeno, precej omejili. Rezultati raziskave kažejo, da državna uprava v izhodišču ne vidi korupcije kot enega ključnih izzivov razvoja države in da je za preprečevanje korupcije treba razvijati tako organizacijski kot pravni okvir, predvsem pa zavedanje in znanje. Zunanji opazovalec ne more razumeti, da so dejavnosti za preprečevanje korupcije javnim uslužbencem, še posebno vodilnim uslužbencem, le nepotrebna dodatna obremenitev (Fedran et al., 2015). Kot dobro osnovo za izboljšanje stanja na področju preprečevanja korupcije bi izpostavili, da pesimizem glede možnosti vplivanja za javne uslužbence v naši raziskavi ne velja (ob ugotovitvi, da se Slovenija glede pesimizma o možnosti vplivanja umešča med 20 najbolj pesimističnih držav). Ti so – razen manjše pripravljenosti za sodelovanje v mirnih demonstracijah proti korupciji – bližje rezultatom globalne ankete kot mnenju preostalih slovenskih državljanov. Ključno sporočilo je, da mora slovenska državna uprava usmeriti ustrezne vire v razvoj sistema za preprečevanje korupcije na vseh ravneh. Prav glede tega lahko postavimo najpomembnejše predloge za nadaljnje raziskave, tj. razvoj in preverjanje sistemskih rešitev, s katerimi bi preprečevanje korupcije vgradili tudi v mikroorganizacijske okvire, s čimer bi presegli ločevanje dejavnosti organov od procesov za preprečevanje korupcije znotraj istih dejavnosti.

Prispevek opozarja na posebno razmerje med pravilom, njegovim trajanjem in izvrševalcem ter razlogi za njuno (ne) sodelovanje v razmerju podrejenosti. Transparentnost je vse nujnejši pogoj za legitimnost in ključni pogoj za zaupanje državljanov v javne institucije. Nepravilnosti vseh vrst vedno ustvarijo nestabilno okolje, ki posega v načelo pravne države

ter vrednostno okolje, v katerem delujejo družba in njeni organi. Ukrepi, s katerimi se bojujemo proti kriminaliteti, gredo prek kazenskopravnih tudi v druge sisteme. Eden od njih je upravnopravni in ta lahko ključno prispeva v smislu boljšega snovanja načina dela institucij. Raziskava je pokazala na določena področja, ki bi zahtevala večjo pozornost snovalcev glede predpisov in organizatorjev načina dela posameznih institucij. Ker so slednje vedno in predvsem (le) javni uslužbenci kot ljudje, bo v prihodnje tako zaposlene kot razkrivalce nepravilnosti treba obravnavati na nove, pristnejše načine. Odtujenost, kriza vrednot in njihovo prevrednotenje se nenehno dogajajo. Primere, ki se nanašajo na razkol z dogmo, lahko opazamo od Antigone dalje, o njih pa so se spraševali Nikolaj Kopernik, Mark Felt (Watergate), David Shayler (Shaylergate) in številni drugi. Nedvomno se o njih sprašujejo tudi javni uslužbenci in državljani. Če je edina legitimna moč le moč argumenta, prisluhnimo tistim, ki o zadevi vedo največ. S tem se iz Mettrijevega *l'homme-machine*, ki izpolnjuje vse ukaze, prelevimo v Foucaultovega specifičnega intelektualca, ki »kot diagnostik sedanjosti poskuša pripraviti ljudi do tega, da dojamemo, kaj se ravno kar dogaja prav na področjih, na katerih je kompetenten. Poseči mora vmes, da ljudi seznanijo s tem, kaj se dogaja, da to diagnosticirajo ter oznanijo nevarnosti, nikakor pa ne, da bi iz tega naredili sistematično nepogojno globalno kritiko« (Rotar, 2004). V javni upravi so ti diagnostiki javni uslužbenci. Prisluhnimo jim, kaj so povedali.

Literatura

1. Aristoteles (1994). *Nikomahova etika*. Ljubljana: Slovenska matica.
2. Aristotle (1992). *Eudemian ethics books I, II, and VIII*. Oxford: Clarendon Press.
3. Aristotle (2004). *Nicomachean ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Aristotle (2013). *Politics* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
5. Brown, A. J. (2008). *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*. Canberra: ANU E Press.
6. Cicero, M. T. (1853). *The treatises of M. T. Cicero: On the nature of the Gods; on divination; on fate; on the republic; on the laws; and on standing for the consulship*. London: H. G. Bohn.
7. Cicero, M. T. (2001). *Cicero: On moral ends*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij [CJMMK]. (2010). *Raziskava Stališča o korupciji 2009*. Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.
9. Evropska komisija. (2017). *Eurobarometer*. Pridobljeno na https://ec.europa.eu/slovenia/news/nacionalno-poro%C4%8Dilo-eurobarometer_en
10. Fedran, J., Dobovšek, B. in Ažman, B. (2015). Assessing the preventive anti-corruption efforts in Slovenia. *Varstvoslovje*, 1(17), 82–99.
11. Fries, S., Lysenko, T. in Polanec, S. (2003). *The 2002 business environment and enterprise performance survey: Results from a survey of 6,100 firms* (Working paper No. 84). European Bank. Pridobljeno na <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0084.pdf>
12. Gajič, A. (2016). *Sistemska korupcija v Sloveniji* (Magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru.
13. GfK Gral Ite. (2001). *Korupcijska klima*. Ljubljana: GfK Gral Ite.
14. GfK Gral Ite. (2004). *Korupcijska klima*. Ljubljana: GfK Gral Ite.
15. Grivec, M. (2015). Korupcija v slovenskem prostoru. *Revija za ekonomske in poslovne vede*, 2(1), 44–64.
16. Gwartney, J., Lawson, R. in Hall, J. (2015). *Ekonomska svoboda sveta 2015: letno poročilo*. Ljubljana: Visio institut in Fraser inštitut.
17. Habič, S. (ur.) (2012). *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji: ocena in analiza*. Trzin: Društvo Integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja.
18. Hardoon, D., Heinrich, F. in Transparency International (ur.). (2013). *Global corruption barometer 2013*. Berlin: Transparency International.
19. Informacijski pooblaščenec (2016). *Mnenje o sodelovanju v anonimni anketi, št. 0712-1/2016/1129 z dne 24. maja 2016*. Ljubljana: Informacijski pooblaščenec.
20. Kazenski zakonik (KZ). (2004). *Uradni list RS*, (95/04).
21. Kazenski zakonik (KZ-1). (2012). *Uradni list RS*, (50/12, 54/15, 38/16).
22. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2010). *Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2009*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
23. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2011). *Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2010*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
24. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2012). *Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leta 2011*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
25. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2013). *Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2012*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
26. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2014). *Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2013*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
27. Komisija za preprečevanje korupcije [KPK]. (2015). *Ocena stanja*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>
28. Krašovec, A., Johannsen, L., Pedersen, K. H. in Deželan, T. (2014). Nevarnost sistemske korupcije v Sloveniji: spodbude in ovire. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 65(3), 207–220.
29. Merriam-Webster. (2016). *Definition of PARRHESIA*. Pridobljeno na <http://www.merriam-webster.com/dictionary/parrhesia>.
30. Mungiu-Pippidi, A. (2016). For a new generation of objective indicators in governance and corruption studies. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 363–367.
31. Near, J. P. in Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.
32. Ninamedia. (2002). *Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovnih etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem*. Ljubljana: Urad RS preprečevanje korupcije.
33. Ninamedia. (2008). *Pojav korupcije med slovenskimi novinarji. Telefonska raziskava med splošno javnostjo in spletna raziskava med slovenskimi novinarji*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.

34. Policija. (2011). *Letno poročilo o delu policije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2010.pdf>
35. Policija. (2012). *Letno poročilo o delu policije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2011.pdf>
36. Policija. (2013). *Letno poročilo o delu policije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2012.pdf>
37. Policija. (2014). *Letno poročilo o delu policije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2013.pdf>
38. Policija. (2015). *Letno poročilo o delu policije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2014.pdf>
39. Pring, C. (2016). *People and corruption: Europe and Central Asia 2016*. Berlin: Transparency International.
40. *Public Service Act*. (1999). Pridobljeno na <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00310>.
41. Roberts, P., Brown, A. J. in Olsen, J. (2011). *Whistling while they work: A good practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations*. Canberra: ANU E Press.
42. Rotar, B. (2004). Spremnna beseda. V M. Foucault (ur.), *Nadzorovanje in kaznovanje* (str. 363–382). Ljubljana: Krtina.
43. Svet Evrope. (2000). *Skupina držav proti korupciji – GRECO. Prvi krog ocenjevanja*. Strasbourg: Svet Evrope. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca613>
44. Svet Evrope. (2003). *Skupina držav proti korupciji – GRECO. Drugi krog ocenjevanja*. Strasbourg: Svet Evrope. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca6a2>
45. Svet Evrope. (2007). *Skupina držav proti korupciji – GRECO. Tretji krog ocenjevanja*. Strasbourg: Svet Evrope. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca74f>
46. Svet Evrope. (2012). *Skupina držav proti korupciji – GRECO. Četrty krog ocenjevanja*. Strasbourg: Svet Evrope. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca70c>
47. Škrbec, J. (2009). *Analiza posrednega merjenja korupcije v Sloveniji*. V T. Pavšič Mrevlje (ur.), *Varstvoslovje med teorijo in prakso. Zbornik prispevkov: 10. slovenski dnevi varstvoslovja*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede. Pridobljeno na <https://www.fvv.um.si/dv2009/zbornik/clanki/skrbec.pdf>
48. Transparency International. (2016). *Corruption Perceptions Index 2016*. Pridobljeno na https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
49. Vrhovno državno tožilstvo. (2011). *Letno poročilo*. Ljubljana: Vrhovno državno tožilstvo. Pridobljeno na https://www.dt-rs.si/files/documents/POROCILO-2010-koncno_III.pdf
50. Vrhovno državno tožilstvo. (2012). *Letno poročilo*. Ljubljana: Vrhovno državno tožilstvo. Pridobljeno na <https://www.dt-rs.si/files/documents/POROCILO-2011.pdf>
51. Vrhovno državno tožilstvo. (2013). *Letno poročilo*. Ljubljana: Vrhovno državno tožilstvo. Pridobljeno na <https://www.dt-rs.si/files/documents/POROCILO-2012.pdf>
52. Vrhovno državno tožilstvo. (2014). *Letno poročilo*. Ljubljana: Vrhovno državno tožilstvo. Pridobljeno na <https://www.dt-rs.si/files/documents/porocilo-2013.pdf>
53. Vrhovno državno tožilstvo. (2015). *Letno poročilo*. Ljubljana: Vrhovno državno tožilstvo. Pridobljeno na <https://www.dt-rs.si/files/documents/porocilo-2014.pdf>
54. Woolf, R. (2001). Translator's note. V M. T. Cicero in J. Annas (ur.), *Cicero: On moral ends* (str. xxxvii). Cambridge: Cambridge University Press.
55. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). (2011). *Uradni list RS*, (69/11).

Perception of Corruption in Slovenian State Administration

Mirko Pečarič, Ph.D., Associate Professor of Administrative Law and Public Administration,
Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia. E-mail: mirko.pecaric@fu.uni-lj.si

Jože Benčina, Ph.D., Associate Professor of Economics of Public Administration, Faculty of Administration,
University of Ljubljana, Slovenia. E-mail: joze.bencina@fu.uni-lj.si

Tatjana Kozjek, Ph.D., Assistant Professor of Organisation of Public Administration, Faculty of Administration,
University of Ljubljana, Slovenia. E-mail: tatjana.kozjek@fu.uni-lj.si

Zero tolerance towards corruption and related disclosure of irregularities is more frequently a subject of discussions than serious attempts to determine its magnitude in state administration. Consequently, a survey was conducted among civil servants on the perception of corruption based on the model of Transparency International. Civil servants, as drafters of legislation and especially as (in)direct participants in the exercise of public power, more frequently detect irregularities, as they are reported by the media, or are perceived through a system-oriented work in this area. In the context of our research, it was found that perception of the general state of corruption in Slovenia is higher than the global average. Slovenian civil servants believe that the government is under the influence of interest groups and that its effectiveness decreases. As the most corrupt, they exposed the political parties, media and the health care system, and the military, NGOs, and police as the least corrupt.

Keywords: perception of corruption, state administration, civil servants, Global Corruption Barometer, Transparency International

UDC: 343.352