



**KOMISIJA ZA
PREPREČEVANJE
KORUPCIJE**

REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	02-12-2013
Šifra:	620-01/13-3/4
Povezava:	010-10/13-61
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

Številka: 06288-1/2013-32 03002
Datum: 25.11.2013

Republika Slovenija
Državni svet
Šubičeva 4
g. Mitja Bervar
predsednik
1000 Ljubljana

E: gp@ds-rs.si

ZADEVA: ODGOVOR IN MNENJE V ZVEZI S SKLEPOM DRŽAVNEGA SVETA OZIROMA VPRAŠANJI
POSLANCA BRANKA ŠUMENJAKA

V zvezi: vaš dopis št. 620-01/13-3/3 z dne 15.11.2013

Spoštovani,

na Komisijo za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju komisija) ste naslovili sklep, iz katerega izhaja, da Državni svet podpira vprašanje državnega svetnika Branka Šumenjaka glede financiranja športnih klubov, ki se glasi:

»ali je financiranje posameznih športnih klubov s strani podjetij z javnim lastniškim deležem, v večinski javni (državni in občinski) lasti, skladno z zakonodajo in ali v teh primerih ne gre za korupcijo in nepravilno porabo javnih sredstev?«

ter da Državni svet predlaga Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport ter Komisiji za preprečevanje korupcije, da vprašanje preučita in nanj odgovorita.

V obrazložitvi prej navedenega sklepa Državni svet navaja:

»V javnosti se širijo informacije, da naj bi se na področju športa javna sredstva porabljala nenamensko oziroma nezakonito. Ena izmed oblik take porabe je tudi primer, ko športni klub predstavniku donatorja kot fizični osebi vrne del prejete donacije.

Zato se zastavlja vprašanje, ali je donatorstvo točno izbranim športnim klubom s strani podjetij v delni ali popolni javni lasti skladno z zakonodajo, ki ureja financiranje športnih dejavnosti. Morebiti bi bilo primerneje, če bi podjetja v javni lasti donirala sredstva za šport Olimpijskemu komiteju ali športnim zvezam in ne točno določenim športnim klubom. Vprašanje sledi primeru iz Luke Koper, kjer je novi predsednik

uprave, še pred svojim podpisom pogodbe o zaposlitvi, športnemu klubu namenil sredstva v višini 2,5 milijona evrov.«

V okviru informacij in podatkov, ki ste jih posredovali, v nadaljevanju posredujemo naš odgovor oz. mnenje.

Ker lahko avtentično razlago posameznih določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK) daje le Državni zbor RS, vam v zvezi z vašimi vprašanji na podlagi 4. in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK posredujemo naš odgovor in neobvezno mnenje.

Glede na to, da ima po definiciji 4. člena ZIntPK »javni sektor« isti pomen kot javni sektor po zakonu, ki ureja javne uslužbenke vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (v nadaljevanju podjetje), je potrebno konkreten primer poleg njegove ocene z vidika integritete oceniti tudi z vidika morebitnega nasprotja interesov med osebami v podjetjih, ki so v vlogi sponzorja ali donatorja, in oseb, ki so na drugi strani na kakršenkoli način povezane s subjektom, ki je prejemnik teh sredstev.

Z vidika veljavne zakonodaje je naš odgovor na prvi del vašega vprašanja, se pravi ali je financiranje posameznih športnih klubov s strani podjetij z javnim lastniškim deležem oziroma podjetij v večinski javni (državni in občinski) lasti skladno z zakonodajo, pozitiven, in sicer ob pogoju, da so pri tem spoštovane določbe finančnih, računovodskih, davčnih in ostalih predpisov (veljavna zakonodaja tem podjetjem na splošno ne prepoveduje sponzoriranja ali dajanja donacij); enakega pomena kot spoštovanje veljavne zakonodaje pa je po mnenju komisije tudi spoštovanje dodatnih pogojev z vidika integritete in etičnosti poslovanja, se pravi spoštovanje standardov etičnega, transparentnega in družbeno odgovornega upravljanja podjetij v povezavi z dodeljevanjem donacij ali drugih finančnih sredstev.

O družbeni odgovornosti podjetja govorimo takrat, ko si podjetje z dobrim gospodarjenjem zagotavlja obstoj in ob tem pozitivno vpliva na družbo in okolje, v katerem obstaja in deluje, ter se zaveda svojih učinkov in odgovornosti zanje tako znotraj kot zunaj podjetja. Taka podjetja sponzorstvo in donacije praviloma vključujejo v svoje koncepte družbene odgovornosti, in sicer kot del, ki predstavlja eno od oblik pozitivne komunikacije podjetja z okoljem in med drugim pozitivno vpliva na ugled podjetja.

Kadar je namen sponzorstva ali donacije del družbene odgovornosti podjetja, v smislu vračanja dela zaslužka v okolje, ki konec koncev podjetju zaslužek tudi omogoča, in kadar je ta oblika financiranja kulture, športa, humanitarnih akcij, ipd., urejena z vnaprej opredeljenimi transparentnimi pravili, odločitve o teh aktivnosti pa sprejete po vnaprej predvidenem postopku, kriterijih in s strani za to pristojnih organov podjetja, hkrati pa je v ta proces vključeno tudi upoštevanje morebitnega nasprotja interesov ter dokumentirano poročanje in nadzor o namenski porabi teh sredstev, govorimo o zakonitem, transparentnem in etičnem sponzorstvu oziroma donatorstvu.

V primeru, da temu ni tako in da to področje delovanja podjetja ni urejeno na način, predstavljen zgoraj, pa je na mestu drugi del vašega vprašanja, se pravi ali v teh primerih ne gre morda za korupcijo in nepravilno porabo javnih sredstev.

Po mnenju komisije neurejene okoliščine v povezavi z dodeljevanjem sponzorskih ali donatorskih sredstev predstavljajo realna tveganja za pojav ali celo uresničitev različnih dejanskih stanj korupcije, vzporedno z njimi pa ne samo nepravilne ampak lahko tudi nezakonite porabe javnih sredstev.

Navajate govorice, da naj bi se na področju športa javna sredstva porabljala nenamensko oziroma nezakonito in da je ena izmed oblik take porabe tudi primer, ko športni klub predstavniku donatorja kot fizični osebi vrne del prejete donacije. **Takšna situacija lahko - odvisno od podrobnejših okoliščin primera - po našem mnenju ustreza opisu katerega od premoženjskih kaznivih dejanj (npr. goljufija, izsiljevanje, izneverjenje, poneverba in neupravičena uporaba tujega premoženja; lahko tudi v kombinaciji z napeljevanjem ali pomočjo h kaznivemu dejanju). Posledično ob tej priložnosti apeliramo, da zadevo - če imate konkretnejše informacije ali celo dokaze - nemudoma prijavite organom pregona.**

Nadalje z vidika preprečevanja korupcijskih tveganj, spodbujanja in razvoja integritete ter preprečevanja nasprotja interesov ter skladno z namenom spoštovanja načela nepristranskosti menimo, da bi kljub odsotnosti izrecne zakonske prepovedi dodeljevanja donacij in sponzorstev s strani javnih podjetij in gospodarskih družb v večinski državni lasti takšne aktivnosti, če niso urejene na način, ki je predstavljen zgoraj, lahko pomenile tudi korupcijsko tveganje ter tveganje za nastanek in uresničitev dejanskega nasprotja interesov ali za nastanek videza tega nasprotja.

Minimalni standard za preprečevanje zgoraj navedenih tveganj in tudi kaznivih dejanj mora po oceni komisije temeljiti na naslednjih vodilih, smernicah oziroma pravilih, ki so še posebej pomembna v primerih, ko je v vlogi sponzorja ali donatorja javno podjetje oziroma podjetje v večinski državni ali občinski lasti:

- sponzorstvo ali donacija mora podpirati namen, poslanstvo, načela in naloge tako organizacije, ki jo daje, kot organizacije, ki jo sprejema;
- glede na prvo alinejo se sponzorstvo ali donacija ne bi smela podeljevati mimo namena in pogojev, ki jih je vnaprej določila organizacija, ki je v vlogi sponzorja ali donatorja;
- sponzorstva ali donacije ni dopustno dati ali sprejeti, če bi to vplivalo na integriteto, neodvisnost, objektivnost, transparentnost ali na dobro ime organizacije;
- transparentna objava vseh relevantnih podatkov, povezanih z dodelitvijo sponzorstva ali donacije,
- pridržanje možnosti učinkovitega nadzora nad namensko porabo sponzorskih ali doniranih sredstev (vključno z možnostjo terjati vrnitev nenamensko porabljenih sredstev) ter izvajanje tovrstnega nadzora,
- vzpostavitev učinkovitih metod za odpravljanje nasprotja interesov.

V povezavi s tem želimo nekaj več besed nameniti nasprotju interesov. Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog namreč predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanja v demokratične institucije, transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja v javnih zadevah ter razpolaganja z javnimi sredstvi. S tega vidika je pomembno tako dejansko nasprotje interesov kot tudi »zgolj« videz nasprotja interesov. Določbe ZIntPK, ki urejajo nasprotje interesov za uradne osebe, se za poslovodne osebe in člane organov upravljanja in nadzora v gospodarskih družbah ne uporabljajo (to velja tako za gospodarske družbe ustanovljene po ZGD-1, kot tudi za javna podjetja ustanovljena skladno z ZGJS), saj je zanje ureditev vsebovana v specialnem predpisu – Zakonu o gospodarskih družbah. Ureditvi po ZIntPK in ZGD-1 sta podobni, zato institute dolžnega izogibanja nasprotju interesov predstavljamo enovito. Nasprotje interesov obstaja, kadar je nepristransko in objektivno opravljanje nalog ali odločanje v okviru izvajanja funkcije ogroženo zaradi vključevanja osebnega ekonomskega interesa, interesa družinskih članov ali zaradi posebne naklonjenosti ali kakršnih koli drugih interesov povezanih z drugo fizično ali pravno osebo. Komisija pri svojem delu ugotavlja, da je tako razumevanje pojma nasprotja interesov kot odnos do tega vprašanja v Republiki Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifičnosti, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov ali vsaj videz nasprotja interesov, vključno z

nepotizmom in klientelizmom, del vsakdana. Komisija zato poudarja, da morajo subjekti javnega sektorja (kamor sodijo tudi javna podjetja in podjetja, v katerih ima prevladujoč vpliv ali večinski delež država ali lokalna skupnost) oziroma njihove odgovorne osebe zagotoviti neodvisno in objektivno opravljanje javnih nalog, ki se izvajajo pod njihovim okriljem oziroma v okviru njihovega delovnega področja. Glede na navedeno komisija subjektom javnega sektorja priporoča, da v poslovnih, sklepih o imenovanju ali drugih internih aktih omenjenih teles uredijo dolžnost izogibanja nasprotju interesov oziroma člane teh organov že ob imenovanju zavežejo k dolžnemu izogibanju nasprotju interesov oziroma k proaktivni transparentnosti in kot posledico kršitve te dolžnosti določijo možnost razrešitve posameznika iz položaja. Konkretnije komisija v zvezi s tem priporoča naslednje metode:

- vsak posameznik, ki se znajde v nasprotju interesov, se mora takoj izločiti iz obravnave in ali odločanja v konkretni zadevi;
- vsak posameznik, ki oceni, da bi lahko njegovo sodelovanje pri obravnavi ali odločanju v konkretni zadevi v očeh zunanjega opazovalca predstavljalo (pa čeprav po njegovem mnenju ali občutku neutemeljen) videz nasprotja interesov in obremenilo postopek ali odločitev z etičnimi vprašanji, mora te okoliščine razkriti ostalim članom in jim prepustiti in odločitev o izločitvi iz odločanja;
- izločitev iz obravnave ali odločanja v konkretnem primeru ne sme biti zgolj formalna oziroma tehnična; na osebi in drugih članih kolektivnih organov je, da z ustreznimi ukrepi – če so potrebni – zagotovijo, da je oseba tudi dejansko (in ne zgolj formalno) izločena iz odločanja oziroma možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve;
- zavedati se je potrebno, da je najboljši ukrep za zaščito integritete delovanja določenega javnega subjekta, funkcije ali službe proaktivna transparentnost (vnaprejšnje razkritje povezav in interesov ali njihovega videza, ki bi lahko obremenili postopek).

Za doseganje najvišjih etičnih standardov v zvezi s sponzorstvom in donatorstvom je za gospodarske družbe pomembnih tudi 10 univerzalnih načel Pobude Združenih narodov za globalno odgovornost gospodarstva na področju človekovih in pravic delavcev, varovanja okolja in preprečevanja korupcije - UN Global Compact, ki so dostopna na spletnem naslovu:

<http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>.

Pri tem glede na vsebino vprašanja opozarjamo predvsem na Načelo št. 10: »Transparentnost in preprečevanje korupcije« — delovati proti vsem oblikam korupcije, vključno z izsiljevanjem in podkupovanjem.«

V zvezi z vprašanjem, ki si ga zastavljate, ali je donatorstvo točno izbranim športnim klubom s strani podjetij v delni ali popolni javni lasti skladno z zakonodajo, ki ureja financiranje športnih dejavnosti in ali ne bi bilo morebiti primerneje, če bi podjetja v javni lasti donirala sredstva za šport Olimpijskemu komiteju ali športnim zvezam in ne točno določenim športnim klubom, najprej pojasnujemo, da komisija ni pristojna za tolmačenje predpisov, ki urejajo financiranje športnih dejavnosti. V splošnem pa menimo, da tudi predlagana rešitev (doniranje Olimpijskemu komiteju ali športnim zvezam) ne bi bila optimalna in do vseh pravična rešitev, saj podjetja donirajo ali sponzorirajo kulturo, šport ali delujejo humanitarno najprej v neposrednem lokalnem okolju, v katerem se nahajajo, poleg tega pa Olimpijski komite ali zveze društev ne vključujejo vseh društev ali drugih oblik kulturnega, športnega ali drugačnega družbenega angažiranja ljudi in bi bili manjši subjekti za potencialna sredstva donatorjev ali sponzorjev prikrajšani. Prav tako se po oceni komisije s koncentracijo sredstev v olimpijskemu komiteju ali zvezam društev ne bi izognili tveganjem ali

nevarnosti oziroma preprečili ravnanj, kot jih opisujete, kar dokazujejo v javnosti znani in že folklorni spori glede razdeljevanja sredstev. Nasprotno, zgodi se lahko isto, ker brez celovito urejenega področja sponzoriranja in donacij puščamo vrata zlorabam teh institutov na široko odprta, tudi z vidika namena teh institutov, ki bi moral slediti visokim etičnim ciljem in resničnemu vzdrževanju in razvoju kulture, športa, humanitarnih aktivnosti in drugih družbeno sprejemljivih in zaželenih aktivnosti.

Recept je, kot vedno, zelo preprost, njegova uspešnost pa odvisna izključno od integritete posameznikov, ki so vključeni v procese donatorstva in sponzorstva, vključno z osebami, ki predstavljajo subjekte - prejemnike sredstev. Povedano na kratko, vnaprej in transparentno je treba določiti:

1. namen, zakaj sponzorirati in koga oziroma zakaj donirati in komu;
2. kakšna so pravila, pogoji, kriteriji za eno ali drugo obliko financiranja;
3. kakšne pogoje, kriterije mora izpolnjevati prejemnik;
4. kdo o tem odloča (čim večji kvorum, tem boljše), kdaj se o tem odloča, kako je zagotovljena eliminacija zasebnih interesov oziroma izogibanje nasprotju interesov pri tem odločanju;
5. kako bodo dokumentirane in kako bo zagotovljena transparentnost e prej navedenih točk procesa;
6. kdo, kdaj in kako kontrolira in oziroma nadzoruje namensko rabo sredstev sponzorstva ali donacije;
7. kako je zagotovljena transparentnost nadzora nad porabo sredstev in izogibanje nasprotju interesov pri tem nadzoru;
8. sankcije v primeru kršitev pravil tako s strani financerja kot s strani prejemnika sredstev.

Komisija za preprečevanje korupcije vsekakor podpira vsakršna prizadevanja v smeri, da se navedeni standardi vzpostavijo in tudi uspešno uveljavijo v praksi.

S spoštovanjem,




Goran Klemenčič
PRESEDNIK

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

