

MONTENEGRO

REZIME

Korupcija u Jugoistočnoj Evropi je tako često i tako dugo u vijestima, u fokusu javne rasprave, i na političkoj agendi nacionalnih i međunarodnih institucija, ne traži pretjerano opravdanje. Razlog tome je upravo činjenica da se korupcija pokazala kao veoma složen problem, pa su savremeni pristupi njenom razumijevanju – a samim tim i smanjenju – svakako opravdani. Perspektiva ulaska u Evropsku Uniju za zemlje regiona, iako daleka, obezbjeđuje podsticajni okvir za djelovanje. Lokalni akteri procesa, a naročito civilno društvo su ti koji mogu ostvariti održivi napredak u borbi protiv korupcije. Liderstvo jugoistočne Evrope za razvoj i integritet (SELDI) je detaljnu dijagnozu i razumijevanje korupcije i nedostataka u upravljanju u regionu postavilo kao svoje glavne prioritete i kao nužni preduslov za zagovaranje **antikorupcijske politike zasnovane na znanju**.

Ovaj Izvještaj SELDI mreže uklapa se u razvojni i implementacioni okvir nastajućih regionalnih antikorupcijskih politika i infrastrukture, kao što je prikazano u SEE2020 Stubu Strategije Upravljanja koju vodi Regionalna antikorupcijska inicijativa.

Kao rezultat saradnje u okviru SELDI mreže, ovaj izvještaj je inovativan i u svojoj metodi i postupku. On je rezultat primjene sistema koji je razvio SELDI početkom 2000-ih za procjenu **korupcije i antikorupcije**, a prilagođen je društvenom i institucionalnom okruženju zemalja jugoistočne Evrope.¹ Pristup koji se zasniva na istraživanju viktimizacije kojim se služi *Sistem za monitoring korupcije* upotrijebljen u Izvještaju pruža jedinstvenu vođenu podacima procjenu napretka u borbi protiv korupcije u regionu od 2001. godine. Runda ocjenjivanja za period 2013-2014. godine, koje je sažeto u ovom izvještaju, je rijedak slučaj u međunarodnoj praksi monitoringa gdje su **ista pitanja i isti region ponovo aktuelizovani nakon nešto više od jedne decenije**. Procjena je uporedila nacionalno zakonodavstvo i institucionalnu praksu u nizu oblasti ključnih za antikorupcijske napore: regulatorni i zakonski okvir, institucionalne pretpostavke, korupcija u ekonomiji, uloga civilnog društva i međunarodna

saradnja. Izvještaj daje **stanovište civilnog društva i procjenu javnih politika**, a po pitanju njegovih nalaza i preporuka konsultovane su nacionalne i regionalne javne institucije.

Procjena nacionalnih institucionalnih i pravnih aspekata koji omogućavaju korupciju u regionu nije namijenjena kao sveobuhvatan popis propisa i praksi u svim zemljama, već naglašava neka od prioriternih pitanja koja su relevantna za potencijalne napore zajedničkih izvora korupcije u Jugoistočnoj Evropi (JIE). Izvještaj daje **model za izvještavanje o napretku u borbi protiv korupcije** od strane civilnog društva u Jugoistočnoj Evropi.

KLJUČNI NALAZI

Ukupna procjena

Bez obzira na određena važna dostignuća – najviše u odnosu na stabilizaciju demokratskih institucija, usvajanje zakona u ključnim oblastima borbe protiv korupcije, smanjenje sitne korupcije i sve veću javnu netrpeljivost prema korupciji – reforme u borbi protiv korupcije i dobrog upravljanja nijesu konsolidovane, čini se da je korupcija među izabranim političarima i sudijama sve veća, a da je sprovođenje antikorupcijskih zakona nasumično. Antikorupcijska politika i institucije u regionu će imati ogromne koristi od usvajanja redovnog i preciznog alata za mjerenje korupcije i stope napretka u oblasti dobrog upravljanja zasnovanog na istraživanju viktimizacije, slično posebnom Eurobarometru za borbu protiv korupcije, Monitoringu korupcije i organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi od strane Kancelarije Ujedinjenih nacija za pitanja droge i kriminala (UNODC), i *Sistemu za monitoring korupcije* koji je koristio ovaj izvještaj.

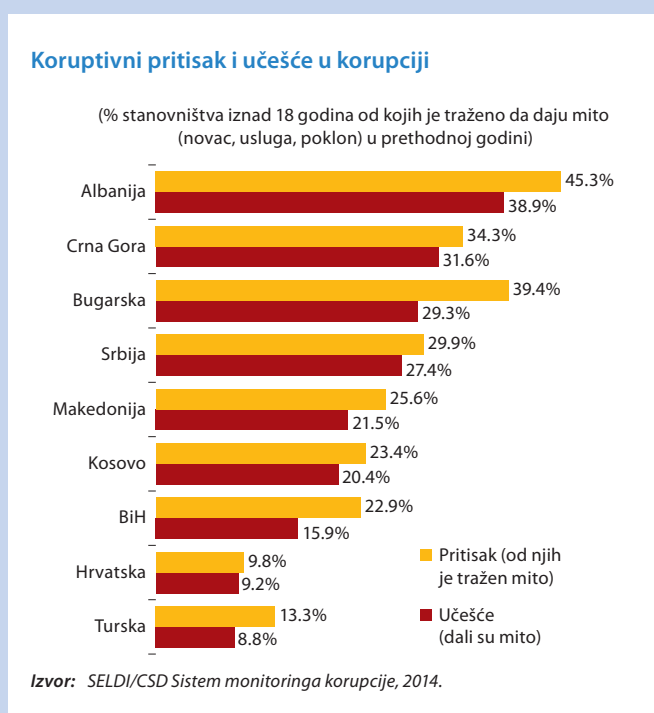
Rasprostranjenost korupcije u Jugoistočnoj Evropi

Iskustvo sa korupcijom, drugim riječima, učešće javnosti u koruptivnim transakcijama, u jugoistočnoj Evropi je veoma visoko. Čak u Turskoj i Hrvatskoj, gdje je nivo administrativne korupcije najniži u regionu, oko 8-9% stanovništva prijavljuje da je dalo mito u posljednjih godinu dana. Takav nivo iskustva sa korupcijom je daleko iznad prosječnog nivoa koji bilježi istraživanje

¹ (SELDI, 2002).

Eurobarometra u Evropskoj Uniji.² To pokazuje da je administrativna korupcija **masovna pojava** i ne može se ograničiti na pojedinačne slučajeve korumpiranih službenika.

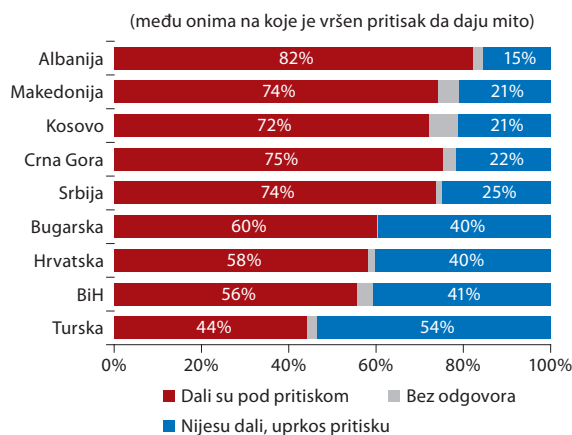
Značajne razlike između zemalja koje imaju zajedničku historijsku pozadinu pokazuju da različite putanje društvenog, ekonomskog i institucionalnog razvoja donose i različite rezultate. Sve u svemu, osim Bugarske, promjene u odnosu na prethodnu rundu SELDI CMS analize (2001. i 2002.god.) su pozitivne za sve zemlje; napredak je, međutim, bio spor i neujednačen.



Koruptivni pritisak od strane javnih službenika je glavni faktor koji statistički utiče na nivo učešća u korupciji. Većinu zemalja u kojima su i učešće i pritisak visoki karakteriše i niska **otpornost** na koruptivni pritisak (većina ispitanika od kojih je tražen mito su i dali mito). Iako se otpornost ne može smatrati glavnim faktorom za smanjenje korupcije, ona odražava preovladavajuće društvene stavove po pitanju integriteta i u velikoj je mjeri rezultat napora civilnog društva i vlasti u odnosu na unapređenje antikorupcijske svijesti. U tom smislu, uloga civilnog društva je od ključnog značaja jer je ono u poziciji da ocjenjuje rezultate i predvodi pritisak javnosti ka promjenama.

² Indikatori za iskustvo sa korupcijom koji se koriste u istraživanjima Eurobarometra imaju malo drugačiji sadržaj, jer se odnose na direktna iskustva i slučajeve u kojima su ispitanici bili svjedoci slučajeva mita. Za više detalja, molimo pogledajte (TNS Opinion & Social, februar 2014.).

Otpornost na koruptivni pritisak



Antikorupcijska politika i zakonodavstvo

Zemlje članice SELDI mreže su generalno usvojile bolji dio, i što je još važnije logiku i pristup, međunarodnih antikorupcijskih standarda u svojim nacionalnim zakonodavstvima. Kvalitet zakonodavstva, međutim, i dalje predstavlja problem. Česte i nedosljedne promjene zakona dovele su do proceduralnih i zakonskih zamršenosti i kontradiktornih tumačenja od strane sudova.

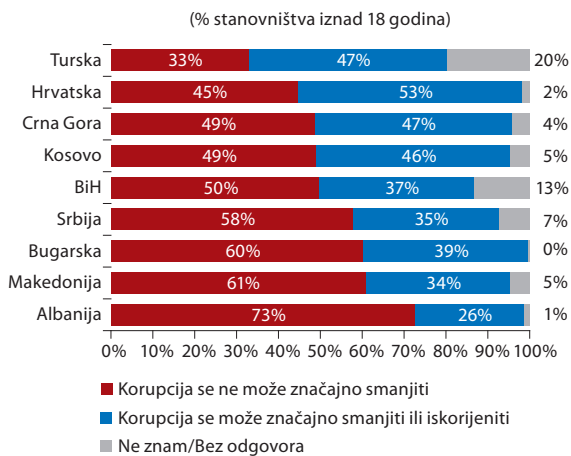
Sve zemlje su usvojile neku vrstu strateškog dokumenta koji sadrži njihov sveukupni pristup borbi protiv korupcije. Iako postoje određene razlike među zemljama, implementaciju ovih dokumenata uglavnom sputava nedovoljno resursa i predanosti na visokom državnom nivou. Dodatni problem u cijelom regionu je bila izrada strategija koje bi se bavile svim mogućim aspektima korupcije. Umjesto da postave prioritete, ovi dokumenti su postali sveobuhvatni; u smislu borbe protiv korupcije, strategije je poprimila značenje nečeg jednostavno iscrpljujućeg.

Što se tiče političkih prioriteta, došlo je do dvije značajne promjene u pristupu borbi protiv korupcije, pomjeranje pažnje sa sitne korupcije (među saobraćajnom policijom ili doktorima u javnom sektoru) na veliku (među članovima parlamenta ili ministrima) i kriminalizacije šireg niza zloupotreba javne funkcije. Međutim, ostvarivanje uticaja u smislu kažnjavanja velike korupcije u najboljem slučaju ostaje ograničeno. Ključni izazov za antikorupcijsku politiku u regionu je da se premosti implementacioni jaz i održi korak sa promjenljivim

manifestacijama i oblicima korupcije, istovremeno održavajući regulatornu stabilnost i izbjegavajući preplavlivanje pravosuđa čestim promjenama.

Nalazi SELDI monitoringa naglašavaju **značaj javne podrške za uspjeh antikorupcijske politike**. Povjerenje javnosti u vladu i djelotvornost politike spojeni su u nekoj vrsti moralnog kruga: veći udio ljudi koji su optimistični po pitanju vjerovatnoće uspjeha u borbi protiv korupcije je u korelaciji sa nižim nivoima korupcije. S druge strane, preovladavajuća korupcija ide ruku pod ruku s povećanim pesimizmom o izgledima u borbi protiv korupcije.

Izvodljivost odgovora javnih politika na korupciju: kako to javnost procjenjuje



Izvor: SELDI/CSD Sistem monitoringa korupcije, 2014.

Institucionalna praksa i sprovođenje zakona

U Jugoistočnoj Evropi, raniji naglasak na usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije je postepeno prelazio u fokus na njegovo sprovođenje pod sve većim pritiskom Evropske Unije i lokalnog civilnog društva.

Nedostatak koji je zajednički za sve zemlje članice SELDI mreže je ugrožena autonomija različitih organa za nadzor i sprovođenje zakona. Određeni stepen uplitanja od strane izabраних političara – članova parlamenta ili vladinih ministara – u rad javne administracije je tipičan. Pored toga, nijedna od zemalja članica SELDI mreže nema mehanizam upravljanja pritužbama u javnoj upravi koji adekvatno funkcioniše. Većina zemalja je osnovala organ za borbu protiv korupcije od kojeg se očekuje da prima pritužbe javnosti. Još jedan

nedostatak, koji je zajednički, je nedostatak pouzdanih i javno dostupnih podataka o radu vladinih institucija, a naročito u odnosu na borbu protiv korupcije. Podaci i statistika se ili ne prikupljaju, ili nisu dostupni javnosti, ili se prikupljaju tako nasumično da onemogućavaju monitoring i analizu.

Jedno od ključnih pitanja vezanih za model specijalizovanih nacionalnih antikorupcijskih institucija u regionu je **kako kombinovati preventivnu i represivnu funkciju**. U pravilu, zemlje članice SELDI mreže su pokušale da se njihove institucije za borbu protiv korupcije bave i jednom i drugom funkcijom, iako je represija daleko manji aspekt njihovog rada. Većina zadataka ovih organa odnosi se na neki oblik nadzora i kontrole, obično nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije, a malo je dokaza da su imali bilo kakav značajan uticaj na zakonodavnu agendu vlade. Uspostavljanje i funkcionisanje takvih institucija muče brojne poteškoće:

- Iako je korupcija postavljena visoko na vladinoj agendi, nije bilo moguće stvoriti institucije s vanrednim ovlašćenjima koje bi na neki način uticale na uspostavljenu ravnotežu moći. Tipičan kompromis je da se ove agencije pripoje izvršnoj vlasti i da im se daju nadzorna ovlašćenja koja su, međutim, obično ograničena na slanje zahtjeva drugim vladinim agencijama da izvještavaju o implementaciji antikorupcijskih zadataka koji su im dodijeljeni.
- Takvi organi morali bi biti oprezni da ne dupliraju ovlašćenja koja su već dodijeljena drugim nadzornim organima (npr. nacionalnih institucija za reviziju ili organa za sprovođenje zakona).
- Većina ih je ograničenih institucionalnih kapaciteta – budžet, osoblje – uprkos suprotno deklarisanim namjerama.

Što se tiče **zakonodavstva**, parlamenti u regionu nijesu visoko rangirani po pitanju povjerenja javnosti i taj nezavidan položaj nije bez razloga. Kodeksi etičkog ponašanja su rijetki i ne sprovode se; propisi koji se tiču lobiranja su još rjeđi; tek nedavno su počele da se uvode procedure za skidanje imuniteta zbog krivičnog gonjenja, premda bojažljivo; gdje god postoji organ za borbu protiv korupcije u parlamentu, on obično nadgleda neki izvršni organ, umjesto da se bavi korupcijom među svojim članovima. Pitanje od posebne brige u zemljama članicama SELDI mreže je finansiranje političkih partija i izbornih kampanja. Većina zemalja je implementiralo preporuke GRECO-a o finansiranju partija, ali brojni problemi – kao što su anonimne donacije, kupovina

glasova (ili podmićivanje birača), nedovoljni kapaciteti za reviziju finansija partija i ograničena ovlašćenja za uvođenje sankcija, itd. – i dalje postoje.

Postojeće stanje **državne uprave** odgovara tranzicijskoj prirodi zemalja Jugoistočne Evrope i nedostatku adekvatne zakonske i institucionalne tradicije kao i hroničnom nedostatku sredstava. Bez obzira na određene razlike među zemljama, ono što je zajedničko za većinu je potreba da se unaprijedi menadžerski i organizacijski razvoj u okviru državne uprave. Kultura „kontrolne“ administracije, umjesto upravljanja radom administracije kroz motivaciju, je ono što opstruira unaprijeđenje profesionalnosti i smanjenje korupcije. Jedan od glavnih zaključaka u izvještaju je **međusobno jačanje nadležnosti i integriteta**. Obično, kad god se osporavaju antikorupcijske kvalifikacije određene vladine institucije, utvrđi se da postoji nedostatak institucionalnih kapaciteta. Nasuprot tome, svaki napredak u profesionalnosti vodi do unapređenja integriteta. Stoga, izazov u regionu je kako transparentnost i odgovornost učiniti bitnim karakteristikama državne službe, a istovremeno povećati profesionalizam. Vrlo često, loše upravljanje, nejasni kriterijumi i neadekvatna podjela ovlašćenja i odgovornosti je ono što ometa reforme i podriiva autoritet države.

Antikorupcijsku ulogu **organa za sprovođenje zakona** u regionu treba shvatiti u kontekstu stalnog proširivanja niza inkriminišućih koruptivnih praksi čime se rizikuje kanalisanje neproporcionalnog broja slučajeva prema policiji i tužilaštvu. Antikorupcijska uloga organa za sprovođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi dodatno je ugrožena njihovom visokom osjetljivošću na korupciju, a posebno organizovanim kriminalom. Policijske snage u većini zemalja članica SELDI mreže imaju jedinice specijalizovane za borbu protiv djelovanja organizovanog kriminala; od ovih jedinica se takođe očekuje da rade na borbi protiv korupcije. Smještanje ove dvije funkcije u jedan organ uglavnom je opravdano time da se organizovani kriminal koristi korupcijom, ali i potrebom za specijalnim istražnim metodama u otkrivanju sofisticiranih koruptivnih šema – ekspertiza koja je obično povjerena odjeljenjima za borbu protiv organizovanog kriminala. Te jedinice su, međutim, obično smještene unutar većih policijskih snaga ili ministarstava unutrašnjih poslova, što ih lišava institucionalne autonomije koja je potrebna specijalizovanim institucijama za borbu protiv korupcije.

Pravosuđe u borbi protiv korupcije

U Jugoistočnoj Evropi, snažan fokus na obezbjeđivanje nezavisnosti pravosuđa nije ujednačen sa jednako snažnim zahtjevima po pitanju odgovornosti. Bez adekvatne kontrole i ravnoteže autonomija sudstva je ispala iz kontrole, i pretvorila se u korporativizam sa svim povezanim rizicima od korupcije. Pretjerano naglašavanje formalne izborne nezavisnosti postalo je tipičan primjer lijeka koji je postao bolest – umjesto da obezbijedi ravnotežu izvršnoj vlasti, autonomnost je ovjekovječila klijentelističke odnose između sudija i posebnih interesa. Danas je pravosuđe u Jugoistočnoj Evropi efikasno zarobljeno kao i druge grane vlasti. Usled nedostatka javnog nadzora i političkih faktora koji su doveli do takvih aranžmana, danas je malo provjera lobiranja od strane sudija.

Ne iznenađuje činjenica da pravosuđe ne uživa naročito visoko poštovanje od strane javnosti. *Sistem za monitoring korupcije* SELDI mreže nalazi da se sudije smatraju među najkorumpiranijim javnim funkcionerima u regionu; nepostojanje transparentnosti i odgovornosti je nesumnjivo značajan faktor u takvim procjenama. U svim zemljama članicama SELDI mreže, došlo je do opipljivog **pogoršanja procjene širenja korupcije među sudijama** od 2001. godine.

Kapacitet pravosuđa u regionu da sprovodi antikorupcijske zakone, naročito vezano za političku korupciju, narušen je nizom problema koji su izvršili svoj uticaj kumulativno:

- Ustavna pitanja, prije svega u odnosu na obnavljanje ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa;
- Kompleksnost krivičnog gonjenja počilaca krivičnih djela korupcije, naročito na političkom nivou;
- Ukupno nedovoljni kapaciteti i povezana pitanja niskog profesionalizma, preopterećenosti u radu, i rezultirajući neriješeni predmeti, upravljanje predmetima, objekti, itd.

Važan nalaz ove runde SELDI monitoringa korupcije značajan za ulogu pravosuđa u borbi protiv korupcije je **nedostatak mehanizama povratnih informacija** koji omogućavaju javnosti i kreatorima politike da procijene i integritet pravosuđa i njegovu efikasnost u primjeni krivičnih antikorupcijskih zakona. Ni u jednoj od zemalja Jugoistočne Evrope ne postoji pouzdan, sistematski i sveobuhvatan mehanizam za prikupljanje, obradu i stvaranje javno dostupnih statističkih podataka

o radu sudova i tužilaštava, naročito o slučajevima korupcije.

Korupcija i ekonomija

U Jugoistočnoj Evropi, izuzetno značajan angažman vlade u ekonomiji stvara brojne tačke potencijalnih sukoba između javnih institucija i biznisa; zauzvrat, to stvara rizik od korupcije. Rizik je posebno visok u području privatizacije i javnih nabavki i koncesija za teške industrije (kao što je energetika) i za zdravstvo. Osim toga, prenormiranost biznisa – uglavnom u odnosu na registraciju, licenciranje i režim izdavanja dozvola – nastavlja stvarati različite prepreke početnicima na tržištu i veće troškove poslovanja, iako su neke zemlje u regionu napravile značajan napredak u rješavanju biznis barijera. Ipak, organi za nadzor i izdavanje dozvola i dalje narušavaju tržište tako što se fokusiraju većinom na kontrolu i kazne bez odgovarajuće procjene rizika, koristi i troškova. Ovo se posebno odnosi na uprave carina u cijelom regionu, koje se još uvijek smatraju efikasnim sredstvom za vršenje pritiska na biznis. Ovo ili otjera preduzetnike u neformalni sektor ili ih primorava da pribjegavaju podmićivanju. U silaznoj spirali to onda opravdava dalje normiranje i administrativne barijere.

Raznolikost okolnosti koje stvaraju priliku za korupciju u interakcijama predstavnika biznisa i javnih službenika ilustruju poteškoće sa kojima se antikorupcijske politike suočavaju jer moraju uzeti mnoštvo faktora u razmatranje. Kad ih pokreću predstavnici biznisa, koruptivne prakse se mogu podijeliti u dvije glavne kategorije – izbjegavanje dodatnih troškova i sticanje nepravedne prednosti. U prvoj grupi je mito na koji primorava loša ili pretjerana normiranost, lične ili institucionalne nesposobnosti, itd.; u drugoj grupi su različite vrste prevara – utaja poreza, utaja PDV-a, krijumčarenje, nepridržavanje zdravstvenih i bezbjedonosnih standarda, itd.

U Jugoistočnoj Evropi, javne nabavke su jedan od glavnih kanala kroz koje korupcija utiče na ekonomiju. Rizik od korupcije u ovoj oblasti je povezan s nizom nedostataka: nedovoljno transparentne procedure, veliki udio nekonkurentnih postupaka, slab nadzor i neefikasna sudska revizija (s obzirom na korupciju u pravosuđu), itd. Iako je prije više od deset godina studija SELDI mreže pokazala da su zemlje u regionu ostvarile napredak u jačanju pravnog okvira procesa i njegovo usklađivanje s pravnom tekovinom EU, javne nabavke i dalje predstavljaju jedan od najslabijih aspekata javne

uprave. Stvarnost se od tada nije puno promijenila, jer dobro osmišljena pravila se zaobilaze od strane korumpiranih političara i dobro povezanih biznisa. Institucionalna rascjepkanost ne dozvoljava efikasno sprovođenje propisa o javnim nabavkama.

Civilno društva u borbi protiv korupcije

Nevladine organizacije u Jugoistočnoj Evropi su među najvažnijim pokretačkim snagama u borbi protiv korupcije. One su, međutim, i dalje daleko od prevođenja javnih zahtjeva u efikasno zalaganje za javne politike, a i od ustajanja protiv korupcije zbog niza nedostataka. Njihov doprinos zavisi u velikoj mjeri od sposobnosti da služe kao jedna vrsta kontrole i da podtsaknu vladu na antikorupcijske reforme. Ipak, nedostaju formalni mehanizmi za uključivanje civilnog društva od strane nacionalnih vlada u regionu, kao i administrativni kapaciteti i jasne vizije i razumijevanje potencijala organizacija civilnog društva u oblasti borbe protiv korupcije. Pretjerano oslanjanje na međunarodne, uključujući i evropske izvore finansiranja i nedostatak nacionalne politike za održavanje vitalnog građanskog sektora u Jugoistočnoj Evropi, ugrožava održiv uticaj lokalnih antikorupcijskih šampiona.

Iako su nevladine organizacije na području SELDI mreže uspjele da uspostave neka međunarodna javno-privatna partnerstva, ona nisu pretvorena i u efikasna partnerstva s nacionalnim vladinim institucijama. Ključ za stvaranje uspješnog partnerstva je sposobnost da se uđe u različite odnose sa državnim institucijama, kako komplementarne tako i konfrontirajuće. Jedan od načina, na primjer, pomirenja saradnji uz obavljanje funkcije čuvara (en. watchdog), bio je da se unaprijedi profesionalnost monitoringa korupcije i antikorupcijske politike od strane nevladinih organizacija.

Efikasnost nevladinih organizacija u rješavanju pitanja dobre javne uprave u zemljama članicama SELDI mreže zavisi u velikoj mjeri od njihove sposobnosti da održe ispravnim sopstveno upravljanje. Rizik od zarobljavanja nevladinih organizacija posebnim interesima i korumpiranim javnim službenicima ili izabranim političarima proizlazi iz mogućnosti iskorišćavanja brojnih ranjivosti neprofitnog sektora u regionu:

- nepostojanje obavezne procedure za transparentnost;
- neefikasna kontrola usklađenosti sa finansijskim propisima;
- nepostojanje kulture revizije;
- nizak nivo samoregulacije i koordinacije napora.

Suprotstavljanje zarobljavanju civilnog društva kao dio nacionalnih napora za borbu protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi bi trebalo da bude u vrhu reformske agende u regionu.

Međunarodna saradnja

Međunarodne institucije i strane partnerske zemlje odigrale su važnu ulogu u razvoju borbe protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi. S obzirom na ekstremni nepotizam u unutrašnjoj politici, međunarodne obaveze olakšavaju usvajanje reformskih politika kojih bi nacionalni političari inače klonili. Izvještaji Evropske komisije o napretku, finansiranje reformi od strane EU i twinning aranžmani su ključni međunarodni uticaji na nacionalne antikorupcijske planove u većini zemalja Jugoistočne Evrope. Iako je borba protiv korupcije jedan od glavnih elemenata Izvještaja Evropske Komisije o napretku, oni su lokalno prihvaćeni na različite načine – zemlje sa jasnijom perspektivom pristupanja obraćaju mnogo više pažnje i detalja na zaključke izvještaja, dok im se u Turskoj, na primjer, uglavnom posvećuje manje pažnje.

Međunarodni angažman, međutim, donio je sa sobom i rizik od nerealnih očekivanja za brza rješenja koja bi za uzvrat mogla podstaći usvajanje površnih i ad hoc mjera. Uslovljenost i većina inicijativa utiče prije svega na organe izvršne vlasti, dok pravosuđe, parlamenti i druge zainteresovane javne i privatne institucije nijesu bile dovoljno uključene. Održivost međunarodnog angažmana ojačana je proširenjem opsega uključenih lokalnih aktera da uključe civilno društvo, medije, profesionalna udruženja, sindikate, itd. Ovo proširenje domaćih sagovornika međunarodnim partnerima ima efekat osnaživanja izolovanih reformističkih političara ili političkih grupa, ali i raznih nevladinih aktera i podsticanje javne potražnje za reformama. Nastavljanje i nadograđivanje ovog angažmana će biti od presudnog značaja za uticaj koji EU ima u regionu. Da bi se to desilo, veza vlada – Brisel nije dovoljna. Angažman reformističkih političara i partija od strane međunarodnih partnera treba da bude podržan kao i verifikovan od strane civilnog društva u nekoj vrsti trilateralne saradnje.

KLJUČNE PREPORUKE

Iskustva zemalja članica SELDI mreže u bavljenju korupcijom od 2001. godine pokazuju da bi rješavanje izazova korupcije u regionu zahtijevalo kontinuirane napore na mnogim frontovima i uključivanje svih lokalnih i međunarodnih aktera na dugi rok. Trenutni izvještaj daje niz preporuka za ostvarivanje daljeg napretka u ograničavanju korupcije. Među njima, tri ključne oblasti bi trebalo da budu prioriteta zemalja u regionu i na evropskom nivou kako bi se postigao napredak u srednjem roku:

Uspješno procesuiranje korumpiranih političara na visokom nivou i viših državnih službenika je jedini način da se pošalje snažna i neposredna poruka da se korupcija neće tolerisati. Dovođenje nepoštenih političara pred lice pravde pokazalo se vrlo efikasnim u jačanju antikorupcijskih mjera u Hrvatskoj i Sloveniji, na primjer. Uspjeh u ovom pravcu će zahtijevati i međunarodnu podršku, uključujući i uključivanje organa za sprovođenje zakona država članica Evropske Unije.

Nezavisne mehanizme za monitoring korupcije i antikorupcije bi trebalo uvesti na nacionalnom i regionalnom nivou u cilju pružanja čvrstih podataka i analize i uključivanja kako dijagnostike korupcije tako i evaluacije antikorupcijske politike. Mehanizam bi trebalo implementirati kroz nacionalne i/ili regionalne organizacije civilnog društva i mreže, i trebalo bi da bude nezavistan od direktnog finansiranja nacionalnih vlada. Ovaj mehanizam takođe trebalo bi da posluži kao sredstvo za otvaranje administrativnih podataka i unapređenje pristupa javnosti informacijama. Podaci koji omogućavaju praćenje javnih nabavki, koncesija, sprovođenja zakona o sukobu interesa, državne pomoći, budžetskih transfera, godišnjih izvještaja o radu organa za nadzor i izdavanje dozvola, itd., trebalo bi da budu dostupni javnosti u obliku baze podataka, omogućavajući time analizu velikih podataka i korištenje alata za monitoring.

Kritične sektore s visokim rizikom od korupcije i zarobljavanja države, kao što je energetska sektor, treba prioritarno rješavati. Druge prioritete mjere uključuju:

- povećanje konkurentnosti u oblasti javnih nabavki;
- unapređenje korporativnog upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu;
- transparentno upravljanje investicionim projektima velikih razmjera;

- jačanje odgovornosti i nezavisnosti energetske regulatornih tijela.

Međunarodni partneri, a prije svega Evropska komisija, bi trebalo direktno da angažuju organizacije civilnog društva u regionu. Ovo je bitno iz nekoliko razloga: a) da bi reforme koje imaju međunarodnu podršku postale održive, potrebno je da steknu prihvatanje šire javnosti, a organizacije civilnog društva su neophodne da bi se to dogodilo; b) uključivanjem organizacija civilnog društva garantuje se da odgovornost vlade prema donatorima i međunarodnim organizacijama nema prednost u odnosu na odgovornost prema lokalnoj zajednici; c) efikasnost međunarodne pomoći će se povećati ako se koristi za vještine monitoringa i analize i sposobnosti zagovaranja organizacija civilnog društva; d) direktan angažman bi imao dodatnu korist u sprečavanju zarobljavanja građanskog društva od strane klijentelističke mreže nereformisane i često korumpirane javne uprave.

SPECIFIČNE PREPORUKE

Javne politike i zakonodavstvo

- Definisati nacionalne napore u borbi protiv korupcije u smislu politike koja se odnosi na mjerljive ciljeve i odrednice, a ne samo mjere ili zakonodavstvo. To bi značilo postavljanje specifičnih ciljeva koji se žele postići i odabir odgovarajuće metode intervencije. Ove ciljeve treba izraziti količinski koliko je to moguće.
- Postaviti pojedine sektore, vrste korupcije i metode intervencije kao prioritete, i uvesti različite pristupe prije postavljanja kompletnih mjera. Korupcija je širok pojam, koji se odnose na razne i različite vrste prevara koje se ne mogu rješavati istovremeno na efikasan način.
- Javne politike treba da budu zasnovane na provjerljivim i pouzdanim informacijama. Iako su određeni napori učinjeni u nacionalnim strategijama za borbu protiv korupcije na evaluaciji dosadašnjih rezultata, nijedna od zemalja članica SELDI mreže nema održiv mehanizam za evaluaciju antikorupcijske politike. U najmanju ruku, to zahtijeva: a) pouzdanu i redovnu statistiku o antikorupcijskim naporima (istrage, krivično gonjenje, administrativne mjere, itd.); b) redovni monitoring i analizu širenja i oblika korupcije u različitim javnim sektorima. Monitoring treba da bude nezavistan i/ili eksterni za zemlju, da uključuje civilno društvo i objedinjuje osnovne komponente neadministrativnih sistema monitoringa korupcije, kao što je CMS sistem SELDI mreže.

Antikorupcijske institucije i sprovođenje zakona

- Uvesti mehanizam povratnih informacija za sprovođenje antikorupcijskih politika. Mehanizam može biti zasnovan na inovativnim novim instrumentima koji su učinjeni dostupnijim u posljednjih nekoliko godina, kao što su *Integrisani alat za monitoring sprovođenja antikorupcijskih politika* koji je razvijen od strane Centra za demokratske studije i Univerziteta Trento. To omogućuje kreatorima politike da procijene rizik od korupcije u datoj vladinoj instituciji i efekat odgovarajuće antikorupcijske politike, identifikujući rješenja sa najvećim uticajem.
- Institucionalni kapaciteti relevantnih državnih organa – naročito specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije i nadzornih organa, kao što su državne revizorske institucije – uključujući i njihove budžete, objekte i osoblje se moraju uskladiti sa širokim nadležnostima koje su date ovim institucijama. Kao alternativu, trebalo bi osmisliti sažetije godišnje ili srednjoročne programe, koji za prioritet imaju intervencije.
- Institucionalne poluge državnih revizorskih institucija bi trebalo ojačati, kao i njihova ovlašćenja da izriču oštrije sankcije. I subjekti revizije i nacionalni parlamenti bi trebalo da budu u obavezi da isprate izvještaje ovih institucija. Državne revizorske institucije bi trebalo da imaju mandat za reviziju upravljanja sredstvima Evropske Unije, tamo gdje njima upravljaju nacionalne vlade. Budući da je rad na reviziji učinka u vrlo ranoj fazi, ove institucije treba da razvijaju svoje kapacitete za obavljanje više ovakih revizija.
- Potrebne su dodatne mjere kako bi se obezbijedilo da zapošljavanje u državnoj upravi bude zasnovano na zaslugama, a ne da zavisi od pripadnosti političkoj partiji.
- Rad u borbi protiv korupcije treba podijeliti na ravnomjerniji način između državnih organa. Proširenje opsega zakonskih inkriminacija treba izbalansirati unapređenjem kapaciteta u svim javnim organima za rješavanje korupcije u sopstvenim redovima kroz administrativne alate umjesto prebacivanja odgovornosti na policiju i tužilaštvo. Organi javne uprave bi trebalo da djeluju kao čuvari sistema krivičnog pravosuđa tako što će se baviti sa

onoliko slučajeva korupcije koliko im administrativna ovlaštenja omogućavaju. U najmanju ruku, to podrazumijeva stvaranje djelotvornih mehanizama za upravljanje pritužbama.

- Oduzimanje nezakonito stečene imovine u slučajevima korupcije je alat za borbu protiv korupcije čiju primjenu treba proširiti. Dok posebnu pažnju treba posvetiti balansiranju prava optuženog sa interesima javnog dobra – pogotovo u okruženju često korumpirane javne uprave – oduzimanje bogatstva nakon krivičnih presuda je značajno zastrašivanje koje se još uvijek ne koristi dovoljno u Jugoistočnoj Evropi.

Pravosuđe

- Zemlje u kojima se većina autonomnih pravosudnih organa ne bira iz redova sudija bi trebalo da usvoje reforme kojima se povećava njihovo pravo glasa. Zemlje koje to nemaju, bi trebalo da usvoje princip „jedan sudija jedan glas“.
- Obezbijediti da kvote pri izboru pravosudnih funkcija budu što je moguće više reprezentativne, uključujući i sudije prvostepenih sudova. Pažljivo pregledati, a po potrebi preispitati, kompatibilnost položaja predsjedavajućeg suda sa članstvom u autonomnom pravosudnom organu.
- U zemljama u kojima tužilaštvom i sudovima upravlja isti organ, dva kolegijuma – za tužioce i sudije – moraju biti odvojena u ovom organu. Tužiocima i sudijama bi se birali samo u ove kolegijume.
- Ukinuti ili smanjiti na minimum ulogu vladinih ministara (obično pravde) u autonomnim pravosudnim organima, naročito vezano za odluke o disciplinskim postupcima.
- Sudije bi trebalo da budu prioritet u mehanizmu za provjeru prijavljivanja imovine.
- Nezavisnost i kapacitet pravosudnih inspekcija treba ojačati kako bi im se omogućilo da pojačaju inspekcije.
- Uvesti mehanizme povratnih informacija za sprovođenje antikorupcijskih politika u odnosu na sudije. Ovi mehanizmi su znatno oskudni ili ih praktično nema u svim zemljama članicama SELDI mreže; njihovo odsustvo sabotira represivni aspekt antikorupcijskih politika i čini dalju inkriminaciju korupcije beskorisnom. Moguća najbolje praksa koju treba kopirati – iako je još uvijek nedovoljno razvijena – je Platforma Kosova za antikorupcijsku statistiku, koju je izradila jedna nevladina organizacija. Takav mehanizam bi trebalo da uključuje redovne informacije o: disciplinskim i upravnim i krivičnim mjerama u javnoj službi i pravosuđu; različitim aspektima krivičnog gonjenja, uključujući i optužnice i presude/oslobađajuće presude, kazne po različitim vrstama krivičnih djela korupcije.

Korupcija i ekonomija

- Smanjiti na minimum i pregledati na godišnjem nivou politiku državne pomoći jer ona stvara značajan rizik od korupcije. Uvesti unaprijed strogo sprovođenje pravila Evropske Unije o državnoj pomoći, i razviti kapacitete nacionalnih nezavisnih regulatora državne pomoći za sprovođenje pravila.
- Unaprijediti sprovođenje anti-monopolističkog zakonodavstva u cilju promocije slobodnog tržišta i konkurencije. Povesti posebnu brigu i redovno ispitivati zasićenje u sektorima koji su pretjerano normirani i suočavaju se sa izdavanjem dozvola i ostalim ograničenjima, stvarajući tako rizik od tajnih sporazuma između ponuđača i političara.
- Zemlje koje to nisu učinile bi trebalo da uspostave institucionalne veze između upravljanja imovinom i odgovornosti svih javnih finansija, uključujući i preduzeća u državnom vlasništvu, kako bi se ublažio finansijski rizik i poboljšao kredibilitet vlade u upravljanju javnim finansijama. Preduzeća u državnom vlasništvu bi trebalo da ispunjavaju stroge zahtjeve korporativnog upravljanja i izvještavanja (npr. pravila Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD), u rangu sa javnim dioničkim društvima. Ova preduzeća bi trebalo da objavljuju svoje kvartalne izvještaje onlajn.
- Uvesti odgovornost i sankcije za ugovorne organe koji ne podnose izvještaje o javnim nabavkama u kontinuitetu, izvještaje o kršenju antikorupcijskih propisa, ili dostavljaju pogrešne ili nepotpune podatke.
- Definisati pravni i institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu nad ugovorima zaključenim u javno-privatnom partnerstvu.
- Unaprijediti nadzor nad nabavkama od strane velikih javnih nabavljača (državna preduzeća i komunalna društva) kako bi se povećala efikasnost i smanjile nepravilnosti.
- Usvojiti javne politike kako bi se smanjio udio tendera za javne nabavke sa samo jednim ponuđačem i unaprijedila konkurencija. Objaviti u bazi podataka u formatu koji je moguće pretraživati onlajn kompletnu dokumentaciju o predobavještenjima o javnim nabavkama, obavještenjima, ponudama, ugovorima, i priložima.
- Zemlje kandidati za članstvo u Evropsku Uniju koje to nemaju, bi trebalo da uspostave decentralizovani

sistem za implementaciju EU fondova kako bi se obezbijedio odgovarajući pravni i administrativni okvir za prenos odgovornosti za realizaciju programa koje finansira Evropska Unija. Nadzor bi trebalo da ostane centralizovan i nezavistan od organa za implementaciju.

- Uvesti koncept vrijednosti za novac u evaluaciji ugovora o javnim nabavkama.

Civilno društvo

- Jačati kapacitete organizacija civilnog društva za vršenje monitoringa i izvještavanje o korupciji i borbi protiv korupcije, uključujući i sposobnost za prikupljanje i objedinjavanje primarnih informacije o radu vladinih institucija, vještine za mjerenje stvarnog širenja korupcije i analizu podataka, institucionalnu evaluaciju i pisanje izvještaja.
- Legislativa koja tretira sukob interesa bi trebalo da obuhvati neprofitne institucije, posebno kada se finansiraju preko programa kojima upravlja vlada, kao što je nacionalni budžet, EU fondovi, itd.
- Pravila i propisi o javnom finansiranju – kako od strane centralne tako i lokalne vlasti – neprofitnih organizacija bi trebalo da budu jasni i transparentni. Samo nevladinim organizacijama koje su registrovane za javnu korist treba omogućiti da dobiju javna sredstva, i trebalo bi u skladu s time da zadovolje strožije kriterijume u oblasti izvještavanja i objavljivanja informacija o radu.
- Evropska Unija i ostali donatori bi trebalo da uzmu u obzir veći udio finansiranja za programe dobrog upravljanja koji se sprovode u saradnji između organizacija civilnog društva i javnih institucija. Ovi programi bi trebalo da imaju eksplicitne zahtjeve protiv zarobljavanja nevladinih organizacija posebnim interesima. Treba napomenuti da ostvarivanje uticaja zahtijeva dugoročnu (10 i više godina) neprekidnu posvećenost.
- Sektor civilnog društva bi trebalo da obezbijedi sopstvenu samoregulaciju. U najmanju ruku, to uključuje usvajanje kodeksa ponašanja sa standardima kojima se teži. Trebalo bi takođe pronaći više i bolje načine organizovanja interesnih koalicija.
- Nevladine organizacije bi trebalo bolje da razumiju potrebu da budu transparentne i odgovorne. To uključuje prolaženje kroz redovne revizije, objavljivanje finansijskih izvještaja, eksplicitne i transparentne procedure upravljanja, kao i mjere protiv zarobljavanja posebnim interesima.
- Zemljama Jugoistočne Evrope koje nijesu članice Evropske Unije se preporučuje da se uče od organa znanja i stručnosti sadržanog u Izvještaju EU o za borbu protiv korupcije. To će im dati vrijedan uvid u odnosu na procjenu širenja korupcije i izradu antikorupcijske politike.

Međunarodna saradnja

- Strani programi pomoći bi trebalo bolje da odražavaju nalaze međunarodne i nezavisne domaće procjene. Da bi se to moglo postići, programi pomoći treba da imaju više sluha i fleksibilnosti, kao i kraći vremenski period između izrade i isporuke.
- Međunarodna pomoć nacionalnim vladama u borbi protiv korupcije bi trebalo da predvidi jaču ulogu civilnog društva. To podrazumijeva uključivanje nevladinih organizacija kao partnera u implementaciji, kontrolora i resursnih organizacija, naročito u procjeni uticaja projekata pomoći.
- Djelotvornost pomoći bi trebalo periodično procjenjivati kroz metode procjene uticaja. Pored obezbjeđivanja mjere “vrijednost za novac” – posebno kada je uključeno i javno finansiranje – to bi omogućilo da se uspješni programi održe, a neuspješni prekinu. Imperativ je da ova procjena bude nezavisna i da koristi stručnost organizacija civilnog društva.
- Trebalo bi podsticati prekogranične programe o zajedničkim pitanjima, kao što je prekogranični kriminal. Bugarsko iskustvo u javno-privatnoj saradnji vezano za analizu povezanosti organizovanog kriminala i korupcije bi trebalo iskoristiti širom regiona.
- Pripremu i nalaze redovnih izvještaja Evropske komisije bi trebalo bolje ugraditi u lokalno kreiranje javnih politika jačim oslanjanjem na lokalno civilno društvo i poslovnu zajednicu.