



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

SPREMLJANJE POTI JAVNEGA DENARJA



Transparency International Slovenia – društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in nepridobitna organizacija s statusom v javnem interesu. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanja dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) 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, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

www.transparency.si

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



Omejitev odgovornosti

V Transparency International Slovenia smo si prizadevali za pravilnost podatkov v tem poročilu. Vse informacije znotraj dokumenta je mogoče šteti za resnične. Kljub temu Transparency International Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih sobesedilih. Priporočila v tem dokumentu odražajo mnenja Transparency International Slovenia in jih ni mogoče razlagati kot mnenja oseb, ki so v besedilu navedene ali citirane ali je bil z njimi opravljen razgovor, razen če je to izrecno navedeno.

Projekt je sofinancirala Evropska unija. Vsebina publikacije odraža izključno stališča avtorja. Evropska Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij, ki jih publikacija vsebuje.



Financira
Evropska unija

This project was funded by the European Union. The content of this report represents the views of the author only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

KAZALO

VESTE, KAM GRE VAŠ DENAR?	2
1. PODATKI O JAVNIH NAROČILIH IN PORABI JAVNIH SREDSTEV	3
2. INSTITUCIJE	5
2.1. RAČUNSKO SODIŠČE	5
2.2. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	6
2.3. DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA	7
2.4. AGENCIJA ZA VARSTVO KONKURENCE	7
3. SPLETNE APLIKACIJE	8
3.1. ERAR	8
3.2. STATIST	9
3.3. INOVATIVNA ORODJA CIVILNE DRUŽBE	10
3.4. SPLETNI VIRI ZA PREVERJANJE LASTNIŠKIH POVEZAV	12
4. INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA	13
5. BAZE PODATKOV	14
6. PAKT INTEGRITETE	15

VESTE, KAM GRE VAŠ DENAR?

Skupna poraba proračuna Republike Slovenije je v letu 2020 znašala dobrih dvanajst milijard evrov in pol. To je bistveno več kot leta pred tem, saj je epidemija covid-19 vplivala tudi na porabo javnih sredstev. Smotrnost porabe teh sredstev bistveno vpliva na kakovost in dostopnost javnih storitev, javno infrastrukturo in temeljne družbene podsisteme. Z drugimi besedami – način porabe javnih sredstev ima izjemen pomen in vpliva na kakovost življenja posameznic in posameznikov v družbi. Zato je nujno, da se sredstva porabljajo smotrno in pravilno.

Javna poraba je obremenjena z različnimi tveganji, tudi korupcijskimi. Zaradi teh se lahko javna sredstva porablja na načine, ki skupnosti ne prinašajo najboljših učinkov, s tem pa se krni kakovost življenja v družbi. Ob primernih preventivnih mehanizmih je tako zelo pomembno, da se nad javno porabo opravlja sprotni nadzor, s čimer se izogiba nekaterim tveganjem, ali pa se na podlagi napak, ki jih zazna naknadni nadzor, lahko te preprečuje v prihodnje.

Ključnega pomena je, da nad porabo javnih sredstev ob ustaljenih, institucionaliziranih nadzornih mehanizmih bdi tudi civilna družba – novinarji, nevladne organizacije in aktivni državljani. Nadzorni organi imajo omejene zmogljivosti, občasno pa jih pestijo tudi druge težave, npr. neprimerne pravne podlage za delovanje, organizacijske težave ali pritiski politike oz. interesnih skupin, ki lahko preprečujejo njihovo delo na področju javne porabe. Civilni nadzor nad porabo javnih sredstev tako dopolnjuje delo nadzornih institucij in jim lahko v številnih primerih olajša delo.

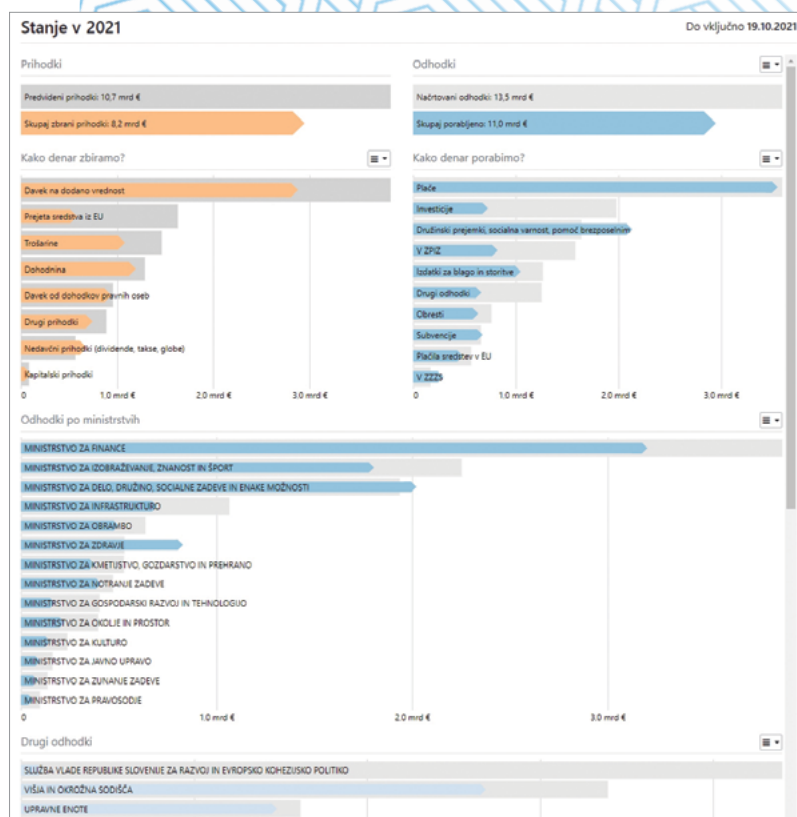
Za učinkovito delo na tem področju vsak posameznik ali organizacija potrebuje za to ustrezna orodja. Transparency International (TI) Slovenia že več let ugotavlja in opozarja, da je področje ozaveščanja potencialnih nadzornikov nad porabo javnih sredstev in zagotavljanje primernih pogojev za delo na tem področju zelo pomanjkljivo. Ta publikacija ponuja kratek, strnjen pregled orodij in virov, s katerimi lahko člani civilne družbe spremljajo porabo javnih sredstev v Sloveniji. TI Slovenia želi s tem naborom spodbuditi raziskovanje in z osnovnimi informacijami opremiti vsakega posameznika ali organizacijo, ki se želi spopasti z razumevanjem in pregledom porabe javnih sredstev. Ob pregledu orodij in virov želi TI Slovenia s publikacijo ponuditi bralcem tudi nekatere praktične nasvete glede virov, ki jih je uporabljal TI Slovenia ali pa jih je zasledil pri raziskovanju. To znanje bo še posebej pomembno za nadzor nad porabo sredstev, ki bodo namenjena okrevanju po epidemiji in za zeleni prehod, saj bodo ta sredstva v več pogledih opredelila nadaljnji razvoj družbe.

1. PODATKI O JAVNIH NAROČILIH IN PORABI JAVNIH SREDSTEV

Osnova za porabo javnih sredstev je proračun, ki ga vsako leto sprejme Državni zbor. V njem so opredeljeni prihodki in odhodki. Proračun predstavlja manj kot polovico javnofinančnih odhodkov.¹ Proračun sestavlja splošni in posebni del, dokumentacijo pa je mogoče najti na spletnih straneh vlade.² Ministrstvo za finance prav tako zagotavlja aplikacijo,³ ki vizualizira proračun. V aplikaciji lahko uporabniki pregledujejo aktualno porabo, podatke za minula leta in projekte, ki jih financira proračun, po občinah in regijah. Ta vizualizacija omogoča lažje brskanje in predstavo o porabi javnih sredstev, mogoče pa je izvoziti tudi slike vizualizacij in surove podatke v strojno berljivi obliki.

O splošnih podatkih glede javnega naročanja največ povedo statistična poročila o oddanih javnih naročilih, ki jih vsako leto pripravlja Direktorat za javno naročanje pri Ministrstvu za javno upravo.⁴ Poročilo za leto 2019 denimo navaja, da je bilo za javna naročila namenjenih dobrih pet milijard evrov in pol, kar je znašalo 11,55 % BDP.⁵ Poročilo razdeli naročila po postopkih in predmetu naročila ter po drugih statističnih kategorijah.

Zajem zaslona aplikacije Proračun Republike Slovenije, pregled podatkov aktualnega leta



1 Druge javnofinančne blagajne so še zdravstvena, pokojninska in občinski proračuni.

2 Dostopno na: www.gov.si/podrocja/finance-in-davki/drzavni-proracun.

3 Dostopno na: proracun.gov.si.

4 Dostopno na: ejn.gov.si/direktorat/porocila-in-analize.html.

5 Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2019. Dostopno na: www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DJN/Statisticna-porocila/Statisticno-porocilo-o-javnih-narocilih-oddanih-v-letu-2019.pdf.

Direktorat⁶ prav tako ponuja niz drugih informacij o javnem naročanju, denimo o veljavni zakonodaji, različnih shemah postopkov, ki jih lahko uporabljajo naročniki, ali stališčih ministrstva. Tovrstne informacije so uporabne tako za naročnike in ponudnike kot tudi za posameznike, ki želijo več informacij o javnem naročanju, čeprav se morda s tem področjem srečujejo prvič.

O posameznih javnih naročilih je največ informacij dostopnih na portalu javnih naročil, ki je dostopen na naslovu enarocanje.si. Portal omogoča več vrst iskanja in filtriranja rezultatov, prikazuje pa tako aktualne razpise kot tudi minule oz. izvedene. Na strani posameznega javnega naročila lahko uporabnik pregleda razpisno dokumentacijo, njene morebitne popravke, informacije o številu ponudb in izbranem ponudniku, odločitev naročnika, pogodbo, anekse pa tudi vprašanja potencialnih ponudnikov z odgovori naročnika. Uporabnik lahko vklopi možnost obveščanja o posameznem javnem naročilu.

The screenshot displays the 'Portal Javnih Naročil' (Public Procurement Portal) interface. The header includes the portal name, the Republic of Slovenia coat of arms, and the Ministry of Public Administration. Navigation tabs include 'Pregled objav', 'Pregled odločitev', 'Pregled pogodb', 'Oddana evidenčna naročila', 'ESPD', 'O portalu', 'Aktualno', 'Kontakt', and 'eRevizija'. A sidebar on the left offers 'Nazaj na spisek' and 'Pripravi za tiskanje'.

The main content area shows details for 'Doseje javnega naročila 002686/2021'. It lists the tenderer: 'Naročnik: SZ - Vieska in tehnika, d.o.o., Zaloška cesta 217, 1000 Ljubljana', the subject: 'Blago: Zavorna oprema 2021-2022', and the value: 'Vrednost naročila (pogodbe in dodatki z DDV): 786.814,49 EUR'. Below this is a table of tender stages:

JN002686/2021-E01 - Obvestilo o naročilu - gospodarske javne službe (EU 5 - SL), objavljeno dne 27.04.2021
JN002686/2021-ODL01 - Odločitev o oddaji oz. neoddaji naročila, objavljeno dne 24.06.2021
JN002686/2021-ODL02 - Odločitev o oddaji oz. neoddaji naročila, objavljeno dne 07.09.2021
JN002686/2021-F01 - Obvestilo o oddaji naročila - gospodarske javne službe (EU 6 - SL), objavljeno dne 18.10.2021
JN002686/2021-Pog01 - Pogodba, objavljeno dne 19.10.2021
JN002686/2021-Pog02 - Pogodba, objavljeno dne 19.10.2021
JN002686/2021-Pog03 - Pogodba, objavljeno dne 19.10.2021

A 'Zahtevki za revizijo' button is located below the table. The bottom section, titled 'Pomoč', shows the specific tender details: 'JN002686/2021-F01 Obvestilo o oddaji naročila - gospodarske javne službe (EU 6 - SL) 2021/S 203-531543'. It identifies the tenderer as 'SZ - Vieska in tehnika, d.o.o.' and provides contact information for Emir Kambur, including phone, email, and website.

Portal javnih naročil je predvsem koristno orodje za podrobnejše preglede posameznih naročil, uporabnik pa lahko s primerjavo dokumentov opravlja že nekatere osnovne analize. Hkrati so podatki na portalu lahko dobro izhodišče za poglobljene raziskave, kjer se dodatna dokumentacija pridobiva od organov dodatno.

Zajem zaslona portala enarocanje.si, ki prikazuje podatke o enem javnem naročilu

⁶ Dostopno na: ejn.gov.si/direktorat.html.

2. INSTITUCIJE

V tem delu so predstavljene institucije, ki se ukvarjajo z različnimi vidiki porabe javnih sredstev. Hkrati jim določene pristojnosti podeljuje tudi Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja.⁷ Njihove ugotovitve so pogosto dober vir informacij o porabi javnih sredstev in odkrivajo širše trende, ki so pomembni za kakovostno rabo javnega denarja.

2.1. RAČUNSKO SODIŠČE

Računsko sodišče je neodvisen organ, ki se ukvarja z nadzorom nad smotrnostjo in pravilnostjo porabe javnega denarja. To počne z revizijami, za katere ima podlago v Zakonu o računskem sodišču.⁸ V revizijah se opredeljuje do ravnanj revidirancev (lahko tudi več hkrati) in jim glede tega izreka mnenja ter različna priporočila za izboljšanje delovanja. Od organov lahko zahteva tudi popravljalne ukrepe, katerih izvedbo preverja v porevizijskih poročilih. V primerih, kjer ugotovi hujše kršitve, lahko pozove organ k razrešitvi odgovorne osebe.

Revizije Računskega sodišča so dober vir vsebinskih informacij o delovanju posameznih organov ali več organov na določenem področju. Pri tem se revizijska poročila osredotočajo tako na zakonitost porabe javnega denarja kot tudi na učinkovitost zasledovanja ciljev, kar se lahko nanaša na poslovanje, upravljanje ali učinkovitost nekaterih sistemov oz. politik. Vpogledi v zgodovino revizij delovanja določene organa prav tako lahko razkrijajo trende pri učinkovitosti ali pravilnosti delovanja ter vrsto drugih podrobnosti pri konkretnih naročilih ali drugih vidikih porabe javnih sredstev.

*Zajem zaslona ene od revizij na spletni strani
Računskega sodišča*



7 Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZVPVN). Dostopno na: pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5975.
8 Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Dostopno na: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550.

Za civilno družbo je pomembno tudi, da se zaveda, da lahko na podlagi svojih informacij Računskemu sodišču predlaga izvedbo revizije, s katero bi lahko potrdila ali ovrgla svoje domneve o delovanju organa oz. organov. Pobudo za revizijo lahko kdor koli odda prek spleta ali po pošti.⁹ Računsko sodišče si sicer program dela določa samo, a lahko tovrstne informacije iz civilne družbe vplivajo na usmeritve tega nadzornega organa. Prav tako je mogoče pobudo za revizijo poslati poslankam in poslancem v Državnem zboru, saj lahko ti tudi predlagajo revizije, Računsko sodišče pa mora skladno s 25. členom Zakona o računskem sodišču upoštevati najmanj pet predlogov iz Državnega zbora (od tega najmanj dva od opozicijskih poslancev in najmanj dva od delovnih teles Državnega zbora).

2.2. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) v okviru svojih pristojnosti, ki so opredeljene v 12. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije,¹⁰ bdi nad mnogimi vidiki preprečevanja korupcije, ki so pomembni tudi za porabo javnih sredstev. Najbolj neposredno z nadzorom o dolžnosti glede protikorupcijske klavzule, prijave premoženjskega stanja oseb, ki so odgovorne za javno naročanje, in pri omejitvah poslovanja. Hkrati je za »čisto« javno naročanje pomembno preprečevanje nasprotij interesov, izvajanje preventivnih dejavnosti iz načrtov integritete in drugi elementi trenutnega zakonodajnega okvirja.



Zajem zaslona novice o tematskem nadzoru, ki je obravnaval porabo javnih sredstev

9 Pobuda za revizijo, spletna strani Računskega sodišča. Dostopno na: www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/pobuda-za-revizijo.

10 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Dostopno na: pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523.

Odločitve KPK so dober vir informacij tako o posameznih primerih kot tudi o nekaterih najpogostejših tveganjih pri porabi javnih sredstev. Prav tako so za tiste, ki se ukvarjajo s spremljanjem porabe javnih sredstev, lahko zelo uporabna poročila o tematskih nadzorih¹¹ ali načelna mnenja,¹² kjer KPK še podrobneje obdeluje različne pomembne vidike javne porabe.

V primerih, kjer sumite na nepravilnosti s področij v pristojnosti KPK, je mogoče oddati prijavo prek spleta.¹³

2.3. DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA

Pri poglobljenem raziskovanju javnega naročanja so lahko uporabne informacije Državne revizijske komisije (DKOM), še posebej njene odločitve.¹⁴ V revizijskih postopkih DKOM odloča o zahtevah za revizijo zoper posamezne postopke javnih naročil, ki jih sprožajo ponudniki ali potencialni ponudniki (kandidati) ter zagovorniki javnega interesa (Računsko sodišče, AVK in KPK). Odločitve DKOM so zanimive zaradi vpogleda v prakso uporabe zakonskih določil in ravnanje naročnikov pri postopkih javnega naročanja.

2.4. AGENCIJA ZA VARSTVO KONKURENCE

Agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence (AVK)¹⁵ ima več pristojnosti na podlagi Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence.¹⁶ Z vidika porabe javnih sredstev je najzanimivejši nadzor nad t. i. omejevalnimi ravnanji, kamor denimo spadajo dogovori med (potencialnimi) ponudniki (usklajeno delovanje, prirejanje ponudb, razdeljevanje trga ipd.). Agencija prav tako lahko posreduje v primerih, ko javni organ omejuje konkurenco, kar se denimo lahko zgodi z razpisnimi pogoji, ki so prirejeni za vnaprej izbranega ponudnika.

AVK na svoji spletni strani¹⁷ objavlja nekatere odločitve in poročila ter podaja nekatere informacije glede svojih pristojnosti in možnosti prijave kršitev.¹⁸

11 Npr. tematski nadzor o nabavah zaščitne opreme. Dostopno na: www.kpk-rs.si/blog/2020/11/05/tematski-nadzor-nabav-zascitne-opreme-komisija-zaznala-vrsto-korupcijskih-tveganj-in-odgovornim-podala-priporocila-za-njihovo-odpravo.

12 Načelna mnenja po ZIntPK, spletne strani Komisije za preprečevanje korupcije. Dostopno na: www.kpk-rs.si/blog/category/odlocitve-komisije/nacelna-mnenja-po-zintpk.

13 Prijava korupcije, spletne strani Komisije za preprečevanje korupcije. Dostopno na: www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije.

14 Odločitve DKOM, spletne strani DKOM. Dostopno na: www.dkom.si/odlocitve_DKOM.

15 Dostopno na: www.varstvo-konkurence.si.

16 Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK-1). Dostopno na: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5071.

17 Spletne strani AVK. Dostopno na: www.varstvo-konkurence.si.

18 Prijava nepravilnosti pri AVK. Dostopno na: www.varstvo-konkurence.si/informacije/obrazci-in-prijave/prijava-koncentracij.

3. SPLETNE APLIKACIJE

Za raziskovanje so pogosto najpriročnejši viri, ki so dostopni po spletu. V zadnjih letih se je na tem področju razvilo več informacijskih rešitev, ki uporabnikom bistveno olajšajo delo in so primerne za širšo uporabo, ne da bi zahtevale posebno usposobljenost ali znanja.

3.1. ERAR

Erar (nekdaj Supervisor)¹⁹ je spletna aplikacija, ki jo upravlja Komisija za preprečevanje korupcije. Prikazuje porabo javnih sredstev po porabnikih in prejemnikih. Iskanje informacij je razmeroma enostavno, saj uporabnik lahko išče po imenu, delnem imenu ali davčni številki. Aplikacija omogoča pregled transakcij posameznega subjekta pa tudi transakcije med dvema subjektoma. Pri transakcijah nad 2000 evrov se (ob namestitvi piškotkov) prikaže tudi namen plačila.²⁰ Mogoče je filtrirati transakcije po časovnem obdobju, ki se ga označi na časovnem traku na vrhu strani. Aplikacija vsebuje podatke od leta 2003 in se osvežuje vsak dan.



Zajem zaslona aplikacije Erar, ki prikazuje transakcije med javnim in zasebnim subjektom

Pri vsakem subjektu je mogoče preveriti še vrsto drugih informacij, ki so lahko pomembne za preverjanje porabe javnih sredstev, npr. imena zastopnikov, povezave na portal javnih naročil, letna poročila (za podjetja), bančni računi ipd.

Prav tako aplikacija omogoča vpogled v nekatera druga področja, kot so omejitve poslovanj, davčni dolžniki, register poročenih daril in podatki o poročenih lobističnih stikih. Tudi ti podatki so lahko občasno relevantni pri pregledu smotrnosti in pravilnosti porabe javnih sredstev.

Hkrati aplikacija ponuja dostop do surovih podatkov, s katerimi je mogoče delati dodatne lastne analize. Erar torej uporabnikom omogoča širok nabor orodij, s katerimi lahko začnejo raziskovanja o porabi javnih sredstev.

19 Erar, Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji. Dostopno na: erar.si.

20 Pogostost uporabe kode OTHR, ki označuje »drugo«, sicer bistveno krni kakovost podatkov v aplikaciji.

Študija primera: javni denar v davčne oaze

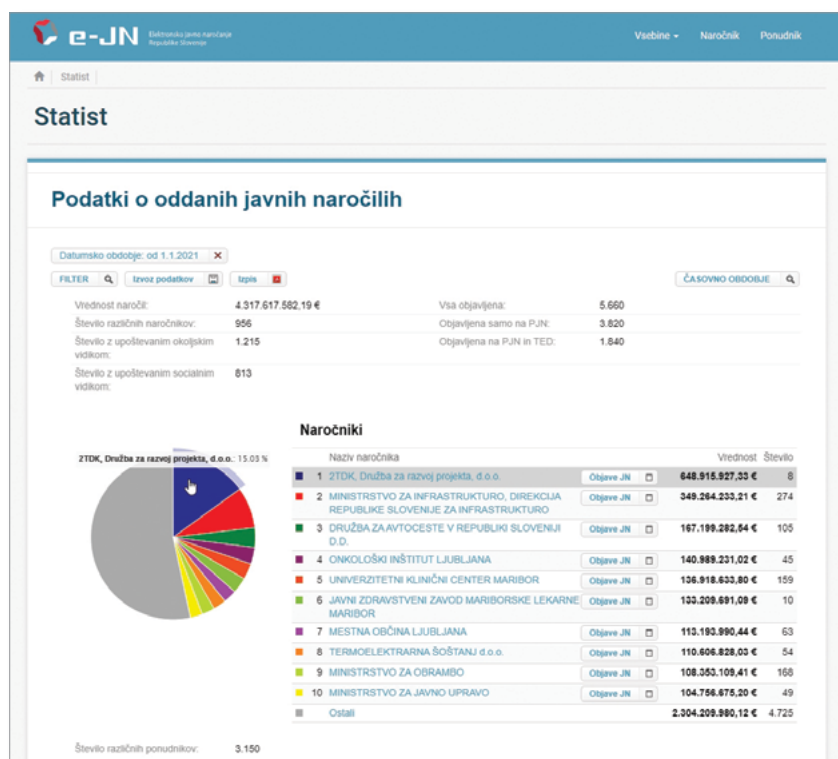
Pri vsaki od spletnih aplikacij je treba vedeti, kaj prikazujejo in česa ne. Erar denimo ne prikazuje transakcij javnih organov pravnim ali fizičnim osebam, ki nimajo slovenske davčne številke. Bazo transakcij v tujino lahko posilec pridobi po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja pri Upravi za javna plačila.

TI Slovenia je pri raziskovanju dejanskega lastništva podjetij pregledal to bazo, s poudarkom na državah, ki veljajo za davčne oaze. Ob tem je odkril denimo transakcije javnega zavoda Muzej in galerije mesta Ljubljane, ki je plačalo storitve slovenskega oblikovalca podjetju s sedežem na Gibraltarju.²¹

3.2. STATIST

Aplikacija Statist²² je analitično orodje za pregled javnih naročil oz. podatkov, ki so objavljeni na portalu javnih naročil. V aplikaciji lahko uporabnik filtrira izpis podatkov, klika na prikazane podatke (grafe in tekst), s čimer se pomika k še bolj filtriranim podatkom. Uporabnik pa lahko s pritiskom na gumb »Objave JN« ob posameznem izpisu dostopa do povezav do konkretnih javnih naročil, ki jih aplikacija upošteva pri izpisu.

S tem lahko uporabnik prebira splošne statistike, konkretnější nabor števil ali pa se osredotoči na konkretno naročilo, ki ga lahko prek drugih virov raziskuje poglobljeno. Prav tako aplikacija omogoča izvoz izpisa v .pdf in strojno berljivem formatu (.csv).



Zajem zaslona aplikacije Statist

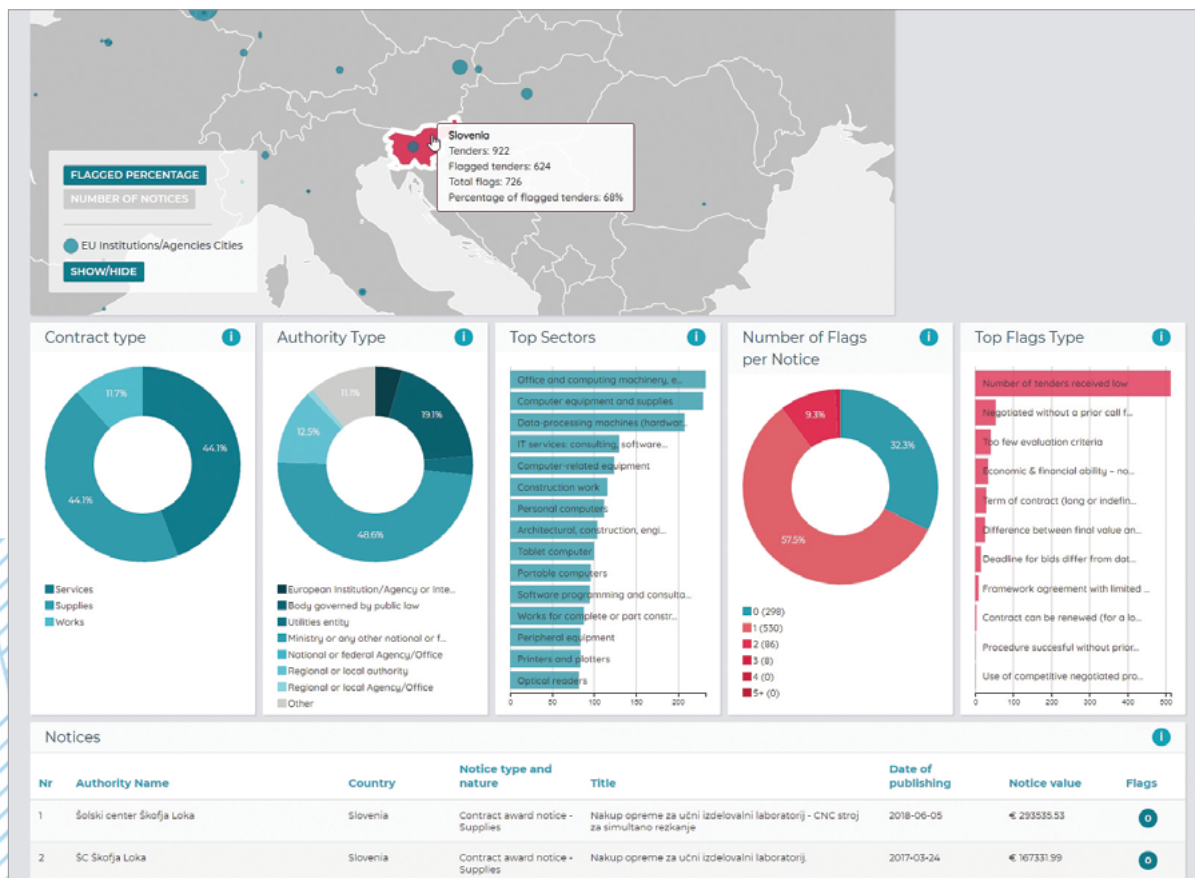
21 Nevidni lastniki – transparentnost dejanskega lastništva. Dostopno na: www.transparency.si/wp-content/uploads/2016/04/nevidni_la-stniki_report.pdf#page=25

22 Statist, Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije. Dostopno na: ejn.gov.si/statist.html.

3.3. INOVATIVNA ORODJA CIVILNE DRUŽBE

Na področju spletnih aplikacij, ki analizirajo ali interpretirajo podatke o porabi javnih sredstev, je v zadnjih letih tudi civilna družba pokazala več rešitev. Te so v veliki meri osnovane na javno dostopnih podatkovnih bazah ali podatkih, ki so jih akterji civilne družbe obdelali samostojno. Možnost razvoja teh aplikacij bistveno povečajo kakovostni, strojno berljivi podatki, ki pa niso vselej na voljo.

Eno od inovativnih orodij je eksperimentalna aplikacija Integrity Watch – Red Flags,²³ ki jo je razvil Transparency International EU in vizualizira podatke o javnih naročilih z evropskega portala javnih naročil za vse države članice Evropske unije. Orodje na podlagi vnaprej določenih indikatorjev tveganja ob posameznih naročilih izpiše število t. i. rdečih zastavic, torej opozoril glede tveganj. To sicer ne pomeni, da gre pri javnem naročilu za dejanske nepravilnosti, omogoča pa samodejno zaznavo potencialno bolj problematičnih naročil, kar omogoča uporabnikom, da se na podlagi teh informacij podrobneje lotijo analize posameznega naročila.

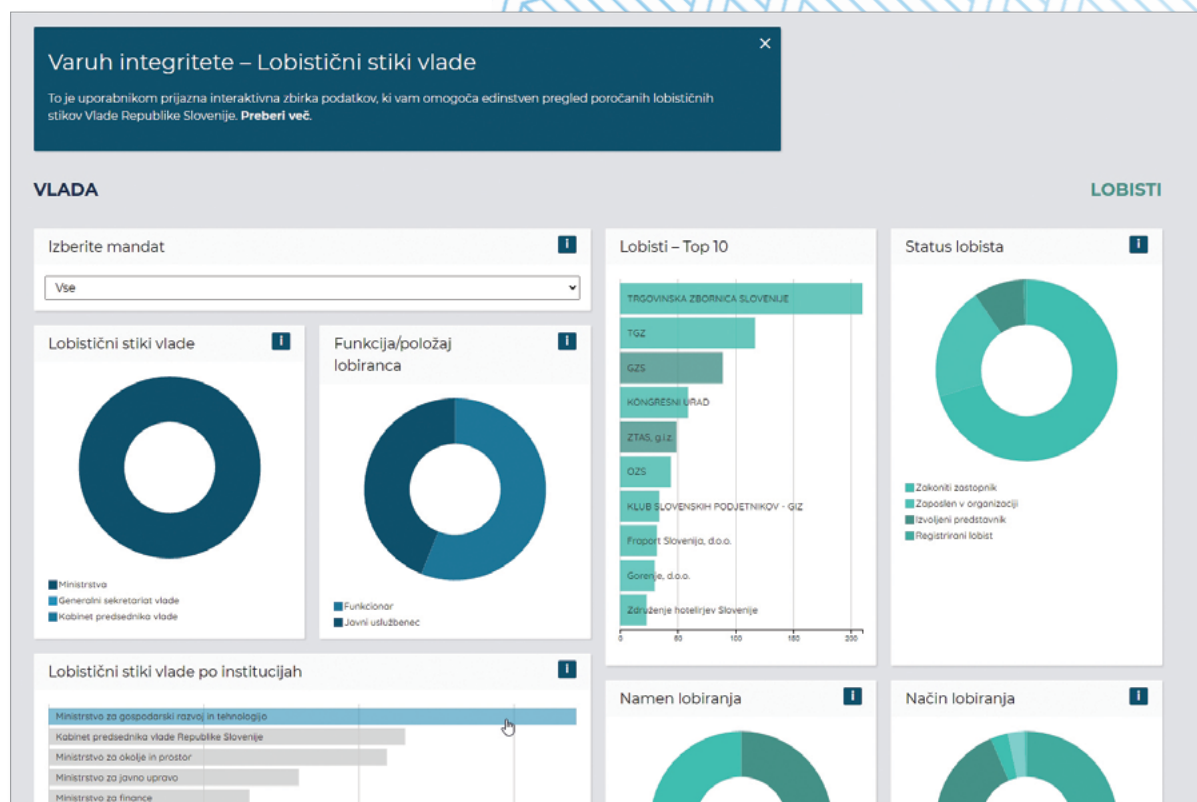


Zajem zaslona aplikacije Integrity Watch – Red Flags

23 Integrity Watch – Redflags. Dostopno na: redflags.integritywatch.eu.

Aplikacija TheyBuyForYou,²⁴ ki jo je v sklopu večjega evropskega projekta izdelal Inštitut Jožef Stefan, uporablja podatke o transakcijah in javnih naročilih ter jih analizira. Pri pregledu transakcij aplikacija izračunava anomalije oz. bistvena odstopanja od vrednosti v vnaprej določenih kategorijah. Takšna orodja so, podobno kot pri rdečih zastavicah, pomembna za samodejne zaznave nekaterih tveganj, s čimer bi se lahko blažilo vpliv pomanjkanja zmogljivosti v civilni družbi ali nadzornih institucijah. Kljub vsemu pa je treba pri vsakem odstopanju podrobneje raziskati vzroke za to odstopanje, saj je razlogov zanj, tudi povsem razumljivih in legitimnih, lahko več.

Varuh integritete²⁵ je nabor spletnih orodij Transparency International Slovenia, ki je nastal po vzoru platforme Integrity Watch in je namenjen vizualizaciji ter lažjemu raziskovanju po javno dostopnih podatkovnih bazah. Trenutno spletno stran sestavljajo tri orodja. Najbolj neposredno se porabe javnih sredstev dotika pregled omejitev poslovanja parlamenta in organov vlade. Hkrati sta lahko pri poglobljenem raziskovanju uporabni orodji o lobističnih stikih pri vladi ali parlamentu, saj lahko vplivanje na odločitve javnega pomena posredno pomeni tudi usmerjanje javnega denarja.



Zajem zaslona platforme Varuh integritete

²⁴ TheyBuyForYou. Dostopno na: tbfy.ijs.si.

²⁵ Varuh integritete. Dostopno na: varuhintegritete.transparency.si.

3.4. SPLETNI VIRI ZA PREVERJANJE LASTNIŠKIH POVEZAV

Pri pregledu porabe javnih sredstev je pogosto pomembno vedeti, kdo stoji za pravno osebo, ki prejema javna sredstva, saj se tako lahko ugotavlja morebitna nasprotja interesov ali druga tveganja.

Pri tem sta med najbolj pogosto uporabljenimi spletnimi mesti Poslovni register Slovenije²⁶ in Register dejanskih lastnikov,²⁷ ki ju vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPes). Obstajajo tudi plačljive aplikacije, ki s pomočjo javnih baz podatkov vzpostavljajo orodja, ki so v prvi vrsti namenjena poslovni analitiki.

Ker so nekatere pravne osebe povezane s tujimi pravnimi ali fizičnimi osebami, pri raziskovanju lahko prav pridejo tudi mednarodni viri. OCCRP (Projekt za poročanje o organiziranem kriminalu in korupciji) na svoji spletni strani ponuja pregled javno dostopnih virov držav po vsem svetu, uporabnik pa lahko rezultate filtrira po regiji, državi ali vrsti vira.²⁸ Open Ownership je spletno orodje, ki omogoča brskanje po več bazah dejanskega lastništva hkrati, omogoča pa tako brskanje po imenu podjetja kot tudi imenu dejanskega lastnika.²⁹ OpenCorporates je podobno orodje, ki omogoča brskanje po podatkih poslovnih registrov po svetu.³⁰ OffshoreLeaks pa je baza, ki omogoča brskanje po podatkih različnih t. i. pobegov podatkov, kjer so novinarji ali novinarske organizacije od žvižgačev prejele baze podatkov o uporabnikih, lastnikih podjetij ali drugih osebah s poslovnimi interesi v različnih davčnih oazah.³¹

26 Poslovni register Slovenije, APES. Dostopno na: www.ajpes.si/prs.

27 Register dejanskih lastnikov. Dostopno na: www.ajpes.si/eRDL/Iskalnik/Javni.

Termin dejanski lastnik pomeni fizično osebo oziroma fizične osebe, ki so končni lastniki subjekta oziroma so na vrhu verige njenega obvladovanja, in/ali fizično osebo, v imenu katere se transakcija izvede. Definicija vključuje tudi osebe, ki izvajajo končni dejanski nadzor oziroma z odločitvami obvladujejo pravne osebe ali dogovore.

Opozarjamo, da podatki v registru dejanskih lastnikov niso verificirani, kar pomeni, da lahko tja subjekti vpisujejo tudi napačne ali zavajajoče podatke, s čimer brišejo sledi za dejanskimi lastniki.

Za več o dejanskem lastništvu in registru dejanskih lastnikov v Sloveniji si oglejte raziskavo TI Slovenia Nevidni lastniki: www.transparency.si/wp-content/uploads/2016/04/nevidni_lastniki_report.pdf.

28 Seznam podatkovnih zbirk OCCRP. Dostopno na: id.occrp.org/databases.

29 Brskalnik Open Ownership. Dostopno na: register.openownership.org.

30 Brskalnik OpenCorporates. Dostopno na: opencorporates.com.

31 Podatkovna zbirka ICIJ. Dostopno na: offshoreleaks.icij.org.

4. INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA

Pogosto javno dostopne informacije niso dovolj za ugotovitev dejanskega stanja pri porabi javnih sredstev. Zato je eno izmed pomembnejših orodij dostop do informacij javnega značaja, ki ga zagotavlja ustava, pravica pa se uresničuje prek Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ).³² Zakonodajni okvir vsakomur omogoča dostop do informacij javnega značaja, razen v izjemnih primerih, ki so ozko in natančno določeni. Pri organu, za katerega menite, da ima na voljo želeno informacijo, vložite zahtevo, pri čemer je treba biti pozoren na obvezno vsebino zahteve (navedbo organa, ki se mu pošilja, osebno ime, podjetje ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenцу ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca). Organu sporočite tudi, v kakšni obliki oz. na kakšen način želite dostopati do informacije (osebno, fotokopija, elektronsko). O zahtevi mora organ odločiti nemudoma, najpozneje pa v 20 delovnih dneh.³³

V primeru, da organ o zahtevi ne odloči pravočasno ali pa da (delno) zavrne dostop z odločbo, je mogoča pritožba zoper molk ali odločitev organa pri uradu informacijskega pooblaščenca. Predlagamo vam, da si pri dostopanju in pritožbah pomagata z informacijami in predlogami, ki jih informacijski pooblaščenec objavlja na svoji spletni strani.³⁴ Zoper odločbe informacijskega pooblaščenca je mogoč upravni spor.

Študija primera: dokumenti o nakupu žičnate ograje

TI Slovenia je februarja 2016 zahteval dokumentacijo glede posla med Zavodom RS za blagovne rezerve in podjetjem Minis, d. o. o., za postavitve žičnate ograje na državni južni meji. Organ je zahtevo zavrnil, saj je dokumente označil s stopnjo tajnosti. TI Slovenia se je uspešno pritožil proti tej odločitvi, a je Zavod sprožil spor pred Upravnim sodiščem. To je odločalo skoraj dve leti, a oktobra 2018 vendarle odločilo, da mora Zavod dokumente poslati.³⁵ Zavod se je nato obrnil še na Vrhovno sodišče, ki pa je zahtevo za revizijo zavrnilo in TI Slovenia je dokumente prejel skoraj tri leta po vloženi zahtevi.

TI Slovenia je zaradi dolgotrajnosti postopka pred Upravnim sodiščem predlagalo nadzor pri ministrstvu za pravosodje, ki je nadzor izvedlo v letu 2020. Nadzor je potrdil, da se prednostne zadeve, kamor spadajo tudi spori glede odločb informacijskega pooblaščenca, rešujejo predolgo in predlagalo popravljalne ukrepe.

Primer je pokazal, da lahko organi z nekaterimi vzvodi zavlačujejo dostop do informacij javnega značaja, kar krši temeljna načela dostopa do informacij javnega značaja, ki jih opredeljujejo mednarodni standardi in razkril eno od sistemskih pomanjkljivosti. Prosilci morajo biti v takih primerih večji predpisanih postopkov, kar lahko odvrta od zaprosil v takšnih mejnih primerih. V kolikor se srečujete z omejevanjem dostopa do informacij javnega značaja in potrebujete pomoč, se lahko obrnete na Center Spregovori.³⁶

32 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Dostopno na: pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336. Predstavniki medijev, ki so vpisani v razvid medijev, lahko informacije zahtevajo po ZDIJZ, lahko pa tudi po Zakonu o medijih.

33 V izjemnih primerih lahko organ ta rok podaljša.

34 Informacijski pooblaščenec, zbir informacij o dostopu do informacij javnega značaja. www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja.

35 TI Slovenia, novica o odločitvi Upravnega sodišča glede dostopa do pogodb. Dostopno na: www.transparency.si/novica/ti-slovenia-je-uspela-sodisce-je-odlocilo-da-mora-drzava-razkriti-pogodbe-za-nakup-ograje.

36 Center Spregovori. Dostopno na: www.transparency.si/spregovori.

5. BAZE PODATKOV

Bolje usposobljeni raziskovalci v iskanju novih informacij pregledujejo, prilagajajo ali združujejo javno dostopne baze podatkov. Baze v primernih oblikah omogočajo uporabnikom obdelavo s pomočjo informacijskih tehnologij, kar lahko bistveno skrajša čas raziskovanja ali daje nove možnosti uporabnikom.

Ob bazah, ki jih organi ponujajo na svojih spletnih straneh, ali tistih, ki jih je mogoče pridobiti po ZDIJZ, je pomembno, da potencialni uporabniki poznajo portal Odprti podatki Slovenije (OPSI).³⁷ Ministrstvo za javno upravo je vzpostavilo to osrednjo točko za javne organe, kjer lahko objavljajo svoje podatkovne zbirke, hkrati pa jih v zadnjih letih z različnimi dejavnostmi spodbuja k nalaganju novih vsebin ali izboljšavi obstoječih (npr. objavo v strojno berljivih formatih). Na portalu boste lahko našli več vsebin, ki so povezane s porabo javnih sredstev.

Študija primera: proračuni slovenskih občin

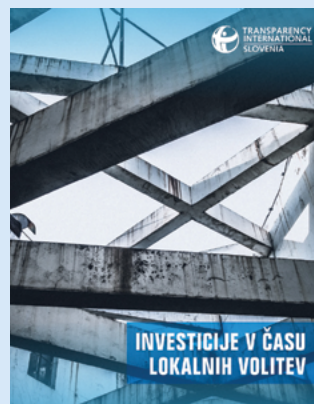
TI Slovenia pri svojem delu večkrat uporablja podatkovne baze, hkrati pa iz njih razvija različne spletne aplikacije, ki poenostavljajo dostop širšemu krogu zainteresirane javnosti.³⁸

Ena izmed baz podatkov, ki jo je TI Slovenia uporabil večkrat, je baza o proračunih občin. Baza vsebuje podatke o prihodkih in odhodkih občin po standardiziranih postavkah, kar omogoča primerjavo med leti. Prvič je TI Slovenia bazo uporabil za analizo trendov investicij pred lokalnimi volitvami 2014, kjer je bilo že mogoče zaznati trend višanja izdatkov za novogradnje in rekonstrukcije v letih lokalnih volitev.³⁹ Ob tem se je to ugotovitev še dodatno podkrepilo z analizo pojavnosti župana na javnih prireditvah (odprtjih) v predvolilnem obdobju.⁴⁰

Baza je bila dve leti pozneje uporabljena pri vzpostavitvi spletnega orodja, ki je omogočal uporabniku prijazno in grafično podprto primerjavo dveh občin glede na odhodke in prihodke, po posameznih proračunskih postavkah in z relativno primerjavo z izračunom izdatka na prebivalca.

Leta 2018 je TI Slovenia ponovil raziskavo o predvolilnih investicijskih trendih, kjer se je z razširitvijo vzorca za dodatna štiri leta in ekonomsko študijo dodatno potrdilo, da v slovenskih občinah lahko govorimo o politično motiviranih investicijskih ciklihi.⁴¹

Primer kaže na nekaj možnosti, ki jih ima civilna družba na voljo pri analizi ali drugi obdelavi podatkovnih baz.



37 Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: podatki.gov.si.

38 Več o delu TI Slovenia na področju podatkovnih zbirk. Dostopno na: www.transparency.si/o-korupciji/uporaba-informacijske-tehnologije.

39 Ugotovitve o občinskih proračunih ob nadzoru lokalnih volitev 2014. Dostopno na: www.lokalne-volitve.si/kriticna-podrocja/obcinski-proracuni-v-volilnem-letu.

40 Študija primera župana Mestne občine Ljubljana. Dostopno na: www.lokalne-volitve.si/pojavnost-zupana-na-javnih-prireditvah-in-dogodkih-studija-primer-a-zoran-jankovic.

41 Investicije v času lokalnih volitev. Dostopno na: www.transparency.si/wp-content/uploads/2018/11/investicije_lokalne_volitve_web.pdf.

6. PAKT INTEGRITETE

Pakt integritete je pisni dogovor, ki ga podpišejo naročnik, ponudnik(i) in neodvisni opazovalec civilne družbe. Pakt integritete po navadi zagotavlja dostop neodvisnemu opazovalcu do dokumentacije in drugih informacij v postopku javnega naročila, praviloma v vseh fazah, z namenom preprečevanja tveganj. Ta protikorupcijski mehanizem je razvil Transparency International v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in je bil uporabljen že v več kot 300 primerih po svetu.



Fotografija pročelja Splošne bolnišnice Trbovlje med izvajanjem projekta

TI Slovenia je Pakt integritete podpisal z Ministrstvom za zdravje za projekt energetske prenove slovenskih bolnišnic v sklopu mednarodnega projekta, v katerem so neodvisni opazovalci v enajstih državah bdeli nad izvajanjem osemnajstih javnih naročil, ki so se financirali iz evropskih sredstev. Več o projektu in konkretnih izkušnjah po posameznih fazah si lahko ogledate na spletni strani pakt.transparency.si.

Pakt integritete civilni družbi omogoča drugačen, institucionaliziran pristop do spremljanja porabe javnih sredstev. S takšnim pristopom se vsi v postopku javnega naročila zavežejo k pogojem, ki omogočajo sprotni dostop do informacij, kar v prej opisanih primerih po navadi ni mogoče. Dodana vrednost takšnega pristopa je tudi zgodnje odkrivanje ali celo vnaprejšnje preprečevanje napak, kar povečuje smotrnost in pravilnost porabe javnih sredstev. Hkrati pa tak pristop omogoča članu civilne družbe izjemen vpogled v drobovje javnega naročanja, s tem znanjem pa je lažje zaznavati in naslavlјati nekatere sistemske težave.

S povečanjem znanja in vedenja lahko akter civilne družbe prav tako stori več pri ozaveščanju, čemur je namenjena tudi ta publikacija. Ta projekt je TI Slovenia ob spremljanju dveh javnih naročil omogočil tudi izgradnjo e-učnega modula na temo javnih naročil,⁴² raziskovanje nekaterih zaznanih sistemskih težav javnega naročanja⁴³ in dostop za izobraževanje nekaterih ciljnih skupin, s katerimi prej ni sodeloval.⁴⁴

42 Učni moduli TI Slovenia. Dostopno na: elearning.transparency.si. Glej modul Pregledno in učinkovito javno naročanje.

Videe iz učnega modula si lahko ogledate tudi na <https://www.youtube.com/playlist?list=PLGjyqXP-hx3EQNv-3RVX-4Ji8fRAz3siv>.

43 Že prej omenjeno porabo občin v času lokalnih volitev in pregled nekonkurenčnih javnih naročil z eno ponudbo.

Dostopno na: www.transparency.si/wp-content/uploads/2019/05/TI-slo-javna_narocila-merilniki_hitrosti-web.pdf.

44 Delavnica za zaposlene Splošne bolnišnice Novo Mesto. Dostopno na: pakt.transparency.si/izobrazevanje-za-zaposlene-sb-novo-mesto.



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

Predstavljajte si #SvetBrezKorupcije

**Ali ste vedeli, da v Sloveniji zaradi korupcije
izgubimo 3,5 milijarde € na leto?**

PODPRITE NAŠE DELO Z DONACIJO!

www.transparency.si/podpri



Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25
E-mail: info@transparency.si
Spletna stran: transparency.si

twitter.com/TransparencySi

facebook.com/TISlovenia

instagram.com/transparencysi

