



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 06290-3/2015/2

Datum: 10. 9. 2015

OCENA KORUPCIJSKIH TVEGANJ IN TVEGANJ ZA KRŠITEV INTEGRITETE V SLOVENSkih OBČINAH TER PRIPOROČILA OBČINAM GLEDE UPRAVLJANJA IDENTIFICIRANIH TVEGANJ

Skladno z drugim odstavkom 21. člena Smernic za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete (dalje Smernice) Komisija za preprečevanje korupcije (dalje komisija) predstojnike in skrbnike načrtov integritete zavezancev iz prvega odstavka 47. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. list RS, št. 69/11 – UPB2; dalje ZIntPK) obvešča o ugotovitvah in skladnosti načrtov integritete ter o ugotovitvah, vezanih na izvajanje načrtov. Na podlagi navedenega je komisija pregledala identificirana tveganja za korupcijo in kršitev integritete v slovenskih občinah ter ukrepe, ki so jih za omejitev oziroma odpravo teh tveganj predvidele občine same. Komisija je z namenom identifikacije pravih najizrazitejših korupcijskih tveganj v občinah ter z namenom uspešnega upravljanja s temi tveganji pregledala tudi lastne baze obravnavanih primerov na področju identificiranih tveganj v slovenskih občinah. Obravnavani primeri komisije bolj objektivno osvetljujejo subjektivna zaznavanja v občinah in so bili v pričujoči oceni tveganj merilo relativizacije zapisom v registrih tveganj.

V nadaljevanju so tako predstavljene ugotovitve po posameznih tveganjih, ki so jih identificirale občine same, podano mnenje komisije, izhajajoče iz lastnih preiskovanih konkretnih primerov, in navedena nekatera priporočila glede nadaljnega upravljanja posameznih tveganj.

I. UVODNA POJASNILA

Zavezanci za izdelavo načrta integritete, določeni v prvem odstavku 47. člena ZIntPK, so morali v skladu s 86. členom ZIntPK v roku dveh let od sprejetja zakona (ZIntPK-B z dnem veljavnosti 5. 6. 2011), torej do 5. 6. 2013 komisiji posredovati svoj izdelan načrt integritete. S sprejemom Smernic dne 27. 2. 2014, z veljavnostjo od 7. 3. 2014, so bili zavezanci nato do 5. 6. 2014 svoje registre tveganj dolžni prenesti v elektronsko obliko preko spletne aplikacije. Takšen elektronski zajem podatkov je nato tudi omogočil analizo, ki jo predstavljamo v nadaljevanju.

Ob tem je komisija soočena z omejitvijo celovitosti podatkov, saj vsi zavezanci kljub temu, da se je rok iztekel že pred dobrim letom, še vedno niso izpolnili svoje obveznosti in identificiranih tveganj prenesli v elektronski register tveganj. Komisija jih je k temu večkrat pozvala, vendar je bilo do konca junija 2015 še

vedno 49 občin in ena mestna občina z neizpolnjenim elektronskim registrom tveganj.¹ Občine, ki sicer imajo sprejet načrt integritete, vendar pa niso izvedle vnosa v elektronski register tveganj, kršijo 23. člen Smernic v povezavi s 50. členom ZIntPK, občine, ki načrta integritete sploh še niso sprejele, pa kršijo 47. člen ZIntPK, za kar so odgovorni njihovi predstojniki, v pričujoči analizi niso zajete.

Elektronski register tveganj je spletna aplikacija, v kateri zavezanci navedejo vsa identificirana tveganja v svojem okolju, določijo verjetnost uresničitve tveganja in potencialno škodo, ki bi zaradi tega nastala, ter predvidijo ukrepe za omejitev oziroma odpravo posameznega tveganja, roke za uresničenje ukrepov in nosilce izvedbe ukrepov. Na podlagi verjetnosti uresničitve tveganja in potencialne škode sistem, upoštevajoč mednarodno standardno metodologijo matrike stopenj tveganja ISO/IEC 27005:2008, določi skupno oceno tveganja. Tveganja, pri katerih sta verjetnost uresničitve ali pa velikost potencialne škode višja kot pri drugih, imajo seveda višjo skupno oceno tveganja.

O uresničevanju predvidenih ukrepov iz načrta integritete oziroma registra tveganj zavezanci komisiji letno poročajo. Med vsemi 212 slovenskimi občinami od 44 občin kljub večkratnim pozivom do konca junija 2015 komisija še vedno ni prejela niti enega poročila.²

II. IDENTIFICIRANA TVEGANJA SLOVENSКИH OBČIN

Komisija je na podlagi prejetih načrtov integritete, ki so jih posredovale slovenske občine, oziroma na podlagi zapisov v elektronskem registru tveganj ugotovila, da občine kot najbolj problematična, tj. h korupcijskim tveganjem nagnjena področja, opredeljujejo področja, ki jih prikazuje Tabela 1.

¹ To so: Mestna občina Maribor, Občina Ankaran, Občina Beltinci, Občina Bistrica ob Sotli, Občina Bled, Občina Borovnica, Občina Bovec, Občina Braslovče, Občina Brda, Občina Cirkulane, Občina Črna na Koroškem, Občina Črnomelj, Občina Divača, Občina Dobje, Občina Dolenjske Toplice, Občina Duplek, Občina Hrpelje – Kozina, Občina Izola, Občina Kidričevo, Občina Kozje, Občina Križevci, Občina Ljubno, Občina Ljutomer, Občina Loški Potok, Občina Mengeš, Občina Mirna, Občina Mokronog – Trebelno, Občina Muta, Občina Piran, Občina Prebold, Občina Radlje ob Dravi, Občina Renče – Vogrsko, Občina Ruše, Občina Sevnica, Občina Solčava, Občina Središče ob Dravi, Občina Straža, Občina Sveti Jurij ob Ščavnici, Občina Šentilj, Občina Šentjernej, Občina Tabor, Občina Tolmin, Občina Velika Polana, Občina Velike Lašče, Občina Vipava, Občina Vitanje, Občina Vransko, Občina Zavrč, Občina Žiri in Občina Žužemberk.

² To so naslednje občine: Občina Tišina, Občina Mozirje, Občina Lenart, Občina Črenšovci, Občina Polzela, Občina Jezersko, Občina Komen, Občina Podlehnik, Občina Nazarje, Občina Železniki, Mestna občina Maribor, Občina Ankaran, Občina Beltinci, Občina Bistrica ob Sotli, Občina Bled, Občina Borovnica, Občina Brda, Občina Cirkulane, Občina Črnomelj, Občina Divača, Občina Dobje, Občina Duplek, Občina Izola, Občina Kidričevo, Občina Kozje, Občina Loški Potok, Občina Mengeš, Občina Mirna, Občina Mokronog – Trebelno, Občina Muta, Občina Piran, Občina Radlje ob Dravi, Občina Renče – Vogrsko, Občina Sevnica, Občina Solčava, Občina Straža, Občina Sveti Jurij ob Ščavnici, Občina Šentilj, Občina Tolmin, Občina Velike Lašče, Občina Vipava, Občina Zavrč, Občina Žiri in Občina Žužemberk.

Tabela 1: Najbolj problematična področja po opredelitvi občin

Kategorija tveganja	Skupna ocena tveganja			Skupaj zapisov	Delež v vseh tveganjih
	Majhna	Večja	Visoka		
Javna naročila	171	80	12	263	15,61%
Nedovoljeno sprejemanje daril	211	9		220	13,06%
Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	143	44	10	197	11,69%
Neupoštevanje omejitev poslovanja	146	39		185	10,98%
Neupoštevanje nasprotja interesov	151	27		178	10,56%
Zaščita prijaviteljev	111	30	2	143	8,49%
Spremembe namembnosti zemljišč	45	16		61	3,62%
Neurejeno premoženje občine	49	8		57	3,38%
Negospodarna raba finančnih in drugih sredstev občine	43	7	3	53	3,15%

Iz Tabele 1 je razvidnih devet tveganj, ki so jih v občinah najpogosteje vnesli v register tveganj, od tega je pet tveganj takšnih, ki se neposredno nanašajo na institute ZIntPK (nedovoljeno sprejemanje daril, nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi, neupoštevanje omejitev poslovanja, neupoštevanje nasprotja interesov ter zaščita prijaviteljev), eno je splošno tveganje (tveganje, povezano z javnimi naročili), tri izmed najpogostejših tveganj pa se nanašajo na specifično delovanje občin. Ob tem opominjamo, da so bila med najpogostejša tveganja uvrščena tista tveganja, ki so jih zavezanci, torej občine, med vsemi zapisi tveganj navedle v vsaj 3% zapisov. Iz deležev zapisov posameznih tveganj v vseh zapisih je mogoče razbrati, da je področje javnih naročil po mnenju občin najbolj izpostavljeno tveganjem korupcije oziroma kršitvam integritete, vendar pa to tveganje ne prednjači bistveno pred naslednjimi štirimi. Skleniti je mogoče, da so občine izrazito izpostavile prvih pet tveganj, ki imajo tudi pogostost zapisov višjo od 10% vseh zapisov.

Tabela 1 podaja tudi informacijo o skupni oceni tveganja po mnenju občin. Ugotovimo lahko, da je v večini primerov skupna ocena tveganja nizka, pogosto je tveganje na podlagi skupne ocene ocenjeno kot srednje tvegano, le redko pa je skupna ocena tveganja visoka.

V nadaljevanju se osredotočimo na vseh devet izpostavljenih tveganj. Z upoštevanjem dosedanjih ugotovitev komisije in številom prejetih prijav po posameznih področjih se opredelimo do posameznega tveganja in predlaganih ukrepov, ki so jih navedle občine.

1. Področje javnih naročil

a) Ocena tveganosti področja

Področje javnega naročanja so občine identificirale kot največje tveganje izmed vseh zaznanih. V 65% primerov so občine tveganje skupno ocenile z majhno stopnjo tveganja, v 30% primerov s srednjo stopnjo tveganja, v skoraj 5% primerov pa so tveganju na področju javnega naročanja občine pripisale visoko stopnjo tveganja.

Korupcijsko tveganje javnega naročanja so občine opredelile kot najpomembnejše, kot pomembnega ga zaznava tudi komisija. Tabela 2 prikazuje število sumov kršitev, ki jih je komisija preko prejetih prijav zaznala na področju javnega naročanja tako po Zakonu o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14 in 90/14 – ZDU-11, dalje ZJN-2), drugih javnih naročilih ter vseh javnih razpisih pri

občinah. Sum kršitve je bil v obdobju od 2011 – 2014 zaznan v 388 primerih, kar predstavlja skoraj 30% delež v številu vseh zaznanih sumov kršitev pri občinah.

Tabela 2: Število sumov kršitev, ki jih je komisija preko prejetih prijav zaznala na področju javnega naročanja

proces, na katerega se prijava nanaša	število zaznanih sumov kršitev	delež
Javna naročila po ZJN	137	10,10%
Javna naročila	101	7,44%
Javni razpisi	100	7,37%
Drugi javni razpisi	50	3,68%
SKUPAJ	388	29%
skupaj vseh zaznanih sumov kršitev	1357	100%

Področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji še vedno predstavlja eno ključnih tveganj za korupcijo in nasprotje interesov. Kljub temu, da so očitki v prejetih prijavah različni, pa se je največ prijav nanašalo na:

- sum kršitve načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti;
- sum kršitve zagotavljanja konkurence med ponudniki in enakopravne obravnave ponudnikov;
- neplačevanje podizvajalcev s strani izbranih ponudnikov za izvedbo javnega naročila;
- prirejanje razpisnih pogojev v smeri omejevanja konkurence z namenom izbora točno določenega ponudnika;
- izbor neustreznih postopkov po Zakonu o javnem naročanju.

Komisija skozi prejete prijave opaža povečan trend oziroma željo naročnikov, da se za svetovanje v postopku ali v zvezi s postopkom javnega naročanja najame osebo zasebnega prava ali posameznika, kar javnonaročniška zakonodaja tudi dovoljuje. Vendar pa obstajajo primeri, ko najeti svetovalci sodelujejo tudi kot člani strokovnih komisij. Takšno ravnanje po oceni komisije lahko predstavlja določena tveganja, ker ni jasno, ali takšni svetovalci zgolj svetujejo ali pa so že tisti, ki dejansko vodijo postopek in odločajo o izbiri najprimernejših ponudnikov. Ravno tako pa se s tem lahko vzpostavlja dvom v objektivno odločanje naročnika. Komisija namreč ugotavlja, da številni naročniki, sploh majhne občine, nimajo primerno usposobljenih kadrov za pravilno izvedbo naročil, zlasti v primerih zapletenih oziroma kompleksnih naročil.

Prijave, ki jih je komisija obravnavala, kažejo, da so prijavitelji (največkrat ponudniki v postopkih javnega naročanja), izgubili zaupanje v tiste institucije, ki po svoji funkciji nadzirajo porabo javnih sredstev, hkrati se jim zaradi visokih taks ne zdi več smiselno vlagati zahtevkov za revizije postopkov javnega naročanja. Zaradi visokih taks pa je komisija večkrat tudi "obvod" do pristojnega organa (Državna revizijska komisija).

Potrebno je poudariti, da se tveganje pri postopkih javnega naročanja, glede na postopke in ugotovitve komisije, predvsem ali večkrat, vsaj kar se tiče primarne pristojnosti komisije, odrazi tudi v tveganju neupoštevanja okoliščin nasprotja interesov in neupoštevanja omejitev poslovanja ter tveganju lobiranja ter nedovoljenih vplivov.

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Občine so na področju upravljanja tveganj, povezanih z izvajanjem javnih naročil predlagale in predvidele množico ukrepov, ki se v glavnini nanašajo na sledeča področja:

- *izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev*: seznanjanje zaposlenih z veljavno zakonodajo ter izvajanjem postopkov, izmenjava znanj med zaposlenimi;
- *dobro načrtovanje*: postopkov javnega naročanja, imenovanja ustreznih javnih uslužbencev za izvajanje postopkov, ustanavljanje delovnih/projektnih skupin, realno načrtovanje potreb občine in nadzor nad načrtovanjem investicije;
- *izvajanje nadzora*: notranja kontrola preko revizijskih služb, nadzor s strani predstojnika, redno izvajanje revidiranja, nadzor s strani nadzornega odbora občine
- *ukrepi, ki se nanašajo na posamezne faze postopka javnega naročanja*: timsko delo pri pripravi dokumentacije, ustanovitev delovne skupine, zahteve po odpravi nepravilnosti v garancijski dobi, preverjanje subjektov v aplikacijah, pred pričetkom postopka pridobiti informativne ponudbe za bolj realno oceno stroškov, sklepanje pogodb direktno s podizvajalci, zagotoviti dovolj časa za izvedbo javnega naročila, zagotoviti pomoč strokovnjakov s področja izvajanja postopkov javnega naročanja.

Celoten nabor ukrepov, ki so ga v načrtih integritete predvidele občine, je razviden iz priloge 1. Med predlaganimi ukrepi občin se najdejo tudi taki, ki so dejansko nerelevantni, saj jih od občin ob izpolnjenih določenih pogojih zahteva že zakonodaja (npr.: vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbe, pridobivanje izjav o lastniški povezanosti subjektov).

Poudariti je potrebno tudi, da iz izvajanja postopkov javnega naročanja za občine izhaja tudi obveznost po ZIntPK, ki se nanaša na poročanje o premoženjskem stanju. Osebe, odgovorne za javna naročila morajo namreč skladno z 41. členom ZIntPK enkrat letno komisiji sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju, sezname teh zavezancev pa mora komisiji sporočiti občina.

Komisija ugotavlja, da mora biti naročnik v postopku načrtovanja in priprave razpisne dokumentacije čim **bolj skrben in mora natančno predvideti ocenjeno realno vrednost del**. Na ta način bo vsem potencialnim ponudnikom omogočil kvalitetno pripravo ponudbe. Poskrbeti mora tudi za ustrezen nadzor pri javnih naročilih in se hitro odzvati ter preprečevati vse nepravilnosti, ki bi lahko predstavljale kakršnokoli tveganje za nastanek korupcije in škode za sebe kot naročnika in za izbranega ponudnika. Upravljanje tveganj za možnost nastanka okoliščin nasprotja interesov, tveganja omejitve poslovanja, lobiranja ter nedovoljenih vplivov, posledično zmanjšuje tudi možnost nastanka kršitev na področju javnega naročanja, kjer se po ugotovitvah komisije večkrat pojavljajo. Za navedeno mora naročnik poskrbeti tudi v primeru, če za vodenje postopkov javnega naročanja najame in pooblasti zunanega izvajalca.

2. Področje nedovoljenega sprejemanja daril

a) Ocena tveganosti področja

Na drugem mestu tveganj, ki jih občine smatrajo za najbolj problematične, se nahaja področje nedovoljenega sprejemanja daril. Občine so sicer v skoraj 96% tveganju pripisale majhno skupno oceno tveganja, slabih 4% pa jih meni, da so tveganju izpostavljene z večjo stopnjo.

Komisijo glede na število prejetih prijav ter posredovanih vprašanj na temo nedovoljenega sprejemanja daril tako visoka uvrstitev navedenega tveganja preseneča. Komisija je namreč v obdobju od 2011 – 2014 prejela zgolj eno vprašanje na temo daril – pa še to se je nanašalo na področje uporabe prejetega (in tudi prijavljenega) darila, medtem ko prijave ni prejela nobene.

Razlogov za takšno zaznavo občin je lahko več. Lahko gre za situacijo, ko zaposleni na občini resnično zaznavajo problematiko sprejemanja daril, vendar pa oseba, ki je darilo prejela, tega ne prijavi. Vzrok bi lahko bila tudi razlika med dojemanjem (definicijo) daril s strani občine in s strani komisije, možno je tudi, da komisiji zaradi nepopolnega zajema podatkov realna slika odstopa. Eden od razlogov pa bi bil lahko tudi ta, da je bilo tveganje nedovoljenega sprejemanja daril v registru tveganj navedeno primeroma, kot vzorec izpolnjevanja registra in so ga občine enostavno, brez konkretnejšega premisleka pustile v registru.

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Med predlagane ukrepe za upravljanje tveganja, povezanega z nedovoljenim sprejemanjem daril so občine največkrat uvrstile seznanjanje funkcionarjev glede zakonskih omejitev sprejemanja daril in izpolnjevanja obrazcev ter seznanitev strank, z omejitvami, ki na področju daril veljajo. Navedeni ukrepi se nanašajo na obveznosti in zakonska določila, ki zavezujejo funkcionarje po ZIntPK.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije namreč v 30. členu opredeljuje protokolarna in priložnostna darila. **Protokolarna darila** so darila funkcionarjem, dana s strani predstavnikov drugih državnih organov, drugih držav in mednarodnih organizacij in institucij ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, ter darila, dana v podobnih okoliščinah. **Priložnostna darila** manjše vrednosti pa so darila, dana ob posebnih priložnostih, ki ne presegajo vrednosti 75 evrov in katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 150 evrov, če so dana od iste osebe. Po 31. členu ZIntPK protokolarna ali priložnostna darila, ki presegajo vrednost 75 evrov, postanejo last Republike Slovenije, lokalne skupnosti oziroma organizacije, v kateri funkcionar opravlja svojo funkcijo.

Nabor ostalih predvidenih ukrepov je namenjen upravljanju tveganja, ki izhaja iz zakonskih obveznosti javnih uslužbencev na področju sprejemanja daril, torej obveznosti, ki jih urejata Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) in Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 58/03), nad izvajanjem njunih določb pa bdi Ministrstvo za javno upravo. Celoten nabor ukrepov, ki so jih predvidele občine, je razviden iz priloge 2.

3. Področje nezakonitega lobiranja in nedovoljenih vplivov

a) Ocena tveganosti področja

V občinah so lobiranje in nedovoljene vplive zaznali kot pomemben problem, saj so se po pogostosti zapisov ti znašli kar na tretjem mestu. V 73% primerov so občine tveganje skupno ocenile z nizko stopnjo tveganja, v 22% primerov s srednjo stopnjo tveganja, v 5% primerov pa celo z visoko stopnjo tveganja. Takšni podatki

nakazujejo na zaznavanje različnih dovoljenih in nedovoljenih vplivov na občinah ter na pomen teh vplivov na delovanje in odločanje.

Vendar pa je ob tem dejstvo, da je komisija v celotnem obdobju 2011-2015 z občin prejela vsega skupaj le 10 prijav lobističnih stikov (1 v letu 2011, 1 v 2012, 3 v 2013 in 5 v letu 2014) in zgolj dve vprašanji, ki sta se nanašali na lobistične stike. Glede na to, da so občine lobistične in nedovoljene vplive zaznale kot pomembne, je takšna pasivnost presenetljiva. Razloga za razliko pa sta lahko dva.

Prvi je, da na občinah različne vplive in lobiranje zaznavajo kot pomembne, prav tako jih tudi razumejo kot potencialno pomembno tveganje, vendar pa **teh vplivov pri vsakdanjem delu in odločanju ne zaznajo oziroma ne znajo zaznati**. Drugi razlog pa je lahko ta, da na občinah tovrstne vplive zaznajo kot tveganje, in se zavedajo, da razni vplivi obstajajo in se dogajajo, jih pa komisiji **ne poročajo oziroma jih ne razkrivajo**.

Na veliko praznino pri poročanju lobističnih stikov na ravni lokalne samouprave je v letu 2014 opozorilo poročilo Lobiranje v Sloveniji – Poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju, ki ga je objavila Transparency International. V njem je navedeno, da *»lokalne oblasti leto 2013 sploh niso poročale o lobiranju, kar po ne pomeni, do lobiranja v občinah ni. Nasprotno, zlasti lokalna raven je povezana z močnimi interesnimi skupinami, kar potrjujejo navedbe intervjuvancev, ugotovitve komisije, Računskega sodišča in TI Slovenia«*. Očiten deficit v podatkih o lobističnih stikih na občinah je komisija izpostavila tudi v oceni stanja za leto 2014. Medtem ko so mnogi drugi organi in poslanske skupine v zadnjih letih precej izboljšali prakso poročanja o lobističnih stikih, je **poročanje občin še vedno nesprejemljivo prenizko**.

Komisija se zaveda, da bo na tem področju v prihodnosti morala okrepiti svoj nadzor in izobraževalno dejavnost, saj je iz zapisov v registru tveganj med drugim razvidno tudi, da zavezanci ne ločijo niti med nezakonitim lobiranjem in nedovoljenimi vplivi. Čeprav imamo – tudi mednarodno gledano – povsem dober oziroma celo zgleden zakonodajni okvir, pa je pri njegovem uresničevanju in implementaciji v praksi nemalo težav. Odgovornost za krepitev tega področja mora biti v prihodnosti tako na strani komisije, ki mora poskrbeti za širitev zavedanja o pomenu in obveznostih s področja lobiranja, kot na strani zavezancev za poročanje o lobističnih stikih, ki morajo v zasledovanju transparentnosti in odkritega boja proti nedovoljenim vplivom na postopke poročati o vseh stikih, kot to od njih zahteva ZIntPK.

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Ukrepi, ki so jih navedle občine za omejitev tveganja, so običajne navedbe o seznanitvi zaposlenih s predpisi, postopki in ravnanji v primeru stikov, priprava internih aktov o lobiranju, poročanje o vsakem stiku ipd. Celoten nabor ukrepov, ki so jih predvidele občine, je naveden v prilogi 3. Čeprav gre za običajne, lahko bi rekli tudi »standardne« ukrepe, pa bi že samo njihova implementacija v vsakodnevni praksi po mnenju komisije bistveno pripomogla k izboljšanju stanja na področju transparentnega poročanja o lobističnih in drugih stikih na lokalni ravni.

Komisija je pregledala poročila o izvedenih ukrepih iz načrta integritete za 22 občin, ki so tveganje nezakonitega lobiranja in nedovoljenih vplivov izpostavile, in ugotovila, da je večina občin praviloma izvedla neke vrste seznanitev z obveznostmi, ki izhajajo iz določb ZIntPK o lobiranju, nekatere so celo sprejele interne akte. V eni izmed občin so sprejeli tudi kodeks, v katerem je med drugim zajeto lobiranje, v drugi se vsaj deklarativno zavedajo, da se s področjem niso ukvarjali, in navajajo, da mu bodo več pozornosti namenili v prihodnje.

V veliko poročilih pa so zapisi o izvajanju ukrepov za obvladovanje tveganj, povezanih z lobističnimi in drugimi vplivi, nejasni oziroma ne gredo v kontekst z drugimi podatki in informacijami. Tako je med izvedenimi ukrepi navedeno, da so prijavi vsak stik lobista, čeprav komisija prijave konkretnega lobističnega stika funkcionarja ali javnega uslužbenca te občine ni nikoli prejela. Med izvedenimi ukrepi je večkrat naveden nadzor predstojnika, brez konkretne navedbe, kaj oziroma koga je predstojnik nadziral in v zvezi s čim, oziroma brez navedbe, ali gre za formaliziran kontinuiran nadzor ali zgolj za enkratne nadzore. Iz ukrepov je tudi razvidno, da se občine omejujejo zgolj na stike z registriranimi lobisti, ki jih je sicer tudi na državni ravni malo, hkrati pa povsem obidejo stike z neregistriranimi lobisti, tj. zakonitimi zastopniki zasebnih družb oziroma posamezniki, ki imajo pooblastilo za zastopanje. Morda je nepoznavanje vseh oblik lobiranja razlog za takšno stanje, vendar komisija v to – glede na izredno majhno število vprašanj iz lokalnih skupnosti, prejetih na temo lobiranja – lahko upravičeno dvomi.

Sklenemo torej lahko, da so občine izvedle zgolj nekatere formalne ukrepe, resnične zavzetosti za povečanje transparentnosti lobističnih in drugih stikov pa do tega trenutka še niso izkazale.

4. Področje neupoštevanja omejitev poslovanja

a) Ocena tveganosti področja

V občinah so neupoštevanje omejitev poslovanja zaznali kot pomemben problem, saj se je po pogostosti zapisov to znašlo na četrtem mestu. V 79% primerov so občine tveganje skupno ocenile z nizko stopnjo tveganje, v 21% primerov s srednjo stopnjo tveganja, nobena izmed občin pa neupoštevanju omejitev poslovanja ni pripisala visoke stopnje tveganja.

Po vzpostavitvi in javni dostopnosti aplikacije Supervizor je komisija prejela precej prijav zaradi kršitev določb o omejitvah poslovanja, v zadnji tretjini leta 2011 pa je pričela s projektom vzpostavitve sistema za avtomatično identifikacijo poslov, pri katerih obstaja sum omejitev poslovanja, in sicer prek povezave aplikacije Supervizor z elektronsko prijavo subjektov, s katerimi veljajo te omejitve. Pri tem se je izkazalo, da se kršitve določb ZIntPK o omejitvah poslovanja pojavljajo pretežno na lokalni ravni. Tabela 3 prikazuje podatke o uvedenih postopkih na področju omejitev poslovanja v obdobju od 2011 – 2015 na podlagi podatkov, identificiranih s pomočjo aplikacije Supervizor ter postopkov, uvedenih na podlagi prejetih prijav. Nadzor nad spoštovanjem (izvajanjem) določb 35. in 36. člena ZIntPK sodi med izvirne pristojnosti komisije, saj omejitve poslovanja za organe, ki so del sistema javnega naročanja in zaposlujejo funkcionarje, določa izključno ZIntPK. V povezavi s kršitvami omenjenih členov komisija izvaja tudi naloge pristojnega prekrškovnega organa. Tabela v nadaljevanju zato prikazuje tudi število uvedenih prekrškovnih postopkov v primeru identificiranega in potrjenega suma kršitev zakonskih določb glede omejitev poslovanja. Za neupoštevanje določbe prvega, drugega ali četrtega odstavka 35. člena ter drugega in tretjega odstavka 36. člena ZIntPK je za odgovorno osebo organa ali organizacije javnega sektorja zagrožena globa od 400 do 4000 evrov (12., 13. in 14. odstavek 77. člena ZIntPK).

Tabela 3: Podatki o uvedenih postopkih na področju omejitev poslovanja v obdobju od 2011 – 2015 na podlagi podatkov, identificiranih s pomočjo aplikacije Supervisor ter postopkov, uvedenih na podlagi prejetih prijav.

leto	število uvedenih postopkov	uvedeni prekrškovni postopki	izdana prekrškovna odločba	odgovori na vprašanja, mnenja, stališča****
2011	19**	/	/	160
2012	127***	56	9	153
2013	23	13	10	73
2014	28	6	3	124
2015*	12	/	/	42
SKUPAJ	209	75	22	552

* do 30. 6. 2015

** 61 pravnih poslov v 7 občinah

*** v 106 občinah

**** podano na celotnem področju omejitev poslovanja, ne le občinam, čeprav te prevladujejo

Glede na podatke iz Tabele 3 je mogoče ugotoviti, da je bil z uvedbo avtomatičnega sistema identifikacije morebitnih kršitev določb ZIntPK o omejitvah poslovanja narejen velik korak ne le v smeri učinkovitejšega nadzora, ampak tudi v smeri preventive, saj je kršitev iz tega področja občutno manj. Kršitve so bile ob prvem sistemskem zaznavanju kršitev, v letu 2011, zaznane v dobri polovici slovenskih občin, pri čemer je več kršitev v manjših občinah, ki tudi pogosteje neposredno ali posredno izražajo nezadovoljstvo z zakonsko ureditvijo, ki jo ocenjujejo kot prestrogo. Komisija je v aprilu 2012 sprejela Sistemsko pojasnilo o omejitvah oz. prepovedi poslovanja po ZIntPK³, ki je bilo po elektronski pošti posredovano vsem slovenskim občinam, prav tako je ta institut predstavljala na različnih izobraževalnih dogodkih, namenjenih tudi predstavnikom občin, vendar je še vedno mogoče zaznati določeno mero nepoznavanja zakonskih omejitev pri poslovanju s subjekti, povezanimi z občinskimi funkcionarji in/ali njihovimi družinskimi člani. Navedeno potrjuje tudi podatek o tem, da je komisija v letu 2014 še vedno v 124⁴ primerih podala odgovore na vprašanja, svoje mnenje in stališča glede omejitev poslovanja. Iz podatkov do 30. 6. 2015 je razvidno, da je bilo pri izvedenem postopku sistema nadzora nad spoštovanjem določb o omejitvah poslovanja uvedenih "le" 6 postopkov (preostalih 6 je bilo uvedenih na podlagi prejetih prijav), vendar pa je potrebno poudariti, da gre v vseh šestih primerih za večje slovenske občine, ki bi morale – glede na "številčnejše" občinske uprave, biti še bolj pozorne pri lastnem preprečevanju nastanka omejitev poslovanja.

V nadaljevanju predstavljamo najpogostejše vrste sklenjenih poslov, pri katerih so bile ugotovljene kršitve določb glede omejitev poslovanja, in sicer:

- daleč najpogostejše je poslovanje s ponudniki storitev (poslovnimi subjekti, povezanimi z občinskimi svetniki ali njihovimi družinskimi člani), kot so gostinske storitve, pogostitve, reprezentance, naročilo prehrambenih izdelkov ali celo izdelkov za osebno nego;
- sledijo primeri sodelovanja na področju materialnih izdatkov za vzdrževanje infrastrukture občin: od najema prostorov (na primer dvorane za dogodek) do nabave čistil, pogodbe glede čiščenja prostorov, čiščenja snega s cest, vzdrževanje klimatskih naprav, uličnih svetilk, servis vozil, tiskalnikov in predvsem vzdrževanje računalniških sistemov;
- pogosto je tudi poslovanje na področju storitev, ki pomenijo materialne izdatke za občino, ki niso namenjeni osnovnim nalogam občine: okrasitev mesta, cvetličarstvo, nakup nogometnih žog, promocijskih majic, plakatiranje;

³ https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko_pojasnilo_o_omejitvah_ozioroma_prepovedi_poslovanja_po_ZintPK926_pdf%5B1%5D.pdf

⁴ številka zajema odgovore, mnenja in stališča glede omejitev poslovanja vsem zavezancem, ne le občinam

- primeri nedopustnega sodelovanja, za katerega so namenjena visoka sredstva, se nanašajo predvsem na gradbena dela, prevozne dejavnosti (otrok, peska), nekaj primerov pa se je nanašalo na izvajanje raznih tečajev in krožkov, na primer varstva pri delu, podjetništva;
- in še nekaj posamičnih primerov: podjemne pogodbe, sklenjene z družinskimi člani občinskega funkcionarja (na primer za opazovanje plaz), sodelovanje občine z direktorico gospodarskega interesnega združenja, ki je hkrati občinska svetnica, in tako dalje.

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Ukrepi, ki so jih v okviru svojih načrtov integritete na področju omejitev poslovanja predvidele občine zajemajo predvsem seznanitev in informiranje zaposlenih in funkcionarjev o zakonskih določbah, izvajanje nadzora nad poslovanjem občine, nad sklenjenimi pogodbami in nad subjekti, ki so ponudniki v postopkih javnega naročanja. Celoten seznam predvidenih ukrepov je razviden iz priloge 4.

Nekatere občine so predvidele sprejeti in objaviti interni predpis glede omejitev poslovanja ter pripraviti obrazec za funkcionarje, ki so občinam dolžni posredovati podatke glede omejitev poslovanja ob nastopu funkcije. Pri tem komisija ugotavlja, da gre za ukrepe, ki za izboljšanje stanja na področju omejitev poslovanja niso relevantni, saj obveznosti funkcionarjev natančno predpisuje 5. odstavek 35. člena ZIntPK, komisija pa je sprejela tudi predpisan obrazec za poročanje omejitev poslovanja tako funkcionarjev, kot občin oziroma organov ali organizacij javnega sektorja. Hkrati je institut omejitev poslovanja urejen ne le v 35. in 36. členu ZIntPK, ampak je komisija v aprilu 2012 pripravila sistemsko pojasnilo, na spletni strani komisije pa je na tematiko omejitev poslovanja v konkretnih anonimiziranih situacijah podanih veliko število odgovorov, kar pomeni, da je ukrep priprave internega akta glede omejitev poslovanja na občinah nepotreben.

Občine so med ukrepi navedle tudi vzpostavitev odgovornosti uradne osebe, ki je pripravila pogodbo, ki je na podlagi kršitev določb omejitev poslovanja nična. Komisija na tem mestu izpostavlja dejstvo, da je odgovorna oseba občine v primeru kršitev določb omejitev poslovanja skladno z 12. odstavkom 77. člena ZIntPK kaznovana za prekršek, in sicer z globo od 400 do 4.000 EUR.

5. Področje neupoštevanja nasprotja interesov

a) Ocena tveganosti področja

V občinah so neupoštevanje nasprotja interesov zaznali kot problem, po pomembnosti skoraj enak prejšnjemu, saj se je po pogostosti zapisov to znašlo na petem mestu, vendar z minimalnim zaostankom za neupoštevanjem omejitev poslovanja. V 85% primerov so občine tveganje skupno ocenile z nizko stopnjo tveganja, v 15% primerov s srednjo stopnjo tveganja, nobena izmed občin pa neupoštevanju nasprotja interesov ni pripisala visoke stopnje tveganja.

Komisija na področju nasprotja interesov največ pozornosti namenja preventivnemu delovanju, saj ažurno (pisno in po telefonu) odgovarja na vsa izpostavljena vprašanja ter dileme organov javnega sektorja in/ali uradnih oseb, ki so se znašle pred vprašanjem, ali določene okoliščine ustrezajo definiciji nasprotja interesov po ZIntPK. Pregled vprašanj s strani občin pokaže, da se največ vprašanj glede okoliščin nasprotja interesov nanaša na 4 področja, in sicer:

- člani nadzornih odborov občin v povezavi z njihovimi funkcijami ali funkcijami njihovih partnerjev v javnih zavodih ter funkcijami partnerjev kot občinskih svetnikov;
- člani občinskih svetov občin ter njihovo delovanje v komisijah občinskega sveta; zaposlitve sorodnikov občinskih svetnikov; sprejemanje občinskega proračuna s strani svetnikov, ki so hkrati tudi v funkciji predsednikov in članov upravnih odborov v društvih, ki prejemajo denar iz proračuna; zaposlovanje občinskih svetnikov; članstvo občinskih svetnikov v svetih javnih zavodov, v katerih so zaposleni;
- župani in njihova posvetovalna telesa; postopki zaposlovanja – sprejemanje odločitev pri županih
- javni uslužbenci in domnevna nasprotja interesov pri izvajanju rednih službenih obveznosti (velja ZJU).

ZIntPK nasprotje (tudi navzkrižje, konflikt) interesov definira kot **okolščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.** Zasebni interes uradne osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike.

Za ugotovitev nasprotja interesov torej zadostuje že videz, da hkratno opravljanje določenih funkcij ali nalog vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog tega posameznika. Ustvarjanje videza, da določena okoliščina vpliva na korektno opravljanje javnih nalog, mora temeljiti na realnih oziroma opredmetenih (pred)postavkah, povezanih z dejanskimi pristojnostmi uradne osebe v konkretnem primeru.

Ob tem je treba biti pozoren tudi na ustrezno razlikovanje med institutoma nasprotja interesov in nezdružljivosti funkcij. Na zakonski ravni je hkratno opravljanje nekaterih funkcij oziroma del in dejavnosti zaradi pristojnosti in pooblastil, ki pritičejo posamezni funkciji, izrecno prepovedal že zakonodajalec z institutom nezdružljivosti, kar pomeni, da posameznik teh funkcij ne sme opravljati hkrati. Vse »funkcije«, ki niso zajete z institutom nezdružljivosti, pa posameznik lahko opravlja, vendar je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne. Določbe o nasprotju interesov po naravi stvari terjajo upoštevanje vseh relevantnih okoliščin vsakega konkretnega primera posebej.

Določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov zavezujejo **uradne osebe**, med katere ZIntPK prišteva funkcionarje, uradnike na položaju, druge javne uslužbence, poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. V primeru, da posameznik nima statusa uradne osebe, o nasprotju interesov skladno z ZIntPK ni mogoče govoriti, seveda pa to ne pomeni, da ni podano nasprotje interesov skladno z drugim zakonskim ali podzakonskim predpisom ali etičnim kodeksom.

Dolžnost izogibanja nasprotju interesov je v prvi vrsti določena za uradno osebo, ki mora ob nastopu službe ali funkcije ali kadarkoli med njenim izvajanjem takoj, ko ugotovi dejansko ali možno nasprotje interesov, o tem pisno obvestiti predstojnika, če nima predstojnika, pa komisijo. Predstojnik oziroma komisija morata najkasneje v 15 dneh odločiti o obstoju nasprotja interesov; seveda pa ni ovir za to, da se uradna oseba izogne tej proceduri in se sama izloči iz dela na zadevi, kjer je prisoten (tudi) njen zasebni interes oziroma odkloni delo, kjer bi lahko ta interes vplival na objektivno in nepristransko opravljanje njene javne funkcije. Uradna oseba, ki se sama ne izloči oziroma ki svojega predstojnika (ali komisije) ne obvesti takoj o nasprotju interesov oziroma možnosti, da bi do njega lahko prišlo, je odgovorna za prekršek po 10. alineji prvega odstavka 77. člena ZIntPK.

Ob tem je treba posebej povedati, da se določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom.

Komisija je 3. julija 2012 sprejela tri sistemska mnenja s področja nasprotja interesov, in sicer:

- Sistemsko načelno mnenje glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev⁵.
- Sistemsko načelno mnenje glede dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri odločanju na svetih javnih zavodov in podobnih kolektivnih organov subjektov javnega sektorja⁶.
- Sistemsko načelno mnenje glede krepitev integritete in omejevanja nasprotja interesov pri delovanju različnih komisij, svetov in delovnih skupin, v katerih sodelujejo posamezniki, ki niso zaposleni v javnem sektorju⁷.

Tabela 4: Podatki o uvedenih postopkih na področju nasprotja interesov v obdobju od 2011 – 2015 na podlagi prijav ter postopkov, uvedenih na podlagi lastne dejavnosti komisije.

leto	število ugotovljenih kršitev	uvedeni prekrškovni postopki	izdana prekrškovna odločba	odgovori na vprašanja, mnenja, stališča**
2011	2 (od skupno 4)	/	/	163
2012	6 (od skupno 16)	10 (od skupno 16)	8 (od skupno 14)	106
2013	7 (od skupno 21)	6 (od skupno 23)	6 (od skupno 19)	118
2014	1 (od skupno 15)	0 (od skupno 18)	0 (od skupno 12)	94
2015*	0 (od skupno 44)	0 (od skupno 2)	0 (od skupno 2)	82
SKUPAJ	16 (od skupno 100)	16 (od skupno 59)	14 (od skupno 47)	563

* do 30. 6. 2015

** podano na celotnem področju nasprotja interesov, ne le občinam

Komisija je v obdobju od 1. 1. 2011 – 30. 6. 2015 na podlagi prijav ali lastne zaznave uvedla 312 postopkov, kjer je bilo skupno zaznanih 100 kršitev instituta nasprotja interesov, od tega 16 v občinah. Število zaznanih kršitev glede na število vseh vodenih postopkov morda ni veliko, vendar pa so občine velikokrat tudi v okviru postopkov imenovani odgovorni oseb v javne zavode in druge ustanove in podjetja v lasti občin posredno vpletene oziroma ne prepoznajo okoliščin nasprotja interesov v postopkih, katerih del so. Realnejši pokazatelj obsega dilem na področju nasprotja interesov je število odgovorov na vprašanja, pripravljenih mnenj in stališč komisije, ki jih je bilo v zgoraj opredeljenem obdobju 563. V veliki meri se občine (in drugi zavezcanci) zaradi obsežne preventivne dejavnosti komisije na področju nasprotja interesov (odgovori, mnenja, stališča) uspejo formalno "izogniti" nastanku okoliščin nasprotja interesov.

V okviru vseh postopkov, ki jih je komisija v obdobju od 2011 – 2015 na področju nasprotja interesov vodila, so bile kršitve instituta zaznane predvsem na sledečih področjih:

- **zaposlitveni postopki**, ko uradne osebe sodelujejo v vseh ali posameznih fazah zaposlitvenih postopkov, kljub okoliščinam, da je kandidat za zaposlitev njihov družinski član ali oseba, s katero imajo ali so imeli osebne stike,

⁵ <https://www.kpk-rs.si/si/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/07/2012/sistemsko-nacelno-mnenje-glede-nedovoljenih-praks-v-javnem-sektorju-pri-najemanju-odvetniskih-storitev>

⁶ <https://www.kpk-rs.si/si/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/07/2012/sistemsko-nacelno-mnenje-glede-dolznosti-izogibanja-nasprotju-interesov-pri-odlocanju-na-svetih-javnih-zavodov-in-podobnih-kolektivnih-organov-subjektov-javnega-sektorja>

⁷ <https://www.kpk-rs.si/si/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/07/2012/sistemsko-nacelno-mnenje-glede-krepitev-integritete-in-omejevanja-nasprotja-interesov-pri-delovanju-razlicnih-komisij-svetov-in-delovnih-skupin-v-katerih-sodelujejo-posamezniki-ki-niso-zaposleni-v-javnem-sektorju>

- razpolaganje z javnimi sredstvi v lokalnih skupnostih in v javnih zavodih, čeprav je posameznik v nasprotju interesov (v nekaterih primerih je šlo hkrati tudi za kršitev določb o omejitvah poslovanja),
- postopki imenovanja ravnateljev/direktorjev na svetih javnih zavodov, ko se še vedno pojavlja praksa, da člani sveta javnega zavoda sodelujejo v postopku imenovanja ravnatelja, pri čemer je kandidat njihov družinski član oziroma so z njim osebno povezani ali celo glasujejo sami zase.

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Ukrepi, ki so jih v okviru svojih načrtov integritete na področju neupoštevanja nasprotja interesov predvidele občine zajemajo predvsem seznanitev in informiranje zaposlenih in funkcionarjev o zakonskih določbah, izvajanje nadzora nad poslovanjem občine, posredovanje vprašanj KPK, predstavitev prakse obravnavanih primerov na sestankih kolektiva ter vzpostavitev evidence zaznanih nasprotij interesov. Celoten seznam predvidenih ukrepov je razviden iz priloge 5.

Nekatere izmed občin so se preventivne ukrepe odločile izvajati pri zaposlenih, in sicer v okviru vključitve 100. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF; dalje ZJU) v pogodbe o zaposlitvi ter v okviru podpisa izjav zaposlenih ob nastopu na delovno mesto o seznanjenosti s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev in določili ZIntPK glede nasprotja interesov. Komisija meni, da navedena ukrepa sicer predstavljata formalni ukrep delodajalca pri preprečevanju nastanka okoliščin nasprotja interesov, vendar 100. člen ZJU velja v primeru vključenosti ali ne vključenosti le tega v pogodbo o zaposlitvi, izjava o seznanjenosti z določili tako kodeksa kot ZIntPK, pa sama po sebi ne preprečuje nastanka okoliščin nasprotja interesov, niti ne zagotavlja dejanske seznanjenosti zaposlenih s predpisi, saj se bodo šele pri praktičnem delu lahko srečali z navedenimi okoliščinami. Izjave same po sebi ne zagotavljajo prepoznavanja konkretnih situacij nasprotja interesov.

Na zaposlene se nanaša tudi predviden ukrep ene izmed občin, namreč sklep občinskega sveta o obveznem ukrepanju predstojnika. Predstojnika k ukrepanju zavezujeta že ZJU in ZIntPK, hkrati pa se okoliščine nasprotja interesov nemalokrat pojavljajo ravno pri občinskih svetnikih, kar pomeni, da občinski svet po mnenju komisije ne more predstavljati organa, ki bi bil pristojen sprejemati takšne sklepe.

Med komisiji zanimivimi in primeroma neutemeljenimi predlaganimi ukrepi so tudi sledeči: poročanje o nastalih nasprotjih interesov; skrb za transparentno najemanje zunanjih svetovalcev; redno svetovanje članom komisij v primeru možnega nasprotja interesov; izdelava usmeritev na področju nasprotja interesov. Zakonske določbe ZIntPK zelo jasno določajo, komu je uradna oseba dolžna sporočiti morebitni nastanek okoliščin nasprotja interesov (1. odstavek 38. člena ZIntPK), kar pomeni, da je predmetni ukrep le ponovljen zapis zakonskega določila in ne predstavlja dodane vrednosti preventivnemu delovanju občine. Transparentno najemanje zunanjih sodelavcev je vsekakor korekten ukrep, izveden s strani občine, vendar pa najemanje zunanjih sodelavcev predstavlja zelo ozko področje dela občine, na katerem lahko pride do nasprotja interesov. Komisija je namreč v svojih postopkih, kot navedeno pod točko a), zaznala kršitve instituta nasprotja interesov pri precej več postopkih, v katere je neposredno pri izvrševanju svojih pravic in obveznosti vključena občina, zato je ta ukrep smiselno aplicirati na vse postopke. Redno svetovanje članom komisij v primeru možnega nasprotja interesov ter izdelava usmeritev na področju nasprotja interesov sta ukrepa, ki se po mnenju komisije nanašata na neposredno delo komisije in ga ne morejo opravljati občine same, saj se okoliščine nasprotja interesov vedno presojujejo pri konkretni osebi v konkretnem primeru in ne glede na abstraktno ali primerljivo situacijo.

6. Področje zaščite prijaviteljev

a) Ocena tveganosti področja

Slovenske občine so v svojih registrih tveganj kot relativno pogosto tveganje (zapisano je bilo v 8,49 % vseh zapisov tveganj) izpostavile tudi tveganje oziroma tveganja v povezavi z zaščito prijaviteljev protipravnih in neetičnih ravnanj. Glede na to, da gre za področje, ki je tako normativno kot po številu v praksi obravnavanih primerov slabo razvito oziroma nedorečeno že na nacionalni ravni, ni na ravni lokalnih skupnosti zaslediti nič drugače.

Pri dobri oziroma učinkoviti zaščiti prijaviteljev sta pomembna zlasti zavedanje, da je organizacija pripravljena ukrepati proti protipravnim in neetičnim ravnanjem, in zaupanje, da posameznik kot prijavitelj v nobeni povezavi oziroma nobeni situaciji ne bo identificiran ali pa izpostavljen povračilnim ukrepom. V okoljih lokalnih skupnosti je oboje še precej težje zagotavljati kot na državni ravni.

Najprej zato, ker je v okolju, ko mnogokrat prav odgovorne osebe v lokalnih skupnostih izvajajo protipravna ali neetična ravnanja, težko pričakovati, da bo organizacijska kultura odražala splošno netoleranco do tovrstnih ravnanj. Kot je navedeno že v ostalih analizah te ocene tveganj, so se mnoge in različne odgovorne osebe slovenskih občin pojavile v različnih postopkih pred komisijo in v nemalo primerih so bile ugotovljene kršitve ZIntPK, pa tudi sumi kršitev drugih zakonov.

Drugi razlog pa je v tem, da majhnost lokalne skupnosti avtomatično predstavlja okolje, kjer je prijavitelja, ki je seveda lahko zgolj nekdo, ki ravnanja odgovornih pozna, relativno enostavno identificirati. Že samo možnost relativno enostavne identifikacije učinkovitost mehanizmov prijavljanja nepravilnosti močno zmanjšuje, ob tem pa strah pred povračilnimi ukrepi, podkrepjen z nezaupanjem v učinkovito sodno reševanje posledic prijav, posameznike neposredno odvrča od prijav spornih ravnanj.

Upošteva vse navedeno lokalna raven deluje v precej specifičnem okolju, v katerem je zaščita prijaviteljev poseben izziv. Da gre za zelo pomembno področje, kaže tudi dejstvo, da je med nalogami skrbnikov načrtov integritete izrecno izpostavljena prav vzpostavitev programa zaščite prijaviteljev (12. člen Smernic). Nobena druga dejavnost preprečevanja kršitev ZIntPK ali krepitve integritete uradnih oseb ni tako eksplicitno izpostavljena kot prav zaščita prijaviteljev. Tako so skrbniki v vseh organizacijah, seveda tudi v občinah, spodbujeni k vzpostavitvi takšnih postopkov in ukrepov, ki bodo prijavitelje protipravnih in neetičnih ravnanj zaščitili tako v smislu odkrivanja identitete prijaviteljev kot preprečevanja povračilnih ukrepov. Seveda se ti ukrepi med organizacijami, ki so lahko po velikosti zelo različne, močno razlikujejo, vsekakor pa so določila smernic jasna in zahtevajo vzpostavitev programa zaščite prijaviteljev v vsaki organizaciji.

Preprečevanje korupcije ter drugih protipravnih in neetičnih ravnanj se namreč vedno prične z zaznavo takšnih ravnanj in opozarjanjem nanje znotraj same organizacije. Pripravljenost organizacij in njihovih zaposlenih na vseh odločevalskih ravneh na prijave spornih ravnanj in ukrepanje za odpravo tovrstnih ravnanj – namesto povračilnih ukrepov – je pokazatelj njihove zrelosti in resnične pripravljenosti za odločen boj proti nepravilnostim.

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Med predlaganimi ukrepi (priloga 6) občine izpostavljajo zlasti seznanitev zaposlenih z določbami ZIntPK o zaščiti prijaviteljev in druge oblike informiranja in izobraževanja zaposlenih. Konkretnih ukrepov, razen nekaj zapisov o sprejetju internega pravilnika o ravnanju v primeru zaščite prijavitelja, iz nabora predvidenih ukrepov, ki so si jih zadale občine, ni razbrati. To kaže, da se občine problema sicer zavedajo (čeprav bi bila zaščita prijaviteljev glede na njen pomen pri »rangiranju« tveganj lahko uvrščena tudi višje), ne vedo pa, kako se omejevanja oziroma odpravljanja tega tveganja lotiti v praksi.

Ob tem je zelo pomenljiv zapis, da se komisiji poda pobuda, da se na nacionalni ravni uvedejo boljši mehanizmi zaščite prijaviteljev. S pobudo in potrebnostjo uvedbe splošnih mehanizmov zaščite prijaviteljev na državni ravni se komisija strinja in bo v bližnji prihodnosti del svojih aktivnosti usmerila tudi v to področje. Hkrati pa je takšno splošno stanje nepoznavanja, kaj je v povezavi z zaščito prijaviteljev sploh treba storiti, lahko tudi neke vrste pojasnilo in »opravičilo« občinam, da niso v svojih ukrepih konkretnjše in odločnejše.

7. Področje specifičnih tveganj, identificiranih s strani občin

a) Ocena tveganosti področja

Analiza prejetih načrtov integritete občin je pokazala, da so v okviru najpogostejših tveganj občine opredelile tudi tri specifična tveganja, in sicer:

- spremembe namembnosti zemljišč,
- neurejeno premoženje občine ter
- negospodarna raba finančnih in drugih sredstev občine.

Glede na podatke, ki jih prikazuje Tabela 5, vsem identificiranim tveganjem večina občin pripisuje majhno ali večjo oceno tveganja, v treh zapisih pa so občine tveganju negospodarne rabe finančnih in drugih sredstev občine pripisale celo visoko izpostavljenost. V grobem se identificirana specifična tveganja nanašajo na področje ravnanja s premoženjem občine (stvarnim ali finančnim) ter na področje pristojnosti občin pri spreminjanju zemljišč – torej prostorskim urejanjem površine občine.

Tabela 5: Specifična tveganja, ki so jih opredelile občine

Kategorija tveganja	Skupna ocena tveganja			Skupaj zapisov	Delež v vseh tveganjih
	Majhna	Večja	Visoka		
Spremembe namembnosti zemljišč	45	16		61	3,62%
Neurejeno premoženje občine	49	8		57	3,38%
Negospodarna raba finančnih in drugih sredstev občine	43	7	3	53	3,15%

Navedena identificirana tveganja v okviru prejetih in obravnavanih prijav zaznava tudi komisija. Visoko »na lestvici« prejetih prijav glede sumov kršitev pri občinah se denimo uvršča problematika razpolaganja z javnimi sredstvi, če k tem prištejemo še prijave na temo razpolaganja z lastnim premoženjem občin, pa je delež vseh prijav, ki se nanašajo na razpolaganje s sredstvi in premoženjem občin, preko 21%.

Tabela 6 podaja podrobnejše podatke o navedenih prejetih prijavih, pri čemer so poleg deležev zanimive tudi absolutne številke. Tako je komisija v štirih letih v prejetih prijavih zaznala 296 sumov kršitev v zvezi z razpolaganjem z javnimi sredstvi in premoženjem občin, kar je v povprečju preko 74 zaznanih sumov na leto. Ne trdimo, da je v vseh primerih šlo za nepravilnosti, vseeno pa takšen podatek vendarle odraža neko (in očitno ne prav nizko) stopnjo tveganja na tem področju.

Tabela 6: Število sumov kršitev, ki jih je na specifičnih področjih zaznala komisija

proces, na katerega se prijava nanaša	število zaznanih sumov kršitev	delež
Razpolaganje z javnimi sredstvi	238	17,5%
Razpolaganje z lastnim premoženjem	58	4,3%
Sprejemanje in spreminjanje predpisov	45	3,3%
SKUPAJ	341	25,1%
skupaj vseh zaznanih sumov kršitev	1357	100%

b) Predlagani ukrepi za omejitev tveganja

Ukrepev, ki so jih občine predlagale za obvladovanje in izboljšanje upravljanja tveganj na specifičnih področjih dela, komisija ne more oceniti kot ustreznih oziroma neustreznih, ker se nanašajo na zelo specifična tveganja. Gre za tveganja, opredeljena na specifičnih področjih dela občin, za ureditev katerih in izvajanje nadzora nad katerimi komisija ni primarno pristojna. Ob tem velja pripomniti, da je komisija preko podajanja mnenj in predlogov k zakonodajnim ureditvam, spremembam in postopkom vendarle redno vključena v proces upravljanja z navedenimi specifičnimi tveganji, zato so informacije o izpostavljenosti teh področij korupcijskim tveganjem zelo pomembne.

Na področju razpolaganja in upravljanja stvarnega premoženja občin se v letu 2015 pripravlja nov Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. V tem okviru je komisija Ministrstvu za javno upravo v juniju 2015 že posredovala vsa načelna mnenja in ugotovitve, ki jih je na navedenem področju obravnavala in sprejela in ki predstavljajo dobro iztočnico odpravi ugotovljenih zakonskih anomalij ureditve področja razpolaganja s stvarnim premoženjem. Tudi v nadaljevanju bo komisija aktivno vključena v pregled in pripombe nove zakonodaje navedenega področja.

III. KORUPCIJSKA TVEGANJA, IDENTIFICIRANA NA PODLAGI PREJETIH PRIJAV

Podatke iz načrtov integritete o identificiranih korupcijskih tveganjih v slovenskih občinah lahko – podobno kot pri specifičnih tveganjih v občinah – primerjamo s podatki o prejetih prijavih na komisijo v obdobju 2011-2014, ki so navajale domnevne nepravilnosti v občinah. Tabela 7 kaže, da se v občinah identificirana korupcijska tveganja in tveganja za kršitev integritete v veliki meri skladajo s podatki o področjih, na katera so se nanašale prejete prijave na komisijo. Teh, torej tistih, v katerih so bile obravnavane občine, je bilo v obdobju 2011-2014 skupno 798, nanašale pa so se na skupno 1357 domnevnih sumov kršitev. Ob tem pripominjamo, da je bilo v eni prijavi mogoče zaznati tudi več kršitev. Statistika kaže, da je bilo zaznanih v povprečju 1,7 kršitev na prijavo.

Tako je komisija v več kot četrtini primerov obravnavala prijave, ki so se nanašale na javna naročila in javne razpise, s čimer je bil pogosto (kar v 176 primerih) povezan tudi sum izboljšanja položaja eni stranki, ki se pojavi v dobrih 16% primerov. Kot smo ugotovili že v podpoglavju II.7, se številne prijave nanašajo tudi na problematiko razpolaganja z javnimi sredstvi in lastnim premoženjem občine (skupno v več kot petini vseh primerov).

Pri primerjavi prejetih prijav z identificiranimi tveganji v občinah pa se pokaže tudi pomembna razlika, tj. v zaznavanju korupcijskih tveganj pri zaposlovanju (povezava s prejetimi vprašanji komisije pri nasprotju interesov). Medtem ko tega tveganja v občinah skoraj ni zaznati, saj ni uvrščeno med tveganja, ki se pojavijo v vsaj 3% zapisov, pa prejete prijave na komisijo nakazujejo, da bi lahko tudi pri postopkih zaposlovanja obstajala korupcijska tveganja oziroma tveganja kršitve integritete. Ne gre zanemariti dejstva, da je na sporna zaposlovanja v občinah komisija tudi že javno opozorila, kar bi moral biti pomemben signal občinam, da to tveganje zaznajo kot pomembno. To posebej velja za majhne občine, kjer je verjetnost za nastanek okoliščin nasprotja interesov pri zaposlitvenih postopkih še toliko večja.

Tabela 7: Korupcijska tveganja, identificirana na podlagi prejetih prijav komisije

proces, na katerega se prijava nanaša	število zaznanih sumov kršitev	delež
Javna naročila in javni razpisi	388	28,59%
Razpolaganje z javnimi sredstvi	238	17,54%
Izboljšanje položaja eni stranki	223	16,43%
Zaposlovanje v javnem sektorju	78	5,75%
Upravni postopek	68	5,01%
Razpolaganje z lastnim premoženjem	58	4,27%
Civilni postopek	54	3,98%
Sprejemanje in spreminjanje predpisov	45	3,32%
Inšpekcijski postopki	41	3,02%
SKUPAJ	1193	87,9%
skupaj vseh zaznanih sumov kršitev	1357	100%

IV. MNENJE KOMISIJE

Z uveljavitvijo ZIntPK 2010 so subjekti javnega sektorja, določeni v prvem odstavku 47. člena ZIntPK postali zavezanci za izdelavo načrta integritete. Zakon predvideva širok krog zavezancev, kar s seboj prinaša tako dobre kot slabe plati. Dobra je nedvomno ta, da tudi majhne organizacije razmišljajo o korupcijskih tveganjih in tveganjih kršitve integritete, saj velikost organizacije oziroma subjekta ne pogojuje števila identificiranih tveganj in opredeljenih ukrepov upravljanja le teh. Slaba plat pa je, da je na ta način (z zakonom) komisija dobila dolžnost spremljati skoraj 2000 načrtov integritete, kar je z njenimi kadrovske in finančnimi zmoglostmi težko izvedljivo. Med temi so tudi načrti integritete 212 slovenskih občin.

Zakon je sprva predvideval izdelavo načrta integritete v tiskani obliki. S sprejemom Smernic so bili nato zavezanci s 5. 6. 2014 dolžni izpolniti elektronski register tveganj. Med 212 občinami jih je do konca junija 2015 register tveganj izpolnilo 162, 50 jih te obveznosti kljub številnim pozivom, še vedno ni opravilo. Občine, ki svoje obveznosti še niso opravile, kršijo 23. člen Smernic v povezavi s 50. členom ZIntPK. Zavezanci morajo v skladu s 24. členom Smernic in v roku, kot ga določa 30. člen Smernic poročati komisiji o

izvedenih ukrepov, opredeljenih z načrtom integritete. Med vsemi občinami jih 44 do konca junija 2015 še vedno ni niti enkrat poročalo, s čimer so kršile navedena člena Smernic v povezavi s 50. členom ZIntPK.

Iz prejetih načrtov integritete in zapisov v registru tveganj je razvidno, da so občine oziroma njihovi skrbniki in delovne skupine za pripravo načrtov integritete k identifikaciji korupcijskih tveganj in tveganj kršitev integritete ter izdelavi načrtov integritete pristopile zelo različno. Medtem ko so nekatere zaznale širok nabor tveganj, so druge občine izpostavile le nekatera tipska oziroma obvezna tveganja. Analiza vseh zapisov, ki so jih občine vnesle v register tveganj pokaže, da so občine v zelo veliki meri skoraj vsem tveganjem pripisale nizko skupno oceno tveganja in s tem nizko izpostavljenost identificiranim tveganjem. Komisija se s tem ne more strinjati, saj prejete prijave ter postopki izvedeni na lastno pobudo kažejo, da so občine nekaterim tveganjem izrazito izpostavljene.

1. Opredelitev komisije do identificiranih tveganj občin

V potrditev navedenega komisija navaja sledeča dejstva in ugotovitve:

- Področje tveganja nedovoljenega sprejemanja daril so občine uvrstile visoko – t.j. na drugo mesto med vsemi opredeljenimi tveganji – medtem ko komisija v obdobju 2011 – 2014 ni prejela nobene prijave s področja nedovoljenega sprejemanja daril, med številnimi vprašanji, pa se je v navedenem obdobju zgolj eno nanašalo na darila. Vprašanje je kje je razlog za takšno diskrepanco. Morda tveganje v resnici obstaja in ga na občinah tudi utemeljeno zaznavajo, komisija pa teh podatkov ne prejme oziroma jih ne zajame popolno. Morda so na občinah to tveganje navedli zgolj "po občutku", ker je bilo v registru tveganj navedeno kot vzorčno oziroma tipsko, sami pa v resnici tega problema ne zaznavajo. Možno pa je tudi, da občinski delavci določena darila obravnavajo in dojemajo drugače kot jih komisija, zato jih niti ne prijavijo.
- Na področje lobiranja sta komisija in civilna družba opozorili že velikokrat, upravičenost tega potrjuje tudi statistika zaznanih tveganj v občinah. Presenetljivo pa je, da je komisija iz občin vse od leta 2011 do 2014 prejela zanemarljivo majhno število lobističnih stikov. Komisija meni, da so na občinah relativno dobro identificirali tveganja, povezana z lobiranjem in drugimi vplivi, vendar pa očitno obstaja dobršna mera nepoznavanja tega področja, zatiskanje oči pred vplivi lokalnih interesov ali pa ignoranca do zakonsko opredeljenega in zahtevanja poročanja.
- Prejete prijave na komisijo kažejo, da je med najbolj perečimi problemi v delovanju slovenskih občin zaposlovanje. Občine same pa tega tveganja sploh niso zaznale. Možno je sicer, da del tveganja, ki se nanaša na neupoštevanje nasprotja interesov odpade tudi na postopke zaposlovanja, vendar to ni edino tveganje, ki se v postopku zaposlovanja lahko pojavi, zato ga je smiselno obravnavati kot ločeno tveganje. Komisija je tudi v preteklosti opozorila⁸ na nekatere nepravilnosti pri zaposlovanju na občinah, kar bi moral biti zadosten razlog, da občine to tveganje zaznajo.

⁸ Na primer:

- <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/01/2014/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-suma-koruptivnih-ravnanj-odgovornih-in-uradnih-oseb-mestne-obcine-slovenj-gradec-pri-postopku-zaposlitve-ozjega-druzinskega-clana-takratnega-zupana-matjaza-zanoskarja>
- <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/01/2013/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-suma-koruptivnega-ravnania-antona-kampus-a-zupana-obcine-gornja-radgona-in-feliksa-petka-nekdanjega-predsednika-in-clana-nadzornega-sveta-podjetja-komunala-radgona-doo>
- <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/07/2013/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-pridobitve-100-poslovnega-deleza-podjetja-obalni-tehnoloski-sklad-s-strani-obcine-piran-in-odgovora-obravnavanih-oseb>

Kljub navedenim razlikam v identificiranih tveganjih med občinami in komisijo, je treba poudariti, da se je zaznavanje precejšnjega števila tveganj vendarle prekrilo:

- Tako so občine pravilno zaznale tveganje neupoštevanja omejitev poslovanja in neupoštevanja nasprotja interesov in jima pripisale ustrezni mesti v razvrstitvi tveganj. Gre za področji, ki jima je komisija v preteklosti preko preventivne dejavnosti (odgovori na vprašanja, podajanje mnenj, stališč in pojasnil) namenila veliko pozornosti. To je pripeljalo do tega, da so občine na ti dve tveganji postale bolj pozorne, hkrati pa se zavedajo, da ta tveganja še vedno obstajajo in je potrebno z njimi upravljati. Posebej veliko vprašanj komisija prejme na področju nasprotja interesov; z odgovori na ta vprašanja so praviloma razrešene dileme v zvezi z nasprotjem interesov, vendar pa formalna izločitev iz postopkov seveda ne pomeni, da ne prihaja do nedovoljenih neformalnih vplivov. Morda je tudi v tem odgovor na vprašanja, zakaj je tveganje nedovoljenih vplivov v občinah rangirano tako visoko.
- Občine so kot najbolj tvegano izpostavile področje javnih naročil, kar je skladno z zaznavami komisije na podlagi prejetih prijav v obdobju 2011 – 2014. Javna naročila in javni razpisi v povezavi z izboljšanjem položaja eni stranki, namreč predstavljajo več kot četrtno vseh prijav sumov korupcije, ki jih je v navedenem obdobju prejela komisija. S tem ne trdimo, da je v vseh primerih prišlo do nepravilnosti, vendar pa sumi kršitev opozarjajo na izrazito problematiko tega področja. Trenutno je v pripravi nov zakon o javnem naročanju, s katerim bodo morda nekatere anomalije odpravljene, čeprav si občine po drugi strani močno prizadevajo za dvig praga naročil male vrednosti, kar bi tveganje še dodatno povečalo. Komisija je mnenja, da javna naročila, ne samo zaslužijo prvo mesto med vsemi tveganji, precej višje bi morale občine oceniti izpostavljenost nepravilnostim v postopkih javnega naročanja. Komisija pri tem ugotavlja tudi, da so njeni postopki ugotavljanja omejitev poslovanja, večkrat povezani z zaznavanjem sumov nepravilnosti s področja javnega naročanja. Tveganja se torej medsebojno zelo prepletajo.

Zanimivo je, da so občine identificirale enaka specifična tveganja, kot jih komisija ugotavlja na podlagi prejetih prijav. Čeprav se komisija do tveganja spremembe namembnosti zemljišč, neurejenega premoženja občine in negospodarne rabe občinskih sredstev, zaradi nepristojnosti ne more opredeliti, pa vseeno pozdravlja dejstvo, da je kar nekaj občin ta tveganja zaznalo in jim dalo ustrezno težo. Morebitne predloge, ki so jih občine preko načrtov integritete posredovale komisiji za izboljšanje stanja na navedenih treh področjih, bo komisija prenesla pristojnim organom.

2. Odnos občin do izdelave načrtov integritete

Na podlagi prejetih načrtov integritete, zapisov v elektronskem registru tveganj in številnih neformalnih razgovorov s skrbniki načrtov integritete in odgovornimi osebami občin, komisija ugotavlja, da so mnogi delo korektno opravili, čeprav je vprašanje koliko od teh je načrt integritete dejansko "ponotranjilo". Številni so se z dilemami obračali na uslužbenke komisije in, upamo, pridobili zadovoljive odgovore. Čeprav se komisija zaveda, da izdelava načrtov integritete občinam predstavlja dodatno delovno obveznost, nekaterim celo nepotrebno administrativno obremenitev, pa kljub temu verjame, da so načrti integritete, zlasti pa register tveganj, učinkovit pripomoček pri omejevanju korupcijskih tveganj in tveganj kršitev integritete.

Načrt integritete je v prvi vrsti rezultat zavzetosti skrbnika načrta integritete do tega orodja. Če je bil skrbnik načrta integritete na to mesto imenovan na silo ali celo kazensko, je težko pričakovati, da bo zanj porabil več kot le nujno potrebno energijo, da zadosti formalnim zahtevam. V občinah, kjer so izbiri skrbnika načrta integritete namenili ustrezno pozornost, se to odraža v kvalitetnem načrtu integritete, ustrezno identificiranih tveganjih in v celovitosti nabora opredeljenih ukrepov.

Pomembna pa je tudi skupina izbranih zaposlenih, ki sodelujejo v skupini za izdelavo načrta integritete. Dober izbor članov delovne skupine, ki pokrivajo različna vsebinska oziroma delovna področja občin, lahko bistveno pripomore k popolnejšemu zaznavanju vseh tveganj, ki jim je občina izpostavljena, pravilna umestitev v organizacijsko strukturo in kulturo pa omogoča "slišnost" različnih mnenj posameznih članov skupine.

Pogoj za dobro delovanje skrbnika in delovne skupine za načrt integritete je podpora odgovorne osebe organizacije ter prevzemanje odgovornosti za izvajanje ukrepov, opredeljenih v načrtu integritete. V organizacijah, kjer odgovorne osebe niso pripravljene slišati za napake (tudi lastne) in kritike, ter skrbnika in delovno skupino raje kaznujejo kot nagradijo za dobro opravljeno delo, ne bo vzpostavljenega niti primernega odnosa niti organizacijske klime, ki bi načrtu integritete omogočala zaživeti v praksi.

V. PRIPOROČILA KOMISIJE

Načrti integritete predstavljajo orodje, katerega namen je zagotoviti oziroma povečati transparentnost poslovanja subjektov javnega sektorja ter sledljivost in odgovornost sprejemanja odločitev, predvsem v smislu preprečevanja uresničitev koruptivnih ravnanj oziroma ravnanj v nasprotju s pričakovano integriteto. Gre za preventivno ravnanje subjektov javnega sektorja, s katerim odpravljajo organizacijsko strukturo in kulturo, naklonjeno odklonskim ravnanjem, ki so lahko predmet postopkov pred komisijo, drugimi inšpekcijskimi organi ter celo organi preiskovanja in pregona.

Načrt integritete oziroma register tveganj, ki je njegov najpomembnejši del, je orodje za obvladovanje tveganj. Vsi gospodarski subjekti se vsakodnevno srečujejo s tveganji, jih zaznavajo in jih skušajo tudi odpraviti oziroma obvladovati. Samo na ta način lahko v danem poslovnem okolju uspešno poslujejo. Načrt integritete je prenos navedene prakse gospodarskih subjektov zasebnega sektorja na raven subjektov javnega sektorja, le da se osredotoča na specifična tveganja, ki jim je javni sektor najbolj izpostavljen. Pristop upravljanja tveganj preko načrta integritete predstavlja splošen, standardiziran in v svetu že več desetletij uporabljen in sprejet upravljavski pristop, ki ga definira tudi ISO standard.

Na podlagi ugotovitev pričujoče analize in drugih preventivnih ter preiskovalnih dejavnosti komisija poziva:

- **SKRBNIKE načrtov integritete**, naj temeljito proučijo razlike med njihovimi ugotovljenimi tveganji in tem kar je zaznala komisija ter razmislijo, ali so se do vseh opredelili korektno oziroma v skladu z dejanskim stanjem;
- **ZAPOSLENE v organizacijah javnega sektorja**, naj javljajo nepravilnosti – če ne znotraj pa pristojnim organom – in pri svojem ravnanju sledijo zlasti etičnim normam, ne le zakonskim obveznostim, ter tako pravočasno opozarjajo na vse nepravilnosti, ki jih pri svojem delu zaznajo;
- **ODGOVORNE osebe organizacij javnega sektorja**, naj se z vsebino načrta integritete podrobno seznanijo in pri tveganjih, ki so opredeljena (sploh tistih z opredeljeno visoko stopnjo tveganja) k izvajanju ukrepov aktivno pristopijo in njihovo izvajanje z lastnim zgledom podpirajo;

- **NADZORNE ODBORE občin, NOTRANJE REVIZIJSKE službe občin in OBČINSKE SVETE občin**, naj se seznanijo z obstojem in vsebino načrtov integritete in pričnejo na področju opredeljenih tveganj delovati – biti aktivni in podajati rešitve za opredeljene probleme. Dobro bi bilo, da bi se v svojih poročilih opredelili tudi do vsebine načrtov integritete oziroma obvladovanja v lastnih postopkih ugotovljenih tveganj;
- **PRISTOJNE ORGANE**, naj se aktivno vključijo predvsem na področju urejanja in obvladovanja področij specifičnih tveganj, ki so jih občine opredelile in jih preko prejetih prijav zaznava tudi komisija.

Vsi pozvani se morajo predvsem zavedati svojih pooblastil in odgovornosti v okviru svoje pristojnosti, hkrati pa morajo pričeti z izvajanjem proaktivnega upravljanja vseh, ne le korupcijskih tveganj, ki jim je njihova organizacija izpostavljena. Posebno pozornost pa je potrebno nameniti tudi nadzornim organom posameznih področij, ki morajo biti odzivni in pri opravljanju svojih nalog ter uveljavljanju svojih pooblastil ažurni.

Za učinkovito uporabo načrta integritete, korektno identifikacijo pravih tveganj in izvedbo ustreznih ukrepov morajo organizacije vzpostaviti pogoje v obliki notranje kulture organizacije in vzpostavljenih internih pravil, ki bodo spodbujali in omogočali prijavo domnevnih nepravilnosti in hkrati ščitili dobroverne prijavitelje. Kot družba moramo slediti cilju ničelne tolerance do vseh odklonskih ravnanj, saj bomo le tako kot družba največ pridobili.

Senat Komisije je na 21. seji dne 10. 9. 2015 sprejel sklep, da se:

- sprejme Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj,
- v zadevi pripravi komunikacijski načrt.«.

Senat Komisije je v sestavi: Boris Štefanec (predsednik), dr. Igor Lamberger (namestnik predsednika) in Alma Sedlar (namestnica predsednika) oceno sprejel soglasno.



Boris Štefanec

PRESEDNIK

PRILOGA 1: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI Z JAVNIMI NAROČILI

Občine so na področju javnega naročanja z namenom upravljanja opredeljenega korupcijskega tveganja predlagale oziroma predvidele sledeče ukrepe, ki so v njihovi pristojnosti:

- Ustrezna priprava dokumentacije za izvedbo postopka javnega naročanja (analiza trga ipd.).
- Natančno sledenje izvajanju pogodbe.
- Izvajanje notranjih kontrol.
- Vključitev Medobčinske notranje revizijske službe in Nadzornega odbora.
- Skrbno načrtovanje javnih naročil, imenovanje javnih uslužbencev v postopek javnega naročanja glede na njihovo strokovno znanje, pravilna ocena vrednosti naročila.
- Imenovanje javnih uslužbencev v postopke javnega naročanja glede specifičnega znanja in menjava uslužbencev, notranje kontrole, skrbno načrtovati javno naročilo, po potrebi večkrat analizirati trg, pripraviti ustrezne investicijske dokumente, pravilno oceniti vrednost naročila, pripraviti pregledno razpisno dokumentacijo z ustreznimi pogoji in merili.
- Imenovanje odgovornih oseb za javno naročanje in njihovo sprotno usposabljanje.
- Dosledno upoštevanje zakonodaje in nadzor predstojnika.
- Redna notranja revidiranja postopkov javnega naročanja (s strani notranje revizije in nadzornega odbora občine).
- Seznanitev zaposlenih, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja in drugih podobnih postopkih z ustreznimi predpisi.
- Razpisno dokumentacijo je potrebno sestaviti pravočasno na ravni projektnih skupin.
- Tehnična specifikacija teme razpisa se objavi na spletni strani občine.
- Objava vseh naročil na portalu javnih naročil in na občinski spletni strani.
- Občinski svet odobri načrtovane potrebe.
- Pripraviti pregledno razpisno dokumentacijo z ustreznimi pogoji in merili.
- Izobraževanje zaposlenih v službi za javna naročanja.
- Večja specializacija zaposlenih v vlogi skrbnika pogodbe.
- Sodelovanje skrbnika pogodbe v procesu javnega naročanja.
- Še pred začetkom javnega naročila je potrebno pridobiti relevantne ponudbe in ocene, ki temeljijo na dejanskih stroških.
- Ugotoviti kaj, koliko in v kakšni kvaliteti dejansko potrebujemo.
- Priprava ustreznih investicijskih dokumentov.
- Pravilna ocena vrednosti javnega naročila in ustrezen način objave javnega naročila.
- Zagotovitev ustreznega pregleda dokumentacije s strani uradnika, ki ima znanje s tega področja.
- Skrbnejše izvajanje nadzora pogodbenih obveznosti v okviru občinske uprave.
- Medsebojne informiranje in izmenjava znanja, izkušenj in mnenj med zaposlenimi.
- Pri večjih investicijah že od začetka ustanoviti delovno skupino, ki bo na ključnih točkah projekta izvajala nadzor.
- Uvedba timskega dela pri pripravi dokumentacije ali sprejemanja odločitev, ki bo omogočalo večjo možnost zaznavanja in ukrepanja
- Uvesti zahtevo, da se v garancijski dobi produkt sanira.
- Preverjanje subjektov na portalu Bonitete, vnos protikorupcijske klavzule v vse pogodbe, pridobivanje izjav o lastniški povezanosti subjektov, objave javnih naročil, vzpostavitev seznama naročil manjše vrednosti, upoštevanje načel javnega naročanja.
- Obveščanje zaposlenih o večjih vsebinskih spremembah predpisov, ki urejajo področje javnega naročanja.
- Realno načrtovanje kaj, koliko, kdaj in v kakšni kvaliteti objektivno potrebujemo.
- Pravilna ocena vrednosti naročila (osnova za izbiro ustreznega postopka javnega naročanja in ustrezen način objave javnega naročila).
- Nadzor nad načrtovanjem investicije.

- Zaposleni se redno udeležujejo izobraževanj s področja javnih naročil.
- Poenostaviti javne razpise.
- Stalen nadzor nad izvajanjem javnega naročila s pridobitvijo ustreznih garancij.
- Zahtevati podatke o boniteti poslovanja že v razpisih, preveriti bonitete poslovanja morebitnih izvajalcev še pred sklenitvijo pogodbe.
- Skleniti pogodbe direktno s podizvajalci in preveriti morebitno nasprotje interesov.
- Potrebno skrbeti, da ne prihaja do nasprotja interesov med načrtovalci in morebitnimi izvajalci.
- Ocena vrednosti javnega naročila mora biti kar se da natančna in pridobljena od strokovnjakov s področja, za katero se javno naročilo oddaja.
- Zaradi nejasnosti posameznih določil ZJN-2 in njegovih sprememb je potrebno v primeru dvoma zaprositi za pomoč pravne strokovnjake s področja javnih naročil.
- Zagotoviti dovolj časa za izvedbo javnega naročila.
- Dodatno in sprotno izobraževanje in usposabljanje zaposlenih in odgovornih za javna naročila (interna izobraževanja in napotitve na seminarje), določitev osebe, odgovorne za vodenje evidence javnih naročil ter za spremljanje vseh javnih naročil, skrbno načrtovanje javnih naročil, priprava pregledne razpisne dokumentacije z ustreznimi pogoji in merili, priprava ustreznih investicijskih dokumentov skladnih z zakonodajo, imenovanje javnih uslužbencev v postopek javnega naročanja glede na specifično znanje, spremljanje aktualnega dogajanja ter ugotovitev državnih organov v zvezi z javnimi naročili.
- Priprava navodil za izvajanje naročil pod pragom, za vsako javno naročilo pa se najame zunanji nadzor.
- Potrebe in prioritete se določajo s konsenzom pristojnih odborov ter Občinskega sveta.
- Investicijsko dokumentacijo pripravljajo usposobljena zunanja podjetja.
- Izjeme se ne uporabljajo.
- Kompleksne specifikacije pripravljajo usposobljena zunanja podjetja.
- Vrednosti so ocenjene na podlagi projektantskih popisov, cene se preverjajo na trgu.
- Za izvajanje pogodbe skrbi pooblaščen nadzor in skrbnik pogodbe.
- Aneksi za dodatna dela so pregledani s strani nadzora in skrbnika pogodbe in odobreni s strani predstojnika.
- Nenapovedano in naključno pregledovanje postopkov javnih naročil.
- Sprotno multidisciplinarno usposabljanje zaposlenih s predpisi javnega naročanja in s predpisi, ki vplivajo na izvedbo postopka javnega naročanja (ZGD-1, ZFIPP...).
- Izvedba revizije projektov, vzpostaviti odgovornost projektanta, odgovornost nadzora in odgovornost izvajalca.
- Občasne revizije projektov (pri večjih JN), kontrola odmikov vrednosti javnega naročila v primerjavi z vrednostjo na trgu.
- Podpis Izjave o nepristranskosti in zaupnosti za zaposlene imenovane v komisije za odpiranje ponudb v konkretnih primerih
- Večkrat letno opomniti vse zaposlene na dosledno upoštevanje veljavnih predpisov, spremembe predpisov, sklepov Državne revizijske komisije ali ugotovitev notranje revizije.
- Seznanitev zaposlenih z zahtevami Uredbe o zelenem javnem naročanju in obvezne uporabe meril oz. podmeril pri specifičnem blagu/storitvah, ki so predmet uredbe.
- Določitev števila krogov pogajanj v sklepu o pogajanjih.
- Poraba javnih sredstev je določena s sprejetim proračunom.
- Izbira postopka glede na projektantsko oceno. Če gre za mejne vrednosti, se izbere strožji postopke v skladu z ZJN-2.
- Aneksi k osnovnim pogodbam se sklepajo v skladu z določili in postopki ZJN-2.
- Izdelava sistemskega navodila o postopku naročanja (male vrednosti).

PRILOGA 2: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI Z NEDOVOLJENIM SPREJEMANJEM DARIL

Občine so na področju nedovoljenega sprejemanja daril z namenom upravljanja opredeljenega korupcijskega tveganja predlagale oziroma predvidele sledeče ukrepe, ki so v njihovi pristojnosti:

- Imenovanje skrbnika za seznam daril, ki je dolžan ob sprejemu darila vsakokratno obveščati nadrejenega. Vodenje prejetega seznama daril. Seznanitev vseh zaposlenih z Uredbo o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril.
- Seznanitev funkcionarjev o prepovedi sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem javne službe ter o izjemah in višinah zneskov teh izjem.
- Elektronska evidenca daril.
- Redno spremljanje seznama daril ter seznanjanje zaposlenih z njim.
- Interno predavanje na temo ravnanja v primeru prejema darila.
- Objava internega opomnika glede ravnanja z darili za vse zaposlene na intranetu.
- Analiza primerov povezanih s tem tveganjem.
- Opozarjanje zaposlenih na določbe zakona in na morebitne spremembe.
- Vsaj 2x letno funkcionarje opominjamo/opozarjamo glede sprejemanja daril in izpolnjevanja obrazcev.
- Spremljanje medijev, javnega mnenja in prijav.
- Nenapovedane kontrole pri morebitnem sprejemanju daril.
- Zaposlene ob sprejemu na delovno mesto seznanimo s prepovedjo sprejemanja daril ter o izjemah in dopustnih vrednostih daril.
- Usposabljanje skrbnika za vodenje seznama daril (seminarji, izobraževanja).
- Razgovor z zaposlenimi z namenom seznanitve z novostmi.
- Vodje na letnih razgovorih zaposlene seznanijo z omejitvami glede sprejemanja daril.
- Seznanitev funkcionarjev s predpisi ob vsakokratnem konstituiranju organov občine.
- Poiskali bomo možnosti za uvedbo notranjega in zunanjega nadzora nad spoštovanjem zakonskih in etičnih določil na tem področju.
- Sprejem pravilnika, uvedba obrazca za sprejemanje daril, obvestilo zaposlenim, obravnava uradnih dilem, dosledno opravljanje nadzora nad tem, s kom se posluje, dosledno obveščanje komisije.
- Revizija že vzpostavljen seznama.
- Obiskovalci in stranke bodo obveščeni o omejitvah sprejemanja daril s strani javnih uslužbencev (obvestilo v prostorih poslovanja s strankami).

PRILOGA 3: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI NEZAKONITIM LOBIRANJEM IN NEDOVOLJENIMI VPLIVI

Občine so na področju nezakonitega lobiranja in nedovoljenih vplivov z namenom upravljanja opredeljenega korupcijskega tveganja predlagale oziroma predvidele sledeče ukrepe, ki so v njihovi pristojnosti:

- Seznanitev zaposlenih in funkcionarjev s postopkom identifikacije lobista.
- Seznanitev zaposlenih in funkcionarjev s postopkom v primeru stika z neregistriranim lobistom.
- Identifikacija vseh lobistov, ki stopijo v stik z organizacijo.
- Prijavljanje vsakega nedovoljenega stika lobista.
- Poročanje o stikih (predpisan postopek).
- Dodatno usposabljanje zaposlenih. Nadzor predstojnika.
- Seznanitev zaposlenih s predpisi, ki urejajo področje lobiranja.
- Navodila zaposlenim glede ravnanja v stiku z lobistom (preko delovnih sestankov); seznanitev zaposlenih s pojmi in problematiko lobiranja.
- Priprava internega akta za ravnanje glede lobiranja.
- Seznanjenje zaposlenih z registrom lobistov.
- Informacija zaposlenim, kdo je lobist, kdo je lobiranec in kaj je lobiranje ter seznanitev s spletno povezavo do obrazca za prijavo lobiranja.
- Določitev odgovorne osebe za stik z lobistom, ki bo podala nadaljnja navodila, kako ravnati v primeru stika z lobistom.
- Sprejem ustreznih navodil o postopku; zaposlene predvsem poučiti kako ločiti med dovoljenim in nedovoljenim lobiranjem ter razlike od zastopanja po pooblastilu in IJZ.
- Seznanitev direktorja oziroma župana v primeru izvajanja lobiranja pri zaposlenih na občini.
- Nadzor in ukrepanje vodij oddelkov.
- Zavračanje in prijavljanje vsakega nedovoljenega stika lobista.
- Vse uradne osebe bomo še enkrat seznanili s predpisi in etičnimi standardi na tem področju.
- Spremljanje aktualnega dogajanja v državi na tem področju ter seznanjanje z ugotovitvami in mnenji pristojnih organov.
- Seznanitev z zakonskimi določbami ZIntPK ter obrazcem za zapis srečanja z lobistom.
- Obveščanje zaposlenih in predstavitev prakse.
- Enkrat letno pisno opomniti vse zaposlene na dosledno upoštevanje določb ZIntPK glede nedovoljenega lobiranja, v primeru spremembe predpisov večkrat letno.
- Seznanitev zaposlenih s sistemskim pojasnilom KPK o lobiranju.
- Kratka navodila v zvezi z obveznostmi, ki jih imajo javni uslužbenci in funkcionarji.
- Izvajanje večjega nadzora na podlagi občasnih razgovorov z zaposlenimi.

PRILOGA 4: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI NEUPOŠTEVANJEM OMEJITEV POSLOVANJA

Občine so na področju neupoštevanja omejitev poslovanja z namenom upravljanja opredeljenega korupcijskega tveganja predlagale oziroma predvidele sledeče ukrepe, ki so v njihovi pristojnosti:

- Dosledno opravljanje nadzora nad poslovanjem občine.
- Striktno izvajanje nadzora nad pogodbami (ugotavljanje ničnosti).
- Seznanitev vseh zaposlenih s predpisi, ki urejajo področje omejitev poslovanja, ter posredovanje napotkov glede dostopa do podatkov o poslovnih subjektih, s katerimi občina ne sme poslovati.
- Objavljanje seznama za subjekte, za katere veljajo omejitve poslovanja.
- Ažuriranje objavljenega seznama subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja.
- Dosledno opravljanje nadzora nad tem s kom se posluje (več nivojsko z upoštevanjem pravilnika o podpisovanju, kar omogoča, da se dokumenti pregledajo na več nivojih odločanja; izmenjava informacij na kolegijih).
- Interna objava seznama subjektov, za katere velja omejitev poslovanja.
- Takojšnja prekinitev poslovanja s subjektom, za katerega nastopi razlog za prepoved poslovanja.
- Ponovno informirati zaposlene, objava povezave do predpisov in seznama subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja.
- Ob nastopu funkcije člana občinskega sveta in/ali župana se posameznike pozove, da posredujejo podatke o nazivu, matični številki in sedežu subjektov, s katerimi so sami ali njihovi družinski člani udeleženi kot poslovodje, člani poslovodstva ali zakoniti zastopniki oziroma se neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot 5% udeleženi pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu (obrazec).
- Sprejeti, objaviti interni predpis.
- Sprotno obveščanje zaposlenih s predpisi s področja omejitev poslovanja (preko elektronske pošte, seznanitev zaposlenih z obstoječim seznamom subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja z občino).
- Ob prijavi subjektov na razpise preveriti morebitne okoliščine omejitev poslovanja.
- Izobraževanje in obveščanje zaposlenih ter funkcionarjev o omejitvah poslovanja.
- Obvestilo funkcionarjem o obveznem sporočanju podatkov organu.
- Skozi skrbništvo pogodb kontinuirano in dosledno opravljanje nadzora nad tem s kom se posluje (kontrolni list) in eventualno ugotavljanje ničnosti pogodbe.
- Izdelan izvleček iz zakona, ki bo posredovan vsem zaposlenim in funkcionarjem.
- Nadzori Nadzornega odbora, Revizijske službe.
- Ugotavljanje ničnosti pogodbe, ki je bila sklenjena s subjektom za katerega velja omejitev poslovanja. Vzpostavitev odgovornosti uradne osebe, ki je pripravila tako pogodbo.
- Uvesti sistem kontrole in nadzora, ob ugotovitvah kršitev takojšnje ukrepanje predstojnika.
- Seznam subjektov s katerimi imamo prepoved poslovanja se vnese v program za pripravo naročilnic. V primeru sklepanja posla s subjektom, za katerega velja prepoved, program blokira izvedbo naročila.
- Seznanitev zaposlenih s predpisi o omejitvah poslovanja.
- Obvezen pregled (parafiranje) pogodb pred sklenitvijo.
- V razpisno dokumentacijo dodala izjava glede omejitev poslovanja.

PRILOGA 5: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI Z NEUPOŠTEVANJEM NASPROTJA INTERESOV

Občine so na področju neupoštevanja nasprotja interesov z namenom upravljanja opredeljenega korupcijskega tveganja predlagale oziroma predvidele sledeče ukrepe, ki so v njihovi pristojnosti:

- Zaposlene, ki se ukvarjajo z javnimi naročili, se dodatno seznanijo s predpisi, ki urejajo področje nasprotja interesov. Če zaposleni zazna nasprotje interesov oziroma ga zaznajo drugi, na to opozorijo.
- Posamezniku, ki se znajde v nasprotju interesov, se prepreči dostop do informacij glede postopka, kjer je v nasprotju interesov.
- Redno in dodatno obveščanje zaposlenih, kako ravnati v navedenih situacijah.
- Seznanjanje zaposlenih s prakso KPK.
- Usposabljanje, predstavitev prakse, obravnava uradnih dilem, obdobjni pregledi, po izvedbi volitev se funkcionarje obvesti o zakonskih določbah glede nasprotja interesov.
- Seznanitev zaposlenih s predpisi, ki urejajo področje nasprotja interesov.
- Dodatno obveščanje funkcionarjev - ureditev povezave na spletne strani KPK.
- Obdobjni pregledi nadzornega odbora občine ter analiza pritožb in drugih primerov.
- Zastavljanje vprašanj KPK pri sumu na nasprotje interesov.
- Upoštevati zakonska določila in moralno etična načela.
- Obravnava uradnih dilem na delovnih sestankih zaposlenih.
- Predstavitev prakse.
- Obdobjni pregledi - pregled poslovanja.
- Notranja revizija.
- Zaposleni ob sprejemu na delovno mesto pisno izjavijo, da so seznanjeni s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev in določili ZIntPK glede nasprotja interesov.
- Spremljanje prakse.
- Ponovno informirati zaposlene javne uslužbenke o vsebini ZIntPK ter kodeksu ravnanja javnih uslužbencev ter jih ponovno opozoriti na predpise.
- Direktor občinske uprave občasno izbere določene postopke in jih pregleda preko občinskega dokumentarnega sistema.
- Poročanje o nastalih nasprotjih interesov.
- Izvajanje in upoštevanje internih aktov, izločitev iz vodenja postopka, takojšnje obveščanje predstojnika.
- Vzpostavitev evidence o primerih, ko se je pojavilo vprašanje izločitve uradne osebe.
- Sklep občinskega sveta o obveznem ukrepanju predstojnika.
- Izobraževanje zaposlenih in obvestila z brošurami komisije glede nasprotja interesov, pregled pogodb in naročilnic vodjem oddelkom, preden se izvršijo oz. jih odgovorni potrdi.
- Enkrat letno pisno opomniti vse zaposlene na dosledno upoštevanje nasprotja interesov, v primeru spremembe predpisov večkrat letno.
- Izdelava navodil/kriterijev za izločitev uradnih oseb.
- Skrb za transparentno najemanje zunanjih sodelavcev.
- Redno svetovanje članom komisij v primeru možnega nasprotja interesov.
- Izdelava usmeritev na področju nasprotja interesov.
- V pogodbe o zaposlitvi na uradniška delovna mesta smo dodali 100. člen ZJU.
- Določitev druge pristojne osebe za vodenje in reševanje postopka.
- Usposabljanje, predstavitve dobrih praks, obravnava uradnih dilem.

PRILOGA 6: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI Z ZAŠČITO PRIJAVITELJEV

Občine so na področju zaščite prijaviteljev z namenom upravljanja opredeljenega korupcijskega tveganja predlagale oziroma predvidele sledeče ukrepe, ki so v njihovi pristojnosti:

- Seznanitev zaposlenih z določbami Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ki urejajo področje zaščite prijaviteljev.
- Sprejetje ustreznih navodil o postopku ravnanja v primerih zaščite prijavitelja, v proces zaščite prijavitelja vključevati le ljudi, ki so seznanjeni s postopki.
- Informiranje zaposlenih.
- Dodatno obveščanje zaposlenih glede zaščite prijaviteljev, seznanitev zaposlenih z naslovnikom za prijave.
- Sprejetje ustreznih navodil o postopku zaščite zaposlenih kot prijaviteljev.
- Izobraževanje zaposlenih v zvezi z uporabo ukrepov za zaščito prijaviteljev.
- Zaposlene in obiskovalce občine je potrebno seznaniti z možnostjo in načinom podaje anonimne prijave.
- Izobraževanje zaposlenih o pravicah in postopkih zaščite prijaviteljev.
- Interno izobraževanje za vse zaposlene.
- Določitev osebe za sprejemanje prijav.
- Analiza pritožb in drugih primerov, povezanih s tem tveganjem.
- ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi seznaniti javnega uslužbenca z zakonsko opredeljeno zaščito prijavitelja neetičnega ali nezakonitega ravnanja in z morebitnimi internimi akti.
- Spremljanje aktualnega dogajanja v državi na tem področju in seznanjanje z ugotovitvami ter mnenji pristojnih organov.
- Pobuda KPK, da se na nacionalni ravni uvedejo boljši mehanizem zaščite prijaviteljev.
- Seznanitev s konkretnimi primeri dobre in slabe prakse zaščite prijaviteljev.
- Občasno izobraževanje oziroma seznanjanje zaposlenih glede zaščite prijaviteljev in seznanjanje s prakso KPK.
- Izdelava sistemskega postopka o mobingu in ravnanju oziroma možnosti zaščite prijavitelja.

PRILOGA 7: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI S SPREMEMBO NAMEMBNOSTI ZEMLJIŠČ

- Analiza pritožb in drugih primerov povezanih s tem tveganjem.
- Predlagamo nove vloge s strokovnimi podlagami.
- Sprejem obveznih razlag odloka za lažje razumevanje predpisa.
- Spremembe prostorskih načrtov se izvajajo preko javnih obravnav, upošteva se področna zakonodaje, prostorske možnosti.
- Občina z dodatno aplikacijo izvaja preverjanje podatkov o namenski rabi zemljišč.
- V času pred dokončnim vnosom v REN se na podlagi predhodnih pozivov javnosti končna verzija uskladi na občinski ravni (občinska uprava) in se nato posreduje v potrditev Komisiji za prostor.
- Povečanje sredstev v proračunu za izdelavo strokovnih podlag in izvedbenih prostorskih aktov, ustrezen zajem podatkov, ureditev in vzdrževanje podatkovnih zbirk, priprava predlogov in sodelovanje v procesih sprememb predpisov, upoštevanje organizacijske sheme pri prenosu navodil in informacij.
- Upoštevati prostorski plan.
- Obravnava predlogov na Komisiji za stvarno premoženje.
- Preverjanje pravilnosti podatkov v uradni evidenci Geodetske uprave RS.
- Notranja revizija.
- Analiza pritožb strank.
- Priprava novega OPN z upoštevanjem pripomb občanov.
- Občina z dodatno aplikacijo izvaja preverjanje podatkov o namenski rabi zemljišč.
- Izobraževanje na področju prostorskega načrtovanja.
- Dodatna pojasnila ministrstva, pristojnega za okolje in prostor in drugih pristojnih organov.
- Poročanje odboru za prostor, poročanje občinskemu svetu, koordinacija znotraj občinske uprave, sledenje usmeritvam državnih inštitucij.
- Ureditev evidence stvarnega premoženja občine.
- Ureditev lastniških razmerij na javnem premoženju.
- Transparentnost celotnega postopka spremembe namembnosti zemljišč.
- Upoštevanje zakonodaje in strokovnih priporočil ob spremembi namembnosti.
- Posebna pozornost na zakonitost in skladnost občinskih aktov z veljavno zakonodajo.
- Skrb za ažurno izvajanje priprave OPN skladno z zastavljenim terminskim planom; obveščanje javnosti o javni razgrnitvi in javni obravnavi osnutka OPN.

PRILOGA 8: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI Z NEUREJENIM PREMOŽENJEM OBČINE

- Popis premoženja občine, osnovnih sredstev, pogodb, ...
- Seznanitev zaposlenih z ustreznimi postopki ravnanja s premoženjem, naročilo cenitev nepremičnin pred izvedbo posameznega postopka ravnanja.
- Izobraževanje zaposlenih v zvezi s pripravo letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem občine.
- Poročanje občinskemu svetu o sklenitvi poslov.
- Predstavitev prakse.
- Obdobni pregledi in nadzor pristojnega organa.
- Sprejem internih navodil o usklajenem razpolaganju z zemljišči, ažuriranje poslovnih knjig.
- Nadzor izvaja občinski svet, ki tudi potrdi vsak najem ali prodajo.
- Napotitev javnih uslužbencev, ki pokrivajo to področje, na seminarje.
- Izboljšanje komunikacije med pristojnimi službami.
- Nadgradnja baze evidenc občinskega premoženja.
- Župan pred podpisom neposredne pogodbe preverja, ali je bila objavljena namera na spletni strani občine.
- Oblikovanje seznama (enotnega) premoženja, ki se oddaja v najem in ki ga občina najema zaradi vključitve v letni načrt oddaje v najem/najemanja stvarnega premoženja.
- Izdelava evidence in analize urejenosti zemljiško knjižnega stanja občinskih javnih cest ter ostalega nepremičnega premoženja.
- Pripraviti smernice oz. načrt ureditve premoženja. Nadgradnja baze evidenc občinskega premoženja.
- Upoštevanje zakona o stvarnem premoženju občine, sprejem letnega načrta z razpolaganjem premoženja.

PRILOGA 9: PREDVIDENI UKREPI OBČIN ZA OMEJITEV TVEGANJ V POVEZAVI Z NEGOSPODARNO RABO FINANČNIH IN DRUGIH SREDSTEV OBČINE

- Stalen nadzor nad porabo javnih sredstev.
- Ravnanje v skladu z veljavno zakonodajo.
- Redni letni nadzor.
- Interno izobraževanje zaposlenih na oddelku za družbene dejavnosti.
- Uvedba (najmanj) dveh podpisnikov pred izplačilom računa.
- Občina skrbi za dodatno usposabljanje zaposlenih, zlasti z udeležbo na seminarjih, posvetih in sestankih ter s sprotnim seznanjanjem z ugotovitvami nadzornega odbora občine, ugotovitvami v revizijskih postopkih, postopkih notranjih kontrol in revizij računskega sodišča.
- Pridobitev strokovnih mnenj pred uvedbo investicij oz. uvedbo nadstandardnih programov, potrditev finančnega plana, oddaja in pregled letnih poročil, interni in eksterni nadzor.
- Sprejet Pravilnik o dodeljevanju sredstev športnim, kulturnim in humanitarnim društvom.
- V izogib dvojnemu financiranju morajo društva ob prijavi na razpis priložiti podpisano izjavo zakonitega zastopnika, da v letu dodelitve sredstev za isti namen niso prejeli dodatnih sredstev iz občinskega proračuna.
- Z javnimi zavodi se sklepajo ustrezne pogodbe, ki opredeljujejo višino in način dodelitve sredstev.
- Razmejitev nalog odobravanja.
- Poročanje občinskemu svetu
- Redne nadzore poslovanja opravlja Nadzorni odbor.
- Posodobiti register finančnih tveganj.
- Redno preverjanje javnih naročil posrednega proračunskega uporabnika s strani zaposlenih in Nadzornega odbora.
- Pridobitev predlogov zaposlenih za izboljšanje postopkov prevzemanja obveznosti in sklepanja pogodb.
- Vzpostaviti poslovno informatiko med finančnim in pravnim področjem.
- Izogibanje združevanju funkcij načrtovanja in izvedbe v eni osebi, v primeru, da do tega vseeno pride, pa pri izvedbi zagotoviti izločitev osebe, ki je prvotno bila v funkciji načrtovanja.
- Opozarjanje in obveščanje glede upoštevanja predpisov - tako npr. obveščanje občinskih svetnikov o gospodarni in namenski rabi reprezentančnih sredstev.
- Neposredni nadzor nad porabo sredstev s pregledom računov, poročil ipd.
- Občasno notranje revidiranje
- Zagotoviti transparentnost postopkov ravnanja z javnimi sredstvi in omogočiti sledljivost dokumentov o ravnanju z javnimi sredstvi.
- Porabo PPU spremljamo na podlagi sklenjenih pogodb o sofinanciranju, na podlagi katerih nam posredujejo letna poročila, poslovna poročila in kadrovski načrt.
- Izdelava systemskega navodila o postopku priprave in sprejema odloka o občinskem proračunu.