



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA



OCENA SISTEMOV INTEGRITETE LOKALNIH SKUPNOSTI

Občina Dornava in mestna občina
Velenje

Transparency International je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, podjetji in nevladnimi organizacijami, njen namen pa je razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je partner te organizacije. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to.

OCENA SISTEMOV INTEGRITETE LOKALNIH SKUPNOSTI

Občina Dornava in mestna občina Velenje

Založnik in izdajatelj: Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Raziskovalec in avtor poročila: Martin Marzidovšek

Avtor poglavja Situacijska analiza: mag. Bećir Kečanović

Projektna in raziskovalna asistenta TI Slovenia: Vid Tomić, Žiga Čepe

Pregled in nadzor kakovosti: Vid Doria, Sebastijan Peterka, člani posvetovalne skupine

Gradivo je lektorirano.

© 2016 Transparency International Slovenia - Društvo Integriteta

Vse pravice pridržane.

Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov, vsebovanih v tem poročilu. Kljub temu Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta ne more sprejeti odgovornosti za posledice njegove uporabe v druge namene ali v okviru drugega konteksta. Priporočila za oblikovanje politik odražajo mnenja Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta in ne predstavljajo stališča tistih, ki so navedeni, citirani ali intervjuvani, razen če je to posebej navedeno.

Supported (in part) by a grant from the Foundation Open Society Institute in cooperation with the Think Tank Fund of the Open Society Foundations.

1. UVOD	7
2. POVZETEK	9
OCENA LIS: AKTERJI IN FUNKCIJE	9
KLJUČNE UGOTOVITVE	11
1. AKTERJI	11
2. FUNKCIJE NADZORA IN ODGOVORNOSTI	12
KLJUČNA PRIPOROČILA	13
1. AKTERJI	13
2. FUNKCIJE NADZORA IN ODGOVORNOSTI	14
3. OCENA LOKALNEGA SISTEMA INTEGRITETE	16
NAMEN	16
METODOLOGIJA	17
1. KLJUČNI AKTERJI V LOKALNI OBLASTI	17
2. FUNKCIJE NADZORA IN ODGOVORNOSTI	18
POSVETOVALNI PRISTOP IN VALIDACIJA UGOTOVITEV	20
4. SITUACIJSKA ANALIZA	22
5. OCENA LOKALNEGA SISTEMA INTEGRITETE	28
OBČINA DORNAVA	28
KLJUČNI AKTERJI LOKALNE OBLASTI	28
1. OBČINSKI SVET	28
2. ŽUPAN	34
3. OBČINSKA UPRAVA	40
4. LOKALNE POLITIČNE STRANKE	47
FUNKCIJE ZA NADZOR IN ODGOVORNOST	50
5. RAVNANJE S PRITOŽBAMI	50
6. REVIZIJE	52
7. NADZOR NAD LOKALNO OBLASTJO	54
8. PREISKOVANJE IN RAZKRIVANJE KORUPCIJE	57
9. PROTİKORUPCIJSKO DELOVANJE IN OZAVEŠČANJE	58
10. DRUŽBENA ODGOVORNOST	60
MESTNA OBČINA VELENJE	61
KLJUČNI AKTERJI LOKALNE OBLASTI	61
1. OBČINSKI SVET	61
2. ŽUPAN	67

3. OBČINSKA UPRAVA	73
4. LOKALNE POLITIČNE STRANKE	80
FUNKCIJE ZA NADZOR IN ODGOVORNOST	84
5. RAVNANJE S PRITOŽBAMI	84
6. REVIZIJE	85
7. NADZOR NAD LOKALNO OBLASTJO	88
8. PREISKOVANJE IN RAZKRIVANJE KORUPCIJE	90
9. PROTİKORUPCIJSKO DELOVANJE IN OZAVEŠČANJE	92
10. DRUŽBENA ODGOVORNOST	94

Zahvala

Transparency International Slovenia se zahvaljuje vsem, ki so sodelovali v raziskavi ali pripomogli k nastanku tega poročila. Posebna zahvala gre predstavnikom Občine Dornava in Mestne občine Velenje ter ostalim intervjuvancem za pripravljenost na sodelovanje v tej raziskavi.

Posvetovalna skupina:

- **dr. Albin Igličar**, profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
- **dr. Franc Grad**, nekdanji ustavni sodnik in profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
- **dr. Mirko Pečarič**, profesor na Fakulteti za upravo, Univerza v Ljubljani
- **Katja Mihelič Sušnik**, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije
- **Ivanka Ogrinec**, višja svetovalka za premoženjsko-pravne in splošne zadeve, Občina Kamnik
- **dr. Vilma Milunovič**, vodja urada za finance in računovodstvo, Mestna občina Koper
- **mag. Jurij Mezek**, sekretar, Ministrstvo za javno upravo RS
- **Natalija Drnovšek**, sekretarka, Ministrstvo za javno upravo RS
- **mag. Mojca Planinšek**, vrhovna državna revizorka, Računsko sodišče Republike Slovenije
- **mag. Bečir Kečanović**, Inštitut za razvoj vključujoče družbe - IRVD
- **Ana Prosen**, univ. dipl. pravnica
- **Janez Tekavc**, župan Občine Dol pri Ljubljani
- **Petra Zemljič**, novinarka Večera

Občina Dornava:

- Rajko Janžekovič, župan
- Viljem Mar, direktor občinske uprave
- Janez Horvat, podžupan, svetnik in predsednik odbora za javne finance
- Martina Horvat, predsednica nadzornega odbora
- David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije
- Franc Šuen, svetnik in predsednik sveta za preventivo in vzgojo v cestnem prometu
- Branko Ciglar, član vaškega odbora Občine Dornava

Mestna občina Velenje:

- mag. Iztok Mori, direktor občinske uprave
- Anton Žove, predsednik nadzornega odbora

- Petra Cerjak, skrbnica načrta integritete
- Amra Kadrič, vodja Urada za javne finance in splošne zadeve
- Suzana Kavaš, svetnica in vodja svetniške skupine SDS
- Saša Koprivec, svetnica in vodja svetniške skupine SMC
- Vid Glinšek, svetnik
- Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje
- Rok Bezljaj, predsednik območne obrtno-podjetniške zbornice Velenje
- Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA

Ostali:

- mag. Jorg Kristijan Petrovič, prvi namestnik predsednika, član senata, Računsko sodišče RS
- Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije
- Janez Tekavc, župan Občine Dol pri Ljubljani

1. Uvod

Ustrezno delujoč lokalni sistem integritete (LIS) je osnova za trajnostno naravnano in učinkovito preprečevanje korupcije v lokalni samoupravi. Zadostna raven integritete lokalnih akterjev in omejevanje tveganj za korupcijo na lokalni ravni z ustreznimi nadzornimi institucijami pomembno prispevata h kakovostnemu izvrševanju poslanstva lokalne samouprave: zadovoljevanju vsakodnevnih potreb in interesov svojih prebivalcev z učinkovitimi in odgovornimi javnimi službami.

LIS sestoji iz lokalnih funkcionarjev (župan, občinski svet, uprava itd.) in uslužbencev ter institucij, ki skrbijo za njihov nadzor in odgovornost (državni organi, mediji, nevladni sektor ipd.). Koncept LIS je nastal v okviru gibanja Transparency International (TI), orodje za oceno LIS pa je bilo objavljeno leta 2014.¹ Člani mreže TI v Evropi, Afriki in Južni Ameriki so predhodno že izvajali pilotne raziskave konec leta 2013. Orodje LIS temelji na podobnem pristopu kot Nacionalni sistem integritete (NIS), ki ga je prav tako razvil TI, v Sloveniji pa je bila raziskava izvedena v letu 2012.² Metodologija LIS podobno kot NIS zbira veljavne podatke in informacije o delovanju lokalne oblasti, akterjev in protikorupcijskih institucij, kar združuje s posvetovalnim pristopom, ki vključuje različne deležnike. Na ta način celostno

preverja večino dejavnikov, ki vplivajo na korupcijska tveganja na lokalni ravni.

TI Slovenia je s to raziskavo želel oceniti obstoj in učinkovitost postopkov ter mehanizmov za krepitev transparentnosti, odgovornosti in integritete v slovenskih občinah. Opozoriti želi na pomanjkljivosti v dveh raziskanih občinskih LIS ter spodbuditi deležnike in državno oblast, da se izoblikujejo ukrepi in akcijski načrt za krepitev lokalne integritete v Sloveniji, kar bo pripomoglo k bolj pregledni, učinkovitejši in pravičnejši družbi.

V Sloveniji je kar 212 občin, od tega 11 mestnih, kar je glede na velikost ozemlja in število prebivalcev precej. Več kot polovica občin v RS ima manj kot 5000 prebivalcev, kar je v nasprotju z zakonsko opredelitvijo občine.³ Raziskava ni nameravala zajeti reprezentativnega vzorca vseh občin v RS. Osnovi namen metodologije LIS namreč ni primerjava stanja integritete med vsemi občinami v državi, temveč poglobljena analiza posameznih občin. Zato sta bili v raziskavo vključeni dve občini z določenimi tipskimi značilnostmi glede na vse občine v Sloveniji: ena manjša občina z manj kot 3000 prebivalci iz pretežno ruralnega okolja – Občino Dornava – in srednje velika mestna občina z urbanim značajem – Mestna občina Velenje (MOV).

¹ Transparency International. 2014. *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Dostopno prek: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_integrity_system_assessment_toolkit (9. 5. 2016).

² Habič, Simona, ur. 2012. *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji*. Trzin: Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta.

³ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

Analiza in ugotovitve v tem priporočilu so osredotočene na Občino Dornava in MOV, v katerih sta raziskavi tudi potekali. Ne glede na to so izsledki in priporočila relevantna za razumevanje izzivov LIS tudi v ostalih lokalnih skupnostih v Sloveniji, ki se soočajo s podobnimi težavami pri krepitvi javne etike, preprečevanju korupcije in zlorabah javne oblasti. V tem pogledu je raziskava informativna in poučna tudi za predstavnike drugih slovenskih občin, državnih institucij in civilne družbe: za izvoljene funkcionarje in zaposlene v občinah, predstavnike ministrstev in drugih državnih organov, državne in lokalne medije, nevladne organizacije ter širšo civilno družbo. Kljub omejenemu obsegu raziskave ta prinaša nekatera pomembna spoznanja o LIS v Sloveniji ter vsebuje izhodišča za nadaljnje raziskovanje LIS.

Ocena LIS se tako postavlja ob bok raziskavam, ki so že obravnavale državni sistem integritete⁴ ali analizirale stanje lokalne samouprave v Sloveniji nasploh⁵ in tako opozorile na ključne sistemske izzive za boj proti korupciji in tveganja, s katerimi se sooča lokalna samouprava pri nas. Osrednji namen

ocene LIS sicer ni bil prepoznavanje celotnega obsega korupcijskih tveganj v slovenski lokalni samoupravi, saj je to že bilo zadovoljivo opravljeno drugje.⁶ Glavni cilj te raziskave je namreč analiza delovanja akterjev in funkcij nadzora v LIS ter njihova vloga v boju proti korupciji na lokalni ravni, kar v tej obliki v slovenskem prostoru še ni bilo izvedeno.

Poročilo je aktualno tudi z vidika snovanja strategije razvoja lokalne samouprave v Sloveniji, ki jo je spomladi 2015 začelo pripravljati Ministrstvo za javno upravo na podlagi vladnih predlogov ter javnih razprav.⁷ Gre za pomemben strokovno političen razmislek, ki ga v tem obsegu ni bilo vse od uvedbe reform slovenske lokalne samouprave leta 1993. V tem kontekstu želi raziskava opozoriti na potrebe po protikorupcijskih smernicah in konkretnih ukrepih, ki bi zviševali raven integritete v slovenski lokalni samoupravi. Poročilo v ta namen tudi podaja ustrezna priporočila za izboljšave, ki so jih pripravili raziskovalci v sodelovanju s strokovnjaki iz posvetovalne skupine.

⁴ Habič, Simona, ur. 2012. *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji*. Trzin: Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta.

⁵ Na primer: Računsko sodišče RS. 2012. *Revizijsko poročilo: Ureditev področja občin*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf//KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf//KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf) (1. 6. 2016); in Ministrstvo za javno upravo RS. 2015. *Poročilo o izvedbi nadzora zakonitosti občinskih predpisov v letu 2015*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlisrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/aktualno-ls/Porocilo_strok-nadzor-obc_2015_240316.docx (1. 6. 2016).

⁶ Na primer: Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in*

tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj> (12. 5. 2016); in Komisija za preprečevanje korupcije. 2013. *Poročilo sistemskega nadzora v občini Kamnik*.

⁷ Ministrstvo za javno upravo. 2015. *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlisrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/aktualno-ls/strat-ls-JR-12_2015/BESEDILO-javna_razprava_25_11_2105.pdf (12. 4. 2016).

2. Povzetek

OCENA LIS: AKTERJI IN FUNKCIJE

Spodnja pregledna tabela predstavlja ocene akterjev ter funkcij nadzorna in odgovornosti, ki tvorijo lokalni sistem integritete (LIS) v Občini Dornava in Mestni občini Velenje (MOV). Ocene so podane na podlagi petstopenjske lestvice, pri čemer je ocena 1 (rdeče) najnižja, ocena 5 (temno zelena) pa najvišja možna ocena:



Celotna metodologija je podrobneje razložena v tretjem poglavju poročila.

Občina Dornava

<u>Akter</u>	Zmogljivost	Vloga v LIS	Notranje upravljanje
Občinski svet	3	3	2
Župan	4	3	2
Občinska uprava	4	3	3
Lokalne politične stranke	4	2	3

<u>Funkcije</u>	Zmogljivost	Učinkovitost
Ravnanje s pritožbami	3	3
Revizije	3	2
Centraliziran nadzor nad lokalno oblastjo	2	3
Preiskovanje in razkrivanje korupcije	2	2
Protikorupcijsko delovanje in ozaveščanje	2	2
Družbena odgovornost ⁸	1	1

⁸ V okviru te raziskave pojem družbene odgovornosti obsega predvsem delovanje in spodbujanje občine na področju vzpostavljanja integritete, transparentnosti in odgovornosti z namenom preprečevanja korupcije.

Mestna občina Velenje

<u>Akter</u>	Zmogljivost	Vloga v LIS	Notranje upravljanje
Občinski svet	4	3	2
Župan	4	3	3
Občinska uprava	4	3	3
Lokalne politične stranke	4	3	3

<u>Funkcije</u>	Zmogljivost	Učinkovitost
Ravnanje s pritožbami	3	3
Revizije	3	2
Centraliziran nadzor nad lokalno oblastjo	3	3
Preiskovanje in razkrivanje korupcije	2	2
Protikorupcijsko delovanje in ozaveščanje	2	2
Družbena odgovornost	2	1

KLJUČNE UGOTOVITVE

Ključne ugotovitve ocene lokalnega sistema integritete (LIS) izhajajo iz podatkov, pridobljenih z različnimi metodami, ki so opredeljene v tretjem poglavju. Ugotovitve se nanašajo predvsem na LIS v Občini Dornava in MOV, vendar je večina relevantnih tudi za druge lokalne skupnosti v Sloveniji. Ugotovitve so zato podane v splošni obliki, kljub temu da ne izvirajo iz analize primerne reprezentativnega vzorca vseh občin v Sloveniji.

1 Akterji

- a. Pri preprečevanju korupcije so občine usmerjene predvsem v formalne ukrepe (sprejemanje pravilnikov, načrtov integritete ipd.), ki pa se v praksi ne izvajajo. Zahtevam zakonodaje, internih pravilnikov in smernic je pogosto pravno-formalno zadoščeno, v praksi pa njihov namen ni dosežen.
- b. Kažeta se pomanjkanje odgovornosti občinskih svetnikov in tudi županov do prebivalcev občine ter nezadostno predstavljanje interesov občanov v občinskem svetu.
- c. Župani imajo (pre)veliko moč pri razporejanju sredstev proračuna, sploh takšnih, ki so pod pragom obveznih določb o javnih naročilih. Občinski svetniki navadno le potrjujejo temeljne dokumente, povezane s porabo javnega denarja.
- d. Župan in občinska uprava sta izpostavljena velikemu korupcijskemu tveganju predvsem na področju zaposlovanja lokalnih javnih uslužbencev in na področju javnih naročil. Ni vzpostavljenih zadostnih ukrepov za zmanjšanje teh tveganj.
- e. Predstavniška demokracija na lokalni ravni je zaradi premajhne vključenosti in participacije civilne družbe (občanov) v lokalne politične zadeve zgolj formalna, kar spodkopava legitimnost lokalne politične oblasti. Občine si ne prizadevajo dovolj za aktivno spodbujanje in sprejemanje kar se da širokega nabora mnenj in vprašanj od lokalnega prebivalstva.
- f. Župani in občinske uprave ne spodbujajo boja proti korupciji v lokalni civilni družbi. Na lokalni ravni ni nevladnih organizacij, ki bi se ukvarjale z bojem proti korupciji, vladavino prava ali aktivnim državljanstvom. Javnost ne pozna dovolj dobro mehanizmov za prijavo v primeru zaznav sumov korupcije.
- g. Občine ne ščitijo dovolj prijaviteljev korupcije, saj nimajo razvitih zadostnih mehanizmov za njihovo zaščito.
- h. Občine svojih zaposlenih ne spodbujajo dovolj k večjemu poznavanju področij integritete, odgovornosti, transparentnosti, nasprotja interesov in lobiranja. Opazno je slabo poznavanje določil ZIntPK ter največjih korupcijskih tveganj in ukrepov.

- i. Transparentnosti delovanja občin ni namenjeno dovolj pozornosti, saj so med drugim spletne strani pomanjkljive, prenizka je tudi transparentnost občinskega lastništva v pravnih osebah ter pomanjkanje funkcionalne transparentnosti proračunov, ki bi jih lahko občani razumeli.
- j. Področje financiranja političnih strank in volilnih kampanj na lokalni ravni je nezadovoljivo urejeno, tako zaradi zakonskih pomanjkljivosti kot tudi zaradi nezadostnega nadzora nad izvajanjem določil v praksi.
- k. Poročanja o lobističnih stikih v občinah praktično ni, kar ne odraža dejanskega lobiranja v praksi.

2 Funkcije nadzora in odgovornosti

- a. Pomanjkljiv notranji in nezadosten zunanji nadzor nad občinami. Nadzorni odbor ima v občini ključno vlogo sprotnega nadzora nad porabo občinskih sredstev, a pogosto nima dovolj strokovnih članov in ne deluje dovolj kakovostno. Prav tako je vprašljiva njegova neodvisnost. Ta problematika je toliko večja v manjših občinah. Objektivnost »neodvisnih« revizorjev, ki jih najemajo občine, ni zagotovljena.
- b. Občinskih medijev, ki bi se ukvarjali z odkrivanjem nepravilnosti ali drugimi oblikami kritičnega poročanja, ni. Pri obstoječih lokalnih medijih sta vprašljivi njihova sposobnost odkrivanja korupcije in neodvisnost poročanja, saj so pogosto večinsko financirani od občin ali so kar v njihovi lasti.
- c. Načrt integritete je v občinah razumljen kot zakonska obveznost in formalnost, v katerih pa občine vidijo malo koristi ali se jim celo zdi nepotrebna. Posledično načrt integritete v občinah ne služi svojemu namenu in se ne izvaja.
- d. Obstoječa izobraževanja KPK in MJU, namenjena lokalnim funkcionarjem in zaposlenim na občinah, ne zadoščajo, da bi se zavest o integriteti v lokalnih skupnostih ustrezno dvigovala. V primeru KPK je opazno, da v izobraževanja premalo vključuje župane, svetnike in višje občinske uradnike.
- e. Inšpekcijske službe in Računsko sodišče RS ne izvajajo dovolj učinkovitega nadzora nad lokalnimi političnimi strankami in organizatorji volilnih kampanj. Razlogi za to so tudi nezadostne zmogljivosti za učinkovit nadzor nad lokalnimi političnimi strankami ter poslovanje prevelikega števila občin v RS.
- f. Občine naj posvetijo več pozornosti omogočanju brezplačnega dostopa do podatkov o delovanju občine, predvsem na spletnih straneh občin. Pri tem naj sledijo mednarodnim standardom transparentnosti. Hkrati naj proaktivno zagotavljajo dostop do baz podatkov za ponovno uporabo v strojno berljivih oblikah.

KLJUČNA PRIPOROČILA

Ugotovitve raziskave LIS na Občini Dornava in MOV tvorijo osnovo za priporočila, ki naj bi pomagala izboljšati lokalni sistem integritete tako v omenjenih dveh občinah kot tudi v drugih samoupravnih lokalnih skupnostih v Sloveniji. Raziskovalci so ob podpori članov posvetovalne skupine oblikovali naslednja priporočila.

1 Akterji

- a. Župani, občinski svetniki, občinska uprava, lokalne politične stranke in ostali akterji LIS morajo prevzeti dejavnejšo vlogo pri krepitevi sistema notranjih in zunanjih kontrol, vključno s sodobnimi sistemskimi orodji za obvladovanje tveganj, kot je v osnovi zamišljen tudi načrt integritete.
- b. Vsi akterji in nadzorne funkcije znotraj LIS morajo prevzeti odgovornost za učinkovito odkrivanje in procesiranje korupcije ter drugih odklonskih ravnanj.
- c. Občine in državne institucije naj spodbujajo večjo participacijo lokalne civilne družbe (občanov) pri lokalnih političnih zadevah. Povečati je treba tudi ozaveščenost občanov glede mehanizmov za pritožbe o zaznanih sumih korupcije. Občine morajo poskrbeti za vzpostavitev notranjih mehanizmov za varno prijavo in boljšo zaščito prijaviteljev sumov korupcije.
- d. Občine naj bolj spodbujajo protikorupcijska delovanja in dajo na voljo sredstva za delovanje lokalnih oz. regionalnih nevladnih organizacij, ki bi se zavemale za osveščanje javnosti o korupciji in tudi same prispevale k boju proti korupciji na lokalni ravni.
- e. Občinski svet mora zagotoviti strokovno sestavo nadzornega odbora ter zagotoviti njegovo neodvisnost.
- f. Občinski svet naj ob obravnavi predloga splošnih pravnih aktov (odlokov) dobi na vpogled tudi seznam vseh oseb, ki so sodelovale pri njihovi pripravi oziroma oblikovanju (t. i. zakonodajna sled). Za tak seznam naj bosta odgovorna tako župan kot tudi predlagatelj akta. To zahtevo naj vsebuje Poslovnik občinskega sveta, morda pa tudi načrt integritete.
- g. Župan in občinska uprava morata sprejeti ustrezne ukrepe, ki bodo učinkoviteje preprečevali korupcijo na področju zaposlovanja, javnih naročil ter prostorskega načrtovanja ter tako ustrezno naslavljali tudi problematiko nasprotja interesov.
- h. Potrebno je zagotoviti dosledno spoštovanje zakonodaje s področja prijavljanja lobističnih stikov.

2 Funkcije nadzora in odgovornosti

- a. Država naj s sistemskimi rešitvami ustvarja pogoje za večjo aktivnost in neodvisnost lokalnih in regionalnih medijev z namenom razvoja te pomembne nadzorne funkcije predvsem v manjših občinah.
- b. Nadzorni organi, zlasti KPK, naj pri aktivnostih za krepitev javne etike in integritete ter preprečevanja korupcije in drugih odklonskih ravnanj že na sistemski ravni upoštevajo posebnosti lokalne samouprave, kot so ustavni položaj lokalnih skupnosti ter pooblastila lokalnih organov oblasti, in v povezavi s tem dosledno uveljavljajo tudi njihovo odgovornost za spoštovanje protikorupcijske vloge države v lokalnem okolju.
- c. KPK, MJU in druge državne institucije, ki izvajajo nadzor nad lokalno samoupravo, naj delujejo preventivno, tako da bolj intenzivno preverjajo, v kolikšni meri svetniki, javni uslužbenci, predvsem pa župani, svoje naloge opravljajo zakonito, ter v kolikšni meri delujejo odgovorno, transparentno in z visoko stopnjo integritete. Ob zaznavi nizke stopnje poznavanja ZintPK in protikorupcijskih ukrepov pri predstavnikih občin naj ponudijo občini podporo (npr. izobraževanja) z namenom zmanjševanja korupcijskih tveganj. To je še posebej pomembno pri manjših občinah in tam, kjer izobrazbena struktura izvoljenih lokalnih funkcionarjev in javnih uslužbencev ne omogoča ustreznega delovanja organov lokalne oblasti.
- d. KPK naj kakovostneje spremlja dejansko izvajanje načrtov integritete ter vzpostavi večjo merljivost rezultatov na področju izboljševanja integritete funkcionarjev in zaposlenih na občini.
- e. Država in lokalna samouprava naj osmislita dejavno politiko in strategijo skupnega nastopanja, da se premostijo vrzeli in obvladajo strateška tveganja v razmerjih med organi lokalne skupnosti in resorji oz. ministrstvi po posameznih področjih.
- f. Država naj poveča zmogljivosti Računskega sodišča RS za učinkovitejši nadzor nad rednim poslovanjem lokalnih skupnosti in političnih strank tudi izven obdobja volilnih kampanj.
- g. Vlada in Državni zbor morata sprejeti zakonodajne spremembe, ki bodo zagotovile večjo odgovornost in sankcije za predstavnike lokalne oblasti.
- h. Vlada, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za javno upravo naj dopolnijo zakonodajo glede financiranja političnih strank in volilnih kampanj v skladu z mednarodnimi standardi, zlasti glede nujne sprotne transparentnosti, celostnega nadzora in učinkovitega sankcioniranja.
- i. Vsi lokalni javni uslužbenci in funkcionarji naj spoštujejo zakonsko dolžnost in poročajo o vsakem lobističnem stiku, kar bo preprečilo nezakonito lobiranje in omogočilo nadzor nad zunanjimi vplivi.

- j. Občine naj ustvarijo celotno zakonodajno sled kot prilogo k vsakemu predlogu predpisa oziroma splošnega akta, ki mora biti tudi elektronsko dostopna.

- k. Predhodno usklajen, celosten in sistematično urejen normativni okvir naj poleg ustavnih in zakonskih norm obsega tudi obvezno normativno etiko: poleg kodeksov etičnega ravnanja še vse ostale elemente etične infrastrukture, tako kot na to opozarjajo mednarodni standardi (npr. Sveta Evrope, OECD ipd.) o prenosu znanja, izobraževanju in usposabljanju javnih funkcionarjev in uradnikov za zakonito in moralno etično odgovorno delovanje, upoštevajoč notranji in zunanji kontekst ter ob pomoči sodobnih sistemskih orodij.

3. Ocena lokalnega sistema integritete

Od zgodnjih osemdesetih let prejšnjega stoletja je opazen trend prenosa moči s centralne na lokalno oblast v obliki t. i. decentralizacije, ki naj bi omogočala, da se javne zadeve uresničujejo čim bližje državljanom. Tudi v Sloveniji sta bili po osamosvojitvi z ustavo določeni občina in pokrajina, vendar so se do danes ustanovljale le občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Te so tako postale glavne vršilke lokalne oblasti z avtonomno močjo za izvrševanje, nadzor in odločanje glede lokalnih zadev, kot določajo Ustava Republike Slovenije, Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in drugi področni zakoni.

Za enkrat še ni enotnega mnenja ali decentralizacija privede do več korupcije v primerjavi s centralizirano oblastjo. Kakor koli, realnost kaže, da je korupcija problem, ki je prisoten na vseh ravneh oblasti, lokalna raven pa je vse prej kot izjema. Tako izvoljene kot imenovane uradne osebe si morajo prizadevati ločiti javne dolžnosti od zasebnih interesov.

Na lokalni ravni je to še toliko težje, saj so družinske, prijateljske in poslovne vezi, v lokalnem okolju pogostejše kot na državni ravni, te pa lahko vplivajo na odločanje in nepristransko opravljanje nalog uradnih oseb. Poleg tega so pogosto plače uradnih oseb na lokalni ravni nižje v primerjavi s tistimi, ki delajo na državni ravni. Svoj delež prispevajo

tudi nedelujoče in neobstoječe institucije, ki bi morale zagotavljati odgovornost in integriteto uradnih oseb v lokalnem javnem sektorju.⁹

Kot je pokazala Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah, ki jo je izvedel KPK konec leta 2015, so izvajanje javnih naročil in javnih razpisov, neizogibanje nasprotju interesov, neupoštevanje omejitev poslovanja, neprijavljanje lobističnih stikov ter neustrezno upravljanje z nepremičninami in drugim premoženjem najpogostejša korupcijska tveganja in tveganja za kršitev integritete v slovenskih občinah.¹⁰

Delujoč lokalni sistem integritete (LIS) ima pomembno vlogo pri odpravljanju in zmanjševanju teh tveganj v lokalnih skupnostih. Tipičen LIS sestavljajo ključni akterji, ki so del sestave in organizacije lokalne oblasti, denimo: občinski ali mestni svet, župan, občinska uprava, lokalne politične stranke in civilna družba. LIS zajema tudi nabor funkcij za nadzor in odgovornost, ki morajo biti izvajane, da je LIS lahko učinkovit. Te funkcije zajemajo rokovanje s pritožbami, revizije lokalne oblasti, nadzor lokalne oblasti, raziskovanje in odkrivanje korupcije, ozaveščanje in izobraževanje javnosti ter družbena odgovornost.¹¹

⁹ Habič, Simona, ur. 2012. *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji*. Trzin: Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta.

¹⁰ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tvegan> (12. 5. 2016).

¹¹ V okviru te raziskave pojem družbene odgovornosti zaobjema predvsem delovanje in spodbujane občine na področjih vzpostavljanja

Z uporabo orodja LIS je možno oceniti notranje upravljanje in zmožnosti vsakega akterja v lokalni oblasti ter njihovo vlogo v zagotavljanju integritete v celotnem sistemu. Ocenjuje tudi zmožljivost za delovanje in učinkovitost vsake izmed funkcij za nadzor in odgovornost.

Ocena LIS kombinira zbiranje veljavnih dokazov o delovanju lokalne oblasti, akterjev in institucij za preprečevanje korupcije s posvetovalnim pristopom, kjer se v raziskovanje, zagovorništvo in načrtovanje projekta vpleta ključne deležnike. Ocena tudi gradi na izvedeni raziskavi Nacionalnega sistema integritete¹², ki jo je 2012 opravil Transparency International Slovenia.

NAMEN

Glavni namen ocene LIS so:

- a. ocena obstoja in učinkovitosti postopkov in mehanizmov za spodbujanje transparentnosti, odgovornosti in integritete z namenom preprečevanja korupcije na lokalni ravni,
- b. izdelava priporočil za reforme,
- c. ustvariti temelje za akcijski načrt za krepitev integritete na lokalni ravni v sodelovanju s ključnimi deležniki.

METODOLOGIJA

Ocena LIS je bila opravljena na dveh občinah. V vsaki izmed analiziranih lokalnih skupnosti se je ocenjevalo dve komponenti, in sicer: (1) ključne akterje lokalne oblasti; in (2) funkcije nadzora in odgovornosti.

1. Ključni akterji v lokalni oblasti

Ocena LIS se osredotoča na štiri ključne akterje lokalne oblasti, ki so prisotni v vseh občinah v Sloveniji. Za vsakega od akterjev ocena pokriva tri dimenzije:

- *zmožljivost* za delovanje (z zakonodajo zagotovljeni viri in sredstva za učinkovito delovanje in upravljanje svojih pristojnosti: finančni, človeški, materialni),
- *vloga* pri celotni integriteti sistema lokalnega upravljanja (koliko akter prispeva k integriteti samoupravne lokalne skupnosti),
- celostno *notranje upravljanje* z vidika integritete, transparentnosti in odgovornosti (predpisi o notranjem upravljanju in dejansko delovanje; kako se zagotavljajo transparentnost, odgovorno delovanje in visoka stopnja integritete, ki prepričujejo možnosti nastanka korupcije).

integritete, transparentnosti, odgovornosti z namenom preprečevanja korupcije.

¹² Habič, Simona, ur. 2012. *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji*. Trzin: Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta.

Akter	Zmogljivost	Vloga v LIS	Notranje upravljanje		
			Transparentnost	Odgovornost	Integriteta
Občinski svet					
Župan					
Občinska uprava					
Lokalne politične stranke					

2. Funkcije nadzora in odgovornosti

Ob ključnih akterjih ocena zajema tudi šest ključnih funkcij nadzora in odgovornosti, ki jih v Sloveniji izvajajo različne lokalne, regionalne ali državne institucije (npr. KPK, Računsko sodišče Republike Slovenije (RS), pristojna ministrstva, policija, tožilstvo, mediji itd.). Za vsako od teh funkcij ocena zajema dve dimenziji:

- *zmogljivost*, da to funkcijo izvajajo lokalne ali državne institucije (zadostnost zagotovljenih virov in sredstev za učinkovito delovanje in opravljanje svojih pristojnosti: finančni, človeški, materialni),
- *učinkovitost* določene funkcije (npr. kako učinkovito se določena funkcija dejansko izvaja v praksi).

Funkcije	Zmogljivost	Učinkovitost
Ravnanje s prijavi		
Revizije		
Centraliziran nadzor nad lokalno oblastjo		
Preiskovanje in razkrivanje korupcije		
Protikorupcijsko delovanje in ozaveščanje		
Družbena odgovornost		

Tako za akterje kot funkcije je vsaka dimenzija sestavljena iz več kazalnikov, ki so vsak zase ovrednoteni

kvalitativno in ocenjeni z uporabo petstopenjske temperaturne lestvice (1/rdeča – zelo šibko; 2/oranžna –

šibko; 3/rumena – zmerno; 4/močno – svetlo zelena; 5/temno zeleno – zelo močno). Kazalniki pokrivajo elemente tako pravnega okvirja (zakonodaja) kot tudi dejansko izvajanje (praksa).

Spodnji primer je eden od uporabljenih kazalnikov za oceno župana v okviru Ocene LIS:

Akter	Župan	
Dimenzija	Upravljanje (transparentnost)	
Številka kazalnika	2.6	
Ime kazalnika	Transparentnost proračuna	
Vprašanja kazalnika	<p>Do katere mere župan predstavi jasen in dostopen proračun?</p> <p>Ali obstaja zakonodajni okvir ali drugi predpisi, ki zavezujejo lokalno oblast k transparentnemu proračunu, ki je razumljiv občanom in svetnikom? Ali obstajajo jasne smernice in/ali oblike kako predstaviti podatke o proračunu? Do katere mere je v praksi proračun dostopen in lahko razumljiv za svetnike in občane?</p>	
Zelo močno	5	Župan mora predstaviti transparenten letni proračun, ki je dostopen in razumljiv v praksi.
Močno	4	Župan mora predstaviti transparenten letni proračun, ki je zgolj delno dostopen in/ali zgolj delno razumljiv v praksi.
Zmerno	3	Župan mora predstaviti transparenten letni proračun, vendar je proračun težko dostopen v praksi in/ali težko razumljiv.
Šibko	2	Župan ne rabi predstaviti letnega proračuna in proračun je nedostopen ali dostopen samo svetnikom.
Zelo šibko	1	Župan ne rabi predstaviti letnega proračuna in proračun je nedostopen.

Izvirna metodologija za oceno LIS, ki jo je razvil sekretariat Transparency International, obsega 56 kazalnikov. Za oceno LIS v Občini Dornava in Mestni občini Velenje se je uporabilo na

slovenski kontekst prilagojenih 43 kazalnikov. Kazalniki za akterje »lokalna sodišča« in »lokalna policija« niso bili vključeni, ker ti niso del posameznih samoupravnih lokalnih

skupnosti, temveč so organizirani na regijski in predvsem na državni ravni. V Sloveniji sodišča niso "lokalna", saj nimajo avtonomije in so upravljana centralno od Ministrstva za pravosodje. Podobno je v Sloveniji tudi s policijo, ki ima sicer pristojnosti preiskovanja in pregona korupcije v lokalnih skupnostih, a je kljub vsemu centraliziran državni organ.

Glede na to, da ta dva akterja igrata pomembno vlogo pri preprečevanju korupcije, se je njuno vlogo ocenilo posredno skozi kazalnike »funkcij za nadzor in odgovornost«. Opozoriti je treba, da bi bilo ti dve področji treba analizirati podrobneje, kot je bilo možno v tej raziskavi, zato bi bilo smiselno v prihodnjih ocenah LIS v Sloveniji vključiti še dodatne kazalnike, ki bi se še bolj osredotočili na ta dva akterja.

Za oceno vsakega kazalnika se je zbiralo podatke z različnimi metodami:

- analiza primarnih in sekundarnih virov,
- pregled zakonodaje,
- poglobljeni intervjuji,
- opazovanje postopkov,
- terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja,
- posvetovanja s strokovnjaki in predstavniki institucij nadzora lokalne samouprave.

Ko so bili vsi kazalniki ocenjeni in ovrednoteni, je raziskovalna ekipa zbrala rezultate in izračunala končno oceno, ki je predstavljena v obliki LIS pregleda rezultatov v povzetku tega poročila (drugo poglavje).

Posvetovalni pristop in validacija ugotovitev

Ocenjevalni proces v Občini Dornava in MOV je temeljil na vključujočem pristopu in stremel po čim večjem sodelovanju ključnih lokalnih akterjev iz oblasti, opozicije, civilne družbe, medijev in zasebnega sektorja.

Pomemben prvi korak v raziskavi sta bila identifikacija in analiza ključnih lokalnih akterjev. Ta analiza je omogočila boljše razumevanje različnih delov sistema lokalne oblasti in njihovih interakcij ter boljšo organizacijo raziskave, osredotočeno na relevantne akterje, boljše razumevanje njihove povezanosti in delitve moči, ter vzroke, ki vplivajo na pomembne dogodke v lokalni skupnosti.

Kot del raziskave so bili opravljeni intervjuji z osebami, ki so lahko podale informacije o delovni praksi ključnih akterjev in delovanju funkcij za nadzor in odgovornost, npr. do kolikšne mere so predpisi dejansko udejanjeni v praksi. Raziskovalna ekipa je imela precejšnje izzive s pridobitvijo relevantnih intervjujev, ali zaradi nepripravljenosti za sodelovanje ali neobstoja določenega sektorja v posamezni občini (civilna družba, mediji itd.). Sodelovanje so med drugim odklonili župan MOV Bojan Kontič, podžupan MOV, Peter Dermol, novinarji Štajerskega tednika ter predstavniki Lex Localis, kar je otežilo izvedbo raziskave. Skupno je bilo za oceno LIS opravljenih 20 intervjujev.

Občina Dornava

- Rajko Janžekovič, župan
- Viljem Mar, direktor občinske uprave
- Janez Horvat, podžupan, svetnik in predsednik odbora za javne finance
- Martina Horvat, predsednica nadzornega odbora
- David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije
- Franc Šuen, svetnik in predsednik sveta za preventivo in vzgojo v cestnem prometu
- Branko Ciglar, član vaškega odbora Občine Dornava

Mestna občina Velenje

- mag. Iztok Mori, direktor občinske uprave
- Anton Žove, predsednik nadzornega odbora
- Amra Kadrič, vodja Urada za javne finance in splošne zadeve

- Petra Cerjak, skrbnica načrta integritete
- Suzana Kavaš, svetnica in vodja svetniške skupine SDS
- Saša Koprivec, svetnica in vodja svetniške skupine SMC
- Vid Glinšek, svetnik
- Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje
- Rok Bezljaj, predsednik območne obrtno-podjetniške zbornice Velenje
- Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitvenega centra GEA.

Ostali

- mag. Jorg Kristijan Petrovič, prvi namestnik predsednika, član senata, Računsko sodišče RS
- Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije
- Janez Tekavc, župan Občine Dol pri Ljubljani.

4. Situacijska analiza

Zgodovina urejanja lokalne samouprave na ozemlju Slovenije sega v sredino 19. stoletja, ko je tedanja avstrijska oblast najprej z zakonom iz leta 1849, nato z zakonom iz leta 1862, ki je veljal vse do razpada Avstro-Ogrske, uvedla občine. V času med prvo in drugo svetovno vojno je urejanje lokalne samouprave potekalo v ustavnem okviru Kraljevine SHS oz. Kraljevine Jugoslavije, po drugi svetovni vojni do leta 1991, ko je Slovenija postala samostojna in neodvisna država, pa skladno z določbami republiške in tedanje zvezne jugoslovanske ustave.¹³ Z letom 1991 normativni okvir in temeljne organizacijske oblike lokalne samouprave v Sloveniji na najvišji ravni določa Ustava Republike Slovenije.¹⁴ Z ustavnimi spremembami leta 2006 so bile sprejete pomembne določbe glede položaja in ustanovitev pokrajin, vendar do njihove ustanovitve kljub temu še vedno ni prišlo.¹⁵ Struktura lokalne samouprave je tako v ustavnih določbah urejena na dveh ravneh: občina kot osnovna raven, pokrajina pa

kot širši interesni prostor lokalnega in regionalnega pomena.¹⁶

Od ustavne ureditve se normativni okvir slovenske lokalne samouprave nadaljuje prek ratificiranih mednarodnih pogodb in obvezujočih mednarodnih standardov do zakonske ureditve, podzakonskih predpisov in splošnih aktov, ki jih sprejemajo organi lokalne samouprave. Občina kot samoupravna lokalna skupnost ima pristojnost, da si z lastnimi pravnimi akti ureja notranjo organizacijo in družbena razmerja v svojem lokalnem okolju.¹⁷ Kar zadeva vpliv mednarodnih institucij, pravil in etičnih načel na urejanje lokalne samouprave v Sloveniji, velja posebej poudariti vlogo Sveta Evrope in delovnih teles oziroma institucij EU, pristojnih za področje lokalne samouprave, zlasti pa Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Z ratifikacijo¹⁸ je postal MELLS sestavni del notranjega prava in etične infrastrukture,¹⁹ tako da njegov vpliv na urejanje lokalne samouprave v Sloveniji ni le formalno-pravnega, ampak tudi etičnega pomena v smislu odgovornosti za zaščito skupnih

¹³ Grad, Franc, Igor Kaučič in Saša Zagorc. 2016. *Ustavno pravo*. Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani: str. 666–667.

¹⁴ *Ustava Republike Slovenije*. 1991. V: poglavje, člani 138–144. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf> (1. 6. 2016).

¹⁵ Grad, Franc, Igor Kaučič in Saša Zagorc. 2016. *Ustavno pravo*. Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani: str. 668, 693–694.

¹⁶ Igličar, Albin. *Interesi in pokrajine*. V: Kakšne pokrajine potrebujemo? – posvet, Državni svet in društvo Občanski forum, 26. 1. 2010. Dostopno prek: <http://www.arhiv.ds-rs.si/index4af8.html?q=node/1547> (28. 4. 2016).

¹⁷ Grad, Franc, Igor Kaučič in Saša Zagorc. 2016. *Ustavno pravo*. Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani: str. 684–685.

¹⁸ *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave*. Uradni list RS, št. 57/1996.

Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=8856> (1. 6. 2016). Slovenija je prav tako z zakonom ratificirala in v svoje notranje pravo prenesla Dodatni protokol k Evropski listini o lokalni samoupravi o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti; *Zakon o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti*. Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 2/11. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-22-0049> (1. 6. 2016).

¹⁹ Več o pojmu in konceptu etična infrastruktura v Kečanovič, Bečir. 2015. *Politika etičnega poslovanja in etična infrastruktura v podporo uresničevanju strateških ciljev javne uprave*. Dostopno prek: <http://www.irvd.si/wp-content/uploads/2015/05/Kecanovic.pdf> (28. 4. 2016).

vrednot ter uresničevanje idealov in načel, ki so skupna dediščina.²⁰

Zakonodajni okvir lokalne samouprave v Sloveniji je sestavljen iz t. i. organskih oziroma sistemskih zakonov, ki urejajo teritorialne, organizacijske in funkcionalne ter finančne in premoženjske sestavine. Poleg teh obstaja še cel korpus področnih zakonov, s katerimi so določeni pristojnosti in obveznosti, pravice in dolžnosti lokalne samouprave ter njeno razmerje do države in njenih organov oziroma institucij.²¹

Zakon o lokalni samoupravi določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu. Med pogoji za ustanovitev občine sta torej ključna referendumska volja in število prebivalcev. Isti zakon določa postopek obravnave predloga in posebnosti postopka za ustanovitev občine v parlamentu (Državnem zboru RS). Akt ustanovitve po prej opravljenem referendumu prebivalcev, njihova območja, imena in sedeži ter število članov občinskih svetov za prve volitve kot tudi določitev občin, ki imajo status mestne občine, pa so določeni v Zakonu o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO).²²

²⁰ Grad, Franc, Igor Kaučič in Saša Zagorc. 2016. *Ustavno pravo*. Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani: str. 647; glej tudi: Vlaj, Stane. 2012. *Etična načela v lokalnem javnem življenju*, v: Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote. Kečanovič, Bečir (ur.). Komisija za preprečevanje korupcije: str. 211–229. Dostopno prek: [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Zbornik_Javna_etika_in_integriteta_odgovornost_za_skupne_vrednote.pdf\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Zbornik_Javna_etika_in_integriteta_odgovornost_za_skupne_vrednote.pdf(1).pdf) (1. 6. 2016); Vlaj, Stane. 2006 *Svet Evrope o dobrem upravljanju in javni etiki v lokalnih skupnostih*, v: Etično upravljanje občin z modelom kodeksa. Vlaj, Stane (ur.). Inštitut za lokalno samoupravo: str. 49–70.

Merilo presoje za razmejitev pristojnosti med državo in občino je najprej določba prvega odstavka 140. člena ustave. V pristojnosti občine so vse lokalne zadeve, ki jih ta lahko opravlja samostojno in se nanašajo samo na njene prebivalce. V zadevah, ki jih je prenesla na lokalno samoupravo, ima država po ustavi določeno nadzorstveno pristojnost. Ta nadzor opravljajo pristojni državni organi, natančneje pa je urejen v Zakonu o lokalni samoupravi, Zakonu o državni upravi in po resornem načelu v področnih zakonih in podzakonskih predpisih, denimo nadzorstvene pristojnosti ministrstva, pristojnega za okolje in prostor, pri izvajanju nadzora nad občinskimi prostorskimi akti, ki so poleg navedenih sistemskih zakonov urejene v področnem Zakonu o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), podzakonskih predpisih in drugih aktih države na tem področju.²³

Vprašanja lokalne demokracije, politične participacije in organizacijske sestavine lokalne samouprave urejata Zakon o lokalnih volitvah in Zakon o lokalni samoupravi. Zakon o lokalnih volitvah vsebuje določbe o volilni pravici, enakih možnostih spolov, volitvah občinskega sveta in župana ter

²¹ Po podatkih ministrstva, pristojnega za javno upravo in lokalno samoupravo, je teh zakonov trenutno okoli 90, objavljeno, v: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2015. *Lokalna samouprava v Sloveniji (zbirni dokument)*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/splosno-ls-ls/lok-sam-Slo.doc (28. 4. 2016).

²² *Ibid.*

²³ Povzeto po Ministrstvo za okolje in prostor. 2016. Občinski prostorski akti. Dostopno prek: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_nacrti/obcinski_prostorski_nacrti (28. 4. 2016).

svetov krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi pa ureja občinske organe, njihove pristojnosti in načela delovanja ter organizacijo in delovanje občinske uprave. V skladu z načelom samoorganiziranja, prevzetem po zgledu MELLs, zakon določa le okvir, medtem ko vsebinska vprašanja organizacije občine določajo občinski organi oblasti s statutom, poslovníkom občinskega sveta in odlokom o ustanovitvi občinske uprave.²⁴

Organizacijske sestavine, transparentnost delovanja in odgovornost občinskih organov oblasti pri zagotavljanju možnosti, da se lahko prebivalci/prebivalke pod enakimi pogoji vključujejo v lokalni javni prostor, dostopajo do lokalnih informacij javnega značaja in sodelujejo pri upravljanju javnih zadev so ključnega pomena za lokalno demokracijo, transparentnost, kakovost in sledljivost – *zakonodajno sled* pri pripravi in sprejemanju lokalnih javnih politik in predpisov.²⁵ Vse to je na normativni ravni večinoma vgrajeno v ustavno-pravni okvir in etično infrastrukturo lokalne samouprave v Sloveniji, na izvedbeni ravni pa je očitno še daleč od pričakovanega.

²⁴ Več v Grad, Franc, Igor Kaučič in Saša Zagorc. 2016. *Ustavno pravo*. Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani: str. 673–688.

²⁵ Igljčar, Albin. 2015. *Prvine zakonodajne sledi v funkciji transparentnosti zakonodaje*. V: Pravni letopis. Ude, Lojze (ur.): str. 95–105.

²⁶ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Transparency International Slovenia. Dostopno prek:

http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

²⁷ O tveganju korupcije pri nastajanju in sprejemanju predpisov, ki je posledica ponavljanja kršitev ustavnosti in zakonitosti, na

Če začnemo pri lokalnih volitvah, ki so osnova in ključ lokalne demokracije, TI Slovenia na podlagi rezultatov opazovanja, zaznanih kršitvah in pomanjkljivosti ob lokalnih volitvah v Sloveniji leta 2014 med drugim opozarja, da je treba nujno zagotoviti transparentno financiranje in vodenje kampanj, učinkovitejši nadzor in vključevanje civilne družbe v sistem nadzora na tem področju.²⁶

Čeprav so ugotovitve o kršitvah in pomanjkljivostih pri lokalnih volitvah in transparentnosti javnih finančnih sredstev le del siceršnjih težav lokalne samouprave v Sloveniji, so vendarle pomemben kazalnik demokratičnega primanjkljaja na lokalni ravni, ki mu logično, čeprav nesprejemljivo, sledijo strateška, sistemska tveganja iz naslova slabih ali celo koruptivnih predpisov in javnih politik.²⁷ Predpisom, ki na ta način pravzaprav legalizirajo korupcijo in druga odklonska ravnanja, pa z visoko stopnjo verjetnosti nastanka in posledic – tveganja – sledijo korupcijska in druga odklonska dejanja v praksi.²⁸

Odgovor, zakaj je v takem pravnem in institucionalnem okolju tako težko preprečevati in preganjati korupcijo ali

katere znova opozarjajo odločbe Ustavnega sodišča RS in ugotovitve nadzornih organov, denimo Računskega sodišča RS, glej Kečanović, Bečir. 2015. *Obvladovanje tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov*. V: Pravni letopis. Ude, Lojze (ur.): str. 107–119. Na druge najpogostejše napake v lokalnih predpisih opozarjajo tudi ugotovitve strokovnega nadzora Službe za lokalno samoupravo v Ministrstvo za javno upravo. 2015. *Poročilo o izvedbi nadzora zakonitosti občinskih predpisov v letu 2015*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava (16. 5. 2016).

²⁸ Kečanović, Bečir in Albin Igljčar. 2013. Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih. V: Pravni letopis. Ude, Lojze (ur.).

druga odklonska dejanja, ki najhuje spodkopavajo LIS in NIS, je na dlani: kako preganjati nekaj, kar sicer uradnikom nalagajo (koruptivni) predpisi. V obilici takšnih predpisov pa je vse bolj prepoznavna tudi namera oblastnikov po popolnem obvladovanju družbe.²⁹ Med ključnimi posledicami tega stanja na splošno skrbi razraščanje politične patologije in upadanja interesa prebivalcev za aktivno udeležbo pri volitvah in pri drugih javnih dogajanjih v občini.³⁰ Ob tem se občinski organi marsikje obnašajo tako, kot da se jim ni treba povezovati s prebivalci in civilno družbo v lokalnem okolju, županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov ni udejanjena, člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centrale kot prisluhnejo konkretnim zahtevam, potrebam in skupnim interesom ljudi v občini, ni nobenih uresničenih sankcij za nemoralno in nezakonito ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata idr. Ni etičnega upravljanja občin, korupcija in drugi

²⁹ Kečanovič, Bečir. 2015.. *Bolj ko je država sprijena, več je zakonov*. Časopis Delo, 4. 12. 2015. Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/bolj-ko-je-drzava-sprijena-vec-je-zakonov.html> (15. 5. 2016).

³⁰ *Strategija lokalne samouprave v Republiki Sloveniji – gradivo za javno razpravo*. 2015. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/aktualno-ls/strat-ls-JR-12_2015/BESEDILO-javna_razprava_25_11_2105.pdf. (24. 5. 2016); posebej opozarja na pomanjkanje sodelovanja pri pripravi predpisov, kjer imajo občine največji demokratični primanjkljaj.

³¹ Vlaj, Stane. 2012. *Etična načela v lokalnem javnem življenju*, v: Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote. Kečanovič, Bečir (ur.). Komisija za preprečevanje korupcije: str. 214; glej tudi Kovač, Polonca. 2006. *Empirične ugotovitve o pojavnih oblikah korupcije*. V: Priložnik Etično upravljanje občin z

negativni pojavi (kazniva dejanja, nepotizem idr.) so v porastu.³¹

Glede primerljivosti s sodobnimi evropskimi modeli velja upoštevati, da so že prvi komentatorji nastajanja in sprejemanja slovenske ustave iz leta 1991 opozarjali na odprta vprašanja ustavnega okvira in posledično zakonodajnega urejanja lokalne samouprave, zlasti pri pokrajinah.³² Ustavodajalec je sicer imel dober namen, da z ustavno ureditvijo nove države hkrati vzpostavi sodoben sistem lokalne samouprave, dejstvo pa je, da ta cilj še danes ni dosežen, kar tudi v praksi pušča vrsto odprtih vprašanj. Ribičič denimo z empirično analizo razlogov in zamujenih priložnosti za boljše, bolj funkcionalno ureditev lokalne samouprave v Sloveniji ugotavlja, da glavni vzrok niti ni v domnevno (pre)ozkem ustavnem okviru, temveč bolj v pomanjkanju politične volje pri tistih, ki so že v

modelom kodeksa. Vlaj, Stane (ur): str. 71–88. Kovačeva v povzetku skupnih empiričnih ugotovitev navaja, da so javna naročila korupciji najbolj izpostavljeno področje, sledijo gospodarske javne službe oziroma prostor in gradnje. Obenem je zanimiva tudi njena ugotovitev, da je občutek javnega mnenja o razširjenosti korupcije večji od neposrednih izkušenj s korupcijo, *ibid.*, str. 84–87. Podobno v svojem poročilu o korupciji v EU – del za Slovenijo ugotavlja tudi Evropska komisija. 2013. *Priloga Slovenija k poročilu o boju proti korupciji v EU*: str. 3 in 12. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_sl.pdf (28. 4. 2016).

³² Šmidovnik, Janez. 1992. *Ozki okviri lokalne samouprave v slovenski ustavi*. V: Nova ustavna ureditev Slovenije: zbornik razprav. Kavčič, Igor. Pravna fakulteta v Ljubljani in Društvo za ustavno pravo Slovenije: str. 217–223.

preteklosti onemogočali regionalizacijo Slovenije.³³

Ribičičevim ugotovitvam z razkrivanjem političnega in interesnega ozadja pritrjuje tudi Igličar. Opozarja na prehitre in ne dovolj premišljene spremembe normativne ureditve občin, na kar v več odločbah o protiuustavnosti lokalne zakonodaje opozarja Ustavno sodišče RS. Z vsem tem Igličar nazorno pokaže, kje se dejansko začenjajo glavni problemi, ki spodkopavajo integriteto v sistemu lokalne samouprave v Sloveniji. Kot tipičen primer nezadostnega političnega soglasja – ki ne nudi potrebne vsebinske osnove za oblikovanje zakonodaje – navaja prav razvoj lokalne samouprave v Sloveniji. Ker o osnovnih smereh tega razvoja ni bilo skupnih dogovorov med vodilnimi političnimi strankami, tako da o konceptu lokalne samouprave ni bil dosežen niti širši družbeni konsenz, ni bilo mogoče sprejeti preciznih in nedvoumnih norm v Zakonu o lokalni samoupravi ter v Zakonu o ustanovitvi občin. Zato so zelo hitro po sprejemu zakonodaje sledile vnovične spremembe in dopolnitve zakonov, ustavno sodišče pa je večkrat ugotavljalo njihovo protiuustavnost.³⁴

Upošteva se slabe izkušnje z normativnim urejanjem in pereče probleme upravljanja, s katerimi se od vsega začetka sooča lokalna samouprava v Sloveniji, so navedena

stališča pravnikov-strokovnjakov ključna za celostno analizo stanja in oceno dejavnikov tveganja, zajetih z metodologijo in predmetno raziskavo LIS. S podobnimi stališči namreč ustavnopravna stroka v Sloveniji na več mestih ugotavlja, da je bil z ustavo leta 1991 uveden nov sistem lokalne samouprave, ki naj bi po prvotni zamisli sledil vzorcem sodobnega evropskega koncepta občine, vendar se je na številnih mestih od tega močno oddaljil.³⁵

Ob upoštevanju omejenosti prostora in namena lahko situacijsko analizo sklenemo z ugotovitvijo, da je skupni imenovalec nizke ravni integritete v sistemu lokalne samouprave predvsem pomanjkanje političnega soglasja ali natančneje konfliktnost političnih interesov, ki jim tako stanje očitno ustreza, in to bolj kot blaginja lokalnih prebivalcev, skupne vrednote in javno dobro. Zato tudi večina povzetih in drugih ocen tveganja korupcije, ki najhujše spodkopava integriteto v sistemu lokalne samouprave, govori o bolj ali manj istih problemih politične (ne)kulture, demokratičnega primanjkljaja in politične patologije, ki s socialnim, političnim in ekonomskim izključevanjem generira korupcijo in druge najhujše oblike spodkopavanja integritete, javne etike in skupnih vrednot v lokalnem okolju. Vse te oblike odklonskosti je do bolečih posledic za vse več revnih in socialno izključenih razgalila in pospešila finančna in

³³ Ribičič, Ciril. 2010. *Regionalizacija Slovenije – zgodba o številnih zamujenih priložnostih*. V: *Kakšne pokrajine potrebujemo?*. Dostopno prek: <http://www.arhiv.ds-rs.si/kb/posveti/index983a.html?View=entry&entryID=197> (1. 6. 2016).

³⁴ Igličar, Albin. 2010. *Interesi in pokrajine*. V: *Kakšne pokrajine potrebujemo?*. Dostopno

prek: <http://www.arhiv.ds-rs.si/kb/posveti/index983a.html?View=entry&entryID=197> (1. 6. 2016).

³⁵ Grad, Franc, Igor Kaučič in Saša Zagorc. 2016. *Ustavno pravo*. Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani: str. 667.

politična kriza, kar naravnost kliče po družbenih spremembah s krepitvijo javne oziroma državljanske etike in integritete, vse od lokalne in nacionalne do regionalne, EU in svetovne ravni.³⁶

Zato situacijsko analizo sklenemo z ugotovitvijo, da se ocena dejavnikov tveganja, na drugi strani ocena ravni integritete v sistemu lokalne samouprave lahko približa objektivnemu šele, ko oboje postavimo v kontekst politične korupcije, konfliktnosti političnih interesov in

zamujenih priložnosti za izgradnjo učinkovitih, odgovornih in vključujočih institucij države in lokalne skupnosti pa tudi EU in svetovne skupnosti.³⁷ Šele v tem kontekstu se lahko s potrebno natančnostjo in objektivnostjo dokoplujemo do pravih vzrokov in ukrepov za spodbujanje javne etike in integritete v nekem konkretnem okolju, tako kot so zajeti tudi s to raziskavo o integriteti v sistemu lokalne samouprave.³⁸

³⁶ Kečanovič, Bečir. 2014. *Z državljansko etiko nad politični kriminal*. Časopis Delo, dne 11. 8. 2014. Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/z-drzavljangsko-etiko-nad-politichni-kriminal.html> (16. 5. 2016).

³⁷ Podobno, torej s celostnim pristopom, Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 v sklopu 17. strateških ciljev razvoja pravične, trajnostne in vključujoče družbe na globalni ravni pri 16. cilju posebej ugotavlja potrebo po izgradnji učinkovitih, odgovornih in vključujočih institucij na vseh ravneh. To v podciljih zajema tudi učinkovit boj proti korupciji, torej z vsemi mednarodnimi in nacionalnimi instrumenti ter orodji, med katere zagotovo sodi LIS. Slovenski prevod Agende za trajnostni razvoj do leta 2030 je dostopen na: [\[ovanje_in_humanitarna_pomoc/politike_mrs/cilj_i_trajnostnega_razvoja/\]\(http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_m-ednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodel_ovanje_in_humanitarna_pomoc/politike_mrs/cilj_i_trajnostnega_razvoja/\) \(1. 6. 2016\). Več o Agendi za trajnostni razvoj do leta 2030 najdete na <https://sustainabledevelopment.un.org> \(1. 6. 2016\).](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_m-ednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodel</p></div><div data-bbox=)

³⁸ O pomenu upoštevanja kazalnikov izključevanja in vključevanja državljanov, prebivalcev in prebivalcev v politične, ekonomske, socialne procese pri preprečevanju korupcije, nezakonitega lobiranja in trgovanja z vplivom, nasprotja interesov itd. najdete v: Habič, Simona (ur.). 2014. *Lobiranje v Sloveniji: poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju*. Ljubljana: Transparency International Slovenija. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/l-obiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf (1. 6. 2016).

5. Ocena lokalnega sistema integritete

*Opisi posamezne ocene, ki odgovarjajo na ocenjevalno vprašanje, so v ležečem slogu. Ti opisi temeljijo na smernicah orodja za ocenjevanje LIS. Gre le za grobe oznake, ki le delno

povzemajo celoten opis vrednosti določenega kazalnika. Več podrobnosti in razlage ocen so navedene v komentarjih ob vsakem kazalniku.

OBČINA DORNAVA

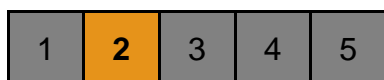
Ključni akterji lokalne oblasti

1 Občinski svet

Zmogljivost	3
Vloga	3
Upravljanje	2

Zmogljivost

1.1 Ustrezna sredstva



Do katere mere ima občinski svet zadostna sredstva za izvedbo svojih obveznosti v praksi?

»Občinski svet ima določena sredstva za učinkovito izvajanje svojih funkcij, vendar pomanjkanje usposobljenih svetnikov vodi do slabšega delovanja.«

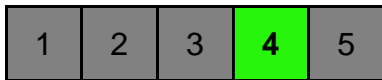
Komentar:

Občinski svetniki prejemajo sejnine in imajo na voljo potrebne prostore za delovanje. Občina financira občinski svet le skozi sejnine in v 2015 je za to porabila 5.669,00 EUR, kar je 0,3 % predvidenega proračuna za isto leto.³⁹ Imajo strokovno podporo občinske uprave in so bili deležni usposabljanj ob nastopu funkcije, ki pa niso zadostna. Med svetniki primanjkuje potrebnih znanj za uspešno odločanje in upravljanje funkcij. Opazno je pomanjkanje poznavanja zakonodaje in vprašljivo je, v kolikšni meri so svetniki sposobni kritično pregledovati bolj zahtevne in tehnične dokumente ter opaziti nepravilnosti.⁴⁰

³⁹ Odlok o proračunu občine Dornava za leto 2015. Pridobljeno na <http://www.dornava.si/index.php/o-dornavi/gradiva-sej/gradiva-sej/gradivo-za-4-sejo-os/predlog-proracuna-obcine-dornava-za-leto-2015/obrazlozitev-proracuna/detail>.

⁴⁰ David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016; Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016; Janez Horvat, podžupan in svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

1.2 Lokalne volitve



Do katere mere so lokalne volitve pravočasne, svobodne, poštene in reprezentativne?

»Lokalne volitve so v glavnem pravočasne, svobodne, pravične, a pogojno reprezentativne.«

Komentar:

Zakonodaja o lokalnih volitvah omogoča ustrezno izvedbo lokalnih volitev.⁴¹ Državna volilna komisija sicer na zadnjih lokalnih volitvah leta 2014 v občini Dornava ni zabeležila oz. ni bila seznanjena z nepravilnostmi, ki bi lahko vplivale na izvedbo poštenih in pravočasnih volitev.⁴² Vendar je na podlagi teh uradnih podatkov nemogoče skleniti, ali so bile volitve svobodne in poštene, saj med drugim niso niti pristojni za preverjanje in nadzor nad finančnim vidikom volitev. Kot je namreč pokazalo poročilo *Transparentnost lokalnih volitev 2014*, je nadzor nad lokalnimi volitvami izrazito pomanjkljiv in nepravilnosti niso sankcionirane.⁴³ Kandidati v praksi naj ne bi zastopali dovolj širokega razpona interesov. Razlog naj bi bil tudi v tem, da občani ne izražajo zadostno svojih

⁴¹ *Zakon o lokalnih volitvah*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: (1. 6. 2016).

⁴² *Dragana Kopčić*, svetovalka direktorja službe komisije, Državna volilna komisija. 2016. Korespondenca po elektronski pošti, 22. 4. 2016.

⁴³ Kavka Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji, poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia.

interesov in se premalo zanimajo za lokalno politiko.⁴⁴

1.3 Neodvisnost



Do katere mere je občinski svet neodvisen od župana?

»Občinski svet je le delno neodvisen od interesov župana in zadostno neodvisen od državnih interesov.«

Komentar:

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) jasno opisuje pristojnosti občinskega sveta ter razmerje med občinskim svetom in županom.⁴⁵ ZLS pa županom na splošno daje zelo velike pristojnosti za vladanje v občini, kar zmanjšuje vlogo občinskega sveta.

Zaradi majhnosti občine so sorodstvene vezi, osebna poznanstva med svetniki in županom neizogibna. V občinskem svetu (2014–2018) je denimo svetnik tudi nečak župana. Po mnenju občinskega svetnika se težko govori o neodvisnosti občinskega sveta, ker je veliko oseb sorodnikov ali članov iste stranke kot župan. Te povezave lahko onemogočajo kakovostno delovanje občinskega sveta, kar naj bi bilo opazno tudi v odločanju svetnikov v korist županu.⁴⁶

⁴⁴ *David Majcen*, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

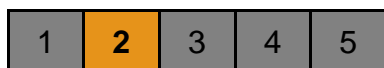
⁴⁵ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

⁴⁶ *Franc Šuen*, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

Primeri iz naslednjega kazalnika prav tako kažejo v to smer.

Vloga

1.4 Nadzor nad županom



Do katere mere so občinski svetniki zmožni odločati in uveljavljati svoje odločitve ter izvajati svojo nadzorno vlogo?

»Občinski svetniki naj bi sicer opravljali nadzor nad delom župana, a so pri tem nekoliko neučinkoviti. Svetniki so zmožni uveljaviti svoje odločitve.«

Komentar:

Občinski svet ima možnost nadzora, vendar v praksi pogosto ne prihaja do preizpraševanja odločitev. Amandmajev na predlagan proračun za leto 2016 npr. ni bilo. Sicer naj ne bi bilo ovir za delovanje svetnikov oz. njihovo funkcijo nadzora. Vprašanje pa ostaja, koliko so se svetniki dejansko seznanili s proračunom.⁴⁷ Obstaja možnost komentiranja in preizpraševanja odločitev župana, a učinek je v praksi majhen zaradi razporeditve glasov v svetu.⁴⁸

Pregled zapisnikov je pokazal, da opozoril oz. nestrinjanj z odločitvami

⁴⁷ David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁴⁸ Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

⁴⁹ Zapisniki sej občinskega sveta Občine Dornava, 27. 11. 2014, 29. 10. 2015 in 23. 2. 2016. Dostopni prek: <http://www.dornava.si/index.php/o->

župana praktično ni. Občinski svet je imel v 2015 le pet sej. Odločitve se praviloma potrjujejo soglasno, od 12 sklepov jih je bilo kar 11 potrjenih soglasno. Pri enem sklepu (odobritev obročnega odplačila komunalnega prispevka) je en svetnik glasoval proti, vendar iz zapisnika seje ni razvidno, zakaj.⁴⁹ Iz tega sta razvidna tudi pomanjkanje transparentnosti in sledljivosti odločitev občinskega sveta in župana.

1.5 Reprezentativnost



Do katere mere občinski svetniki predstavljajo interese in prioritete svojih volivcev v praksi?

»Občinski svetniki le delno predstavljajo interese in prioritete volivcev.«

Komentar:

Ni formaliziranega načina komunikacije z občani, gre predvsem za osebne stike med svetniki in občani, kar naj bi omogočala majhnost občine.⁵⁰ Občani na splošno javno oz. po uradnih poteh ne izražajo svojih interesov, večinoma gre za spontane, osebne stike.⁵¹ Udeležba občanov na vaških odborih je nizka in učinek teh zanemarljiv, kot so tudi sredstva, ki so jim bila namenjena. Pred volitvami naj bi svetniki še

dornavi/zapisniki/zapisniki-sej/detail (1. 6. 2016).

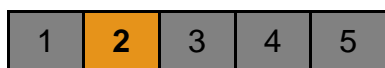
⁵⁰ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁵¹ David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

zastopali interese občanov, po volitvah pa v občinskem svetu naj ne bi bilo zaznati, da bi se predstavljalo voljo ljudstva.⁵² Zaradi majhnosti občine so svetniki bližje občanom, in zato trdijo, da dobro poznajo potrebe občanov. Na sejah je razvidno, da svetniki predstavljajo posamezne interese občanov, vendar je vprašljivo, koliko širok spekter interesov dejansko zastopajo.⁵³ Tega raziskovalna skupina ni uspela preveriti.

Upravljanje

1.6 Transparentnost občinskega sveta



Do katere mere lahko občani dostopajo do relevantnih informacij o občinskem svetu in svetnikih?

»Občani le stežka dostopajo do nekaterih relevantnih informacij o delu občinskega sveta in svetnikov.«

Komentar:

Občani in predstavniki medijev lahko prisostvujejo sejam občinskega sveta, kot opredeljuje Poslovnik občinskega sveta.⁵⁴ Seje občinskega sveta na

pobudo občine prenaša lokalna televizija SipTV, ki si jih sproti ogleda od nekaj deset do nekaj sto gledalcev.⁵⁵ Občina je opustila občinski časopis in več denarja namenila za prenose sej občinskega sveta v živo, kar je odgovor na številna namigovanja o netransparentnosti delovanja župana v preteklosti ter domnevnega nekorektnega poročanja časnika Štajerski tednik o dogajanju na sejah, kot smo ugotovili iz intervjujev.⁵⁶

Zapisniki in dnevni redi ter gradiva sej občinskega sveta so dostopni na spletni strani, vendar ta ni preveč pregledna.⁵⁷ Sicer objavlja večino sklepov občinskega sveta tudi na spletnem portalu Lex Localis, ki pa ne deluje brezhibno in ni uporabniku prijazen. Vprašljivo je, koliko občani posegajo po tej dokumentaciji, nekateri pa tudi verjetno niso veščji uporabe digitalnih medijev.⁵⁸ Občina ni zadostno proaktivna pri zagotavljanju transparentnosti svojega delovanja, saj je že osnovne informacije o občini (npr. zaključni račun, proračun, poročila nadzornega odbora in zunanje revizije) težje najti.

⁵² Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

⁵³ Posnetki sej občinskega sveta Občine Dornava, 27.11.2014, 29.10.2015 in 23.2.2016. Dostopno prek: <http://www.siptv.si/component/hdflvplayer/comp id/14/140/title/10.-redna-seja-ob%C4%8Dine-Dornava/id/385/page/1.html> (1. 6. 2016).

⁵⁴ Poslovnik občinskega sveta Občine Dornava. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/kataloginformacij/VsebinaDokument a.aspx?SectionID=8b6330d1-8e27-4533-b304-aa900137be0a> (12. 5. 2016).

⁵⁵ Dostopno prek: <http://www.siptv.si/component/hdflvplayer/comp id/14/140/title/10.-redna-seja-ob%C4%8Dine-Dornava/id/385/page/1.html> (1. 6. 2016).

⁵⁶ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁵⁷ Dostopno prek: <http://www.dornava.si/index.php/o-dornavi/zapisniki/zapisniki-sej/detail> (22. 4. 2016).

⁵⁸ Zaradi zavrnitve intervjuja Lex Localis raziskovalna ekipa ni uspela preveriti teh informacij.

1.7 Odgovornost občinskih svetnikov

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere občinski svetniki odgovarjajo za svoja dejanja v praksi?

»Občinski svetniki slabo odgovarjajo za svoja dejanja v praksi.«

Komentar:

Občinski svet nima dejanskih posvetov z javnostjo in ne vabi na redne posvete.⁵⁹ Iz posnetkov in zapisnikov sej občinskega sveta raziskovalci niso zaznali, da bi se občani udeleževali sej. Prav tako se na sejah ni izrecno govorilo o morebitnih vprašanih občanov. Ti lahko sicer podajo pritožbe tudi na vaških zborih, ki pa se le redko organizirajo in so slabo obiskani. Udeleževali naj bi se jih tudi svetniki. Prevladuje mnenje, da so svetniki v zadostnem neposrednem stiku z občani, saj se pogosto osebno poznajo in se tako dobro zavedajo njihovih potreb.⁶⁰ Župan pravi, da se občani v praksi le redko pritožujejo nad delom občinskega sveta. Omogočeno jim je tudi, da podajajo komentarje na sejah, če se vnaprej najavijo, a to naj se v praksi ne bi dogajalo.⁶¹ To dejstvo so zaznali tudi raziskovalci ob pregledu posnetkov in zapisnikov sej občinskega

sveta, vendar obstaja možnost, da so ti nepopolni. Kot opazuje direktor občinske uprave Vili Mar, se občani pritožujejo nad delom svetnikov predvsem, kadar gre za finančna vprašanja (npr. sprejem odloka o komunalnem prispevku, sklep o višini grobnine ipd.). Na zborih občanov naj bi se svetniki odzivali na pritožbe občanov.⁶² Kljub temu ni zaznani, da bi odločitve svetnikov imele zanje kakšne negativne posledice. Svetniki namreč zaznavajo precejšnjo pasivnost občanov,⁶³ zaradi česar se pri svojem odločanju verjetno počutijo manj odgovorni do občanov, ki naj bi jih predstavljali. Dejansko pasivnost glede politične participacije občanov pri lokalnih zadevah je težko oceniti. Opazno je le, da je bila volilna udeležba na lokalnih volitvah leta 2014 glede na takratno vseslovensko volilno udeležbo 45,22 % višja, in sicer je bila 52,96 %.⁶⁴ Občina ni uvedla internega etičnega kodeksa in komisije, ki bi obravnavala etično sporna in neodgovorna dejanja svetnikov.

1.8 Integriteta občinskih svetnikov

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere je zagotovljena integriteta občinskih svetnikov?

⁵⁹ Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

⁶⁰ Branko Ciglar, član vaškega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁶¹ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁶² Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁶³ David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁶⁴ Lokalne volitve 2014, Volilna udeležba po občinah in Volilna udeležba za Slovenijo. Dostopno prek: http://volitve.gov.si/lv2014/udelezba/obcine_na_ziv.html (12. 5. 2016).

»Ni internih pravil in kodeksov, ki bi spodbujali svetnike k višji stopnji integritete. ZIntPK se slabo izvršuje. Občinski svet ni zadostno usposobljen za prepoznavo in ustrezno ravnanje v primeru korupcijskih tveganj.«

Komentar:

Internih kodeksov in pravilnikov o področjih integritete in protikorupcije za svetnike ni. Svetniki so slabo seznanjeni z določili Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK) in protikorupcijskimi standardi, ki bi zagotavljali njihovo integriteto.

Občina ne skrbi za zadostno načrtno izobraževanje občinskih svetnikov o preprečevanju korupcije in integriteti. Ministrstvo za javno upravo (MJU) in Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) izvajata izobraževanja v omejenem obsegu. Denimo, izobraževanja KPK so bila v preteklosti posvečena pripravi načrta integritete, ne pa tudi delu občinskih funkcionarjev in zaposlenih v občinski upravi.⁶⁵ MJU večkrat letno izvaja izobraževanja o integriteti, a se jih udeleži le nekaj deset udeležencev. V letu 2015 je MJU na začetku novega mandata lokalnih funkcionarjev opravil tudi štiri splošne izobraževalne dogodke za članice in člane občinskih svetov, ki se jih je udeležilo nekaj sto udeležencev.⁶⁶

Svetniki ne berejo zakonov proaktivno in posledično niso seznanjeni z delovanjem v primeru korupcijskih tveganj (npr. nasprotja interesov, lobiranja) oz. imajo slabo razumevanje teh pojmov.⁶⁷ Nekateri svetniki v Občini Dornava sicer poznajo nekatera določila glede preprečevanja korupcije (najbolj glede omejitev poslovanja). Opazno je, da je razumevanje lobiranja in potrebe po prijavi lobističnih stikov nezadostno oz. da se v praksi ne izvaja. V obdobju 2005–2016 denimo ni bilo prijavljenega niti enega lobističnega stika na Občini Dornava in tudi nobenih vprašanj v zvezi z lobiranjem ni občina naslovila na KPK.⁶⁸ Verjetnost, da do lobiranja ne bi prihajalo, je nizka, saj je občina skoraj edini investitor. Funkcionarji in javni uslužbenci verjetno le nimajo dovolj zavedanja in znanja za zaznavanje lobističnih stikov, kar je vseslovenski problem na področju lokalne samouprave.⁶⁹

⁶⁵ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

⁶⁶ Jurij Mezek, sekretar, Ministrstvo za javno upravo. 2016. Korespondenca z avtorjem, 16. 5. 2016.

⁶⁷ Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

⁶⁸ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

⁶⁹ Habič, Simona (ur.). 2014. *Lobiranje v Sloveniji: poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju*. Ljubljana: Transparency International Slovenia, str. 16.

2 Župan

Zmogljivost	4
Vloga	3
Upravljanje	2

Zmogljivost

2.1 Jasnost funkcij

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere ima župan koherenten in uresničljiv nabor pooblastil?

»Župan ima koherenten in realen nabor funkcij.«

Komentar:

Pristojnosti župana določa Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). V skladu z zakonom župan predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov

⁷⁰ Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

⁷¹ Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS, št. 86/2010. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5974> (1. 6. 2016).

občine. Župan usmerja in nadzira občinsko upravo, katere delo pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan.⁷⁰

Ob ZLS določajo pristojnosti župana tudi drugi predpisi, npr. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁷¹, Zakon o javnih financah⁷², Zakon o financiranju občin⁷³ idr.

2.2 Predvidljiva sredstva

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere ima župan dostop do potrebnih sredstev, ki mu omogočajo izvedbo svojih pooblastil in vizij?

»Župan ima dostop do sredstev, ki jih potrebuje za izvajanje svojih funkcij, vendar ta ne zadoščajo za izvedbo njegovih strategij v celoti.«

Komentar:

Zakon o financiranju občin določa pogoje, način financiranja ter višino sredstev. Določa tudi financiranje nalog iz občinske pristojnosti.⁷⁴ Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog.⁷⁵

⁷² Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 11/11. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227> (1. 6. 2016).

⁷³ Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, št. 123/2006. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=76729> (1. 6. 2016).

⁷⁴ *ibid.*

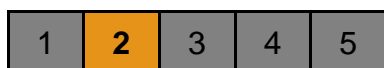
⁷⁵ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

Z zakonom, s katerim je na občino preneseno opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, se določi način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država. Država mora občini zagotoviti financiranje v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog.⁷⁶

Razpoložljiva sredstva sicer zadoščajo za izvajanje pooblastil Občine Dornava, ne pa tudi za izvajanje investicij v infrastrukturo.⁷⁷ Glede na velikost občine naj bi bilo dovolj sredstev za zadovoljivo delovanje.⁷⁸ Za racionalizacijo delovanja imajo tudi skupno upravo z Mestno občino Ptuj. Sicer so se sredstva, ki jih prejema občina z naslova povprečnin, v letu 2015 glede na leto 2014 zmanjšala s 536 EUR na 519 EUR.⁷⁹

Vloga

2.3 Upravljanje občinske uprave



Do katere mere župan nadzoruje in podpira občinsko upravo?

»Župan ne skrbi za visoko mero transparentnosti, odgovornosti, integritete in vključenosti za razvoj lokalnega javnega sektorja.«

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁷⁸ *Franc Šuen*, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

⁷⁹ Mojca Vtič. 2015. *Občine zaradi enostranskega znižanja povprečnine najprej na ustavno sodišče*. Štajerski tednik. Dostopno prek: [http://www.tednik.si/obcine-zaradi-](http://www.tednik.si/obcine-zaradi)

Komentar:

Občinsko upravo po besedah župana Občine Dornava vodi direktor občinske uprave, župan naj v to ne bi posegal in o nepravilnostih opozarja direktorja uprave.⁸⁰ Raziskovalci tega podatka sicer nismo uspeli preveriti, vendar naj bi bile v preteklosti tudi izjeme, ko je župan posredoval tudi neposredno (primer alkoholiziranosti na delovnem mestu).⁸¹ Župan občinske uprave ne ocenjuje, podaja zgolj enoletno splošno oceno delovanja občinske uprave, ki pa ni javna.⁸² Drugih ocen dela občinske uprave in poročil občina nima.⁸³ Po oceni raziskovalcev župan ni proaktiven glede nadzora in spodbujanja transparentnega in odgovornega delovanja občinske uprave.

2.4 Nadzor nad zasebnimi ponudniki javnih dobrin



Do katere mere župan nadzira, da zasebni ponudniki javnih dobrin uresničujejo sprejete pogodbene obveznosti za dobavo storitev?

»Župan je redkeje učinkovit pri zagotavljanju odgovornosti zasebnih ponudnikov.«

enostranskega-znižanja-povprečnine-najprej-na-ustavno-sodisce (10. 5. 2016).

⁸⁰ *Rajko Janžekovič*, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁸³ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava, korespondenca po elektronski pošti, 13. 5. 2016.

Komentar:

Za postopek izvedbe javnega naročanja je odgovorna občinska uprava, ki ga mora izvajati v skladu z Zakonom o javnem naročanju.⁸⁴ Internega pravilnika o javnih naročilih, ki bi usmerjal zaposlene v občinski upravi in člane razpisnih komisij, občina nima.

Po besedah direktorja občinske uprave tehničen in strokovni nadzor opravi Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju, katere zmožnosti in strokovno znanje so vprašljive. V primeru večjih in zahtevnejših naročil pa naj bi se v preteklosti najemalo tudi zunanje svetovalce.⁸⁵ V preteklosti naj bi projekte revidirala pristojna ministrstva.⁸⁶ Teh revizij raziskovalcem od občine ni uspelo pridobiti.

Župan ima v praksi le omejeno zmožnost nadzora nad kakovostjo izvedenih storitev zasebnih ponudnikov.

Velikokrat se zaradi predhodnih pozitivnih izkušenj nadaljuje sodelovanje z izvajalci iz preteklosti.⁸⁷ Takšna praksa pa prinese za seboj določena korupcijska tveganja in kaže na neenako obravnavo ponudnikov. Župan je dodal, da se pri ponudnikih daje prednost lokalnim ponudnikom storitev, ker naj bi to zagotavljalo nižje cene. Župan je sicer zatrdil, da se

zaradi majhnosti občine in pritiska okolja storitve opravljajo v skladu z dogovorom (pogodbo) oz. se nepravilnosti zelo hitro odpravijo, a naj bi se za odpravo nepravilnosti zanašali na zakasnitev pogodbenih izplačil izvajalcem, pri čemer ni jasno, ali to občina počne skladno s pogodbo ali ne. Župan naj bi spremljal izvajanja storitev tudi sam, sploh kadar gre za večja naročila.⁸⁸ Glede na pridobljene informacije iz intervjuja obstajajo indici o netransparentni in po možnosti nezakoniti porabi javnih sredstev.

Obstajajo tveganja za netransparentno delovanje na področju javnih razpisov. Denimo odtekanja informacij o posameznih ponudbah izvajalcev storitev, ki so se prijavi na javni razpis. To se lahko zlorablja za spreminjanje ponudb ostalih ponudnikov, kar lahko vpliva na končni izbor najugodnejšega izvajalca storitev.⁸⁹ To bi sicer pomenilo kršitev 67. člena ZJN, a za to v tej raziskavi ni bilo mogoče pridobiti oprijemljivejših dokazov.

Pri pregledu poslovanja občine je prav tako izstopalo, da je Branko Ciglar, ki je tudi član vaškega odbora Dornava, s svojim s. p. od 2008 do 2016 od Občine Dornava prejel 825.817,34 €, od leta 2011 pa posli z občino Dornava predstavljajo 33,11 % celotnih prihodkov podjetja. Po izplačilih se ta s. p. uvršča na vrh seznama poslovnih subjektov, s katerimi je občina

⁸⁴ *Zakon o javnem naročanju*. Uradni list RS, št. 12/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4298> (1. 6. 2016).

⁸⁵ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁸⁶ *ibid.* in *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Korespondenca preko elektronske pošte z avtorjem, 13. 5. 2016.

⁸⁷ *David Majcen*, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁸⁸ *Rajko Janžekovič*, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁸⁹ *Franc Šuen*, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

poslovala.⁹⁰ Sorodstvene vezi in bližnja osebna poznanstva z odgovornimi na občini in Brankom Ciglarjem naj sicer ne bi obstajala.⁹¹ Prav tako podjetja ni mogoče najti na seznamu za omejitve poslovanja KPK.

2.5 Urejanje lokalnega gospodarstva

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere lokalna oblast pravično in učinkovito izvaja svoje pristojnosti glede urejanja lokalnega gospodarstva?

»Urejanje lokalnega gospodarstva je ustrezno glede na omejene možnosti in pooblastila občine.«

Komentar:

Občina ima zelo malo gospodarskih družb na svojem ozemlju. Občina ne izvaja inšpekcijskega nadzora nad podjetji, saj je to pristojnost državnih inšpekcijskih služb. Občina javna sredstva razporeja sorazmerno po panogah (kmetijstvo, mala podjetja itd.).⁹² Manjša vsota sredstev za gospodarstvo se porabi za izobraževanje zaposlenih (varstvo pri

delu, delo s škropivi, delo z motorno žago itd.).⁹³ Za podelitev koncesije se objavi javni razpis, komisija pregleda ponudbe, na koncu odloča občinski svet.⁹⁴

2.6 Transparentnost proračuna

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere župan predstavi jasen in dostopen proračun?

»Župan mora predstaviti transparenten letni proračun, ki je pogojno dostopen in razumljiv v praksi.«

Komentar:

Občinski proračun je sicer dostopen na spletni strani občine,⁹⁵ vendar ga je težko najti. Prav tako proračun ni objavljen v formatu, ki bi omogočal strojno berljivost in večjo dostopnost, kot priporočajo smernice EU, in tako ne omogoča primerne dostopnosti za občane.⁹⁶ Struktura proračuna sledi zakonodajnim smernicam za pripravo proračunov občin. Kljub temu proračun ne zadovoljuje minimalne potrebne vsebine, ki jo zahteva dobra praksa za

⁹⁰ Podatki povzeti po *Supervisor*. Dostopno prek: <http://supervisor.kpk-rs.si/organ/75230/podj/43524877/?page=1&start=2008-1-1&end=2016-5-31> (25. 4. 2016); *AJPES*. Dostopno prek: <https://www.ajpes.si/> (1. 6. 2016).

⁹¹ *Natalija Marin*, tajništvo Občine Dornava. 2016. Korespondenca po e-pošti, 4. 4. 2016.

⁹² *Branko Ciglar*, član vaškega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁹³ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁹⁴ *Janez Horvat*, podžupan in svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

⁹⁵ *Odlok o proračunu občine Dornava za leto 2016*. Dostopno prek: <http://www.dornava.si/index.php/o-dornavi/gradiva-sej/gradiva-sej/gradivo-za-9-sejo-os/odlok-o-proracunu-obcine-dornava-za-leto-2016/odlok-o-proracunu-obcine-dornava-za-leto-2016/detail> (10. 5. 2016).

⁹⁶ Evropska komisija. 2014. *Smernice o priporočenih standardnih licencah, podatkovnih zbirkah in zaračunavanju za ponovno uporabo dokumentov 2014/C 240/01*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN#nr7-C_2014240SL.01000101-E0007](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN#nr7-C_2014240SL.01000101-E0007) (12. 5. 2016).

transparentnost proračunov OECD.⁹⁷ Vprašljivo je, koliko je v praksi razumljiv občanom, saj ga občani običajno ne preizprašujejo.

Proračun je ustno predstavljen tudi na zboru občanov, kjer je udeležba občanov zelo nizka.⁹⁸ Proračun naj bi bil objavljen tudi v medijih⁹⁹, kar pa raziskovalni ekipi ni uspelo preveriti.

2.7 Odgovornost župana



Do katere mere župan odgovarja za svoja dejanja?

»Župan redko odgovarja za svoja dejanja v praksi.«

Komentar:

Zakon o lokalni samoupravi določa, da župan predstavlja in zastopa občino.¹⁰⁰ Župan je kazensko in odškodninsko odgovoren, kar je opredeljeno v različni

zakonodaji.¹⁰¹ Ana Prosen opaža, da se v praksi dogaja, da župani pogosto posamezne odločitve, ki so v njihovi pristojnosti, prenašajo v odločanje na občinski svet. Kot opozarja KPK, s čimer se strinja tudi raziskovalna ekipa, je župana v času trajanja svojega mandata zelo težko odstaviti. Na lokalni ravni namreč ni institutov uveljavljanja politične odgovornosti župana ter občinskih svetnikov.¹⁰² ZLS sicer predvideva instituta predčasne razrešitve župana ter predčasnega razpusta občinskega sveta,¹⁰³ vendar gre v obeh primerih za nadzor nad organi, ki ga izvaja država zaradi zagotavljanja delovanja lokalnih oblasti v skladu z Ustavo RS in zakoni. Vendar, kot opozarja KPK, če župan ali občinski svetnik zlorabi svoj (uraden) položaj in si pridobi protipravno premoženjsko korist na škodo občanov in občine, pa ta dva instituta ni mogoče uporabiti niti niso na voljo drugi mehanizmi, s katerimi bi občani lahko »izrekli nezaupnico« takšnemu funkcionarju in mu onemogočili, da še naprej opravlja svojo funkcijo.¹⁰⁴

⁹⁷ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj – Organisation for Economic Co-operation and Development. 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Dostopno prek:

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> (10. 5. 2016).

⁹⁸ *Branko Ciglar*, član vaškega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

⁹⁹ *David Majcen*, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁰⁰ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

¹⁰¹ Nekatera ključna zakonodaja: 183. Člen Zakona o javnih uslužbencih, 217. Člen Zakona o delovnih razmerjih, 35. Člen zakona o financiranju občin, 76. Člen Zakona o

izvrševanju proračuna RS, 107., 108. Člen Zakona o javnih financah, 78. Člen Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije itd.

¹⁰² Komisija za preprečevanje korupcije. 2012. *Mehanizmi uveljavljanja odgovornosti občinskih funkcionarjev ne obstajajo - temu ustreza je realnost*. KPK Vestnik št. 19: str. 2. Dostopno prek:

<https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0ahUKEwj8u6d3NzMAhVMDxoKHerTD0sQFghgMAk&url=https%3A%2F%2Fwww.kpk-rs.si%2Fdownload%2Fnewsletter%2F21&usq=AFQjCNGYuRLjHYW3tp8AdrJZO-rjOnXcnQ&sig2=ynqup-4xWU636ULtmYJ5Gg&bvm=bv.122129774,d.d2s> (15. 5. 2016)

¹⁰³ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

¹⁰⁴ Komisija za preprečevanje korupcije. 2012. *Mehanizmi uveljavljanja odgovornosti občinskih*

V občini Dornava se lahko občani nad delovanjem župana pritožijo na zboru občanov. Župan naj bi bil občanom tudi sicer dostopen »ves čas«. ¹⁰⁵ Župan naj bi v praksi upošteval predloge občanov (če je to izvedljivo in legalno). V preteklosti so društva in krajanji podajali predloge in iniciative. ¹⁰⁶ Pričakovalo bi se, da bodo župani nosili vsaj politično odgovornost v smislu posledic na naslednjih volitvah. A kot kaže praksa, volivci v Sloveniji ne sankcionirajo niti tistih županov, ki so v predhodnih mandatih delovali nezakonito in kazali izrazit klientelizem in nepotizem. ¹⁰⁷

2.8 Integriteta župana



Do katere mere je zagotovljena integriteta župana?

»Občina nima internih pravil, kodeksov in praks, ki bi zagotavljale višjo integriteto župana. Korupcijska tveganja, vključno z nasprotjem interesov, so precejšnja.«

Komentar:

funkcionarjev ne obstajajo - temu ustrežna je realnost. KPK Vestnik št. 19: str. 2. Dostopno prek:

<https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0ahUKEwj8u6d3NzMAhVMDxoKHerTD0sQFghgMAk&url=https%3A%2F%2Fwww.kpk-rs.si%2Fdownload%2Fnewsletter%2F21&usq=AFQjCNGYuRLjHYW3tp8AdrUZOrjOnXcnQ&sig2=ynqup-4xWU636ULtmYJ5Gg&bvm=bv.122129774,d.d2s> (15. 5. 2016)

¹⁰⁵ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁰⁶ Janez Horvat, podžupan in svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

¹⁰⁷ Pija Kapitanovič. 2014. *Izvoljenih 19 od 28 županov, ki so občinske posle nezakonito delili*

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) za funkcionarje natančno določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. ¹⁰⁸ Pravila obstajajo in so dovolj natančna (sicer ne popolna v svoji celovitosti), vendar se tudi ta ne izvajajo dovolj učinkovito v praksi. Občina ima načrt integritete, v katerem se je opredelila do korupcijskih tveganj, ki se tičejo župana, in tudi navedla ukrepe. Manj verjetno je, da se ti ukrepi izvajajo v praksi, saj župan ni naklonjen niti splošnemu načrtu integritete, ki je zanj bolj kot ne formalnost. ¹⁰⁹ Župan trdi, da je seznanjen s postopkom prijave daril, vendar v praksi naj ne bi prejemal daril, višjih vrednosti (nad 50 evrov). Kljub vsemu bi Občina Dornava v skladu z ZIntPK morala poročati o vseh darilih, ki presegajo vrednost 25 evrov, s čimer občina očitno ni seznanjena. ¹¹⁰ Občina Dornava je v 2010–2015 na KPK posredovala podatke o prejetih darilih le za leta 2011, 2013 in 2014. Iz Kataloga prejetih daril organov RS za isto obdobje izhaja, da so predstavniki Občine Dornava sprejeli darila v

sebi, svetnikom, sorodnikom. Podcrto.si. Dostopno prek: <https://podcrto.si/izvoljenih-19-od-28-zupanov-ki-so-obcinske-posle-nezakonito-dali-sebi-svetnikom-sorodnikom/> (11. 5. 2016).

¹⁰⁸ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 69/11. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> (1. 6. 2016).

¹⁰⁹ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹¹⁰ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 69/11. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> (1. 6. 2016).

vrednosti nad 25 evrov samo v letu 2013, kar je malo verjetno.¹¹¹

Razumevanje lobiranja in potrebe po prijavi lobističnih stikov je nezadostno oz. se v praksi ne izvaja. Župan občine Dornava trdi, da poskusi lobiranja niso pogosti in da se pojavljajo le, kadar gre za večje projekte pa tudi kadar gre za iskanje zaposlitve posameznikov, kjer je pritiskov največ.¹¹² Kot že omenjeno, v obdobju 2005–2016 denimo ni bilo prijavljenega niti enega lobističnega stika in tudi nobenih vprašanj v zvezi z lobiranjem ni občina naslovila na KPK.¹¹³ Iz tega izhaja, da občina ne pozna in ni v zadostni meri seznanjena s področjem lobiranja in zakonskim okvirom, ki ga ureja. V preteklosti so bile podane prijave zoper zdajšnjega župana, vendar nepravilnosti niso bile ugotovljene.¹¹⁴

3 Občinska uprava

Zmogljivost	4
Vloga	3
Upravljanje	3

Zmogljivost

3.1 Ustrezna sredstva

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere ima občinska uprava ustrezne finančne, infrastrukturne in človeške vire za učinkovito opravljanje svojih dolžnosti?

»Lokalna uprava ima zadostne finančne, infrastrukturne in človeške vire za učinkovito opravljanje svojih funkcij.«

Komentar:

Na občini so ob županu zaposlene še štiri osebe. Občinska stavba je sodobna in dobro opremljena. Prišlo je do znižanja sredstev, ki jih od države prejme občina, zato so morali znižati izdatke. Še vedno pa naj bi občinska uprava lahko opravljala svoje dolžnosti z razpoložljivimi viri.¹¹⁵

Proračun za leto 2016 predvideva skupne odhodke v višini 1.936.281

¹¹¹ Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. *Katalogi prejetih daril organov RS*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolzности/darila/katalogi-prejetih-daril/> (13. 5. 2016).

¹¹² *Rajko Janžekovič*, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹¹³ *Katja Mihelič Sušnik*, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

¹¹⁴ *Rajko Janžekovič*, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹¹⁵ *Ibid.*

EUR, za plače in druge izdatke zaposlenim je predvidenih 162 070 EUR.¹¹⁶ Za primerjavo: proračun Občine Dornava za leto 2000 je znašal približno 965 959 EUR.¹¹⁷ Občina je sicer zadolžena, in sicer 360 € na prebivalca, kar je malo pod povprečno zadolžitvijo slovenskih občin.¹¹⁸

3.2 Neodvisnost

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere je občinska uprava neodvisna od zunanjih vplivov?

»Pravila glede zaposlovanja na podlagi sposobnosti obstajajo, vendar obstaja tveganje za nepotizem in favoriziranje. Lokalni javni uslužbenci lahko opravljajo svoje delo brez večjih političnih pritiskov.«

Komentar:

Zakon o javnih uslužbencih določa postopke zaposlovanja javnih uslužbencev.¹¹⁹ Napredovanje javnih uslužbencev določajo uredba o napredovanju javnih uslužbencev ter drugi predpisi.

Zakon o lokalni samoupravi določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan.¹²⁰

Političnih vplivov v tej občini naj ne bi bilo. Ni čutiti moči političnih strank ali kakega pritiska onstran strank,¹²¹ vendar z gotovostjo zaradi nepreverljivosti informacij to težko potrdimo.

Ali je občinska uprava neodvisna od političnih vplivov, je v praksi težko ugotoviti. Če se to dogaja, se dogaja prikrito.

Kot opozarja Ana Prosen, občine običajno izpeljejo postopke zaposlitve v skladu z zakonom o javnih uslužbencih, velikokrat pa imajo že pred uvedbo postopka zaposlitve izbrano osebo za razpisano delovno mesto.¹²² Kot je ugotovil KPK na podlagi prejetih prijav sumov korupcije, je med najbolj perečimi problemi v delovanju slovenskih občin prav zaposlovanje. Občine naj tega tveganja sploh ne bi zaznale.¹²³ Tudi v preteklosti je KPK opozarjal na sporna zaposlovanja v občinah. To tveganje je po mnenju KPK

¹¹⁶ Odlok o proračunu Občine Dornava za leto 2016. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=e3300093-04f5-4bcd-b7d9-3eb601d7c106> (25. 4. 2016).

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Kos, David. 2016. *Katere slovenske občine so najbolj zadolžene*. Dostopno prek: <http://siol.net/novice/slovenija/katere-slovenske-obcine-so-najbolj-zadolzene-infografika-408480?image=2> (2. 6. 2016).

¹¹⁹ *Zakon o javnih uslužbencih*. Uradni list RS, št. 63/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (1. 6. 2016).

¹²⁰ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

¹²¹ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹²² *Ana Prosen*, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

¹²³ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-obdnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj> (12. 5. 2016).

v majhnih občinah, kjer je verjetnost za nastanek okoliščin nasprotja interesov pri zaposlitvenih postopkih še toliko večje.¹²⁴

Vloga

3.3 Zagotavljanje transparentnosti in integritete pri javnem naročanju

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Ali obstaja učinkovit okvir, ki zagotavlja transparentnost in integriteto v postopkih lokalnega javnega naročanja?

»Obstajajo razumni sistemi javnega naročanja in javna naročila so izpeljana le na delno odprt, pravočasen in pravičen način v praksi.«

Komentar:

Kot opozarjata TI Slovenia in KPK, so javna naročila največje tveganje za korupcijo in kršitve integritete v slovenskih občinah, prav tako pa prevladuje stališče, da občine ta tveganja podcenjujejo.¹²⁵ Za javno naročanje je sicer odgovorna občinska uprava, ki mora postopke izvajati v

skladu z Zakonom o javnem naročanju.¹²⁶ Internega pravilnika o javnih naročilih, ki bi usmerjal zaposlene v občinski upravi, občina nima.

Tehničen in strokovni nadzor opravi skupna občinska uprava. V primeru večjih naročil se je v preteklosti najemalo zunanje svetovalce. V nekaterih primerih, ko je projekt sofinancirala država, je potekala tudi revizija ministrstva za finance.¹²⁷

Velikokrat se nadaljuje sodelovanje z izvajalci iz preteklosti zaradi predhodnih pozitivnih izkušenj.¹²⁸ Kot že omenjeno, je župan nakazal, da se daje prednost lokalnim ponudnikom storitev, ker naj bi to zagotovilo nižje cene.¹²⁹ Vprašljivo je, ali so postopki javnega naročanja nato dejansko izvedeni v skladu z zakonom o javnem naročanju. Župan tudi trdi, da se zaradi majhnosti občine in pritiska okolja storitve opravljajo v skladu z dogovorom (pogodbo) oz. se nepravilnosti zelo hitro odpravijo (npr. občina zavleče z izplačilom, dokler ni storitev končana).¹³⁰

Prav tako naj bi obstajala tveganja za netransparentno delovanje na področjih javnih razpisov. Denimo

¹²⁴ Okrogla miza ob dnevu boja proti korupciji: »Premoženje občin – stičišče korupcijskih tveganj«, Ljubljana, 9. 12. 2015. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj> (12. 5. 2016).
¹²⁵ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitve integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj. Dostopno prek: [https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-](https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj)

[dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj](https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj) (12. 5. 2016).
¹²⁶ Zakon o javnem naročanju. Uradni list RS, št. 12/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4298> (1. 6. 2016).

¹²⁷ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹²⁸ David Majcen, svetnik in predsednik statutarno pravne komisije Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹²⁹ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11.3.2016.

¹³⁰ Ibid.

odtekanja informacij o posameznih ponudbah izvajalcev storitev, ki so se prijavi na javni razpis. To se lahko zlorablja za spreminjanje ponudb ostalih prijaviteljev, kar lahko vpliva na končni izbor najugodnejšega izvajalca storitev.¹³¹ Neskladnost z zakonodajo je zaznala že revizija Večnamenskega centra vaško-kulturne dvorane Dornava zaradi spremembe vloge ponudnika.¹³²

3.4 Promocija družbene odgovornosti in participacije

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere občinska uprava promovira mehanizme družbene odgovornosti, ki omogočajo občanom interakcijo z lokalno oblastjo in možnostjo podajanja zahtev?

»Lokalna uprava ni aktivna pri promociji družbene odgovornosti in participacije občanov pri izvajanju lokalne oblasti.«

Komentar:

Občani imajo možnost sodelovanja in posredovanja zahtev prek vaških zborov, vendar so ti redki in slabo obiskani. Edina javna zavoda v lasti občine sta Zavod za usposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja

¹³¹ Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

¹³² Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. 2013. *Revizija Večnamenskega centra vaško-kulturne dvorane Dornava*. Dostopno prek: http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2013070508033964/ (24. 3. 2016).

¹³³ OŠ dr. Franja Žgeča Dornava. Dostopno prek: <http://www.os-dornava.si/> (26. 4. 2016).

Dornava in Osnovna šola dr. Franja Žgeča Dornava, ki ji je priključen tudi vrtec. Osnovna šola ima svet šole in svet staršev,¹³³ kar je sicer zakonska obveza.¹³⁴

3.5 Zbiranje prihodkov

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere je lokalno zbiranje občinskih prihodkov pravično in transparentno?

»Metode zbiranja prihodkov na lokalni ravni so netransparentne, a izvajane enakomerno in brez diskriminacije.«

Komentar:

Obstajajo jasna, transparentna in preprosta pravila za zbiranje davkov na lokalni ravni, saj jih določa Zakon o lokalni samoupravi. Občini za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo naslednji prihodki:

1. davek od premoženja,
2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. drugi davki, določeni z zakonom.¹³⁵

Občine lahko predpisujejo tudi svoje davke in prispevke, med katerimi sta najbolj znana komunalni prispevek in

¹³⁴ *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*. Uradni list RS, št. 16/07. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=78530> (1. 6. 2016).

¹³⁵ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.¹³⁶

Davek, ki jih zbira občina, ima zakonsko podlago. Občina zbira nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (najvišji prihodek), različne občinske takse, parkirnine, komunalni prispevek itd.

Vprašljivo je, kako transparenta je občina pri zbiranju teh dajatev, saj je za občana težko dostopati do teh informacij (npr. ni enostavno dostopnih informacij na spletni strani občine). Iz zaključnega računa proračuna Občine Dornava za leto 2015 je razvidno le, da je občina skupno imela 2,092.754 EUR prihodkov, ne pa tudi vrste prihodkov po posameznih postavkah.¹³⁷

3.6 Zaščita zemljiških in stavbnih pravic

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere lokalna oblast ščiti zemljiške in stavbne pravice?

»Upravljanje zemljišč, nepremičnin in prostorsko načrtovanje sta jasna in razmeroma transparentna. Obstaja pa tudi pritožbeni mehanizem na lokalni ravni, ki je uveljavljen v praksi.«

¹³⁶ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

¹³⁷ Zaključni račun proračuna Občine Dornava za leto 2015. Dostopno prek: <http://www.dornava.si/index.php/o-dornavi/gradiva-sej/gradiva-sej/gradivo-za-10-sejo-os/zakljucni-racun-proracuna-obcine-dornava-za-leto-2015/detail> (13. 5. 2016).

Komentar:

Zakon o ravnanju s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti določa, da mora upravljavec stvarnega premoženja (občina) voditi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku. Zakon natančno ureja ravnanje s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti ter evidence nepremičnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.¹³⁸

Gradbeno dovoljenje je odločba, s katero pristojni upravni organ ugotovi, da je nameravana gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom. Izdaja gradbenega dovoljenja je v pristojnosti upravne enote, občina ne odloča o izdaji gradbenega dovoljenja in tudi ne more vplivati na izdajo dovoljenja. Nastopa lahko le kot stranka v postopku. Glede gradnje infrastrukture na nepremičnini, ki je v lasti fizičnih oseb in jo občina želi odkupiti, menjati ali vzpostaviti služnost, vrednost nepremičnine poda sodni cenilec, le redko se zgodi, da občina predlaga razlastitev.¹³⁹

Na Občini Dornava naj v preteklosti ne bi bilo težav na tem področju in občani se lahko na vse odločitve občine pritožijo. Zemljiška knjiga Občine

¹³⁸ Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS, št. 86/2010. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5974> (1. 6. 2016).

¹³⁹ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

Dornava je dostopna vsakomur. Do zdaj občina ni izvedla nobenega razlastnitvenega, saj so našli dogovor z občani. Prostorski načrt poteka v skladu z zakonodajo. Nazadnje so ga sprejeli leta 2014. Pri prejšnjem je bilo 160 pobud občanov.¹⁴⁰ Znano je, da je prostorsko načrtovanje sicer izpostavljeno korupcijskim tveganjem, vendar jih naša raziskava v primeru te občine ni uspela dovolj raziskati.

Upravljanje

3.7 Administrativna transparentnost



Kolikšna je transparentnost pri upravljanju z informacijami ter finančnimi in človeškimi viri v lokalnem javnem sektorju?

»Določbe so vpeljane, vendar ne pokrivajo vseh področij, povezanih s transparentnostjo javnega sektorja. Do informacij je v praksi težko dostopati.

Komentar:

Seznami občinskih podjetij in občinskega premoženja so javni, a seznam občinskega premoženja ni dostopen na spletni strani občine.¹⁴¹ Informacije o javnih naročilih, ki jih izvajajo občinski zavodi, so dostopni na portalu javnih naročil, ne pa tudi na spletnih straneh občinskih zavodov.¹⁴²

¹⁴⁰ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁴¹ Občina Dornava. Dostopno prek: <http://www.dornava.si> (12. 5. 2016).

¹⁴² OŠ dr. Franja Žgeča Dornava. Dostopno prek: <http://www.os-dornava.si/> (12. 5. 2016) in Zavod za usposabljanje, delo in varstvo dr.

Višji uradniki morajo poročati podrobnosti o svojem premoženju, vendar ti podatki niso javno dostopni.

Za nova delovna mesta se objavi javni natečaj (na spletni strani in časopisu, Zavodu za zaposlovanje RS).¹⁴³

Predsednica nadzornega odbora Martina Horvat je povedala, da se vse informacije ne objavljajo, saj naj ne bi bile za javnost.¹⁴⁴ Raziskovalcem Horvatova ni hotela povedati, katerih informacij se ne objavlja javno, saj naj ne bi bile za javnost.

3.8 Odgovornost lokalnih javnih uslužbencev



Do katere mere so lokalni javni uslužbenci odgovorni za svoja dejanja v praksi?

»Obstaja nekaj pravil, ki zagotavljajo odgovornost lokalnih javnih uslužbencev za njihova dejanja, vendar so izvrševana nesistematično.«

Komentar:

Zakon o javnih uslužbencih določa, da je javni uslužbenec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren

Marijana Borštnarja Dornava. Dostopno prek: <http://www.zavod-dornava.si> (12. 5. 2016).

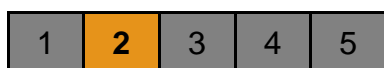
¹⁴³ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁴⁴ Martina Horvat, predsednica nadzornega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 22. 3. 2016.

delodajalec.¹⁴⁵ Uslužbenci Občine Dornava naj bi kazensko odgovarjali za svoja dejanja,¹⁴⁶ vendar primera ni bilo podanega. Župan občine tudi navede primer dokazane alkoholiziranosti javnega uslužbenca na delovnem mestu, ki je bil sankcioniran s pisnim opominom.¹⁴⁷

Kljub temu da obstajajo jasna in celovita pravila, ki zagotavljajo, da lokalni javni uslužbenci odgovarjajo za svoja dejanja, se ta pravila v praksi slabo izvršujejo.¹⁴⁸

3.9 Integriteta lokalnih javnih uslužbencev



Do katere mere je zagotovljena integriteta lokalnih javnih uslužbencev?

»Občina nima posebnih internih pravil in kodeksov za javne uslužbence. Javni sektor je izpostavljen korupcijskemu tveganju, ZIntPK se izvršuje nesistematično.«

Komentar:

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) za funkcionarje in javne uslužbence natančno določa

ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Ima tudi določbe glede zaščite prijaviteljev itd.¹⁴⁹ Določbe glede daril za javne uslužbence vsebuje tudi Zakon o javnih uslužbencih.¹⁵⁰

Občina razen načrta integritete nima drugih internih dokumentov, ki bi urejali integriteto javnih uslužbencev.¹⁵¹

Pravila obstajajo in so dovolj natančna, vendar se v praksi ne izvajajo dovolj učinkovito. Občina ima načrt integritete, v katerem se je opredelila do korupcijskih tveganj, ki se tičejo javnih uslužbencev in tudi navedla ukrepe. Manj verjetno je, da se ti ukrepi izvajajo v praksi, zaradi že omenjene nenaklonjenosti župana do načrta integritete.

KPK javnih uslužbencev ne usposablja glede integritete na delu. Občasno se organizira le delavnica za skrbnike načrta integritete iz različnih javnih institucij. KPK tudi ni pripravil izobraževalnih publikacij, ki bi posebej nagovarjale lokalni javni sektor. Je pa KPK pripravljen izvajati izobraževanja tudi na občinah, a za enkrat občine tega niso uporabljale.¹⁵²

¹⁴⁵ Zakon o javnih uslužbencih. Uradni list RS, št. 63/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (1. 6. 2016).

¹⁴⁶ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁴⁷ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁴⁸ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

¹⁴⁹ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 69/11. Dostopno

prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> (1. 6. 2016).

¹⁵⁰ Zakon o javnih uslužbencih. Uradni list RS, št. 63/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (1. 6. 2016).

¹⁵¹ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁵² Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za

4 Lokalne politične stranke

Zmogljivost	4
Vloga	2
Upravljanje	3

Zmogljivost

4.1 Zadostna sredstva

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere razpoložljiva finančna sredstva omogočajo lokalnim političnim strankam učinkovito politično tekmovanje?

»Viri lokalnih političnih strank so večinoma zadostni, kar omogoča razmeroma pošteno politično tekmovanje.«

Komentar:

Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) določa, da se volilna kampanja lahko financira s prispevki fizičnih oseb, ki ne smejo presegati desetih povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji.¹⁵³ Isti zakon prav tako ne dovoljuje financiranja volilne kampanje od

lokalnih skupnosti, razen če zakon določa drugače.

Lokalna skupnost pred začetkom volilne kampanje določi višino delnega povračila stroškov organizatorjem volilne kampanje.¹⁵⁴

Lokalne stranke imajo po zakonu enakopraven dostop do financiranja, ki je zadostno in trajnostno naravnano za politično tekmovanje. Stranke naj bi imele tudi enakopraven dostop do medijev med kampanjami.

V Občini Dornava lokalnih medijev ni in občina namenja minimalna sredstva za financiranje političnih kampanj.¹⁵⁵ Kljub vsemu, kot opozarja Transparency International Slovenia, je problematično tudi prikrito financiranje političnih kampanj. Namreč, aktualna lokalna oblast lahko izkorišča svoj položaj za brezplačno volilno kampanjo oz. kampanjo na račun javnih sredstev. V letu volitev je bil tako opažen pojav koncentracije občinskih investicij, kar hkrati županu zagotavlja pojavljanje na mnogih prireditvah v letu volitev oz. v času volilne kampanje, povečano izdajanje občinskih glasil itd.¹⁵⁶ Trend povečanja investicij v volilnem letu ima tudi občina Dornava.

preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

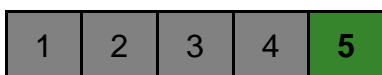
¹⁵³ *Zakon o volilni in referendumski kampanji*. Uradni list RS, št. 41/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (1. 6. 2016).

¹⁵⁴ *Ana Prosen*, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

¹⁵⁵ *Rajko Janžekovič*, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁵⁶ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

4.2 Neodvisnost



Do katere mere so lokalne politične stranke proste neupravičenega zunanjega vmešavanja v njihove aktivnosti?

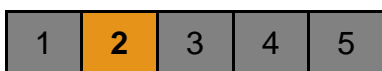
»Lokalne politične stranke delujejo svobodno in so podvržene le manjšemu nadzoru.«

Komentar:

Stranke po mnenju župana niso izpostavljene nobenim pritiskom.¹⁵⁷ Glede na krajino delovanja lokalne samouprave in političnih strank gre težnja ravno v obratno smer, saj raziskave kažejo, da zakonodaja ne omogoča zadostnega nadzora in transparentnosti nad političnimi strankami, ki večino sredstev pridobijo iz državnih ali občinskih sredstev.¹⁵⁸

Vloga

4.3 Zbiranje in predstavljanje interesov



Do katere mere lokalne politične stranke zbirajo in predstavljajo širok

¹⁵⁷ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.
¹⁵⁸ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

nabor družbenih interesov na lokalni ravni?

»Na splošno so se politične stranke zmožne združevati, vendar strankarska politika ni zadostno razvita, da bi stranke lahko predstavljale širok nabor družbenih interesov.

Komentar:

Strankarska politika ni zelo razvita in politične stranke v tej občini niso zelo prisotne.¹⁵⁹ Stranke naj ne bi imele velike vloge¹⁶⁰ in naj ne bi predstavljale dovolj širokega nabora družbenih interesov na lokalni ravni.¹⁶¹

V preteklosti ni zaznanih primerov klientelizma. Strankarska pripadnost ni močno izražena, stranke nimajo svojih prostorov. Občani svoje interese zagovarjajo neposredno pri svetnikih, ne glede na strankarsko pripadnost, kar naj bi bila posledica majhnosti občine.¹⁶²

Upravljanje

4.4 Transparentnost lokalnih političnih strank/kandidatov



Do katere mere so aktivnosti lokalnih političnih strank transparentne?

¹⁵⁹ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.
¹⁶⁰ Janez Horvat, podžupan in svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.
¹⁶¹ Franc Šuen, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.
¹⁶² Branko Ciglar, član vaškega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

»Nekaj pravil sicer obstaja, vendar ne pokrivajo celovito vseh finančnih podatkov o lokalnih političnih strankah. Dostopanje do teh informacij ni enostavno.«

Komentar:

Obstajajo pravila, ki zahtevajo javno dostopnost do finančnih podatkov lokalnih političnih strank. Politične stranke morajo letno poročilo predložiti Agenciji za javnopravne evidence in storitve (AJPES), ki zajema računovodsko in poslovno poročilo.¹⁶³ AJPES javno objavi prejeta letna poročila, tako da se zagotavlja ažurno stanje podatkov v informatizirani zbirki letnih poročil na spletni strani AJPES-a. Opozoriti pa je treba, da to velja zgolj za stranke, ki so registrirane v registru, kar pa pri večini »neodvisnih« list in kandidatov, ki so na lokalni ravni vse pogostejši, ne drži. Formalno organizirane stranke so tako v neenakem položaju.

Hkrati je treba poudariti, da AJPES objavlja poročila celotne stranke, ne lokalnih odborov, kar onemogoča vpogled občanom v delovanje lokalnih ravni strank.

Poročanje političnih strank AJPES-u je problematično tudi, ker poročanje vsebinsko ni poglobljeno. Letno poročilo je presplošno, prav tako pa k njemu ni treba priložiti kakšnih posebnih prilog ali dokumentov.

¹⁶³ Pravilnik o vsebini in načinu predložitve letnega poročila političnih strank. Uradni list RS, št. 50/14. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12015> (1. 6. 2016).

¹⁶⁴ V juniju naj bi bili vloženi obdolžilni predlogi na podlagi revizij strank za poslovanje v 2014.

Kljub temu da stranke prejemajo večji del sredstev za lastno financiranje iz proračunskih sredstev, vseeno niso zavezanec po ZDIJZ, kar onemogoča nadzor s strani civilne družbe.

4.5 Odgovornost lokalnih političnih strank

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere obstaja učinkovit nadzor nad lokalnimi političnimi strankami?

»Neodvisna agencija le omejeno nadzoruje in pregleduje finance in aktivnosti lokalnih političnih strank; in obstajajo pravila o financiranju lokalnih političnih strank, ki so delno izvrševana v praksi.«

Komentar:

Pri nadzoru rednega finančnega poslovanja političnih strank in pri nadzoru financiranja volilnih kampanj ima glavno vlogo Računsko sodišče, ki pa nadzira predvsem državno raven, torej politične stranke.¹⁶⁴ Po zakonu je Računsko sodišče zavezano letno revidirati določen delež parlamentarnih strank, medtem ko revizij kampanj na lokalni ravni niso zavezani opraviti. Nekatero pristojnosti nadzora opravljata tudi AJPES in Inšpektorat za notranje zadeve,¹⁶⁵ vendar praksa zadnjega v času lokalnih volitev kaže

24ur.com. 2016. Prvič v zgodovini bodo padle globe za kršitve financiranja političnih strank. Dostopno prek: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/prvic-v-zgodovini-bodo-padle-globe-za-krsitve-financiranja-politichnih-strank.html> (7. 6. 2016).

¹⁶⁵ Zakon o političnih strankah. Uradni list RS, št. 100/05. Dostopno prek:

na nizko stopnjo nadzora nad lokalnim okoljem.¹⁶⁶

4.6 Imenovanje in izbira lokalnih kandidatov



Do katere mere so lokalni kandidati izbrani na pošten in transparenten način?

»Postopki in kriteriji za nominacijo in izbiro kandidatov za lokalne volitve so razmeroma jasni in transparentni. Izbira in nominacija kandidatov je v praksi le pogojno demokratična.«

Komentar:

V preteklosti naj bi bili kandidati v Občini Dornava izbrani na pošten in transparenten način. Ni bilo zaznanih nepravilnosti.¹⁶⁷ Kljub temu je transparentnost internih postopkov izbire kandidatov znotraj strank vprašljiva in odvisna od stranke. Še bolj problematične so lahko kandidature v »neodvisnih« listah, saj nestranskarske kandidate pred uradnim začetkom kampanje k transparentnosti in odgovornosti ne zavezuje noben predpis.¹⁶⁸

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359> (1. 6. 2016).

¹⁶⁶ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek:

http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

¹⁶⁷ Janez Horvat, podžupan in svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016 in Intervju s Franc Šuen, svetnik

Funkcije za nadzor in odgovornost

5 Ravnanje s pritožbami

Zmogljivost	3
Učinkovitost	3

Zmogljivost

5.1 Dostop do pritožbenih mehanizmov



Do katere mere obstaja neodvisen postopek za obravnavo pritožb glede zaznane nepravilne obravnave iz lokalne oblasti?

»Obstaja neodvisen pritožbeni postopek na državni ravni, ki med drugim obravnava tudi pritožbe glede zaznane nepravilne obravnave od lokalne oblasti. Vendar noben takšen postopek ne obstaja na lokalni ravni.«

Komentar:

Občina Dornava nima neodvisnih postopkov za obravnavo pritožb glede zaznane nepravilne obravnave s strani občine. Posledično občina tudi ni

Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

¹⁶⁸ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek:

http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

prejela pritožb.¹⁶⁹ Zoper sklepe občine je možno sprožati pravna sredstva pred neodvisnimi državnimi institucijami (sodišča, inšpekcije), če smo stranka v postopku s pravnim interesom.

Postopki pri KPK, varuhu človekovih pravic, informacijskem pooblaščenca ter inšpekcijskih uradih praviloma potekajo neodvisno in samostojno. Občina je dolžna na poziv organa v določenem roku posredovati pojasnilo in vso dokumentacijo, ki je potrebna za razjasnitev posameznega primera.¹⁷⁰ Občina Dornava je prejela pozive po pojasnilih od državnih organov (KPK) zaradi pritožb zoper občino in je v teh primerih tudi posredovala pojasnila.¹⁷¹

Splošna javnost je slabo obveščena o možnostih pritožb. Tudi občine so zelo slabe pri podajanju informacij svojim državljanom. Glede Občine Dornava je KPK od 2005 do 2016 prejela le 6 prijav,¹⁷² pri katerih ni bilo ugotovljenih kršitev ZIntPK.

Učinkovitost

5.2 Preiskava pritožb



Kako učinkovit je pritožbeni postopek v praksi?

»Pritožbeni postopki niso zapleteni, vendar javnosti niso dovolj poznani.

¹⁶⁹ Natalija Marin, tajništvo Občine Dornava. 2016. Korespondenca po e-pošti, 4. 4. 2016.

¹⁷⁰ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

¹⁷¹ Rajko Janžekovič, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁷² Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za

Pritožbe so večinoma obravnavane, ne pa tudi vedno učinkovito razrešene.«

Komentar:

Od skupno šestih prijav glede Občine Dornava, ki jih je Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) prejela v obdobju 2005–2016, je bila ena prijava o nasprotju interesov in ena o omejitvi poslovanja. Glede lobiranja ni bilo niti prijav niti vprašanj.¹⁷³

Vsak ima sicer možnost podati prijavo na KPK, je pa odvisno od kakovosti prijave ali bo izvedena preiskava. Vsebinsko se KPK npr. ne more opredeliti, ali je zaposlena oseba sposobna opravljati delo na novem delovnem mestu. Pričakovanja ljudi naj bi bila pogosto napačna glede zmožnosti KPK, kar dokazuje zgornji primer, saj KPK ni pristojen za podajanje ocene primernosti kandidata za zasedbo nekega položaja.¹⁷⁴

Skupno je KPK v 2015 prejel v reševanje 1083 novih prijav suma koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK (v letu 2014 je bilo teh 1467), od tega je bilo 633 zavrženih (v letu 2014 jih je bilo zavrženih 771), 450 pa jih je šlo v predhodni preizkus (v letu 2014 je šlo v predhodni poizkus 696 prijav). KPK je rešil 1575 zadev (v letu 2014 je rešila 1973 zadev), tako da je izdala bodisi zaključni dokument, zadevo zavrgla, odgovorila drugim pristojnim organom, prijaviteljem oz. zaključila

preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

¹⁷³ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

¹⁷⁴ Ibid.

postopke po zakonu. Sprejela je 605 zaključnih dokumentov v zadevah suma korupcije (v letu 2014 je sprejela 935 zaključnih dokumentov). Organom odkrivanja in pregona je podala 84 ovadb oziroma naznanil zaradi suma storitve kaznivega dejanja (v letu 2014 je bilo teh ovadb 108). Podala je 118 pobud (v letu 2014 je bilo 98 pobud) nadzornim organom za izvedbo postopka iz njihove pristojnosti (inšpekcijskim organom, Računskemu sodišču RS, Finančni upravi RS in drugim pristojnim institucijam).¹⁷⁵ V zadnjih letih je tudi zaradi nizkega zaupanja v institucije pravne države prijav manj (predvsem na KPK), kar do neke mere onemogoča učinkovit nadzor. Hkrati glede na primerjavo podatkov med letoma 2014 in 2015 v oči bode manjša učinkovitost KPK pri razreševanju odprtih primerov.

6 Revizije

Zmogljivost	3
Učinkovitost	2

Zmogljivost

6.1 Določbe za revizijo lokalnih oblasti

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Ali se izvajajo redne revizije lokalne oblasti in ali obstajajo celovite kazenske določbe?

»Obstajajo jasna pravila za revizije lokalne oblasti, vendar v praksi revizije niso opravljene dovolj redno, revizorji imajo premalo zmogljivosti in rezultati niso vedno javno dostopni.«

Komentar:

Občino večkrat na leto sproti revidira nadzorni odbor, ki pa na splošno velja za sistemsko problematičnega zaradi osebnih in političnih povezav s političnimi strankami in svetniki, ki jih nadzoruje. Enkrat na leto jo pregleda neodvisni revizor, vendar rezultati teh revizij niso dostopni javnosti, to pa zmanjšuje transparentnost občine. Računsko sodišče je v povprečju zmožno izvesti splošno revizijo poslovanja posamezne občine v RS le vsakih deset let. Zadnja takšna revizija Občine Dornava je bila za leto 2006, ko

¹⁷⁵ Komisija za preprečevanje korupcije. Letno poročilo 2014. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. 4. 2016) in Komisija za preprečevanje korupcije. 2016.

Letno poročilo 2015. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/11997 (3. 6. 2016).

je Računsko sodišče občini izreklo negativno mnenje o pravilnosti poslovanja v letu 2006, saj je občina ravnala v neskladju s predpisi v več primerih.¹⁷⁶

Pravne podlage za izvedbo revizije so Zakon o javnih financah (ZJF),¹⁷⁷ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in Usmeritve za državno notranje revidiranje.¹⁷⁸

10. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ določa, da so proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 2.086.463,03 EUR, dolžni zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsako leto z lastno notranjo revizijsko službo ali v skladu z 11. (skupne notranje revizijske službe) ali 12. (zunanje izvajanje notranje revizije) členom tega pravilnika.¹⁷⁹

Občine so dolžne vsako leto opraviti revizije, revizijsko poročilo se tudi objavi.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Računsko sodišče. 2006. Revizijsko poročilo – Poslovanje Občine Dornava. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEB3AA4053BCBFD4CC12573930022CDAA/\\$file/ObcDornava_PP06.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEB3AA4053BCBFD4CC12573930022CDAA/$file/ObcDornava_PP06.pdf) (27. 4. 2016).

¹⁷⁷ Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 11/2011. Pridobljeno na: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=102273> (27. 4. 2016)

¹⁷⁸ Ministrstvo za finance – Urad RS za nadzor proračuna. 2013. Usmeritve za državno notranje revidiranje. Pridobljeno na: http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pag_euploads/zakonske_podlage/Usmeritve/USME

Učinkovitost

6.2 Učinkovitost revizij lokalne oblasti

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Kako učinkovite so revizije lokalnih oblasti?

»Rezultati in priporočila revizij so manj kakovostna in le deloma upoštevana s strani lokalne oblasti. Sankcije so izvršene le v primeru grobih kršitev zakonodaje.«

Komentar:

Računsko sodišče po revidiranju poslovanja Občine Dornava v 2006 od občine ni zahtevalo odzivnega poročila, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.¹⁸¹

Skupna občinska uprava občin v Spodnjem Podravju ima revizijsko službo, ki vsako leto opravi revizijo na določenem področju v Občini Dornava (npr. 2015 je bila revizija plač in plačnega sistema). Naj bi šlo za

RITVE_ZA_DNR_FINALNA_VERZIJA_OBJAV_LJENA.pdf (27. 4. 2016).

¹⁷⁹ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Uradni list RS, št. 72/02. Pridobljeno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV4278> (27. 4. 2016).

¹⁸⁰ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

¹⁸¹ Računsko sodišče. 2006. Revizijsko poročilo – Poslovanje Občine Dornava. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEB3AA4053BCBFD4CC12573930022CDAA/\\$file/ObcDornava_PP06.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEB3AA4053BCBFD4CC12573930022CDAA/$file/ObcDornava_PP06.pdf) (27. 4. 2016).

kvalificirane revizorje, ki so zaposleni na skupni občinski upravi. Navodila in priporočila opravljenih revizij naj bi se upoštevala,¹⁸² vendar raziskovalna ekipa tega ni mogla preveriti.

Nadzorni odbor (mandat 2014–2018) naj bi izvajal redne interne revizije, pri čemer si ta organ področja nadzora določa sam. Do aprila 2016 so bili vsi pregledi namenjeni zgolj nadzoru društev in drugih porabnikov proračuna v Občini Dornava. Siceršnjih pregledov poslovanja Občine Dornava nadzorni odbor ni opravljal.¹⁸³ Vprašljivo je ali so revizije nadzornega odbora poslovanja občine zadostna za učinkovit nadzor poslovanja občine. Obenem je treba opozoriti, da je nadzorni odbor tudi edini organ, ki delo lokalne oblasti spremlja sproti.

Nadzorni odbor pripravlja poročila o opravljeni reviziji, ki se predstavijo na sejah občinskega sveta. Nekateri svetniki se v ta poročila poglobijo, nekateri ne, pravijo intervjuvanci.¹⁸⁴

Nasploh se v Sloveniji v praksi pojavlja tveganje, da župan poskuša vplivati na vsebino revizijskega poročila neodvisnih revizorjev. Občine namreč same prek javnih razpisov oziroma s pozivom za oddajo ponudbe za izvedbo revizije izbirajo revizorje. Na ta način lahko izberejo revizorja, ki je v preteklosti izdal ugodnejše revizijsko poročilo za občino. V praksi se tudi dogaja, da posamezni župani ne upoštevajo navodil in priporočil iz

revizijskih poročil, saj zato ni predvidenih nobenih sankcij.¹⁸⁵

7 Nadzor nad lokalno oblastjo

Zmogljivost	2
Učinkovitost	3

Zmogljivost

7.1 Zmogljivost za nadzor nad lokalno oblastjo

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere ima centralna oblast potrebna sredstva, da lahko učinkovito opravlja nadzor nad delovanjem lokalnih oblasti?

»Agencije centralne oblasti imajo omejeno zmogljivost za opravljanje svojih nalog pri odkrivanju in odpravljanju nepravilnega delovanja, zagovarjanja reform in zagotavljanja usposabljanj, nasvetov in tehnične podpore lokalni oblasti.«

Komentar:

Delovanje lokalne oblasti v RS nadzirajo številne državne institucije (pristojna ministrstva in inšpektorati, KPK, Računsko sodišče, policija ...). Finančni in človeški viri za učinkovit nadzor variirajo, a v osnovi imajo državni organi na voljo zadostna

¹⁸² Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁸³ Martina Horvat, predsednica nadzornega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 22. 3. 2016.

¹⁸⁴ Janez Horvat, podžupan in svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016.

¹⁸⁵ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

sredstva za izvajanje svojih osnovnih pooblastil, ki jih določa zakon.

Računsko sodišče RS naj bi prispevalo k zmanjšanju nepravilnosti in nesmotnosti v poslovanju uporabnikov javnih sredstev. Preventivno deluje v vlogi najvišjega organa nadzora celotne javne porabe, ki mu ga namenja Ustava Republike Slovenije. Pri izvajanju revizij pa Računsko sodišče aktivno vpliva na izboljšanje poslovanja uporabnikov javnih sredstev.¹⁸⁶ Upošteva, da je v Sloveniji več kot 200 občin in da lahko Računsko sodišče letno okvirno revidira le približno 20 občin, traja posledično deset let, da se pregledajo vse občine v Sloveniji, kar ne omogoča zadostnega nadzora nad delovanjem lokalne samouprave.

Pri nadzoru delovanja občin je tudi vprašljivo, ali lahko državne inšpekcijske službe glede na omejeno število inšpektorjev dovolj intenzivno nadzorujejo številne lokalne skupnosti. Kot opozarjajo na Inšpektoratu za javni sektor (IJS), število inšpektorjev glede na obstoječe problematike, širitve pristojnosti (ZDIJZ) in visokega števila prijav ne zadošča za ažurno obravnavo pobud in hkratno izvajanje sistemskih nadzorov.¹⁸⁷ Na nezmožnost nadzora IJS glede izpolnjevanja določil ZDIJZ

javnih organov so opozarjali tudi slovenski mediji.¹⁸⁸

Opaziti je manjšo sposobnost državnih institucij za promoviranje boja proti korupciji ter zagotavljanje usposabljanja ter druge oblike podpore lokalnim samoupravnim skupnostim. KPK denimo ima osebje in bi lahko izvajalo izobraževanja glede integritete v lokalnih skupnostih, vendar se to ne izvaja, ker jih k temu občine ne pozovejo. Občine se na KPK v različnem obsegu obračajo z vprašanji glede korupcijskih tveganj in KPK ima zmožnost odgovarjati na ta vprašanja.¹⁸⁹ Smiselno bi bilo proaktivno udejstvovanje KPK pri izobraževanju lokalnih samouprav.

S KPK v obliki izobraževanj sodeluje tudi slovenska policija, saj naj bi bila ena njenih temeljnih prednostnih nalog na področju gospodarske kriminalitete tudi učinkovit boj proti korupciji. V 2015 je bilo na področju odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ena od prednostnih nalog policije odkrivanje in preiskovanje organiziranih oblik korupcije, predvsem tam, kjer so korupcijska tveganja največja.¹⁹⁰ Policija izvaja tudi aktivnosti na področju usposabljanja kriminalistov in policistov za učinkovitejše odkrivanje in preiskovanje korupcije. Usposabljanja

¹⁸⁶ Računsko sodišče RS. 2016. *Letno poročilo 2015*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/\\$file/Letno_porocilo_2015.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/$file/Letno_porocilo_2015.pdf) (2. 6. 2016)

¹⁸⁷ Ministrstvo za javno upravo RS. 2016. *Poročilo o delu inšpektorata za javni sektor v letu 2015*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page/uploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Porocilo_IJS_2015_objava_splet.pdf (28. 4. 2016)

¹⁸⁸ Anže Voh Boštich. 2016. *Inšpektorji snedli besedo: niso kaznovali javnih organov, ki se ne odzivajo na vprašanja javnosti*. Podcrto.si.

Dostopno prek: <https://podcrto.si/inspektorji-snedli-besedo-niso-kaznovali-javnih-organov-ki-se-ne-odzivajo-na-vprasanja-javnosti/> (15. 5. 2016).

¹⁸⁹ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

¹⁹⁰ Ministrstvo za notranje zadeve RS. 2016. *Letno poročilo o delu policije za 2015*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015.pdf> (2. 6. 2016).

se financirajo iz nacionalnih in evropskih sredstev. V 2015 je bilo denimo deset usposabljanj, namenjenim policistom kriminalistom, ki se ukvarjajo s problematiko kaznivih dejanj na lokalni ravni (na policijskih postajah). Kriminalisti z regionalne ravni organiziranosti policije (policijske uprave) pa so bili udeleženi na več dvodnevni delavnici (od januarja 2015 je bilo šest takšnih usposabljanj), na katerih so se usposabljali za področje korupcijskih tveganj pri porabi evropskih sredstev.¹⁹¹

Učinkovitost

7.2 Učinkovitost nadzora nad lokalno oblastjo



Kako učinkovita je državna oblast pri opravljanju nadzora nad lokalno oblastjo?

»Agencije centralne oblasti občasno opravljajo svojo vlogo pri odkrivanju in odpravljanju nepravilnega delovanja in zagovarjajo reforme. Usposabljanja, nasveti in tehnična pomoč lokalnim oblastem je omejena in ima majhen učinek na integriteto lokalne oblasti.«

¹⁹¹ Drago Menegaliya, predstavnik Policije za odnose z javnostmi za področje kriminalitete, Generalna policijska uprava. 2016. Korespondenca z avtorjem, 18. 4. 2016.

¹⁹² Računsko sodišče RS. 2016. *Letno poročilo 2015*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/\\$file/Letno_porocilo_2015.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/$file/Letno_porocilo_2015.pdf) (1. 6. 2016).

¹⁹³ Računsko sodišče. 2006. Revizijsko poročilo - Poslovanje Občine Dornava. Dostopno prek:

Komentar:

V letu 2015 je Računsko sodišče na področju revidiranja lokalnih skupnosti izvajalo 29 revizij, izdalo je 12 revizijskih poročil, v katerih je izreklo mnenja 12 revidirancem: v štirih poročilih je izreklo negativno mnenje (v treh primerih je bila zahtevana predložitev odzivnega poročila ter posledično dokazovanje popravljalnih ukrepov), v petih mnenjih s pridržkom, trem revidirancem je bilo izrečeno pozitivno mnenje.¹⁹² Zadnja revizija Občine Dornava je bila za leto 2006, ko je Računsko sodišče občini izreklo negativno mnenje o pravilnosti poslovanja v letu 2006, saj je občina ravnala v neskladju s predpisi v več primerih.¹⁹³

Podatki o delu policije, vezanem na zgolj na lokalne skupnosti, so teže dostopni. V celoti pa je policija v 2015 obravnavala za 41,3 % več korupcijskih kaznivih dejanj kot leto prej, kar je posledica spremembe politik delovanja policije v zadnjih letih, ki se bolj osredotoča na preiskovanje korupcijskih kaznivih dejanj. Policija je vložila kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev za 89 tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj, pri čemer je ovadila 105 oseb.¹⁹⁴

[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEB3AA4053BCBFD4CC12573930022CDAA/\\$file/ObcDornava_PP06.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEB3AA4053BCBFD4CC12573930022CDAA/$file/ObcDornava_PP06.pdf) (27. 4. 2016).

¹⁹⁴ Ministrstvo za notranje zadeve RS. 2016. *Letno poročilo o delu policije za 2015*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015.pdf> (2. 6. 2016).

Nadzor države naj bi bil po besedah župana zelo intenziven.¹⁹⁵ Že prej pa smo omenili, da državne oblasti ne nadzorujejo delovanja občine na redni osnovi. Ne izobražujejo zadostno lokalnih funkcionarjev in zaposlenih v lokalni javni upravi. V 2015 je denimo potekalo izobraževanje za nadzorne odbore, vendar je teh izobraževanj še vedno premalo.¹⁹⁶

Podatki o delu KPK, vezanem zgolj na lokalne skupnosti, so teže dostopni. Skupna statistika kaže, da je število prijav in rešenih zadev padlo, povečalo pa se je število zaključnih dokumentov v zadevah suma korupcije. Skrbi predvsem padec števila prijav, saj so te ključne pri odkrivanju korupcije na področjih, na katerih je sistemskega nadzora manj, kamor manjše občine nedvomno sodijo.¹⁹⁷

KPK je v 2014 podal tri zaključne ugotovitve, povezane z lokalnimi skupnostmi, v 2013 štiri, medtem ko v 2015 ni bilo zaključnih ugotovitev, povezanih z občinami.¹⁹⁸ KPK do zdaj ni pripravil posebnih publikacij o integriteti in protikorupcijskih ukrepih za lokalne skupnosti. Redko izvaja delavnice za pripravo načrta integritete, ki niso posebej prilagojene predstavnikom lokalnih skupnosti. Delavnic se praviloma udeležijo le skrbniki načrta integritete, ne pa tudi drugi višji uradniki in funkcionarji.¹⁹⁹

¹⁹⁵ *Rajko Janžekovič*, župan Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

¹⁹⁶ *Martina Horvat*, predsednica nadzornega odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 22. 3. 2016.

¹⁹⁷ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Letno poročilo 2014*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. 4. 2016).

8 Preiskovanje in razkrivanje korupcije

Zmogljivost	2
Učinkovitost	2

Zmogljivost

8.1 Zmogljivost za preiskovanje in razkrivanje korupcije



V kolikšni meri je možno neodvisno preiskovanje in razkrivanje korupcije na lokalni ravni?

»Nacionalni in lokalni mediji se ne zanimajo oz. niso zmožni razkrivati korupcije na lokalni ravni. Protikorupcijski organ na lokalni ravni ne obstaja, so pa KPK in drugi državni organi pristojni za preiskovanje korupcije na lokalni ravni.«

Komentar:

V vseh manjših občinah je otežena zaščita prijaviteljev sumov korupcijskih in drugih neetičnih dejanj. Občina Dornava nima posebej za to predvidenih mehanizmov, zato so prijave sumov korupcijskih dejanj na KPK še toliko težje.

¹⁹⁸ *Komisija za preprečevanje korupcije*. Pridobljeno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve> (28. 4. 2016).

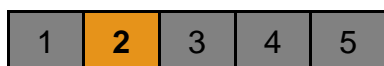
¹⁹⁹ *Katja Mihelič Sušnik*, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

V Občini Dornava ni lokalnega medija, ki bi redno poročal o dogajanju v občini. O občinskih sejah in tudi sicer priložnostno poročata časopis Štajerski tednik in Radio Ptuj, ki sta oba v lasti podjetja Radio-Tednik Ptuj, d. o. o. To podjetje večinsko financirajo različne občine, med drugim tudi Občina Dornava, s čimer je neodvisnost medija postavljena pod vprašaj.²⁰⁰

Postopki za prijave sumov korupcije na KPK so občanom na voljo in v preteklosti so bile prijave zoper občino.²⁰¹

Učinkovitost

8.2 Učinkovitost preiskovanja in razkrivanja korupcije



Do katere mere so primeri korupcije v lokalni oblasti dejansko preiskani in razkriti v praksi?

»Korupcija lokalne oblasti je redko preiskovana in razkrita. Pregona v preteklosti ni bilo.«

Komentar:

Glede na pregled nacionalnih medijev ti ne spremljajo dogajanja v Občini Dornava. Poročanja časopisa Štajerski tednik in Radia Ptuj so zelo površinska in korupcijske problematike se v

²⁰⁰ *Supervisor*. Dostopno prek: <http://supervisor.kpk-rs.si/podj/10758330/> (28. 4. 2016).

²⁰¹ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

²⁰² *Franc Šuen*, svetnik Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 24. 3. 2016, in *Martina Horvat*, predsednica nadzornega

preteklosti ni obravnavalo.²⁰² Glede na stanje v slovenski medijski krajini, kjer vse bolj prevladujejo t. i. novinarske rutine, tako nacionalni, regionalni in lokalni mediji nimajo zadostnih zmogljivosti za kakovostno raziskovalno novinarstvo, ki bi omogočalo sistematično razkrivanje korupcijskih dejanj.²⁰³

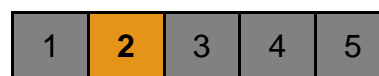
Leta 2006 po izvolitvi novega župana je bilo zoper občino kar nekaj prijav na KPK od občanov. KPK je takrat zahteval odgovore od občine, ki je nato posredovala ustrezno dokumentacijo. Postopek se je zaključil, saj za reševanje primera KPK ni bil pristojen.²⁰⁴

9 Protikorupcijsko delovanje in ozaveščanje

Zmogljivost	2
Učinkovitost	2

Zmogljivost

9.1 Zmogljivost za ozaveščanje in protikorupcijsko delovanje



Do katere mere obstaja zmožnost za izobraževalne aktivnosti, javno ozaveščanje in delovanje na

odbora Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 22. 3. 2016.

²⁰³ Habič, S. (ur.). 2012. Nacionalni sistem integritete v Sloveniji. Transparency International Slovenia: str. 111.

²⁰⁴ *Viljem Mar*, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni?

»Na lokalni ravni se izobraževalne aktivnosti, javno ozaveščanje in delovanje na področju preprečevanja korupcije praktično ne izvaja.«

Komentar:

Glede na nizko zavest o integriteti in protikorupcijskem delovanju tako medijev kot civilne družbe na lokalni ravni so možnosti za delovanje na področju

preprečevanja korupcije zelo omejene. Prav tako ne obstajajo specifični javni izobraževalni programi ali programi usposabljanja za protikorupcijsko ukrepanje za lokalne uradnike. Iniciative na lokalni ravni v smeri ozaveščanja javnosti glede boja proti korupciji in dviga integritete niso znane. KPK izvaja občasna izobraževanja za pripravo načrta integritete, ki je tudi najpomembnejša pobuda za višanje integritete v lokalnem javnem sektorju. KPK tudi izdaja publikacije na temo korupcije in je izdala navodila za pripravo načrta integritete.

Prav tako TI Slovenia izvaja delavnice s področja transparentnega in etičnega lobiranja, ki je bila za enkrat izvedena v Ljubljani. Interesa drugih občin za enkrat ni zaznati.

Sodelovanj med različnimi akterji na tem področju ni.

Učinkovitost

9.2 Učinkovitost za ozaveščanje in protikorupcijsko delovanje

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere so izobraževalne aktivnosti, javno ozaveščanje in delovanje na področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni uspešne pri boju proti korupciji?

»Obstajajo redki primeri izobraževalnih aktivnosti in delovanja na področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni. Nobeni posebni programi niso bili izvedeni v zadnjih dveh letih.«

Komentar:

Podpora za tovrstne iniciative z državne ravni ne obstaja. TI Slovenia izvaja številne aktivnosti na državni ravni in v tem kontekstu ponuja izvedbo delavnic za občine. Občina Dornava še ni zaprosila za izvedbo delavnice. Razen aktivnosti KPK (načrt integritete) ni primerov uspešnih aktivnosti. Lokalna oblast mora za pripravo načrta integritete sicer identificirati tveganja za korupcijo in tudi predlagati ukrepe, a dejanski učinki so v praksi omejeni. Občina in država ne zagotavljata sredstev za izvedbo izobraževanj in delavnic ter zagovorniških aktivnosti.

10 Družbena odgovornost

Zmogljivost	1
Učinkovitost	1

Zmogljivost

10.1 Zmogljivost za družbeno odgovornost

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere so nevladni akterji aktivni v promociji družbene odgovornosti lokalne oblasti?

»Nevladni akterji so neaktivni pri promociji družbene odgovornosti lokalne oblasti.«

Komentar:

Z izjemo vaških odborov ni skupin, ki bi se ukvarjale s promocijo družbene odgovornosti lokalnih oblasti.²⁰⁵ Obstajajo predvsem različna društva za kulturne in druge interesne dejavnosti. Nevladne organizacije, ki bi se zavzemale za družbeno odgovornost lokalne oblasti, v Občini Dornava ne obstajajo. Prav tako ni javnih sredstev, ki bi omogočala učinkovito delovanje tovrstnih organizacij, ne na državni ne na lokalni ravni. Regionalno stičišče nevladnih organizacij Podravja je sicer v obdobju 2012–2014 prejelo 181 619 € za »krepitev aktivne vloge nevladnih organizacij pri oblikovanju in izvajanju javnih politik«,²⁰⁶ a glede na intervjuje

²⁰⁵ Viljem Mar, direktor uprave Občine Dornava. 2016. Intervju z avtorjem. Dornava, 11. 3. 2016.

²⁰⁶ Transparency International Slovenia. 2016. Dostopno prek:

in raziskovanje predvidenih ciljev na področju občine Dornava projekt ni dosegel.

Učinkovitost

10.2 Učinkovitost družbene odgovornosti

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere so bile uspešne iniciative nevladnih akterjev za družbeno odgovornost lokalne oblasti?

»Iniciative družbene odgovornosti se ne izvajajo ali pa so bile neuspešne pri večanju odgovornosti lokalne oblasti. Ni bilo nobenih ukrepov ali sprememb vedenja.«

Komentar:

Zaradi odsotnosti nevladnih akterjev in iniciativ za družbeno odgovornost lokalne oblasti niso znani primeri, pri katerih bi civilna družba vplivala na bolj odgovorno vedenje občine.

<http://www.transparency.si/projekti/drzavni-projekti/> (17. 6. 2016).

MESTNA OBČINA VELENJE

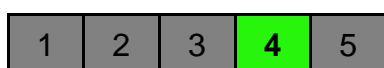
Ključni akterji lokalne oblasti

1 Občinski svet

Zmogljivost	4
Vloga	3
Upravljanje	2

Zmogljivost

1.1 Ustrezna sredstva



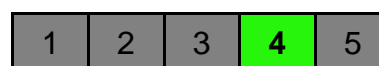
Do katere mere ima občinski svet zadostna sredstva za izvedbo svojih obveznosti v praksi?

»Občinski svet ima zadovoljiva sredstva za učinkovito izvajanje svojih funkcij in svetniki so relativno usposobljeni za svoje delo.«

Komentar:

Po besedah Amre Kadrič naj bi občinski svetniki prejeli sejnine in imeli na voljo potrebne prostore za delovanje.²⁰⁷ Mestni svet naj bi imel v proračunu zagotovljena sredstva za delovanje svetniških skupin, vendar to iz odloka o proračunu občine ni možno razbrati.²⁰⁸ Občinska uprava naj bi svetnikom pomagala pri razumevanju proračuna, javnih naročil ter obravnav večjih projektov.²⁰⁹ Svetniki sicer menijo, da so zadostno usposobljeni, vendar je vprašljiva zmožnost strokovnega presojanja in zadostnega poznavanja zakonodaje pri določenih svetnikih.²¹⁰ To TI Slovenia sicer zaznava že na sistemski ravni.

1.2 Lokalne volitve



Do katere mere so lokalne volitve pravočasne, svobodne, poštene in reprezentativne?

»Lokalne volitve so v glavnem pravočasne, svobodne, pravične, a pogojno reprezentativne.«

Komentar:

Zakonodaja o lokalnih volitvah omogoča ustrezno izvedbo lokalnih

²⁰⁷ Amra Kadrič, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁰⁸ Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2016. Dostopno prek: <http://arhiva.velenje.si/Vestniki/2015/Vestnik%2021-2015%20%20OBJAVA.pdf> (25. 4. 2016).

²⁰⁹ Amra Kadrič, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²¹⁰ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016; Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016; Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016 in Posnetek sej mestnega sveta Mestne občine Velenje, 2. 2. 2016, 15. 12. 2015 in 3. 2. 2015. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (2. 5. 2016).

volitev.²¹¹ Državna volilna komisija na zadnjih lokalnih volitvah leta 2014 v MOV ni zabeležila oz. bila seznanjena z nepravilnostmi, ki bi lahko vplivale na izvedbo poštenih in pravočasnih volitev.²¹² Vendar je na podlagi teh uradnih podatkov nemogoče skleniti, ali so bile volitve svobodne in poštene, saj med drugim niso niti pristojni za preverjanje in nadzor nad finančnim vidikom volitev. Kot je namreč pokazalo poročilo *Transparentnost lokalnih volitev 2014*, je nadzor nad lokalnimi volitvami izrazito pomanjkljiv in nepravilnosti niso sankcionirane.²¹³ Po mnenju Antona Žoveta naj bi se v preteklosti sicer volitve vedno korektno izvajale, vendar opozarja, da je predvsem stranka SD imela več podpore iz gospodarstva in imela tako več sredstev za promocijo, zaradi česar naj bi bile druge stranke deprivilegirane. To naj bi tudi prispevalo k temu, da je v zadnjih dveh desetletjih imela v mestnem svetu večinoma prevlado stranka SD.²¹⁴ Te navedbe je težko preveriti, vsekakor pa je treba opozoriti, da je financiranje s strani pravnih oseb po spremembi zakonodaje v 2014 prepovedano. Kot je pokazal nadzor lokalnih volitev TI Slovenia v drugih podobnih občinah,

aktualna oblast pogosteje izkorišča privilegiran položaj za brezplačno volilno kampanjo oz. kampanjo na račun javnih sredstev (občinska občila, pojavljanje župana na javnih dogodkih, povečanje občinskih investicij v letu volitev itd.).²¹⁵

Mira Zakošek opozarja, da kandidati v praksi ne zastopajo dovolj širokega razpona interesov in ne reprezentirajo zadostno volje občanov – razlog naj bi bil tudi v apatičnosti občanov do lokalne politike.²¹⁶ Na nižjo stopnjo participacije občanov Velenja v lokalni politiki kaže tudi nekoliko nižja volilna udeležba na zadnjih lokalnih volitvah leta 2014, ki je bila le 36,01 % (povprečje v mestnih občinah je bilo 39,36 %).²¹⁷

1.3 Neodvisnost



Do katere mere je občinski svet neodvisen od župana?

»Občinski svet je le delno neodvisen od interesov lokalne izvršne oblasti in zadostno neodvisen od državnih interesov.«

²¹¹ *Zakon o lokalnih volitvah*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308> (1. 6. 2016).

²¹² *Dragana Kopčić*, svetovalka direktorja službe komisije, Državna volilna komisija. 2016. Korespondenca z avtorjem, 22. 4. 2016.

²¹³ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

²¹⁴ *Anton Žove*, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²¹⁵ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

²¹⁶ *Mira Zakošek*, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²¹⁷ *Volilna udeležba po občinah in Volilna udeležba za Slovenijo – lokalne volitve 2014*. Dostopno prek: http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/obcina_vele_nje.html (1. 6. 2016).

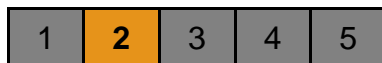
Komentar:

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) jasno opisuje pristojnosti občinskega sveta in razmerje med občinskim svetom in županom.²¹⁸

Župan je obenem član stranke, ki ima prevlado v mestnem svetu (16 od skupno 33 svetnikov), zato so interesi med županom in večino v mestnem svetu poravnani. Posledično naj bi po besedah svetnice Saše Koprivec prevladala županova volja, saj so mnenja ostalih strank vedno preglasovana. Kot organ mestni svet deluje neodvisno v smislu podajanja pobud in vprašanj, a končno besedo naj bi vseeno imel župan.²¹⁹

Vloga

1.4 Nadzor nad županom



Do katere mere so občinski svetniki zmožni odločati in uveljavljati svoje odločitve ter izvajati svojo nadzorno vlogo?

»Občinski svetniki naj bi sicer opravljali nadzor nad delom župana, a so pri tem nekoliko neučinkoviti.«

²¹⁸ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

²¹⁹ *Saša Koprivec*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²²⁰ *Suzana Kavaš*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²²¹ *Vid Glinšek*, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

²²² *Posnetek seje mestnega sveta Mestne občine Velenje*, 15. 12. 2015. Dostopno prek:

Komentar:

Delo župana ni preizpraševano, razen od opozicije.²²⁰ Mestni svet je imel v 2015 le pet sej. Svetniki dobijo veliko količino podatkov, vendar je vprašanje, če so jih zmožni predelati in na seji mestnega sveta oporekati sicer boljše pripravljenu županu oz. predstavnikom njegovih strokovnih služb. Po mnenju svetnika Vida Glinška gre veliko stvari in odločitev mimo svetnikov, saj je na leto le šest sej mestnega sveta. Svetnik navaja primer, da se o uvedbi parkirnin na določenih lokacijah ni razpravljalo na mestnem svetu.²²¹ Proračun za leto 2016 je bil potrjen soglasno, brez konkretnjših komentarjev.²²² Kot omenjajo nekateri svetniki, župan deluje precej avtoritativno in ne odgovarja na določena vprašanja svetnikov opozicije.²²³

1.5 Reprezentativnost



Do katere mere občinski svetniki predstavljajo interese in prednostne naloge svojih volivcev v praksi?

»Mestni svetniki le delno predstavljajo interese in prednostne naloge svojih volivcev.«

<http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (2. 6. 2016).

²²³ *Suzana Kavaš*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016; *Vid Glinšek*, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016; *Saša Koprivec*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016; *Posnetek seje mestnega sveta Mestne občine Velenje*, 2. 2. 2016, 15. 12. 2015 in 3. 2. 2015. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (2. 5. 2016).

Komentar:

Na sejah mestnega sveta MOV je razvidno, da svetniki predstavljajo posamezne interese občanov, vendar je vprašljivo, koliko širok spekter interesov dejansko zastopajo. Opazna je tudi podrejenost interesom stranke, ki ji svetniki pripadajo.²²⁴

Krajevne skupnosti so pomemben kanal, prek katerega lahko občani prihajajo v stik s svetniki, in tako prenesejo informacije ter pobude. Po mnenju mestne svetnice občani to možnost premalo izkoriščajo, hkrati pa je po njeni oceni vprašljivo, ali so v mestnem svetu zastopani interesi vseh segmentov družbe (npr. mladi in javno dobro)²²⁵. Proaktivnih iniciativ svetnikov, ki bi spodbujale občane k participaciji, ni zaznati.

Posebnih inštrumentov za prenos interesov od občanov do svetnikov ni²²⁶ in glede na strankarsko organiziranost lokalne oblasti je osrednji način prenosa interesov skozi stranke ali posamična nagovarjanja svetnikov.

Občani imajo dostop do svetnikov tudi prek družabnih omrežij, osebnih srečanj v času uradnih ur idr., vendar občani naj ne bi bili dovolj zainteresirani in aktivni.²²⁷

²²⁴ Posnetek sej mestnega sveta Mestne občine Velenje, 2. 2. 2016, 15. 12. 2015 in 3. 2. 2015. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (2. 5. 2016).

²²⁵ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²²⁶ Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

²²⁷ Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.

Upravljanje

1.6 Transparentnost občinskega sveta

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere lahko občani dostopajo do relevantnih informacij o občinskem svetu in svetnikih?

»Občani lahko dostopajo do nekaterih relevantnih informacij o mestnem svetu in svetnikih, vendar ni zadostne transparentnosti.«

Komentar:

Občani lahko prisostvujejo sejam občinskega sveta. Seje občinskega sveta si je možno ogledati v živo²²⁸ in naknadno v arhivu, dostopnem na spletni strani občine.²²⁹ Sejo si v živo na spletu v povprečju ogleda le 40 gledalcev. Sejo mestnega sveta 2. 2. 2016 si je do 15. 3. 2016 ogledalo le 129 ljudi, sejo 15. 12. 2015 pa le 167 ljudi²³⁰ (v MOV je sicer dobrih 26 000 prebivalcev).

Zapisniki in dnevni redi ter gradiva sej občinskega sveta so dostopni na spletni strani.²³¹ Večina sklepov občinskega sveta je dostopnih na spletnem portalu Lex Localis, ki ne deluje brezhibno in ni uporabniku

²²⁸ Dostopno prek: <http://www.velenje.si/velenje-v-zivo> (22. 4. 2016).

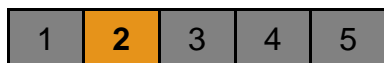
²²⁹ Dostopno prek: <http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (22. 4. 2016).

²³⁰ Podatki Mestne občine Velenje.

²³¹ Dostopno prek: <http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (22. 4. 2016).

prijazen. Vprašljivo je, koliko občani posegajo po tej dokumentaciji, nekateri pa tudi verjetno niso večji uporabe digitalnih medijev.

1.7 Odgovornost občinskih svetnikov



Do katere mere občinski svetniki odgovarjajo za svoja dejanja v praksi?

»Mestni svetniki le redko ali pa sploh ne odgovarjajo za svoja dejanja v praksi.«

Komentar:

V praksi ni mehanizma, ki bi klical svetnike k odgovornosti za svoja dejanja.²³² 15. člen poslovnika mestnega sveta celo izrecno pravi, da »član sveta ne more biti klican na odgovornost zaradi mnenja, izjave ali glasu, ki ga je dal v zvezi z opravljanjem svoje funkcije«, kar je sicer pravno-formalna zaščita in imuniteta, kot jo poznamo tudi na državni ravni.²³³ Po drugi strani pa Kodeks ravnanja izvoljenih in imenovanih predstavnikov Mestne občine Velenje zavezuje funkcionarje, da prevzemajo odgovornost za svoje odločitve.²³⁴ Pokazatelj sankcioniranja svetnikov je tudi vnovična izvolitev. Tako je od 33

²³² Rok Bezljaj, predsednik območne obrtno-podjetniške zbornice Velenje. Intervju z avtorjem, 25. 3. 2016.

²³³ Poslovník sveta Mestne občine Velenje. Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 15/06 – uradno prečiščeno besedilo, 22/08, 4/15 in 1/16: <http://arhiva.velenje.si/UPB/Poslovník%20%20UPB.pdf> (23. 4. 2016).

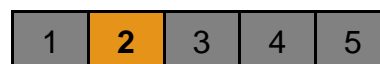
²³⁴ Kodeksa ravnanja izvoljenih in imenovanih predstavnikov Mestne občine Velenje. Uradni

svetnikov v mandatu 2014–2018 16 takšnih (48 %), ki so bili tudi svetniki v prejšnjem mandatu.

Občina ne organizira rednih posvetov, razen ob večjih zadevah (npr. problematika premogovnika). Seje mestnega sveta so javne, vendar so v času delovnika in posledično slabo obiskane.²³⁵ Posnetki sej so sicer na voljo prek spletne strani občine, vendar imajo zelo malo ogledov.²³⁶

Organizirale naj bi se razprave pred obravnavo ključnih zadev ter se zadeve tudi predstavljalo javnosti skozi medije.²³⁷

1.8 Integriteta občinskih svetnikov



Do katere mere je zagotovljena integriteta občinskih svetnikov?

»Obstaja sicer kodeks, ki svetnike dodatno zavezuje k spoštovanju nekaterih protikorupcijskih načel, vendar to ne zadošča, da bi v praksi mestni svet lahko učinkovito prepoznal in reagiral v primeru različnih korupcijskih tveganj.«

vestnik Mestne občine Velenje, št. 4/2015, člen 4: <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2014/12/kodeks-velenje-2015.pdf> (23. 4. 2016).

²³⁵ Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.
²³⁶ Dostopno prek: <http://www.velenje.si/uprava-organi-obcine/svet-mov/seje> (22. 4. 2016).

²³⁷ Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

Komentar:

V 2015 so sprejeli kodeks ravnanja izvoljenih predstavnikov, ki obvezuje svetnike tudi k spoštovanju nekaterih pravil, namenjenim preprečevanju korupcije (kodeks vsebuje tri člene, ki zadevajo nasprotje interesov, nezdržljivost funkcij, prejemanje daril, integriteto).²³⁸ Vsako leto opomnijo svetnike glede poročanja o darilih in lobiranju.²³⁹ Ustanovili so tudi častno razsodišče (2014–2018 prvi mandat), sestavljeno iz treh članov, ki so občani in ki jih je izbral mestni svet na podlagi javnega poziva, a sestave razsodišča ni mogoče najti na spletni strani občine. Razsodišče enkrat na leto presoja o skladnosti delovanja funkcionarjev s kodeksom.

Svetniki v mandatu (2014–2018) niso imeli nobenih izobraževanj in usposabljanj o preprečevanju korupcije in integriteti.²⁴⁰ Poslovnik občinskega sveta nima posebnih določil glede integritete svetnikov.²⁴¹

V preteklosti naj bi obstajali primeri, v katerih bi lahko prišlo do nasprotja interesov, a so se ti primeri pravočasno naslovili (npr. svetniki so se izločili iz glasovanja).²⁴²

Ob nastopu funkcije je treba priložiti svoje funkcije v podjetjih in funkcije svojih družinskih članov,²⁴³ vendar tega ni mogoče javno preveriti.

Svetniki so le delno seznanjeni z določili ZintPK in protikorupcijskimi standardi, ki bi postavljali okvir delovanja posameznikov.

Občina ne skrbi za zadostno načrtno izobraževanje občinskih svetnikov o preprečevanju korupcije in o integriteti. Ministrstvo za javno upravo (MJU) in Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) izvajata izobraževanja v omejenem obsegu. Denimo izobraževanja KPK so bila v preteklosti posvečena pripravi načrta integritete, ne pa tudi posebej delu občinskih funkcionarjev in zaposlenih v občinski upravi.²⁴⁴ MJU večkrat na leto izvaja izobraževanja, ki zadevajo integriteto, a se jih udeleži le nekaj deset udeležencev. V letu 2015 je MJU na začetku novega mandata lokalnih funkcionarjev opravil tudi štiri splošne izobraževalne dogodke za članice in člane občinskih svetov, ki se jih je udeležilo nekaj sto udeležencev.²⁴⁵ Med drugim tudi TI Slovenia občinam ponuja delavnice s področja etičnega in transparentnega lobiranja.

²³⁸ *Kodeksa ravnanja izvoljenih in imenovanih predstavnikov Mestne občine Velenje*. Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 4/2015: <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2014/12/kodeks-velenje-2015.pdf> (23. 4. 2016).

²³⁹ *Petra Cerjak*, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁴⁰ *Suzana Kavaš*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁴¹ *Poslovnik sveta Mestne občine Velenje*. Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 15/06 – uradno prečiščeno besedilo, 22/08, 4/15 in 1/16:

<http://arhiva.velenje.si/UPB/Poslovnik%20%20UPB.pdf> (23. 4. 2016).

²⁴² *Mira Zakošek*, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016, in *Vid Glinšek*, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

²⁴³ *Vid Glinšek*, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

²⁴⁴ *Katja Mihelič Sušnik*, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

²⁴⁵ *Jurij Mezek*, sekretar, Ministrstvo za javno upravo. 2016. Korespondenca z avtorjem, 16. 5. 2016.

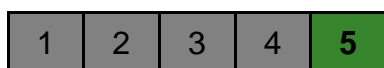
Opazno je, da je razumevanje lobiranja in potrebe po prijavi lobističnih stikov nezadostno oz. da se v praksi ne izvaja. V letu 2014 sta bila prijavljena le 2 lobistična stika, v letu 2015 prav tako dva (pri eni prijavi ni šlo za lobiranje).²⁴⁶ Funkcionarji in javni uslužbenci verjetno le nimajo dovolj zavedanja in znanja za zaznavanje lobističnih stikov, kar je vseslovenski problem na področju lokalne samouprave.²⁴⁷

2 Župan

Zmogljivost	4
Vloga	3
Upravljanje	3

Zmogljivost

2.1 Jasnost funkcij



Do katere mere ima župan koherenten in uresničljiv nabor pooblastil?

»Župan ima koherenten in realen nabor funkcij.«

²⁴⁶ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

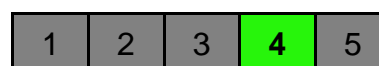
²⁴⁷ Habič, Simona (ur.). 2014. *Lobiranje v Sloveniji: poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju*. Ljubljana: Transparency International Slovenija. Dostopno prek:

Komentar:

Pristojnosti župana določa Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). V skladu z zakonom župan predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. Župan usmerja in nadzira občinsko upravo, njeno delo pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan.²⁴⁸

Ob ZLS določajo pristojnosti župana tudi drugi predpisi, npr. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin idr.

2.2 Predvidljiva sredstva



Do katere mere ima župan dostop do potrebnih sredstev, ki mu omogočajo izvedbo svojih pooblastil in vizij?

»Župan ima dostop do virov, ki jih potrebuje za izvajanje svojih funkcij,

http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf (1. 6. 2016).

²⁴⁸ Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

vendar ta ne zadoščajo za izvedbo njegovih strategij v celoti.«

Komentar:

Zakon o financiranju občin določa pogoje, način financiranja ter višino sredstev. Določa tudi financiranje nalog iz občinske pristojnosti.²⁴⁹ Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog.²⁵⁰

Z zakonom, s katerim je na občino preneseno opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, se določi način zagotavljanja sredstev, ki jih mora zagotoviti država. Država mora občini zagotoviti financiranje v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog.²⁵¹

Sredstva, ki jih prejema občina z naslova povprečnin, so se v letu 2015 glede na leto 2014 zmanjšala s 536 EUR na 519 EUR.²⁵²

²⁴⁹ *Zakon o financiranju občin*. Uradni list RS, št. 123/2006. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=76729> (1. 6. 2016).

²⁵⁰ *Ana Prosen*, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

²⁵¹ *Ana Prosen*, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

²⁵² *Mojca Vtič*. 2016. *Občine zaradi enostranskega znižanja povprečnine najprej na*

Vloga

2.3 Upravljanje občinske uprave

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere župan nadzoruje in podpira občinsko upravo?

»Župan le minimalno skrbi za razvoj lokalnega javnega sektorja z visoko mero transparentnosti, odgovornosti, integritete in vključenosti.«

Komentar:

Župan spremlja delo občinske uprave in opravlja nadzor. Opravlja vsakodnevne sestanke s posameznimi službami občine.²⁵³ Župan ima redne sestanke z vodji služb in uradov ter naj bi se zavzemal za njihovo transparentno delovanje.²⁵⁴ Ni razvidno, da bi župan skušal sam zagotoviti, da lokalni javni uslužbenci svoje aktivnosti opravljajo transparentno, odgovorno in vključujoče ter da bi za to bili nagrajeni. Po oceni raziskovalcev župan ni proaktiven glede nadzora in spodbujanja transparentnega in odgovornega delovanja občinske uprave.

ustavno sodišče. Štajerski tednik, 3.8.2016. Pridobljeno na: <http://www.tednik.si/obcine-zaradi-enostranskega-znizanja-povprecnine-najprej-na-ustavno-sodisce> (10. 5. 2016).

²⁵³ *Iztok Mori*, direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁵⁴ *Petra Cerjak*, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

2.4 Nadzor nad zasebnimi ponudniki javnih dobrin

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere župan nadzira, da zasebni ponudniki javnih dobrin uresničujejo sprejete pogodbene obveznosti za dobavo storitev?

»Župan je delno učinkovit pri zagotavljanju odgovornosti zasebnih ponudnikov.«

Komentar:

Za postopek izvedbe javnega naročanja je odgovorna občinska uprava, ki ga mora izvajati v skladu s svojim internim pravilnikom o javnih naročilih²⁵⁵ ter Zakonom o javnem naročanju.²⁵⁶

Župan za vsako javno naročilo imenuje strokovno komisijo, ki pripravi razpisno dokumentacijo (javno objavljeno). Komisija določi merila za izbor izvajalca, župan naj na to ne bi imel vpliva. Komisija naj bi izbrala najustrežnejšega izvajalca. Za nadzor izvajanja sta zadolžena skrbnik pogodbe in vodja posameznega urada.²⁵⁷

Udeleženi pri nadzoru poteka javnih naročil menijo, da so postopki v skladu z zakonom o javnih naročilih, jasni so

²⁵⁵ Mestna občina Velenje. 2013. *Pravilnik o javnih naročilih male vrednosti*. Dostopno prek: http://arhiva.velenje.si/Aktualno/2013/Pravilnik_JNMV.pdf (25. 4. 2016).

²⁵⁶ *Zakon o javnem naročanju*. Uradni list RS, št. 12/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4298> (1. 6. 2016).

kriteriji za izbiro, postopek izbire pa naj bi bil korekten,²⁵⁸ kar raziskovalna skupina zaradi specifičnosti ne more objektivno preveriti.

Obstajajo primeri, ko naj ne bi bilo jasno, kako je bila odločitev o nekem izvajalcu sprejeta (npr. projekt podjetniškega centra v Velenju v vrednosti 1,6 mio evrov).²⁵⁹ Kot razlaga svetnik Glinšek, je načeloma vse v skladu z zakonom, vendar je opazno, da občina zelo pogosto sodeluje z istimi izvajalci storitev,²⁶⁰ kar predstavlja večje (korupcijsko) tveganje.

2.5 Urejanje lokalnega gospodarstva

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere lokalna oblast pravično in učinkovito izvaja svoje pristojnosti glede urejanja lokalnega gospodarstva?

»Urejanje lokalnega gospodarstva je ustrezno glede na omejene možnosti in pooblastila občine.«

Komentar:

Občina ima več večjih gospodarskih družb na svojem ozemlju (Gorenje, Premogovnik Velenje). Občina sama ne izvaja inšpekcijskega nadzora nad podjetji, saj je to pristojnost državnih

²⁵⁷ *Amra Kadrič*, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁵⁸ *Anton Žove*, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²⁵⁹ *Suzana Kavaš*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁶⁰ *Vid Glinšek*, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

inšpekcijskih služb.

Občina in lokalno gospodarstvo sta tesno povezana, kar je med drugim opazno že iz medijev.²⁶¹

Premogovnik mora izplačevati letno odškodnino občini zaradi posedanja zemlje.²⁶² Gospodarstvo občina podpira na različne načine, npr. z razpisi za nepovratna sredstva.²⁶³ Koncesije za zdravstvo naj bi bile vedno sporna točka, saj naj bi se jih podeljevalo premalo.²⁶⁴

Upravljanje

2.6 Transparentnost proračuna



Do katere mere župan predstavi jasen in dostopen proračun?

»Župan mora predstaviti transparenten letni proračun, ki je pogojno dostopen in razumljiv v praksi.«

²⁶¹ Kuralt, Špela. 2014. *Velenjska občina rešuje Ročnikovo podjetje*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/velenjska-obcina-resuje-rocnikovo-podjetje.html> (6. 6. 2016) in Vovk, Tina. 2015. *Premogovnik Velenje kot bankomat za Šaleško dolino*. Dostopno prek: <http://siol.net/novice/gospodarstvo/premogovnik-velenje-kot-bankomat-za-salesko-dolino-397289> (6. 6. 2016).

²⁶² Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²⁶³ Iztok Mori, direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁶⁴ Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²⁶⁵ *Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2016*. Dostopno prek: <http://arhiva.velenje.si/Vestniki/2015/Vestnik%2021-2015%20%20OBJAVA.pdf> (25. 4. 2016).

²⁶⁶ Evropska komisija. 2014. *Smernice o priporočenih standardnih licencah, podatkovnih*

Komentar:

Občinski proračun je dostopen na spletni strani občine,²⁶⁵ vendar ni objavljen v formatu, ki bi omogočal strojno berljivost in večjo dostopnost, kot priporočajo smernice EU, in ne omogoča primerne dostopnosti za javnost.²⁶⁶ Struktura proračuna sledi zakonodajnim smernicam za pripravo proračunov občin. Kljub temu proračun ne zadovoljuje minimalne potrebne vsebine, ki jo zahteva dobra praksa za transparentnost proračunov OECD.²⁶⁷ Vprašljivo je, koliko je v praksi razumljiv občanom, saj ga občani običajno ne preizprašujejo.

Do zdaj se občani niso odzivali na proračun, razen prek krajevnih skupnosti.²⁶⁸ Proračun je sicer javno predstavljen, vendar ga občani ne razumejo. Vprašljivo je celo, v kolikšni meri ga razumejo svetniki.²⁶⁹ Če si svetniki ne znajo razlagati proračuna, lahko dobijo strokovno pomoč.²⁷⁰

zbirkah in zaračunavanju za ponovno uporabo dokumentov 2014/C 240/01. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN#nr7-C_2014240SL.01000101-E0007](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN#nr7-C_2014240SL.01000101-E0007) (12. 5. 2016).

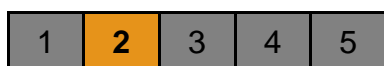
²⁶⁷ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj – Organisation for Economic Co-operation and Development. 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Dostopno prek: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> (10. 5. 2016).

²⁶⁸ Iztok Mori, direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁶⁹ Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.

²⁷⁰ Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

2.7 Odgovornost župana



Do katere mere župan odgovarja za svoja dejanja?

»Župan redko odgovarja za svoja dejanja v praksi.«

Komentar:

Zakon o lokalni samoupravi določa, da župan predstavlja in zastopa občino.²⁷¹ Župan je kazensko in odškodninsko odgovoren, kar je opredeljeno v različni zakonodaji.²⁷² Ana Prosen opaža, da se v praksi dogaja, da župani pogosto posamezne odločitve, ki so v njihovi pristojnosti, prenašajo v odločanje na občinski svet. Kot opozarja KPK, s čimer se strinja tudi raziskovalna ekipa, je župana v času trajanja svojega mandata zelo težko odstaviti. Na lokalni ravni namreč ni institutov uveljavljanja politične odgovornosti župana ter občinskih svetnikov.²⁷³ ZLS sicer predvideva instituta predčasne razrešitve župana ter predčasnega razpusta občinskega sveta,²⁷⁴ vendar

²⁷¹ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

²⁷² Nekatera ključna zakonodaja: 183. Člen Zakona o javnih uslužbencih, 217. Člen Zakona o delovnih razmerjih, 35. Člen zakona o financiranju občin, 76. Člen Zakona o izvrševanju proračuna RS, 107., 108. člen Zakona o javnih financah, 78. člen Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije itd.

²⁷³ Komisija za preprečevanje korupcije. 2012. *Mehanizmi uveljavljanja odgovornosti občinskih funkcionarjev ne obstajajo – temu ustrezna je realnost*. KPK Vestnik št. 19: str. 2. Dostopno prek:

https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0ahUKEwj8u6d3NzMAhVMDxoKHerTDOsQFghgMAk&url=https://www.kpk-rs.si/download/t_newsletter/21

gre v obeh primerih za nadzor nad organi, ki ga izvaja država zaradi zagotavljanja delovanja lokalnih oblasti v skladu z Ustavo RS in zakoni. Vendar, kot opozarja KPK, če župan ali občinski svetnik zlorabi svoj (uraden) položaj in si pridobi protipravno premoženjsko korist na škodo občanov in občine, pa ta dva instituta ni mogoče uporabiti, niti niso na voljo drugi mehanizmi, s katerimi bi občani lahko »izrekli nezaupnico« takšnemu funkcionarju in mu onemogočili, da še naprej opravlja svojo funkcijo.²⁷⁵

Župan po navadi obrazloži svoje odločitve v mestnem svetu, tudi če so v njegovi diskrecijski pristojnosti. Občinska uprava je v preteklosti imela tudi dneve odprtih vrat za občane, vendar so s to prakso prekinili zaradi pomanjkanja odziva.²⁷⁶

2.8 Integriteta župana



Do katere mere je zagotovljena integriteta župana?

http://www.kpk-rs.si/download/t_newsletter/21 &usg=AFQjCNGYurLjHYW3tp8AdrUZO-rjOnXcnQ&sig2=ynqup-4xWU636ULtmYJ5Gg&bvm=bv.122129774,d.d2s (15. 5. 2016)

²⁷⁴ *Zakon o lokalni samoupravi*. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

²⁷⁵ Komisija za preprečevanje korupcije. 2012. *Mehanizmi uveljavljanja odgovornosti občinskih funkcionarjev ne obstajajo – temu ustrezna je realnost*. KPK Vestnik št. 19: str. 2. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/download/t_newsletter/21 (15. 5. 2016).

²⁷⁶ *Iztok Mori*, direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

»Občina ima le omejena interna pravila, kodeks in prakso, ki naj bi zagotavljale višjo integriteto župana. Nasprotje interesov je eno izmed večjih tveganj.«

Komentar:

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZlintPK) za funkcionarje natančno določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov.²⁷⁷ Župan je tudi zavezan spoštovati interni kodeks občine.²⁷⁸ Župan je omejen tudi s statutom občine.²⁷⁹ Občina ima načrt integritete, v katerem se je opredelila do korupcijskih tveganj, ki se tičejo župana, in tudi navedla ukrepe. Manj verjetno je, da se ti ukrepi izvajajo v praksi, saj raziskovalna skupina tega ni mogla preveriti v praksi.

Pravila obstajajo in so zadosti natančna, vendar se ne izvajajo dovolj učinkovito v praksi.

Ker niti župan Bojan Kontič in niti podžupan Peter Dermol nista želela sodelovati v raziskavi, raziskovalci niso

mogli preveriti njunega ravnanja v primeru lobiranja in drugih ukrepov proti korupciji. Glede na to, da je MOV, kot že omenjeno, tako v letu 2014 kot tudi v 2015 prijavil le 2 lobistična stika (pri eni prijavi pa sploh ni šlo za lobiranje),²⁸⁰ ne kaže na to, da se lobistične stike zadostno prijavlja, kar je problematično, ne pa tudi neobičajno. Kot je namreč ugotovil Transparency International Slovenia, je v Sloveniji razumevanje lobiranja in potrebe po prijavi lobističnih stikov pri funkcionarjih in zaposlenih v lokalni samoupravi nezadostno oz. se v praksi ne izvaja.²⁸¹ Petra Cerjak je omenila, da v praksi ni vedno jasno, kdaj naj bi se lobiranje prijavljalo ter da MOV na KPK ni naslavljal zahtev za pojasnila v zvezi z lobiranjem.²⁸²

Integriteta župana Kontiča je bila postavljena pod vprašaj, saj so lokalni in državni mediji tudi pisali o vprašljivem izboru sina župana Mitje Kontiča za najem Avtokampa Jezero, ki je sicer v lasti pomembnega lokalnega podjetja Premogovnik Velenje, s katerim je občina v tesnih odnosih.²⁸³

²⁷⁷ *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Uradni list RS, št. 69/11. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> (1. 6. 2016).

²⁷⁸ *Kodeksa ravnanja izvoljenih in imenovanih predstavnikov Mestne občine Velenje*. Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 4/2015: <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2014/12/kodeks-velenje-2015.pdf> (23. 4. 2016).

²⁷⁹ *Poslovnik Sveta Mestne občine Velenje*. 2008. Uradni vestnik MO Velenje, št. 15/2006-UPB1, 22/2008 in 04/2015. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/files/default/uprava/dokumenti/statut%20poslovnik-2015%20neuradno%20prečiščeno.pdf> (25. 4. 2016).

²⁸⁰ *Katja Mihelič Sušnik*, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

²⁸¹ Habič, Simona (ur.). 2014. *Lobiranje v Sloveniji: poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju*. Ljubljana: Transparency International Slovenija: str. 16. Dostopno prek: http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf (1. 6. 2016).

²⁸² *Petra Cerjak*, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

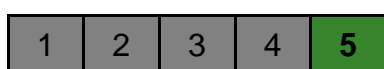
²⁸³ Denis Vičič. 2013. *Županova sinova*. Mladina. Pridobljeno na: <http://www.mladina.si/146374/zupanova-sinova/> (2. 6. 2016).

3 Občinska uprava

Zmogljivost	4
Vloga	3
Upravljanje	3

Zmogljivost

3.1 Ustrezna sredstva



Do katere mere ima občinska uprava ustrezne finančne, infrastrukturne in človeške vire za učinkovito opravljanje svojih dolžnosti?

»Lokalna uprava ima zadostne finančne, infrastrukturne in človeške vire za učinkovito opravljanje svojih funkcij.«

Komentar:

Na občini je zaposlenih 112 ljudi. Občina ima ustrezno stavbno infrastrukturo.

Proračun Mestne občine Velenje za leto 2016 predvideva odhodke v višini 37.259.912 EUR, za plače in druge izdatke zaposlenim je predvidenih 2.775.203 EUR.²⁸⁴ Za primerjavo:

²⁸⁴ *Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2016.* Dostopno prek: <http://arhiva.velenje.si/Vestniki/2015/Vestnik%2021-2015%20%20OBJAVA.pdf> (25. 4. 2016).

²⁸⁵ *Odlok o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2001.* Dostopno prek: <http://arhiva.velenje.si/vestniki/2001/vestnik%200%C5%A1t%207.pdf> (25. 4. 2016).

²⁸⁶ *Zakon o javnih uslužbencih.* Uradni list RS, št. 63/07. Dostopno prek:

proračun MOV za leto 2001 je znašal približno 18.453.000 EUR.²⁸⁵

3.2 Neodvisnost



Do katere mere je občinska uprava neodvisna od zunanjih vplivov?

»Pravila glede zaposlovanja na podlagi sposobnosti obstajajo, vendar sta tveganji za nepotizem in favoriziranje močno prisotna.«

Komentar:

Zakon o javnih uslužbencih določa postopke zaposlovanja javnih uslužbencev.²⁸⁶ Napredovanje javnih uslužbencev določajo uredba o napredovanju javnih uslužbencev ter drugi predpisi.

Zakon o lokalni samoupravi določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan.²⁸⁷

Občinska uprava je neodvisna. Treba je vzeti v zakup, da je občinska uprava dejansko izvajalec politično sprejetih odločitev.²⁸⁸ Ali je občinska uprava neodvisna od političnih vplivov, je v

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (1. 6. 2016).

²⁸⁷ *Zakon o lokalni samoupravi.* Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

²⁸⁸ *Iztok Mori,* direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

praksi težko ugotoviti. Če se to dogaja, se dogaja prikrito.

Kot opozarja Ana Prosen, občine po navadi izpeljejo postopke zaposlitve v skladu z zakonom o javnih uslužbencih, velikokrat pa imajo že pred uvedbo postopka zaposlitve izbrano osebo za razpisano delovno mesto.²⁸⁹ Kot opozarja Suzana Žula, naj bi bili tudi v MOV znani takšni primeri izvedbe izbirnih postopkov.²⁹⁰

Kot je ugotovil KPK na podlagi prejetih prijav sumov korupcije, je med najbolj perečimi problemi v delovanju slovenskih občin prav zaposlovanje. Občine naj tega tveganja sploh ne bi zaznale,²⁹¹ kar je ugotovila tudi raziskovalna skupina. Tudi v preteklosti je KPK opozarjal na sporna zaposlovanja v občinah. To tveganje je po mnenju KPK v majhnih občinah, kjer je verjetnost za nastanek okoliščin nasprotja interesov pri zaposlitvenih postopkih še toliko večje.²⁹²

²⁸⁹ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

²⁹⁰ Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.

²⁹¹ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj> (12. 5. 2016).

²⁹² Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj> (12. 5. 2016).

Vloga

3.3 Zagotavljanje transparentnosti in integritete pri javnem naročanju

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Ali obstaja učinkovit okvir, ki zagotavlja transparentnost in integriteto v postopkih lokalnega javnega naročanja?

»Obstajajo razumni sistemi javnega naročanja in javna naročila so le delno izpeljana na odprt, pravočasen in pravičen način v praksi.«

Komentar:

Kot opozarjata TI Slovenia in KPK, so javna naročila največje tveganje za korupcijo in kršitve integritete na slovenskih občinah, občine pa ta tveganja podcenjujejo.²⁹³ Za javno naročanje je sicer odgovorna občinska uprava, ki mora postopke izvajati v skladu s svojim internim pravilnikom o javnih naročilih²⁹⁴ ter Zakonom o javnem naročanju.²⁹⁵

sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj (12. 5. 2016).

²⁹³ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj> (12. 5. 2016).

²⁹⁴ Mestna občina Velenje. 2013. *Pravilnik o javnih naročilih male vrednosti*. Dostopno prek: http://arhiva.velenje.si/Aktualno/2013/Pravilnik_JNMV.pdf (25. 4. 2016).

²⁹⁵ *Zakon o javnem naročanju*. Uradni list RS, št. 12/13. Dostopno prek:

Razpisi so javni, objavljeni na spletni strani občine, v uradnem listu, povzetki pa tudi v lokalnem časopisu. Odpiranje ponudb je javno.²⁹⁶

Župan za vsako javno naročilo imenuje strokovno komisijo, ki pripravi razpisno dokumentacijo (javno objavljeno). Komisija določi merila za izbor izvajalca, župan na to naj ne bi imel vpliva. Komisija izbere najustreznejšega izvajalca. Za nadzor izvajanja sta zadolžena skrbnik pogodbe in vodja posameznega urada. Javna naročila so objavljena na portalu javnih naročil, skupaj z izbiro, pogodbo itd.²⁹⁷

Udeleženi pri nadzoru poteka javnih naročil, ki so potekala na MOV v preteklosti, menijo, da so postopki v skladu z zakonom o javnih naročilih, jasni so kriteriji za izbiro, postopek izbire je korekten.²⁹⁸

Obstajajo primeri, ko naj ne bi bilo jasno, kako je bila odločitev o nekem izvajalcu sprejeta (npr. projekt podjetniškega centra v Velenju v vrednosti 1,6 mio evrov).²⁹⁹ Formalno je vse v skladu z zakonom, vendar je opazno, da občina zelo pogosto sodeluje z istimi izvajalci storitev,³⁰⁰ kar povečuje (korupcijska) tveganja.

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4298> (1. 6. 2016).

²⁹⁶ Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²⁹⁷ Amra Kadrič, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

²⁹⁸ Anton Žove, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

²⁹⁹ Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

3.4 Promocija družbene odgovornosti in participacije

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere občinska uprava promovira mehanizme družbene odgovornosti, ki omogočajo občanom interakcijo z lokalno oblastjo in možnostjo podajanja zahtev?

»Lokalna uprava je manj aktivna pri promociji družbene odgovornosti in participacije občanov pri izvajanju lokalne oblasti.«

Komentar:

Občina občane obvešča prek elektronske pošte, spletne strani ter družabnih omrežij. Občani lahko oddajo tudi pritožbe na Odbor za pritožbe mestnega sveta, vendar se v praksi ta odbor še ni sešel.³⁰¹ Občina omenja Mladinski svet in njegove aktivnosti ter da spodbujajo občane k participaciji. Organizirali naj bi tudi delavnice za različne skupine ljudi.³⁰² Kljub temu je civilna družba premalo vključena v odločanje, saj občina ne naredi dovolj na tem področju.³⁰³ Občina ima številne javne zavode, kot so osnovne šole in vrtci, zdravstveni domovi itd. Ti zavodi imajo svet, v

³⁰⁰ Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

³⁰¹ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³⁰² Iztok Mori, direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³⁰³ Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15.3.2016, in Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.

katerem so ob predstavnikih občine člani tudi zaposleni in drugi deležniki (npr. starši in zavarovanci), kar je sicer zakonska obveza.³⁰⁴

3.5 Zbiranje prihodkov

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere je lokalno zbiranje občinskih prihodkov pravično in transparentno?

»Metode zbiranja prihodkov na lokalni ravni so netransparentne, a izvajane enakomerno in brez diskriminacije.«

Komentar:

Obstajajo jasna, transparentna in preprosta pravila za zbiranje davkov na lokalni ravni, saj jih določa Zakon o lokalni samoupravi. Občini za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo naslednji prihodki:

1. davek od premoženja,
2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. drugi davki, določeni z zakonom.³⁰⁵

Občine lahko predpisujejo tudi svoje davke in prispevke, med katerimi sta najbolj poznana komunalni prispevek in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.³⁰⁶

³⁰⁴ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Uradni list RS, št. 16/07. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=78530> (2. 6. 2016).

³⁰⁵ Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (1. 6. 2016).

Občina zbira nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (najvišji prihodek), različne občinske takse, parkirnine, komunalni prispevek itd. Zakonska podlaga je tako na državni ravni (npr. dohodnina in povprečnina), medtem ko je nadomestilo urejeno z lokalnim odlokom.³⁰⁷ Obstajajo pa tudi pomisleki o transparentnosti zbiranja teh davkov – občani nimajo možnosti preprostega dostopa do teh informacij.³⁰⁸

3.6 Zaščita zemljiških in stavbnih pravic

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere lokalna oblast ščiti zemljiške in stavbne pravice?

»Upravljanje zemljišč, nepremičnin in prostorsko načrtovanje sta jasna in dokaj transparentna. Obstaja pa tudi pritožbeni mehanizem na lokalni ravni, ki je uveljavljen v praksi.«

Komentar:

Zakon o ravnanju s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti določa, da mora upravljavec stvarnega premoženja (občina) voditi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku. Zakon natančno ureja

³⁰⁶ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

³⁰⁷ Amra Kadrič, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³⁰⁸ Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.

ravnanje s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti ter evidence nepremičnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti.³⁰⁹

Gradbeno dovoljenje je odločba, s katero pristojni upravni organ ugotovi, da je nameravana gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom. Izdaja gradbenega dovoljenja je v pristojnosti upravne enote, občina ne odloča o izdaji gradbenega dovoljenja in tudi ne more vplivati na izdajo dovoljenja. Nastopa lahko le kot stranka v postopku. Glede gradnje infrastrukture na nepremičnini, ki je v lasti fizičnih oseb in jo občina želi odkupiti, menjati ali vzpostaviti služnost, vrednost nepremičnine poda sodni cenilec, le redko se zgodi, da občina predlaga razlastitev, običajno se uspe pogoditi z lastnikom za primerno ceno.³¹⁰

Znano je sicer, da je prostorsko načrtovanje izpostavljeno korupcijskim tveganjem, vendar naša raziskava teh v primeru te občine ni uspela dovolj raziskati.

Zemljišča v lasti MOV so javno objavljena na spletni strani občine, a prikazuje stanje z decembra 2014.³¹¹ V okviru zaključnega računa za leto 2014 naj bi nadzorni odbor pregledal vse občinske nakupe in prodaje stavb in zemljišč in zaključil, da so bili vsi

postopki izvedeni v skladu z zakonodajo.³¹²

Urad za urejanje prostora na podlagi strateških dokumentov in prostorskih načrtov opredeli vrsto gradnje. Vsak prostorski načrt je javno objavljen, javnost lahko poda pripombe, nato se sprejme odlok na mestnem svetu.³¹³

Upravljanje

3.7 Administrativna transparentnost

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Kolikšna je transparentnost pri upravljanju z informacijami ter finančnimi in človeškimi viri v lokalnem javnem sektorju?

»Določbe so vpeljane, vendar ne pokrivajo vseh področij, povezanih s transparentnostjo delovanja javnega sektorja. Informacije so v praksi občanom pogojno dostopne.«

Komentar:

Spletna stran občine ne ponuja enotnega seznama podjetij v lasti občine. Vse pogodbe glede javnih naročil niso dostopne prek spletne strani občine, morajo pa biti skladno z zakonom objavljene na portalu javnih naročil. Vsi javni funkcionarji in

četrtih (MČ), stanje december 2013. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/e-obcina/lastnina-mov> (7. 6. 2016).

³¹² *Anton Žove*, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³¹³ *Amra Kadrič*, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³⁰⁹ *Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*. Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5974> (2. 6. 2016).

³¹⁰ *Ana Prosen*, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

³¹¹ Mestna občina Velenje. 2013. *Prikaz lastnine MOV po krajevnih skupnostih (KS) in mestnih*

uslužbenci, ki sodelujejo pri javnih naročilih, vsako leto poročajo o stanju svojega premoženja. Občina teh podatkov ne objavlja, saj za to ni zakonske podlage, pošilja pa se jih KPK.³¹⁴ Nekateri svetniki menijo, da bi moralo biti premoženje uradnikov bolj javno.³¹⁵

Zaposlitve in prosta delovna mesta so objavljeni, čeprav se zgodi, da obstajajo določene anomalije.³¹⁶ Precejšnja tveganja so tudi zaposlovanja v javnem sektorju, saj je to področje, kot je ugotovil KPK na podlagi prejetih prijav sumov korupcije, med najbolj perečimi problemi v delovanju slovenskih občin.³¹⁷

3.8 Odgovornost lokalnih javnih uslužbencev



Do katere mere so lokalni javni uslužbenci odgovorni za svoja dejanja v praksi?

»Obstaja nekaj pravil, ki zagotavljajo odgovornost lokalnih javnih uslužbencev za njihova dejanja, vendar so izvrševana nesistematično.«

³¹⁴ *Ibid.* in Petra Cerjak, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³¹⁵ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah ter priporočila občinam glede upravljanja identificiranih tveganj.* Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko->

Komentar:

Zakon o javnih uslužbencih določa, da je javni uslužbenec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec.³¹⁸ Na mestu so tudi mehanizmi, disciplinski postopki in obstaja sindikat uslužbencev občine.³¹⁹ Kljub temu da obstajajo jasna in celovita pravila, ki zagotavljajo, da lokalni javni uslužbenci odgovarjajo za svoja dejanja, se ta pravila v praksi slabo izvršujejo.³²⁰

3.9 Integriteta lokalnih javnih uslužbencev



Do katere mere je zagotovljena integriteta lokalnih javnih uslužbencev?

»Občina ima le malo tovrstnih internih pravil in kodeksov, vendar so predstavniki občine seznanjeni z ZIntPK. V praksi bi se zakonodaja morala bolje spoštovati in izvajati.«

sredisce/novice/12/2015/okrogla-miza-ob-dnevu-boja-proti-korupciji-premozenje-obcinsticisce-korupcijskih-tveganj (12. 5. 2016).
³¹⁸ *Zakon o javnih uslužbencih.* Uradni list RS, št. 63/07, člen 135. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (1. 6. 2016).

³¹⁹ Petra Cerjak, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³²⁰ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

Komentar:

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK) za funkcionarje in javne uslužbence natančno določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Ima tudi določbe glede zaščite prijaviteljev itd.³²¹ Določbe glede daril za javne uslužbence vsebuje tudi Zakon o javnih uslužbencih.³²²

Pravila obstajajo in so zadosti natančna, vendar se v praksi ne izvajajo dovolj učinkovito. Občina ima načrt integritete, v katerem se je opredelila do korupcijskih tveganj, ki se tičejo javnih uslužbencev, in tudi navedla ukrepe. Kot razlaga skrbnica načrta integritete na MOV, naj bi bil vsak skrbnik določenega tveganja zadolžen, da o svojem področju obvešča zaposlene in jih redno opominja o njihovih dolžnostih. Zaposleni tudi sprašujejo o tveganjih za to pristojne osebe na občini (mesečno vsaj 2–3 vprašanja). Ob zaposlitvi se morajo novi uradniki seznaniti z načrtom integritete.³²³

Uslužbenci naj bi bili seznanjeni s tveganji (sporočanje o prejetih darilih itd.) in jih tudi sproti seznanjajo.³²⁴

Manj verjetno je, da se ukrepi iz načrta integritete izvajajo v praksi. Kot opozarja KPK, je iz načrtov integritete razvidno, da so ukrepi pogosto zgolj usmerjeni v formalizacijo postopkov in ne v dejansko reševanja težav. Prav tako so ocene tveganj prenizke, saj so dejanske posledice teh tveganj lahko velike.³²⁵

KPK javnih uslužbencev ne usposablja glede integritete pri delu. Občasno organizira le delavnico za skrbnike načrta integritete. KPK tudi ni pripravil izobraževalnih publikacij, ki bi posebej nagovarjale lokalni javni sektor. Je pa KPK pripravljen izvajati izobraževanja tudi na občinah, a za enkrat občine tega niso koristile.³²⁶

³²¹ *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*. Uradni list RS, št. 69/11. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> (1. 6. 2016).

³²² *Zakon o javnih uslužbencih*. Uradni list RS, št. 63/07, čl. 11. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (1. 6. 2016).

³²³ *Petra Cerjak*, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³²⁴ *Iztok Mori*, direktor uprave Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³²⁵ *Katja Mihelič Sušnik*, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

³²⁶ *Ibid.*

4 Lokalne politične stranke

Zmogljivost	4
Vloga	3
Upravljanje	3

Zmogljivost

4.1 Zadostna sredstva

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere razpoložljiva finančna sredstva omogočajo lokalnim političnim strankam učinkovito politično tekmovanje?

»Viri lokalnih političnih strank so večinoma zadostni, vendar je možna pristranskost do nekaterih strank – kar lahko ogroža pošteno politično tekmovanje.«

Komentar:

Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) določa, da se volilna kampanja lahko financira s prispevki fizičnih oseb, ki ne smejo presegati desetih povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji.³²⁷ Isti zakon tudi ne dovoljuje financiranja volilne kampanje od lokalnih skupnosti, razen če zakon določa drugače. Lokalna skupnost pred začetkom volilne kampanje določi višino delnega

povračila stroškov organizatorjem volilne kampanje.³²⁸

Lokalne stranke naj bi sicer po zakonu imele enakopraven dostop do financiranja, ki je zadostno in trajnostno za politično tekmovanje. Stranke naj bi imele tudi enakopraven dostop do medijev med kampanjami.

Kot opozarja Anton Žove, naj bi v MOV imele leve lokalne politične stranke, ki se napajajo tudi iz javnih podjetij, bistveno več možnosti za svojo promocijo. Za volilne kampanje naj bi tudi porabile očitno več sredstev, kot jim omogoča obseg financiranja glede na volilni rezultat. Občina tudi sofinancira lokalne medije (Radio Velenje, tednik Naš čas) in posledično naj bi bila podpora trenutni lokalni oblasti več kot očitna. G. Žove še trdi, da je dostop do medijev opozicijskim strankam zelo otežen.³²⁹ Raziskovalci vseh teh navedb nismo mogli preveriti, je pa tudi TI Slovenia opazil problematiko posrednega financiranja političnih kampanj v več občinah. Aktualna lokalna oblast namreč lahko izkorišča svoj položaj za brezplačno volilno kampanjo oz. kampanjo na račun javnih sredstev. V letu volitev je bil tako opažen pojav koncentracije občinskih investicij (MOV delno spada v ta trend), kar hkrati županu zagotavlja pojavljanje na mnogih prireditvah v letu volitev oz. v času volilne kampanje, povečano izdajanje občinskih glasil itd.³³⁰

³²⁷ Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, čl. 8. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (1. 6. 2016).

³²⁸ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

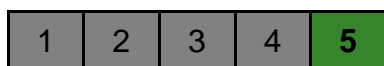
³²⁹ Anton Žove, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³³⁰ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana:

Večje stranke so financirane prek občinskega sveta glede na število svetnikov. Nove stranke so v težjem položaju v primerjavi z njimi.³³¹

Po volitvah stranke in liste prejmejo povračila glede na doseženo število glasov. Sredstva naj bi bila zelo omejena in dostop do medijev novim strankam ni enakovredno omogočen kot ostalim strankam.³³² Tega sicer nadzor lokalnih volitev 2014, ki ga je izvajal TI Slovenia, ni pokazal, saj je bila v vseh nadzorovanih občinah zastopanost kandidatov dokaj uravnotežena. Izjema so le župani, ki se pojavljajo v medijih v svoji službeni vlogi, največkrat ob odprtjih ali javnih prireditvah, ki jih obiskujejo bolj pogosto kot v času, ko kampanja ne poteka. V Velenju nadzor ni potekal.³³³

4.2 Neodvisnost



Do katere mere so lokalne politične stranke proste neupravičenega zunanjega vmešavanja v njihove aktivnosti?

»Lokalne politične stranke delujejo svobodno in so podvržene le manjšemu nadzoru.«

Transparency International Slovenia. Dostopno prek:
http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

³³¹ Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³³² Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³³³ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek:

Komentar:

Lokalne politične stranke po mnenju Saše Koprivec niso izpostavljene nobenim pritiskom in imajo proste roke pri lokalnem delovanju.³³⁴ Raziskave kažejo, da zakonodaja ne omogoča zadostnega nadzora in transparentnosti nad političnimi strankami, ki večino sredstev pridobijo iz državnih ali občinskih sredstev.³³⁵

Vloga

4.3 Zbiranje in predstavljanje interesov



Do katere mere lokalne politične stranke zbirajo in predstavljajo širok nabor družbenih interesov na lokalni ravni?

»Politične stranke so se zmožne združevati in predstavljati širok nabor družbenih interesov v politični sferi.«

Komentar:

Pri delovanju političnih strank in njihovem predstavljanju družbenih interesov so raziskovalci zaznali pomanjkljivosti. Kot meni Rok Bezljaj,

http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

³³⁴ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³³⁵ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek:

http://www.transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

stranke ne zastopajo zadostno vseh družbenih interesov, npr. mikro in malo gospodarstvo je v lokalni politiki slabo zastopano. Ker je stranka SD na oblasti že tako dolgo, je tveganje za klientelistična razmerja toliko večje, dodaja.³³⁶ Po mnenju svetnice Suzane Kavaš tudi mladi in mlade družine niso dovolj predstavljeni.³³⁷

Upravljanje

4.4 Transparentnost lokalnih političnih strank/kandidatov

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere so aktivnosti lokalnih političnih strank transparentne?

»Nekaj pravil sicer obstaja, vendar ne pokrivajo celovito vseh finančnih podatkov o lokalnih političnih strankah. Dostopanje do teh informacij je oteženo.«

Komentar:

Obstajajo pravila, ki zahtevajo javno dostopnost do finančnih podatkov lokalnih političnih strank. Politične stranke morajo letno poročilo predložiti AJPES-u, ki zajema računovodsko in poslovno poročilo.³³⁸

AJPES javno objavi prejeta letna poročila, tako da se zagotavlja ažurno

stanje podatkov v informatizirani zbirki letnih poročil na spletni strani AJPES-a. Opozoriti pa je treba, da to velja zgolj za stranke, ki so registrirane v registru, kar pa pri večini »neodvisnih« list in kandidatov, ki so na lokalni ravni vse pogostejše, ne drži. Formalno organizirane stranke so tako v neenakem položaju.

Hkrati je treba poudariti, da so na AJPES-u objavljena poročila celotne stranke, ne lokalnih odborov ali česa podobnega, kar onemogoča vpogled občanom v delovanje lokalnih ravni strank.

Poročanje političnih strank AJPES-u je problematično, saj je globina poročanja premajhna. Letno poročilo je presplošno, prav tako pa k njemu ni treba priložiti posebnih prilog ali dokumentov.

Problematično je, da stranke prejemajo večji del sredstev za lastno financiranje iz proračunskih sredstev, a vseeno niso zavezane po ZDIJZ, kar onemogoča nadzor civilne družbe.

Tudi po mnenju svetnika Vida Glinška preglednost nad sredstvi, ki jih politične stranke prejemajo, ni zadovoljiva. Predvsem so manj transparentne donacije in druge oblike podpore podjetij,³³⁹ navaja svetnik, kar je po zakonu prepovedano. Izjava tako predstavlja indic, da do nezakonitega

³³⁶ Rok Bezljaj, predsednik območne obrtno-podjetniške zbornice Velenje. Intervju z avtorjem, 25. 3. 2016.

³³⁷ Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15.3.2016, in Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

³³⁸ Pravilnik o vsebini in načinu predložitve letnega poročila političnih strank. Uradni list RS, št. 50/14. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12015> (2. 6. 2016).

³³⁹ Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

financiranja prihaja, kar bi morali preveriti uradni organi.

4.5 Odgovornost lokalnih političnih strank

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere obstaja učinkovit nadzor nad lokalnimi političnimi strankami?

»Neodvisna agencija omejeno nadzoruje in pregleduje finance in aktivnosti lokalnih političnih strank; in obstajajo pravila o financiranju lokalnih političnih strank, ki so pogojno izvrševana v praksi.«

Komentar:

Pri nadzoru rednega finančnega poslovanja političnih strank in pri nadzoru financiranja volilnih kampanj ima glavno vlogo Računsko sodišče, ki pa nadzira predvsem državno raven in te politične stranke. Po zakonu je Računsko sodišče zavezano letno revidirati določen delež parlamentarnih strank, medtem ko revizij kampanj na lokalni ravni ni zavezano opraviti. Nekateri pristojnosti nadzora opravljata tudi AJPES in Inšpektorat za notranje zadeve³⁴⁰, vendar praksa zadnjega v času lokalnih volitev kaže

³⁴⁰ *Zakon o političnih strankah*. Uradni list RS, št. 100/05. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359> (1. 6. 2016).

³⁴¹ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: <http://www.transparency.si/images/publikacije/>

na nizko stopnjo nadzora nad lokalnim okoljem.³⁴¹

4.6 Imenovanje in izbira lokalnih kandidatov

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere so lokalni kandidati izbrani na pošten in transparenten način?

»Postopki in kriteriji za nominacijo in izbiro kandidatov za lokalne volitve so razmeroma jasni in transparentni. Izbira in nominacija kandidatov je pogojno demokratična v praksi.«

Komentar:

V preteklosti so bili kandidati izbrani na pošten in transparenten način. Intervjuvanci niso zaznali nepravilnosti.³⁴² A kot opozarja TI Slovenia, je nadzor nad lokalnimi volitvami pomanjkljiv in ni zadostno sistematičen. Prav tako opozarja, da je transparentnost internih postopkov izbire kandidatov znotraj strank vprašljiva in odvisna od stranke. Še bolj problematične so lahko kandidature v »neodvisnih« listah, saj nestranskarske kandidate pred uradnim začetkom kampanje k transparentnosti in odgovornosti ne zavezuje noben predpis.³⁴³

Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

³⁴² Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

³⁴³ Gobbo, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji: poročilo raziskave*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: <http://www.transparency.si/images/publikacije/>

Funkcije za nadzor in odgovornost

5 Ravnanje s pritožbami

Zmogljivost	3
Učinkovitost	3

Zmogljivost

5.1 Dostop do pritožbenih mehanizmov



Do katere mere obstaja neodvisen postopek za obravnavo pritožb glede zaznane nepravilne obravnave od lokalne oblasti?

»Obstaja neodvisen pritožbeni postopek na državni ravni, ki med drugim obravnava tudi pritožbe glede zaznane nepravilne obravnave od lokalne oblasti.«

Komentar:

Na Mestni občini Velenje ni vzpostavljen neodvisen postopek za obravnavo pritožb glede zaznane nepravilne obravnave občine. Obstajajo postopki na državni ravni, ki zadostijo pravnemu varstvu.

Postopki pri KPK, varuhu človekovih pravic, informacijskem pooblaščenca ter inšpekcijskih uradih praviloma

Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf (1. 6. 2016).

³⁴⁴ Ana Prosen, univ. dipl. pravica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

potekajo neodvisno in samostojno. Občina je dolžna na poziv organa v določenem roku posredovati pojasnilo in vso dokumentacijo, ki je potrebna za razjasnitev posameznega primera.³⁴⁴ Splošna javnost je slabo obveščena o možnostih pritožb, občina pa stori premalo za ozaveščanje občanov glede možnosti pritožb, zato je dejanska zmogljivost omejena. Glede Mestne občine Velenje je KPK v obdobju 2015–2016 prejela 16 prijav.³⁴⁵

Učinkovitost

5.2 Preiskava pritožb



Kako učinkovit je pritožbeni postopek v praksi?

»Pritožbeni postopki niso zapleteni, vendar javnosti niso dovolj poznani. Pritožbe so večinoma obravnavane, ne pa tudi vedno učinkovito razrešene.«

Komentar:

Skupno je KPK v 2015 prejel v reševanje 1083 novih prijav suma koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK (v letu 2014 je bilo teh 1467), od tega je bilo 633 zavrženih (v letu 2014 jih je bilo zavrženih 771), 450 pa jih je šlo v predhodni preizkus (v letu 2014 je šlo v predhodni poizkus 696 prijav). KPK je rešil 1575 primerov (v letu 2014 je rešil 1973 primerov), tako da je izdal bodisi zaključni dokument, zadevo

³⁴⁵ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

zavrgel, odgovoril drugim pristojnim organom, prijaviteljem oz. zaključila postopke po zakonu. Sprejela je 605 zaključnih dokumentov v zadevah suma korupcije (v letu 2014 je sprejela 935 zaključnih dokumentov). Organom odkrivanja in pregona je podala 84 ovadb oziroma naznanil zaradi suma storitve kaznivega dejanja (v letu 2014 je bilo teh ovadb 108). Podala je 118 pobud (v letu 2014 je bilo 98 pobud) nadzornim organom za izvedbo postopka iz njihove pristojnosti (inšpekcijskim organom, Računskemu sodišču RS, Finančni upravi RS in drugim pristojnim institucijam).³⁴⁶ V zadnjih letih je tudi zaradi nizkega zaupanja v institucije pravne države prijav manj (predvsem na KPK), kar do neke mere onemogoča učinkovit nadzor. Hkrati, glede na primerjavo podatkov med letoma 2014 in 2015, v oči bode manjša učinkovitost KPK pri razreševanju odprtih primerov.

6 Revizije

Zmogljivost	3
Učinkovitost	2

Zmogljivost

6.1 Določb za revizijo lokalnih oblasti

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Ali se izvajajo redne revizije lokalne oblasti in ali obstajajo celovite kazenske določbe?

»Obstajajo jasna pravila za revizije lokalne oblasti, vendar v praksi revizije niso opravljene redno, revizorji imajo premalo zmogljivosti. Rezultati revizij so načeloma dostopni javnosti.«

Komentar:

Nadzorni odbor občino sproti revidira večkrat na leto, enkrat na leto pa neodvisni revizor, vendar sta njuni neodvisnost in strokovnost vprašljivi. Rezultati revizij so delno dostopni javnosti prek spletne strani občine oz. prek zahteve po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Računsko sodišče je v povprečju zmožno izvesti splošno revizijo poslovanja občine le vsakih deset let. Zadnja takšna revizija MOV je bila za leto 2007, ko je Računsko sodišče občini izreklo mnenje s pridržkom o pravilnosti poslovanja v letu 2007, ker

³⁴⁶ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Letno poročilo 2014*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. 4. 2016) in Komisija za preprečevanje

korupcije. 2016. *Letno poročilo 2015*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/11997 (3. 6. 2016).

občina ni poslovala v skladu s predpisi v več primerih.³⁴⁷

Pravne podlage za izvedbo revizije so Zakon o javnih financah (ZJF),³⁴⁸ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in Usmeritve za državno notranje revidiranje.³⁴⁹

10. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ določa, da so proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 2.086.463,03 EUR, dolžni zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsako leto z lastno notranjo revizijsko službo ali v skladu z 11. (skupne notranje revizijske službe) ali 12. (zunanje izvajanje notranje revizije) členom tega pravilnika.³⁵⁰

Občine so dolžne vsako leto opraviti revizije, revizijsko poročilo se tudi objavi.³⁵¹

³⁴⁷ Računsko sodišče. 2007. Revizijsko poročilo – Poslovanje Mestne občine Velenje. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf//K509D0E81137AB7A9C1257690003F7DAD/\\$file/MO_Velenje.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf//K509D0E81137AB7A9C1257690003F7DAD/$file/MO_Velenje.pdf) (27. 4. 2016).

³⁴⁸ Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 11/2011. Pridobljeno na: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=102273> (27. 4. 2016).

³⁴⁹ Ministrstvo za Finance - Urad RS za nadzor proračuna. 2013. Usmeritve za državno notranje revidiranje. Pridobljeno na: <http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pag>

Učinkovitost

6.2 Učinkovitost revizij lokalne oblasti



Kako učinkovite so revizije lokalnih oblasti?

»Rezultati in priporočila revizij so razmeroma kakovostna in večinoma upoštevana s strani lokalne oblasti. Sankcije so izvršene le v primeru grobih kršitev zakonodaje, vendar je nadzor premalo pogost, kar močno povečuje tveganje za nepravilnosti.

Komentar:

Računsko sodišče je med drugim za leto 2005 revidiralo plače direktorja Komunalnega podjetja Velenje, d. o. o., (KP Velenje), katerega soustanoviteljica je MOV. Računsko sodišče je družbi KP Velenje o pravilnosti obračunavanja plač direktorja družbe KP Velenje za leto 2005 izreklo negativno mnenje zaradi več nepravilnosti v družbi. KP Velenje je nekatere ugotovljene nepravilnosti odpravila oziroma sprejela ustrezne popravilne ukrepe delno že med revizijskim postopkom.³⁵²

[euploads/zakonske_podlage/Usmeritve/USMERITVE_ZA_DNR_FINALNA_VERZIJA_OBJAVLJENA.pdf](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV4278) (27. 4. 2016)

³⁵⁰ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Uradni list RS, št. 72/02. Pridobljeno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV4278> (27. 4. 2016).

³⁵¹ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

³⁵² Računsko sodišče. 2006. Revizijsko poročilo o pravilnosti obračunavanja plač direktorja Komunalnega podjetja Velenje, d. o. o., Velenje

Nadzorni odbor pregleda aktivnosti občine oz. specifičnih projektov, napiše osnutek poročila, ga pošlje odgovorni osebi oz. nadzorovalnim organom. Ta napiše odzivno poročilo, na podlagi katerega nadzorni odbor napiše končno poročilo, ki je javni dokument. V skladu s poslovníkom ima vsak član nadzornega odbora pravico predlagati predmet preiskave, nakar o predlogih odloči nadzorni odbor na seji, kjer sklenejo letni načrt. V vsakem primeru so dolžni pogledat tiste projekte, za katere jim župan oz. mestni svet podata pisni sklep. Nadzorni odbor je v doseganju mandatu (2014–2018) opravil šest nadzornih pregledov. V 2016 so pregledali zaključni račun, krajevno skupnost, mladinski center, Rdečo dvorano in izgradnjo športnega objekta.³⁵³

V nadzornem odboru naj bi bila večina ustrezno strokovno usposobljena, vendar raziskovalna skupina tega ni mogla preveriti.³⁵⁴ Poročila revizij nadzornega odbora so se do zdaj predstavljala mestnim svetnikom in na voljo so bila tudi medijem.³⁵⁵

MOV nima svoje lastne notranje revizijske službe. Prek razpisa povabijo k sodelovanju zunanje revizijske službe (najcenejši ponudnik z ustreznimi referencami). Sugerirajo jim, katerim področjem je treba posvetiti več

pozornosti, vendar revizija naj bi bila neodvisna. Ugotovitve predstavijo vodstvu občine, pripravijo se ukrepi in roki za odpravo nepravilnosti. Rezultati revizije niso javno objavljeni, saj naj bi šlo za interni dokument.³⁵⁶ Poročila revizijske hiše o delovanju občine svetniki niso dobili v vpogled, kar pogošajo.³⁵⁷ Nedostopnost revizij je zelo problematična in kaže na precejšnjo netransparentnost MOV.

Sicer kot, opozarja Ana Prosen, se v Sloveniji v praksi pogosteje pojavlja tveganje, da župan poskuša vplivati na vsebino revizijskega poročila neodvisnih revizorjev. Občine namreč same prek javnih razpisov oziroma s pozivom za oddajo ponudbe za izvedbo revizije izbirajo revizorje. Na ta način izberejo revizorja, ki je v preteklosti izdal ugodnejše revizijsko poročilo za občino. V praksi se tudi dogaja, da posamezni župani ne upoštevajo navodil in priporočil iz revizijskih poročil, saj za to ni predvidenih nobenih sankcij.³⁵⁸

za leto 2005. Pridobljeno na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf//K35DABFBBE1E937A3C125724E0066C758/\\$file/PlaceJP05_KPVel.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf//K35DABFBBE1E937A3C125724E0066C758/$file/PlaceJP05_KPVel.pdf) (27. 4. 2016).

³⁵³ Anton Žove, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³⁵⁴ Amra Kadrič, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³⁵⁵ Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³⁵⁶ Amra Kadrič, vodja urada za javne finance in splošne zadeve Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

³⁵⁷ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016; Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016, in Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

³⁵⁸ Ana Prosen, univ. dipl. pravnica. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. 4. 2016.

7 Nadzor nad lokalno oblastjo

Zmogljivost	3
Učinkovitost	3

Zmogljivost

7.1 Zmogljivost za nadzor nad lokalno oblastjo

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere ima centralna oblast potrebna sredstva, da lahko učinkovito opravlja nadzor nad delovanjem lokalnih oblasti?

»Agencije centralne oblasti imajo omejeno zmogljivost za opravljanje svojih nalog pri odkrivanju in odpravljanju nepravilnega delovanja, zagovarjanja reform in zagotavljanja usposabljanj, nasvetov in tehnične podpore lokalni oblasti.«

Komentar:

Delovanje lokalne oblasti v RS nadzirajo različne državne institucije (pristojna ministrstva in inšpektorati, KPK, Računsko sodišče, policija itd.). Finančni in človeški viri za učinkovit nadzor variirajo, a v osnovi imajo državni organi na voljo zadosti sredstev

za izvajanje svojih osnovnih pooblastil, ki jih določa zakon.

Računsko sodišče RS naj bi prispevalo k zmanjšanju nepravilnosti in nesmotrnosti v poslovanju uporabnikov javnih sredstev. Preventivno deluje v vlogi najvišjega organa nadzora celotne javne porabe, ki mu jo namenja Ustava Republike Slovenije. Pri izvajanju revizij pa računsko sodišče aktivno vpliva na izboljšanje poslovanja uporabnikov javnih sredstev.³⁵⁹ Upošteva, da je v Sloveniji več kot 200 občin in da lahko Računsko sodišče letno okvirno revidira le približno 20 občin, traja posledično deset let, da se pregledajo vse občine v Sloveniji, kar ne omogoča zadostnega nadzora nad delovanjem lokalne samouprave.

Pri nadzoru delovanja občin je tudi vprašljivo ali lahko državne inšpekcijske službe glede na omejeno število inšpektorjev dovolj intenzivno nadzorujejo številne lokalne skupnosti. Kot opozarjajo na Inšpektoratu za javni sektor (IJS), število inšpektorjev glede na obstoječe problematike, širitve pristojnosti (ZDIJZ) in visoko število prijav, ne zadošča za ažurno obravnavo pobud in hkratno izvajanje sistemskih nadzorov.³⁶⁰ Na nezmožnost nadzora IJS glede izpolnjevanja določil ZDIJZ javnih organov so opozarjali tudi slovenski mediji.³⁶¹

³⁵⁹ Računsko sodišče RS. 2016. *Letno poročilo 2015*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/\\$file/Letno_porocilo_2015.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/$file/Letno_porocilo_2015.pdf) (1. 6. 2016).

³⁶⁰ Ministrstvo za javno upravo RS. 2016. *Poročilo o delu inšpektorata za javni sektor v letu 2015*. Pridobljeno na: <http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/page>

uploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Porocilo_IJS_2015_objava_splet.pdf (28. 4. 2016).

³⁶¹ Anže Voh Boštich. 2016. *Inšpektorji snedli besedo: niso kaznovali javnih organov, ki se ne odzivajo na vprašanja javnosti*. Podcrto.si. Pridobljeno na: <https://podcrto.si/inspektorji-snedli-besedo-niso-kaznovali-javnih-organov-ki-se-ne-odzivajo-na-vprasanja-javnosti/> (15. 5. 2016).

Opaziti je manjšo sposobnost državnih institucij za spodbujanje mehkih pristopov v boju proti korupciji ter zagotavljanja usposabljanja ter druge oblike podpore lokalnim samoupravnim skupnostim. KPK denimo ima osebje in bi lahko izvajalo izobraževanja glede integritete v lokalnih skupnostih, vendar se to ne izvaja, ker jih k temu občine ne pozovejo. Občine se na KPK v različnem obsegu obračajo z vprašanji glede korupcijskih tveganj in KPK ima zmožnost odgovarjati na ta vprašanja.³⁶²

S KPK v obliki izobraževanj sodeluje tudi slovenska policija, saj naj bi bila ena njenih temeljnih prednostnih nalog na področju gospodarske kriminalitete tudi učinkovit boj proti korupciji. V 2015 je bilo na področju odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ena od prednostnih nalog policije odkrivanje in preiskovanje organiziranih oblik korupcije, predvsem tam, kjer so korupcijska tveganja največja.³⁶³ Policija tudi izvaja aktivnosti na področju usposabljanja kriminalistov in policistov za učinkovitejše odkrivanje in preiskovanje korupcije. Usposabljanja se financirajo iz nacionalnih in evropskih sredstev. V 2015 je bilo denimo deset usposabljanj, namenjenih policistom kriminalistom, ki se ukvarjajo s problematiko kaznivih dejanj na lokalni ravni (na policijskih postajah). Kriminalisti z regionalne ravni organiziranosti policije (policijske uprave) pa so bili udeleženi na več dvodnevnih delavnicah (od januarja

³⁶² Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

³⁶³ Ministrstvo za notranje zadeve RS. 2016. *Letno poročilo o delu policije za 2015*. Dostopno prek:

2015 je bilo šest takih usposabljanj), na katerih so se usposabljali za področje korupcijskih tveganj pri porabi evropskih sredstev.³⁶⁴

Učinkovitost

7.2 Učinkovitost nadzora nad lokalno oblastjo



Kako učinkovita je državna oblast pri opravljanju nadzora nad lokalno oblastjo?

»Agencije centralne oblasti občasno opravljajo svojo vlogo pri odkrivanju in odpravljanju nepravilnega delovanja in zagovarjajo reforme. Usposabljanja, nasveti in tehnična pomoč lokalnim oblastem je omejena in ima majhen učinek na integriteto lokalne oblasti.«

Komentar:

V letu 2015 je Računsko sodišče na področju revidiranja lokalnih skupnosti izvajalo 29 revizij, izdalo je 12 revizijskih poročil, v katerih je izreklo mnenja 12 revidirancem: v štirih poročilih je izreklo negativno mnenje (v treh primerih je bila zahtevana predložitev odzivnega poročila ter posledično izkazanje popravljalnih ukrepov), v petih mnenje s pridržkom, trem revidirancem je bilo izrečeno

<http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015.pdf> (2. 6. 2016).

³⁶⁴ Drago Menegaliya, predstavnik Policije za odnose z javnostmi za področje kriminalitete, Generalna policijska uprava. 2016. Korespondenca z avtorjem, 18. 4. 2016.

pozitivno mnenje.³⁶⁵ Zadnja revizija MOV je bila za leto 2007, ko je Računsko sodišče občini izreklo mnenje s pridržkom o pravilnosti poslovanja v letu 2007, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v več primerih.³⁶⁶

Podatki o delu policije, vezanem na zgolj lokalne skupnosti, so teže dostopni. V celoti pa je policija v 2015 obravnavala za 41,3 % več korupcijskih kaznivih dejanj kot leto prej. Policija je vložila kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev za 89 tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj, pri čemer je ovadila 105 oseb.³⁶⁷

Podatki o delu KPK, vezanem zgolj na lokalne skupnosti, so teže dostopni. Skupna statistika pa kaže, da je število prijav in rešenih zadev padlo, povečalo pa se je število zaključnih dokumentov v zadevah suma korupcije. Skrbi predvsem padec števila prijav, saj so te ključne pri odkrivanju korupcije na področjih, kjer je systemskega nadzora manj, kamor manjše občine nedvomno sodijo.³⁶⁸

KPK je v 2014 podal tri zaključne ugotovitve, povezane z lokalnimi skupnostmi, v 2013 štiri, medtem ko v 2015 ni bilo zaključnih ugotovitev, povezanih z občinami.³⁶⁹ KPK do zdaj

ni pripravil posebnih publikacij o integriteti in protikorupcijskih ukrepih za lokalne skupnosti. Redko izvaja delavnice za pripravo načrta integritete, ki niso posebej prilagojene predstavnikom lokalnih skupnosti. Delavnic se praviloma udeležijo le skrbniki načrta integritete, ne pa tudi drugi višji uradniki in funkcionarji.³⁷⁰

8 Preiskovanje in razkrivanje korupcije

Zmogljivost	2
Učinkovitost	2

Zmogljivost

8.1 Zmogljivost za preiskovanje in razkrivanje korupcije



V kolikšni meri je možno neodvisno preiskovanje in razkrivanje korupcije na lokalni ravni?

»Nacionalni in lokalni mediji se nekoliko zanimajo za razkrivanje korupcije na lokalni ravni. Protikorupcijski organ na lokalni ravni

³⁶⁵ Računsko sodišče RS. 2016. *Letno poročilo 2015*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/\\$file/Letno_porocilo_2015.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6D1E75479691AD45C1257F7D00468E62/$file/Letno_porocilo_2015.pdf) (1. 6. 2016).

³⁶⁶ Računsko sodišče. 2007. Revizijsko poročilo – Poslovanje Mestne občine Velenje. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K509D0E81137AB7A9C1257690003F7DAD/\\$file/MO_Velenje.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K509D0E81137AB7A9C1257690003F7DAD/$file/MO_Velenje.pdf) (27. 4. 2016).

³⁶⁷ Ministrstvo za notranje zadeve RS. 2016. *Letno poročilo o delu policije za 2015*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/L>

etnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015.pdf (2. 6. 2016).

³⁶⁸ Komisija za preprečevanje korupcije. 2015. *Letno poročilo 2014*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila> (27. 4. 2016).

³⁶⁹ Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve> (28. 4. 2016)

³⁷⁰ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

ne obstaja, saj so KPK in organi pregona pristojni za zagotavljanje integritete in preiskovanje korupcije na lokalni ravni.«

Komentar:

V vseh manjših občinah je otežena zaščita prijaviteljev sumov korupcijskih dejanj, ki je sicer urejeno na državni ravni. MOV nima posebej za to predvidenih mehanizmov, zato so prijave sumov korupcijskih dejanj na KPK še toliko težje.

V MOV sta le dva večja lokalna medija, ki redno poročata o dogajanju v občini, vključno s sejami mestnega sveta, in sicer tednik Naš čas ter Radio Velenje, ki sta oba v lasti podjetja Naš čas, d. o. o. To podjetje je v obdobju 2003–2016 prejelo daleč največ sredstev od MOV (46 % vseh prilivov) s čimer je neodvisnost medija postavljena pod vprašaj.³⁷¹ V MOV je tudi Moj radio. Nobeden od teh medijev ne poroča kritično o delovanju lokalnih oblasti. Razlog je ali v pomanjkanju raziskovalnega novinarstva ali pomanjkanju interesa po poglobljanju v tematike, povezane s korupcijo.³⁷² Po mnenju Antona Žoveta so mediji preveč naklonjeni stranki SD.³⁷³ Svetnik Glinšek prav tako meni, da lokalni mediji niso objektivni, pristranski so do tistih, ki jim prispevajo sredstva. Članki v časopisu Naš čas naj bi bili pogosto

³⁷¹ *Supervisor*. Dostopno prek: <http://supervisor.kpk-rs.si/podj/55647553/> (28. 4. 2016).

³⁷² *Rok Bezljaj*, predsednik območne obrtno-podjetniške zbornice Velenje. Intervju z avtorjem, 25.3.2016; *Anton Žove*, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016, in *Suzana Kavaš*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

promocijski in zakupljeni od političnih strank in podjetij.³⁷⁴

V preteklosti so bile prijave na KPK zoper MOV in KPK jih v povprečju letno pozove približno dvakrat k pojasnilom.³⁷⁵

Učinkovitost

8.2 Učinkovitost preiskovanja in razkrivanja korupcije

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Do katere mere so primeri korupcije v lokalni oblasti dejansko preiskani in razkriti v praksi?

»Korupcija lokalne oblasti je redko preiskovana in razkrita. Pregona v preteklosti ni bilo.«

Komentar:

Nacionalni mediji ne spremljajo zadosti dogajanja v MOV. Poročanja lokalnih medijev niso dovolj kritična do lokalne oblasti in lokalni mediji ne prakticirajo zadostnega raziskovalnega novinarstva, ki bi omogočalo razkrivanje težje opaznih korupcijskih dejanj. Lokalni mediji naj bi sicer preizpraševali javno-zasebna

³⁷³ *Anton Žove*, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016, in *Saša Koprivec*, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³⁷⁴ *Vid Glinšek*, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

³⁷⁵ *Petra Cerjak*, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

partnerstva v MOV,³⁷⁶ a se v teh medijih o korupciji v preteklosti naj ne bi govorilo.³⁷⁷

Glede na stanje v slovenski medijski krajini, kjer vse bolj prevladujejo t. i. novinarske rutine, tako nacionalni, regionalni in lokalni mediji nimajo zadostnih zmogljivosti za kakovostno raziskovalno novinarstvo, ki bi omogočalo sistematično razkrivanje korupcijskih dejanj.³⁷⁸

KPK ima za vse prijavitelje enake postopke obravnave. Delujejo tudi proaktivno na podlagi medijskih objav, ki jih opozorijo na nepravilnosti. KPK naj bi bil kadrovsko podhranjen za sistematičen nadzor delovanja občin.³⁷⁹

Na podlagi preiskav KPK na MOV ni bilo nobenega pregona.³⁸⁰

9 Protikorupcijsko delovanje in ozaveščanje

Zmogljivost	2
Učinkovitost	2

Zmogljivost

9.1 Zmogljivost za ozaveščanje in protikorupcijsko delovanje



Do katere mere obstaja zmožnost za izobraževalne aktivnosti, javno ozaveščanje in delovanje na področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni?

»Na lokalni ravni se izobraževalne aktivnosti, javno ozaveščanje in delovanje na področju preprečevanja korupcije praktično ne izvaja.«

Komentar:

Glede na nizko zavest o integriteti in protikorupcijskem delovanju tako medijev kot civilne družbe na lokalni ravni so možnosti za delovanje na področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni zelo omejene. Prav tako ne obstajajo specifični javni izobraževalni programi ali programi

³⁷⁶ Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016.

³⁷⁷ Anton Žove, predsednik nadzornega odbora Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016; Suzana Kavaš, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016, in Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.

³⁷⁸ Habič, S. (ur.). 2012. *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji*. Transparency International Slovenia: str. 111.

³⁷⁹ Katja Mihelič Sušnik, višja nadzornica za omejevanje korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. 4. 2016.

³⁸⁰ Petra Cerjak, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

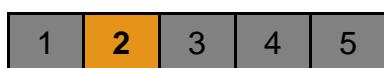
usposabljanja za protikorupcijsko ukrepanje za lokalne uradnike. Iniciative na lokalni ravni v smeri ozaveščanja javnosti glede boja proti korupciji in dviga integritete niso znana. KPK izvaja občasna izobraževanja za pripravo načrta integritete, ki je tudi najpomembnejša pobuda za višanje integritete v lokalnem javnem sektorju. KPK tudi izdaja publikacije na temo korupcije in je izdala navodila za pripravo načrta integritete.

Prav tako TI Slovenia izvaja delavnice s področja transparentnega in etičnega lobiranja, ki je bila za enkrat izvedena v Ljubljani. Interesa drugih občin zaenkrat ni zaznati.

Sodelovanj med različnimi akterji na tem področju ni. Kot omenja Petra Cerjak, KPK vabi na seminarje zaposlene na MOV. Izobraževanja za javnost pa ne obstajajo.³⁸¹

Učinkovitost

9.2 Učinkovitost za ozaveščanje in protikorupcijsko delovanje



Do katere mere so izobraževalne aktivnosti, javno ozaveščanje in delovanje na področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni uspešne pri boju proti korupciji?

»Obstajajo redki primeri izobraževalnih aktivnosti in delovanja

na področju preprečevanja korupcije na lokalni ravni. Nobeni specifični programi niso bili izvedeni v zadnjih dveh letih.«

Komentar:

Podpora za tovrstne iniciative z državne ravni ne obstaja. TI Slovenia izvaja številne aktivnosti na državni ravni in v tem kontekstu ponuja izvedbo delavnic za občine. MOV še ni zaprosila za izvedbo delavnice.

Razen aktivnosti KPK (načrt integritete) ni primerov uspešnih aktivnosti. Lokalna oblast mora za pripravo načrta integritete sicer identificirati tveganja za korupcijo in tudi predlagati ukrepe, a dejanski učinki so v praksi omejeni. Občina in država ne zagotavljata sredstev za izvedbo izobraževanj in delavnic ter zagovorniških aktivnosti.

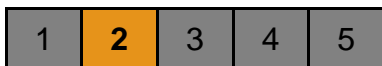
³⁸¹ Petra Cerjak, skrbnica načrta integritete Mestne občine Velenje. Intervju z avtorjem, 15. 3. 2016.

10 Družbena odgovornost

Zmogljivost	2
Učinkovitost	1

Zmogljivost

10.1 Zmogljivost za družbeno odgovornost



Do katere mere so nevladni akterji aktivni v promociji družbene odgovornosti lokalne oblasti?

»Nevladni akterji so pretežno neaktivni pri promociji družbene odgovornosti lokalne oblasti.«

Komentar:

Nevladne organizacije, ki bi se posebej zavzemale za družbeno odgovornost lokalne oblasti, v MOV ne obstajajo.³⁸² Kljub temu je Stičišče NVO savinjske regije (IPAK) v obdobju 2012–2014 za »krepitev aktivne vloge nevladnih organizacij pri oblikovanju in izvajanju javnih politik« prejelo 176 632 €³⁸³ a iz intervjujev prav tako ni mogoče potrditi, da bi projekt dosegal zastavljene cilje. Obstaja pa v MOV veliko drugih nevladnih organizacij (predvsem društva, kot so gasilci), ki se zavzemajo za različne interese in posredno

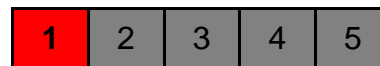
³⁸² Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016; Mira Zakošek, odgovorna urednica Radia Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016, in Vid Glinšek, svetnik Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 21. 3. 2016.

³⁸³ Transparency International Slovenia. 2016. Dostopno prek:

zahtevajo od lokalne oblasti bolj odgovorno ravnanje.

Učinkovitost

10.2 Učinkovitost družbene odgovornosti



Do katere mere so bile uspešne iniciative nevladnih akterjev za družbeno odgovornost lokalne oblasti?

»Iniciative družbene odgovornosti se ne izvajajo ali pa so bile neuspešne pri večanju odgovornosti lokalne oblasti. Ni bilo nobenih ukrepov ali sprememb vedenja.«

Komentar:

Zaradi odsotnosti civilnih iniciativ intervjuvanci navajajo, da ni veliko primerov, v katerih bi civilna družba vplivala na odločitve občine.³⁸⁴

<http://www.transparency.si/projekti/drzavni-projekti/> (17. 6. 2016).

³⁸⁴ Saša Koprivec, svetnica Mestne občine Velenje. 2016. Intervju z avtorjem, 18. 3. 2016, in Suzana Žula, strokovna delavka Zaposlitveni center GEA. Intervju z avtorjem, 29. 3. 2016.