

# Odnos med javnim podjetjem in lokalno skupnostjo v luči korupcijskih tveganj

Štefan Šumah

Crane d.o.o., Ravne, Slovenija

stefan.sumah@gmail.com

Edita Mahič

Volper d.o.o., Maribor, Slovenija

edita.mahic@gmail.com

## IZVLEČEK

Korupcijo so kot velik gospodarski in socialni problem začeli prepoznavati šele proti koncu prejšnjega stoletja in od leta 1995 tudi sistematično raziskovati. Veliko so raziskovali korupcijo v javnem sektorju, predvsem v zdravstvu in javni upravi. Javnih podjetij, ki pa so prav tako pomemben del javnega sektorja, pa v teh raziskavah v glavnem ni niti zaznati. V teh podjetjih, ki so vitalnega pomena za lokalno skupnost, se obrača veliko denarja, ki izvira delno iz proračuna lokalnih skupnosti in delno iz plačila občanov za opravljene storitve; hkrati pa lahko lokalni politiki prek teh podjetij vplivajo na vsakdanje življenje v lokalni skupnosti. Kjer pa sta denar in vpliv, je pogosto tudi korupcija oziroma korupcijsko tveganje. Ker je ta tema dokaj neraziskana, je namen tega članka prikazati možna korupcijska dejanja oziroma korupcijska tveganja ter s tem odpreti v Sloveniji še neraziskano poglavje korupcije, ki bo v pomoč tudi vsem drugim raziskovalcem korupcije v javnem sektorju, hkrati pa opozoriti na možnost korupcije, ki se je še premalo zavedamo.

Zato se je na podlagi raziskave različnih arhivov oblikovala osnovna taksonometrija korupcije, ki lahko nastane v razmerju med javnim podjetjem in lokalno skupnostjo, kjer tudi številni drugi avtorji zaznavajo možnost nastanka korupcijskih tveganj. Zaradi slabe medijske pokritosti pa tudi splošnega nepoznavanja korupcije na eni strani (časopisni arhivi) in predvsem statističnega navajanja na drugi (arhivi policije in KPK) je bilo težko narediti ustrezno taksonomijo. V taksonomiji so naštetih najpogostejši primeri korupcije, primeri oblike le-teh in tudi področja, kjer se pojavljajo. V zaključku članka so navedene tudi nekatere ugotovitve glede na taksonomijo.

*Ključne besede:* korupcija, taksonomija, javna podjetja, lokalna skupnost

*JEL:* P3, P37

## 1 Uvod

Najbolj zanimiva in enostavna je definicija korupcije z matematično formulo, kjer je korupcija definirana kot odvisna spremenljivka, na katero vplivajo tri neodvisne spremenljivke (Fitzsimons v Brackings, 2008, str.61) in je z njo zajeta dejanska vsebina korupcije:

KORUPCIJA = MONOPOL + DISKRECIJSKA PRAVICA – ODGOVORNOST

Torej, če se prenese ta enačba na obravnavano temo: tehnični monopol, ki ga imajo javna podjetja, in diskrecijska pravica, ki jo ima lokalna skupnost v odnosu do javnega podjetja (izbira direktorja oziroma vodstva podjetja, sprejemanje cen, vpliv na poslovne odločitve ...), povzroča ob pomanjkanju odgovornosti velika korupcijska tveganja.

Oba deležnika, tako javno podjetje kot lokalna skupnost spadata v javni sektor s tem, da gre pri javnih podjetjih za specifičnost v okviru javnega sektorja, za servisno dejavnost države in lokalnih skupnosti (pri tem ni nikakršnih oblastnih funkcij). Med njima je vedno neki neuravnoteženi odnos, saj je v veliki večini javnih podjetij njihov lastnik lokalna skupnost (predvsem občine) in tako kot lastnik vpliva posredno ali neposredno na poslovanje in poslovne odločitve javnega podjetja.

Za javna podjetja velja, glede na njihov status, neke vrste dualizem<sup>1</sup>, saj zaradi opravljanja gospodarskih javnih služb za njih velja Zakon o gospodarskih javnih službah<sup>2</sup> (predvsem sta tu pomembna 26. člen, ki govori o sprejemanju cen in 27. člen, ki govori o imenovanju direktorja), po svoji organiziranosti (d.o.o ali d.d.) spadajo pod Zakon o gospodarskih družbah<sup>3</sup> (prav tako ZGD ureja vprašanja glede javnega podjetja, ki v ZGJS niso urejena), zaradi lokalne vpetosti in lastniške strukture pa tudi pod Zakon o lokalni samoupravi<sup>4</sup> (61. člen, ki govori o Svetu ustanoviteljic, ki ga sestavljajo župani in skrbi za uresničevanje ustanoviteljskih pravic) in pogosto prihaja do samovoljnih tolmačenj posameznih zakonov (brez upoštevanja vpliva drugih dveh), z namenom izkoriščanja le-tega zaradi trenutnih političnih interesov.

Javna podjetja se pretežno ukvarjajo z javno infrastrukturo oziroma so upravljalec lokalne javne infrastrukture (vodovod, kanalizacija, čistilne naprave ...). Lokalna skupnost je zadolžena za investicije, ki jih pogosto v imenu skupnosti izvajajo javna podjetja. Javna podjetja so kot velik potrošnik določenih vrst blaga in opreme (gradbeni materiali, gradbeni stroji, tovornjaki ...) in dober plačnik zelo zanimiva za dobavitelje. Prav tako pa so, kot dokaj zanesljiv delodajalec in dober plačnik, privlačna tudi za iskalce

1 Dualizem kot delitev oziroma reduciranje celotne resničnosti na dva, med sabo ločena in nezamenljiva dela.

2 Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40) v nadaljevanju ZGJS

3 Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15), v nadaljevanju ZGD-1

4 Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO), v nadaljevanju ZLS

zaposlitve. Skratka, obrača se precej denarja in marsikdo bi rad dobil svoj delež pogače.

Vendar vpliva korupcije na javno infrastrukturo oziroma dejavnosti, ki se z javno infrastrukturo ukvarjajo, ni mogoče meriti, mogoče pa jo je ocenjevati tako skozi njen neposredni vpliv na uporabnike (na primer omejevanje dostopa uporabnikom do osnovnih storitev, kot sta voda in kanalizacija, s povečevanjem stroškov javnih storitev ali z nižanjem njihove kakovosti) in njen posredni vpliv (s preusmerjanjem javnih sredstev od uporabnikov in z omejevanjem razvoja ter zmanjševanjem revščine). Lahko pa uporabniki uporabijo korupcijo tudi v svojo korist. Na primer, uporabniki lahko podkupujejo uradnike za dostop do storitev ali za izboljšanje količine/kakovosti storitev, so lahko vpleteni v korupcijo pri goljufiji razvojnih projektov ali pa uporabniki lahko volijo skorumpirane politike zaradi obljube o oskrbi z vodo ali za neko drugo korist. Toda, ko si revna gospodinjstva ne morejo privoščiti, da bi plačala podkupnino (ali nimajo pravih stikov za sodelovanje pri korupciji), so odrinjena od dostopa do infrastrukture, kot sta voda in elektrika (Sohail & Cavill, 2007, str. 10). In ravno korupcija v javnih podjetjih, torej podjetjih, ki se ukvarjajo z javno infrastrukturo (voda, čiščenje odpadne vode, elektrika, kanalizacija, zbiranje odpadkov ...) in so v lasti lokalnih skupnosti oziroma države, je od vsega javnega sektorja (kamor ta podjetja spadajo) najmanj raziskana.

## **2 Raziskave korupcije v javnih podjetjih**

Zagotavljanje javnih storitev na lokalni ravni izhaja iz procesa decentralizacije. Decentralizacija prenaša izvajanje javnih storitev po načelu subsidiarnosti na najnižjo možno lokalno raven, ki je še zmožna kakovostno zagotavljati določeno javno storitev. Takšno razumevanje določanja pristojnosti prinaša tri glavne prednosti: (1) lokalna oblast je najbližja prebivalcem, zato najbolje razume in prepozna njihove potrebe, poleg tega pa ima legitimnost za takšno delovanje; (2) fleksibilnost lokalnega političnega odločanja omogoča prilagajanje lokalnim razmeram in spremembam pri povpraševanju po javnih storitvah; (3) prednost pa je tudi učinkovitost pri zagotavljanju javnih storitev, ki nastaja zaradi politične odgovornosti lokalnih oblasti (Bačlija, 2011, str. 101). Ravno tu Evropska komisija (2014, str.16) v svojem poročilu ugotavlja, da obstajajo velika korupcijska tveganja na regionalni in lokalni ravni, kjer pretežno delujejo tudi javna podjetja in sta medsebojno preverjanje in notranji nadzor običajno šibkejša kot na centralni ravni.

V številnih državah članicah se široka diskrecijska pooblastila lokalnih vlad ali lokalnih uprav (ki prav tako upravljajo znatna sredstva) ne ujemajo z ustrezno ravno odgovornosti in nadzornimi mehanizmi. Posebne težave na lokalni ravni povzročajo navzkrižja interesov. Potrebna so dodatna prizadevanja za razširjanje dobrih praks, ki jih uporabljajo nekatere regije ali lokalne uprave, in vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za izvoljene in imenovane funkcionarje na lokalni ravni, zlasti glede standardov preglednosti, prijave

premoženja, preprečevanja in sankcioniranja navzkrižja interesov ter nadzora javne porabe.

Raziskava Zgodovina javnih storitev (Troesken, 2006) je pokazala razvoj korupcije v javnih podjetjih v Združenih državah Amerike, kako so politiki na koncu 19. stoletja in v začetku 20 stoletja prav na lokalni ravni izrabljali javna podjetja za zmage na volitvah. V mestih, kjer so bile komunalne storitve (voda, kanalizacija ...) v javni lasti, torej v lasti mest ali drugih lokalni skupnosti, so delavci zaslužili tudi do 40 odstotkov več na uro in delali do 17 odstotkov manj ur od primerljivih delavcev v zasebnem sektorju. Pogosto pa so morali zaposleni zato dati prispevke za kritje volilnih kampanj na lokalni ravni. Velikost »prostovoljnega« prispevka je znašala med 2 in 4 odstotke delavčeve letne plače, odvisno od zaposlitve delavca. Politiki so v javnih podjetjih pogosto zaposlovali tudi več delavcev, kot je bilo potrebno, samo zato, da so si zagotovili več podpornikov, ko je prišel čas volitev. Cene storitev pa so bile seveda nižje kot tam, kjer je te storitve opravljalo zasebno podjetje.

Raziskava, ki jo je v letih 2012–2013 v osmih izbranih evropskih državah (Francija, Madžarska, Italija, Litva, Nizozemska, Poljska, Romunija in Španija) za OLAF izvedel PWC (2013), kaže, da je bilo na področju oskrbe z vodo in ravnanja z odpadki (torej storitvah, ki jih med drugimi, opravljajo javna podjetja) med 27 in 38 milijonov evrov direktnih stroškov korupcije, najpogostejša vrsta korupcije pa ravno zavajanje pri javnih razpisih.

**Tabela 1: Direktni stroški korupcije pri javnih naročilih**

Sektor	Direktni stroški korupcije (v milijon evrih)	% od celotne vrednosti javnih naročila v sektorju v 8 državah članicah
Ceste in železnice	488–755	1,9% do 2,5%
Voda in odpadki	27–38	1,8% do 2,5%
Urbana infrastruktura	830–1141	4,8% do 6,6%
Usposabljanje, izobraževanje	26–86	4,7% do 15,9%
Raziskave in razvoj	99–228	1,7% do 3,9%

Vir: PWC (2013, str. 6)

Dube (2011) ugotavlja, da težave s korupcijo v javnih podjetjih izhajajo iz nepreglednega oziroma skoraj tajnega dela, saj vodstvo teh podjetij pogosto izkorišča projekte, za katere je zadolženo ali jih izvajajo, za lastno korist, ne pa za korist širše javnosti. Prav tako navaja neustrezno upravljanje javnih podjetij, ki se kaže v pomanjkanju preglednosti, discipline, poštenosti in odgovornosti. Študija je pokazala tudi, da pomanjkanje znanja in usposobljenosti v boju proti korupciji in neustrezno korporativno upravljanje pomaga pri uničevanju nekdanj močnih podjetij v škodo širše javnosti. Vse to pa je na dolgi rok ogrožalo finančno sposobnost javnih služb in tudi mestno oziroma občinsko blagajno, hkrati pa je ogrožalo tudi potrebno izboljšavo infrastrukture.

V raziskavi z naslovom Javni denar in korupcijska tveganja (Bouda et al., 2013) so raziskovali tveganje sistemske politične korupcije pri upravljanju z evropskim

denarjem in v podjetjih v državni (javni) lasti na Češkem, Slovaškem in Poljski. Ugotovili so, da so podjetja v državni lasti pogosto tarče klientelističnih skupin, povezanih s politiko, ki prejemajo javna sredstva iz podjetij v državni lasti s pomočjo anonimnih pogodbenih partnerjev podjetij v državni lasti, odsotnost lastniške politike pa povzroča šibko in nepregledno korporativno upravljanje teh podjetij. Ta podjetja pogosto niso pripravljena razkriti informacij o svojem poslovanju javnosti.

Raziskava korupcije in kriminala v Bosni in Hercegovini (UNOCD, 2013) je med podjetji zajela tudi podjetja, ki bi jih lahko šteli za del javnega sektorja oziroma kot javna podjetja (distribucija in proizvodnja energije, distribucija plina in vode), kjer pa je, zanimivo, ugotovljeno, da je ta sektor bistveno manj koruptiven kot drugi gospodarski sektorji, saj je povprečje stopnje prisotnosti podkupovanja v tem sektorju 6,2 %, povprečna stopnja prisotnosti podkupovanja (ki se računa v odstotkih podjetij, ki so vsaj enkrat na leto dala podkupnino) pa je v Bosni in Hercegovini 10,2 %. Stopnja prisotnosti podkupovanja javnih uslužbencev, ki jih izvajajo podjetja, pa se giblje med 8,5 % (za delavce v zdravstvu) in 2,2 % (za davčne uslužbence). Tudi tu so uslužbenci komunalnih služb pod povprečjem z 2,5 %.

Veliko avtorjev zagovarja privatizacijo kot enega izmed učinkovitih ukrepov v boju proti korupciji. Da pa vse le ni tako enoznačno, kaže raziskava Velika korupcija v javnih storitvah (Kenny & Soreide, 2008). Tudi zasebna podjetja, ki opravljajo javne storitve, se trudijo ali pridobiti javna naročila ali pa novo dobičkonosno koncesijo s korupcijo. Za to vrsto korupcije je značilna korupcija pred razpisom, z namenom, da se prilagodijo pravila igre, ki zagotavljajo vnaprej zelene rezultate, sami razpisni postopki pa nato niso sporni. Prav tako so značilna za to obliko korupcije ponovna pogajanja (mogoče kakšno leto po sklenitvi koncesionarske pogodbe) z namenom pridobiti boljšo pozicijo ali doseči višjo ceno.

Raziskava v letu 2014 (Domadenik, Prašnikar & Svejnar, 2014) je pokazala, da v manj razvitih demokracijah, kot je na primer slovenska, ki ne kaznuje politične korupcije, to negativno vpliva na poslovanje podjetij. Večji delež politično povezanih članov v nadzornih svetih vodi k znižanju factorske produktivnosti podjetja. Pri ločeni raziskavi proizvodnih, k tujim trgom usmerjenih podjetij, in neproizvodnih podjetij, pa je raziskava pokazala, da ima pomemben negativen vpliv na produktivnost na daljši rok večji delež politično postavljenih članov nadzornega sveta v neproizvodnem sektorju, medtem ko je sestava nadzornih svetov v proizvodnem sektorju statistično nepomembna. Iz česar avtorji sklepajo, da je »legalna« korupcija veliko močnejše prisotna v neproizvodnem sektorju, torej tudi na področjih, ki jih pokrivajo javna podjetja.

Po raziskavi iz leta 2012 Komisije za preprečevanje korupcije (KPK, 2013, str. 89) pa je bila korupcija pri javnih naročilih prepoznana kot druga najvplivnejša oblika korupcije, ki vpliva na poslovanje podjetij, takoj za političnimi pritiski na poslovanje slovenskih bank (slaba polovica, tj. 40 odstotkov, predstavnikov

slovenskih podjetij ocenjuje, da korupcija javnih uslužbencev in funkcionarjev pri oddaji javnih naročil znatno ali zelo vpliva na poslovanje njihovega podjetja). V isti raziskavi (str. 28) so bili ugotovljeni primeri pri imenovanju javnih funkcionarjev in drugih odločitvah, sprejetih na podlagi politične ali poslovne diskrecije v javnem sektorju, prihaja do kršitev dolžnega ravnanja z znaki korupcije, do nasprotja interesov, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj (predvsem z političnimi imenovanji in drugimi odločitvami diskrecijske narave, ki objektivno predstavljajo korupcijska tveganja nasprotja interesov, klientelizma, nepotizma, pa tudi kronizma). Raziskava Škrbca v njegovi doktorski nalogi (Škrbec, 2013, str. 107) pa kaže, da so na prvem mestu med področji korupcije ravno javna naročila in na petem mestu lokalna raven, med subjekti korupcije pa občinski funkcionarji in uslužbenci, torej tudi zaposleni javnih podjetij.

Zaradi same narave lastnikov, pri katerih ni v ospredju ustvarjanje dobička v podjetju, kot je to normalno v gospodarstvu, pač pa so, sploh v predvolilnem času, taki povsem drugi interesi, je vodstvo javnih podjetij še bolj pod pritiskom in se mora zatekati pogosto v čisti machiavelizmu, sklepanje kompromisov in v boj za lastno preživetje. Vse prepogosto so vodstva javnih podjetij samo grešni kozli za neuspešnost lokalnih veljakov in se hitro najdejo na listi za odstrel, sploh če ne upoštevajo njihovih namigov (tudi posrednih), želja ali pa tudi direktnih ukazov, pa čeprav so sprti z ekonomsko logiko, ki bi jo moralo vodstvo podjetja, kot dober gospodar upoštevati. Vse to pa, žal, lahko vodi v moralno sporna, če ne že koruptivna dejanja. Razen tega, da se v javnih podjetjih, zlasti s področja gospodarskih javnih služb varstva okolja, vršita pogosto nadzor in ocenjevanje uspešnosti izvajanja nalog varstva okolja (za razliko nadzora nad poslovanjem, kjer je tveganje za korupcijo veliko večje), to pa seveda znova vodi v določena korupcijska tveganja. Na voljo je veliko raznovrstne zakonodaje, kar lahko v javnosti vzbuja malce zmedenosti, saj je področje varstva okolja razdeljeno na zelo veliko manjših področij, poleg tega je ponekod besedilo razloženo na zelo dolg, zapleten in preveč podroben način. Morda je to dobro zaradi samega urejanja, vendar bi se lahko predpisi pisali bolj razumljivo (Vojnovič, 2011, str.48). Dodati pa je treba še, da je zakonodaja na nekaterih področjih zelo nedosledna in nedorečena, kar dopušča diskrecijsko pravico in različna tolmačenja.

V svoji doktorski disertaciji je Škrbec (2013, str.107) raziskoval tudi vzroke in motive za nastanek korupcije v Sloveniji in ugotovil štiri najpogostejše. Prvi oziroma najpogostejši vzrok in motiv korupcije je izboljšanje ekonomskega statusa (torej pohlep). Drugi najpogostejši vzrok so navade iz preteklosti, kjer so ljudje v bivši Jugoslaviji iskali načine kako zaobiti sistem in pravila igre. Tretji vzrok za korupcijo je sistemske narave, saj že sam sistem vpliva na povečanje korupcije. Četrty najpogostejši vzrok pa je majhnost Slovenije in delovanje vez in poznanstev, zato je urejanje stvari v Sloveniji specifično, ker smo tako majhni in se med seboj poznamo, na ta način pa se lažje ustvarijo neformalne mreže in se zato tudi lažje prikrijejo. Ljudje pa se prek neformalnih mrež srečujejo

in skupaj iščejo poti za zadovoljevanje lastnih interesov. Prav tako navaja raziskava (str. 120) ugotovitev, da so Slovenci egoistična bitja in da nekaj spoštujejo, šele ko je to dobro za njih, to spoštujejo, drugače pa poskušajo najti obvod omejitvam oziroma stvari, ki jim ne ustreza. Pravna kultura v Sloveniji pa je na ravni, na kateri ljudje spoštujejo pravo zgolj tedaj, ko imajo od njega osebno korist. Tisti, ki v Sloveniji dosledno spoštujejo pravo, so prej izjeme kot pravilo in so v javnosti včasih celo ožigosani kot »idioti, bebci ali kaj podobnega«. Podobno navaja v svoji raziskavi Grodeland (2005), ki ugotavlja, da večina anketirancev v Sloveniji meni, da Slovenci ne spoštujejo vladavine prava in da je iskanje lukenj v zakonu nacionalni šport. Po Grodelandu Slovenci na splošno menijo, da treba biti iznajdljiv, zakone pa spoštujejo le v delu, ki jim koristijo. Nespoštovanje zakonov pa po mnenju anketiranih izhaja predvsem iz komunistične preteklosti.

### **3 Korupcijska tveganja in taksonomija korupcije v odnosih med javnim podjetjem in lokalno skupnostjo**

Območij korupcijskega tveganja pri javnih podjetjih je več, saj so pogojena s tem, kdo vstopa v odnos z javnim podjetjem oziroma na kateri relaciji se korupcija lahko dogaja in kdo so akterji. Kot akterji v odnos (poslovni, lastniški, zakonodajni, nadzorni ...) z javnim podjetjem vstopajo: lokalne skupnosti (kot lastniki in uporabniki storitev), država (včasih kot lastnik, pogosteje pa z nadzorom in regulativo, včasih tudi kot uporabnik storitev), podizvajalci in izvajalci storitev (ko jim delo daje javno podjetje), dobavitelji blaga in storitev javnemu podjetju ter seveda tudi uporabniki storitev (kot fizične osebe). In naša raziskava obravnava samo območje odnosov na relaciji javno podjetje – lokalna skupnost.

Lokalna skupnost ima kot lastnik javnega podjetja pravico tako do nadzora<sup>5</sup> kot tudi do, vsaj v enem delu, regulativnega delovanja in tudi omejene pravice odločanja, hkrati pa pogosto naroča pri javnih podjetjih storitve in nastopa kot stranka oziroma plačnik. Prav tako lokalna skupnost postavlja in odstavlja vodstvene kadre ter z dajanjem soglasja k cenam storitev obveznih gospodarskih javnih služb<sup>6</sup> in naročanjem storitev vpliva na poslovanje podjetja. Korupcijska tveganja nastajajo pri odnosu med javnim podjetjem in lokalno skupnostjo, ker ima lokalna skupnost precejšen vpliv na kadrovanje (postavljanje in odstavljanje vodstva)<sup>7</sup>, ker naroča delo in sprejema cene ter s tem vpliva na poslovanje (dobro ali slabo) in lahko poskuša vplivati na poslovne odločitve (izbira podizvajalcev, dobaviteljev ali zaposlovanje) ter tudi na druge odločitve (sponzoriranje, donacije). Ravno zaradi naštetih vplivov je vodstvo v odnosu do lokalne skupnosti pogosto prisiljeno sprejemati določene odločitve, ki mejijo na korupcijo, so moralno sporne ali celo koruptivne,

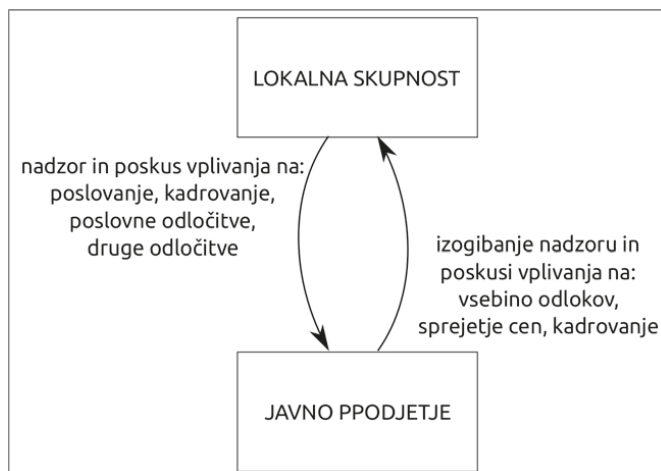
<sup>5</sup> ZGD-1, Nadzorni svet, revizija

<sup>6</sup> ZGJS, 26. člen

<sup>7</sup> ZGJS, 27. člen

saj lahko prihaja do izsiljevanja pri imenovanju vodstva, pri sprejemanju cen in pri naročanju storitev.

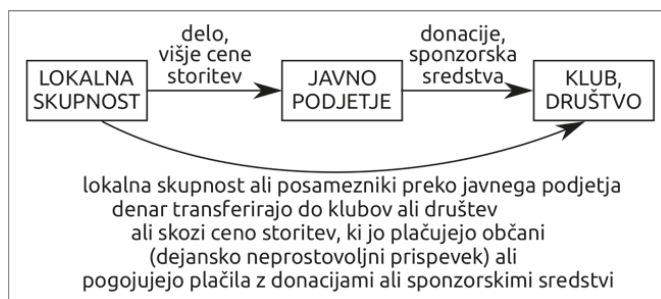
**Slika 1:** Obojestranski vplivi, kjer nastajajo korupcijska tveganja



Vir:lasten

V tem odnosu je javno podjetje (vodstvo javnega podjetja) akter aktivne korupcije, saj omogoča tako lokalni skupnosti kot posameznikom (občinskim veljakom, funkcionarjem, vplivnežem) tako materialno kot nematerialno korist. Zahteve, s katerimi se pogojujejo npr. direktorsko delovno mesto, soglasje k spremembi cen, naročilo določenih del in podobno, lahko postavljajo lokalna skupnost oziroma posamezniki v obliki zahtevkov zase ali za druge, to so predvsem brezplačne storitve (običajno manjša gradbena dela), zaposlitev določene osebe, doniranje ali sponzorska sredstva športnemu klubu ali društvu, pogosto pa gre tudi za čisto politične, strankarske interese.

**Slika 2:** Primer preusmeritve dela denarja preko javnega podjetja



Vir:lasten

Včasih pa tudi lokalne skupnosti ali vplivni posamezniki javno podjetje uporabijo za pomoč pri izogibanju javnemu naročanju ter prelivanju javnih sredstev k fizičnim osebam ali društvom in klubom (ta način je sploh pogost,



kadar ni zagotovljenih sredstev v proračunu in jih je treba preusmeriti iz drugih proračunskih postavk).

Na osnovi raziskovanj dostopnih arhivov časopisov (Delo, Večer), arhiva Komisije za preprečevanje korupcije in arhiva policije je nastala osnovna taksonomija korupcije, ki se pojavlja v odnosu med javnim podjetjem in lokalno skupnostjo, skupaj s primeri in pojavnim območjem v javnem podjetju. Pregledani so bili arhivi za obdobje desetih let (2005–2014).

V arhivu časopisov Delo in Večer sva iskala ustrezne članke z ključno besedo *korupcija*. V dnevniku Delo je bilo v raziskovanem obdobju objavljenih 9793 člankov na temo korupcija, v dnevniku Večer pa le 1056, zato sva v arhivu Večera raziskovanje nadaljevala z ključnimi besedami *podkupovanje*, *klientelizem* in *nepotizem*, tako da sva našla še dodatnih 831 člankov s temi ključnimi besedami (nekateri so se med seboj pokrivali).

Po pregledu vseh člankov sva ugotovila, da je le teh o korupciji oziroma o njenih pojavnih oblikah (podkupovanje, klientelizen in nepotizem) v javnih podjetjih zelo malo, pa še med temi jih je veliko bolj splošnih (se nanašajo na glas ulice) in ne konkretnih, takih, ki bi opisovali dejansko korupcijo, z imeni in obliko le-te (se pa je iz proučevanja člankov pokazalo, da novinarji zelo slabo poznajo problematiko korupcije, saj med sabo mešajo osnovne pojme, sploh klientelizem in nepotizen; podkupovanje v nekaterih primerih sploh ne smatrajo kot korupcijo, hkrati pa nekaterih vrst korupcije sploh ne prepoznavajo kot korupcijo).

Prav tako se je kot dokaj omejeno področje za raziskavo korupcije v javnih podjetjih pokazal arhiv policije oziroma letna poročila policije za obdobje 2005–2014, saj ima policija zelo natančno in ozko opredelitev, kaj je korupcijsko kaznivo dejanje (kar je razumljivo, saj morajo, kot organ pregona kaznivo dejanje natančno specificirati). Tako je v tem obdobju obdobju policija obravnavala le 711 tako imenovanih tipičnih korupcijskih dejanj<sup>8</sup>.

V arhivu Komisije za preprečevanje korupcije pa sva raziskala Načelna mnenja, Mnenja, Pojasnila, Stališča, Zaključne ugotovitve ter Letna poročila in Ocene stanja. Ta arhiv je bil bistveno obširnejši od policijskega in tudi bistveno več konkretnih primerov posameznih oblik korupcije se je v njem analiziralo ter pridobilo tudi več uporabnih podatkov, ki so se uporabili pri izdelavi taksonomije.

<sup>8</sup> Med tako imenovana tipična korupcijska dejanja, glede na policijsko statistiko, spadajo: kršitev proste volje volilcev, prejemanje podkupnine pri volitvah, nedovoljeno sprejemanje daril, nedovoljeno dajanje daril, jemanje podkupnine, dajanje podkupnine, sprejemanje daril za nezakonito posredovanje, dajanje daril za nezakonito posredovanje.

**Tabela 2: Taksonomija korupcije na relaciji javno podjetje – lokalna skupnost**

Taksonomija korupcije na relaciji javno podjetje – lokalna skupnost	Vrsta korupcije	Primer poteka korupcije	Pojavno območje korupcije
	Podkupovanje	V obliki brezplačnih storitev (urejanje okolja, manjša gradbena dela, razne manjše druge storitve ...) ali brezplačna dobava materiala lokalnim veljakom, županu, lokalni skupnosti, klubom ali društvom	Pojavno območje je na relaciji med top menedžmentom in srednjim menedžmentom in veljaki lokalne skupnosti
	Klientelizem	Imenovanje direktorja na osnovi politične pripadnosti, zaposlovanje po nareku lokalnih veljakov (župana, članov občinskega sveta, strankarskih veljakov ...), določanje javnemu podjetju s kom bo poslovalo oziroma pri kom bo naročalo material ali storitve	Tu je pojavno območje korupcije relacija med top menedžmentom in veljaki lokalne skupnosti
	Konflikt interesov	Omogočanje poslov prek javnega podjetja tem, ki direktno z občino ne morejo oziroma ne smejo poslovati zaradi omejitve poslovanja.	Tudi tu je pojavno območje korupcije relacija med menedžmentom in veljaki lokalne skupnosti
	Nezdružljivost funkcij	Imenovanje v organe odločanja, upravljanja ali nadzora ljudi, ki se jih zaradi njihovih funkcij, povezanih z lokalno skupnostjo, ne bi smelo imenovati.	Tu je pojavno območje predvsem lokalna skupnost, javno podjetje imam na to samo posreden in zelo omejen vpliv.
	Izsiljevanje	Izsiljevanje vodstva s pogojevanjem sprejetja cen ali sprejetja drugih, za podjetje pomembnih odločitev za pridobitev koristi zase ali za lokalno skupnost	Pojavno območje korupcije je med veljaki lokalne skupnosti in vodstvom podjetja
	Uporaba javnega podjetja za izogibanje javnim naročilom	Lokalna skupnost (tu je mišljena občina) ima v primerjavi z javnim podjetjem precej nižji cenovni, pri katerem mora začeti z postopki, predpisanimi v zakonu o javnem naročanju. Zato storitev ali blago naroči pri javnem podjetju in se s tem ogne postopkom javnega naročanja. Od javnega podjetja pa zahteva, da odda delo točno določenemu izvajalcu, ki pa v primeru izvedbe javnega naročila ne bi ali izpolnjeval pogojev ali ne bi bil konkurenčen.	Pojavno območje korupcije je med veljaki lokalne skupnosti (predvsem vodstvom občine) in vodstvom podjetja

Vir: lasten

## 4 Zaključek

Ugotovitve Škrbca (2013) in Grodelanda (2005) veljajo tudi v razmerju, ki je ustvarjeno med lokalno skupnostjo in javnim podjetjem (nespoštovanje vladavine prava, iskanje vez in poznanstev, pohlep, izogibanje pravilom igre ...), zato tudi javna podjetja niso imuna na korupcijo, le manj vidna je kot v drugih javnih sektorjih in manj zanimiva za javnost, saj nima tako direktnega vpliva na vsakodnevno življenje ljudi kot npr. korupcija v zdravstvu ali v javni upravi.

Naštetim generatorjem korupcije pa je v veliko pomoč tudi nedorečena zakonodaja, saj je zakon o gospodarskih javnih službah v določanju pravnega režima javnih podjetij zelo skop, ker za vsa vprašanja v zvezi s položajem javnih podjetij, ki v ZGJS-ju niso navedena oziroma urejena, napotuje na uporabo predpisov, ki urejajo položaj podjetij oziroma gospodarskih družb, torej na ZGD, kar pa lahko sproža dvome o pravilnosti umestitve javnega podjetja med osebe javnega prava, saj je v vprašanih pravnega statusa, upravljanja in poslovanja javnega podjetja javno podjetje, glede na določbo 28. člena ZGJS-a, povsem izenačeno s kapitalskimi gospodarskimi družbami.

Zaradi navedenega se kaže bistvena pomanjkljivost v sedanji ureditvi javnega podjetja (Brezovnik, 2009, str. 177–195) v dvojni vlogi države (oziroma lokalne skupnosti) v javnih podjetjih, ko v razmerju do javnega podjetja nastopa na eni strani kot regulator dejavnosti gospodarske javne službe, ki jo opravlja javno podjetje, na drugi strani pa kot lastnica kapitalskih deležev v javnem podjetju ter v *sui generis* organizacijski obliki javnega podjetja, kar pa včasih kar samo kliče k svojevolskemu tolmačenju zakonov in posledično tudi h korupciji.

Korupcija je lahko pasivna ali aktivna. Aktivna korupcija pomeni dajanje podkupnin, daril, obljub ali drugih materialnih ali nematerialnih koristi, pasivna korupcija pa je prejetje podkupnin, daril, obljub in drugih materialnih ali nematerialnih koristi (obe pa sta kaznivi oziroma v nekaterih primerih vsaj moralno sporni). Pričakovati, da v primeru javnega podjetja poteka samo pasivna korupcija, torej sprejetje koristi vseh vrst je zmotno, obstaja kar precej odnosov, v katerih javno podjetje nastopa kot aktivni akter korupcije, oziroma vsaj v nekaterih odnosih potekata obe vrsti korupcije, tako aktivna kot pasivna.

Vsekakor je korupcija, ki poteka med javnim podjetjem in lokalno skupnostjo, običajno dokaj dobro skrita (sploh če poteka med javnim podjetjem in občinskimi veljaki), pogosto pa je tudi širše družbeno sprejemljiva (zlasti tedaj, če so v pridobitev koristi vpletena razna športna ali kulturna društva) ali pa se sploh ne zaznava kot korupcijsko dejanje. Tudi poročanje lokalnih medijev je prav tako zgolj nevtrarno, saj zaradi svoje vpetosti v lokalno skupnost in pogosto tudi zaradi odvisnosti od oglaševalcev, ne morejo pisati kritično, saj lahko vsako tako pisanje pogosto pomeni tudi njihovo izgubo, ker so oglaševalci pogosto vključeni v lokalno gospodarsko mrežo, katere del sta tudi lokalna politika in javno podjetje. Tu se je treba strinjati s Toninom (2009), ki je zapisal, da zaradi številnih povezav in soodvisnosti lokalni mediji pogosto ne morejo opravljati funkcije, ki bi jo kot četrta veja oblasti morali.

Sama privatizacija javnih podjetij oziroma podelitev koncesije zasebnim podjetjem seveda ne rešuje težav s korupcijo, kot trdi večina avtorjev, ki se s to tematiko ukvarja, saj se, ko upravljajo zasebniki javno infrastrukturo, problem korupcije samo prestavi. Če v primeru podjetij v lokalni lasti zaradi korupcije trpijo predvsem proračuni države ali lokalnih skupnosti, pa pri upravljanju infrastrukture od zasebnikov finančno trpijo predvsem uporabniki storitev.

Zaradi zgoraj navedenih ugotovitev bo osnovna taksonomija korupcije na odnosu javno podjetje – lokalna skupnost pripomogla k prepoznavanju posamičnih korupcijskih dejanj in tako olajšala delo vsem, ki se bodo ukvarjali z raziskovanjem korupcije na tem odnosu v prihodnosti, hkrati pa bo pripomogla tudi k širšemu vpogledu v korupcijo vsem, ki se ukvarjajo ali se bodo ukvarjali z raziskovanjem korupcije v javnem sektorju.

Naj še dodamo, da je zelo veliko vprašanje, ki se pojavi pri proučevanju korupcije na odnosu javno podjetje – lokalna skupnost, kako korupcija, seveda skozi povišane stroške poslovanja, vpliva na cene storitev javnih podjetij? Vendar pa je to vprašanje primerno za drugo, bistveno razširjeno raziskavo.

---

**Mag. Štefan Šumah** je diplomiral na Fakulteti za naravoslovje in tehnologijo Univerze v Ljubljani, nato končal specialistični študij na Strojni fakulteti v Mariboru ter magistrski študij poslovnih ved na FKPV Celje. Sedaj končuje doktorski študij poslovnih ved na FKPV Celje. Večji del svoje poklicne kariere je prebil v gospodarstvu na vodstvenih ali vodilnih delovnih mestih. Sedaj je zaposlen kot tehnični direktor v slovenskem delu multinacionalke CRANE. V strokovnih in znanstvenih revijah je doslej v soavtorstvu objavil več člankov in se udeležil kot avtor ali kot soavtor prispevka več mednarodnih znanstvenih konferenc.

**Mag. Edita Mahič** je diplomirala in magistrirala na Gea College, sedaj končuje doktorski študij poslovnih ved na FKPV Celje. Vso svojo poklicno kariero je prebila v gospodarstvu na vodilnih delovnih mestih. Trenutno je zaposlena kot direktor zasebnega podjetja Volper d.o.o. V strokovnih in znanstvenih revijah je doslej v soavtorstvu objavila več člankov in se doslej udeležila kot soavtorica prispevka mednarodne znanstvene konference.

## Viri in literatura

- Bačlija, I. (2011). Local Management and New Public Management. *Uprava*, 9(4), 97–115.
- Bouda, P., et al. (2013). *Public money and corruption risk: The risks of system political corruption in the management of EU funds and stateowned enterprises in the Czech Republic, Slovakia and Poland*. Brno, CZ: Frank Bold. Dostopno na: [http://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/public\\_money\\_and\\_corruption\\_risks.pdf](http://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf)
- Bracking, S. (ur.). (2008). *Corruption and Development*. New York: Palgrave Macmillan. Dostopno na: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_1/CORRUPTION%20Corruption%20and%20Development.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20Corruption%20and%20Development.pdf)
- Brezovnik, B. (2009). Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, 7(2), 177–195.
- Sohail, M., & Cavill, S. (2007). *Partnering to Combat Corruption in Infrastructure Services: A Toolkit*. WEDC, Loughborough University. Dostopno na <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Regcomp/WEDC-Toolkit-final.pdf>
- Domadenik, P., Prašnikar, J., & Svejnar, J. (2014). *Legal Corruption, Politically Connected Corporate Governance and Firm Performance* (CGEG-CDEP Working Paper No. 12). Columbia University, School of International and Public Affairs, Center on Global Economic Governance.
- Dube, T. (2011). *Systemic corruption in public enterprises in the Harare metropolitan area: a case study* (magistrska naloga). University of South Africa. Dostopno na [http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/4694/dissertation\\_dube\\_t.pdf?sequence=1](http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/4694/dissertation_dube_t.pdf?sequence=1)
- Evropska komisija. (2014). *Poročilo komisije svetu in evropskemu parlamentu - Poročilo o boju proti korupciji v EU* (COM(2014) 38). Bruselj: Evropska komisija. Dostopno na [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf)
- Gordeland, A. B. (2005). Informal Networks and Corruption in the Judiciary: Elite Interview Findings from the Czech Republic, Slovenia, Bulgaria and Romania. Paper presented at the *World Bank conference New Frontiers of Social Policy*, Arusha, 12.–15. december 2005.
- Kenny, C., & Soreide, T. (2008). *Grand Corruption in Utilities* (World Bank Policy Research Working Paper No. 4805). Dostopno na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1327274>
- KPK. (2013). *Ocena stanja*. Ljubljana. Dostopno na [https://www.kpk-rs.si/upload/t\\_datoteke/Ocena\\_stanja\\_korupcije\\_v\\_RS.pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf)
- PWC. (2013). *Public Procurement: cost we pay for corruption*. Dostopno na [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc\\_olaf\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf)
- Škrbec, J. (2013). *Vpliv korupcije na pravno državo v Republiki Sloveniji* (doktorska disertacija). Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
- Tonin, M. (2009). *Slovenski župani kot »vsemogočni lokalni šerifi«* (seminarska naloga). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Troesken, W. (2006). Regime Change and Corruption. A History of Public Utility Regulation. In E. L. Glaeser & C. Goldin (ur.), *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History* (str. 259–282). University of Chicago Press. Dostopno na <http://www.nber.org/chapters/c9986.pdf>

UNODC, UN Office on Drugs and Crime. (2013). *Poslovanje, korupcija i kriminal u BiH: Utjecaj mita i kriminala na privatna preduzeća*. Dunaj: UNODC. Dostopno na [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Prevod\\_izvjestaja\\_BHS\\_fina\\_za\\_stampu\\_ispravljeno.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Prevod_izvjestaja_BHS_fina_za_stampu_ispravljeno.pdf)

Vojnović, T. (2011). *Gospodarske javne službe varstva okolja*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Zakon o gospodarskih javnih službah. Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40

Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO.

## SUMMARY

### *1.04 Professional article*

## **The Relationship between Public Enterprises and the Local Community in View of Corruption Risks**

Corruption as a major economic and social problem began to be recognized only towards the end of the last century. Since 1995 it has also been systematically researched. There are many researches of corruption in public sector, especially in the health care and in public administration. But public enterprises that are the important part of the public sector as well, in these researches cannot be found. In these companies, which are of vital importance to the life of the local community a lot of money is turning, whose origin is partly from the budget of local communities and partly from payment of citizens for services rendered and which may also enable local politicians to impact on the daily life of the local community. Where there are money and influence, there are often corruption and corruption risks. Since this topic has been relatively unexplored, the purpose of this paper is to show the potential corruption offenses and corruption risks, and thus open, in Slovenia, the still unexplored issue of corruption, which might be helpful to all other researchers of corruption in the public sector, while making us aware of the possibility of corruption which has still not sufficiently been recognized.

There are several areas of corruption risks in public enterprises. They are stipulated by the relations and the actors in the corruption. There are different relations between public enterprises and local communities as owners and users of services. The state sometimes acts as owner, most commonly by control and regulation. Performers of services (when their job is given by public enterprises), are suppliers as well as users of services.

This research treats only the area of relation public enterprise – local community. Local community as the owner of the local enterprises has the right to control their decisions and very often gives orders to public enterprises. It acts as the client or the payer. The local community forms and suspends the managing infrastructure and by giving accord to prices of economic public services, it controls the management of the enterprises. The corruption risks appear in relation between the public enterprises and the local community, because local community has important influence on forming and suspending the management, because it orders services and accepts their prices and so it influences the management and tries to influence business and other decisions (engaging suppliers or employing). Because of this influence the management is forced to make particular decisions relating to local community. These decisions might be morally controversial and corruptive, if resulting from blackmailing for accepting prices, ordering services.

Following the research of different archives the authors of the paper created a primary taxonomy of corruption appearing in relationship between the public sector and local community, where many authors detected the possibility of corruption risks. However, due to the poor media coverage as well as the general ignorance of corruption on the one hand (newspaper archives), and in particular the inadequate statistical references on the second (archives of the police and of the Commission for the Prevention of Corruption), it was difficult to make a proper taxonomy. In the taxonomy there are most common examples of corruption, as well as their appearances and the areas. In the conclusion, the paper also lists some findings relating to the taxonomy.

However, the corruption between public enterprise and local community might be well hidden, particularly if it takes place between the enterprise and the municipal men of wealth, or could be often socially acceptable if getting benefits concerning sports or cultural activities or it cannot be perceived as a corruptive act at all. But there is the important question how this kind of corruption influences the prices of services. Privatisation of public enterprises or giving concession for services to private companies does not solve the problems with corruption. The problem of corruption is postponed, above all suffer the users of services.