

SERBIA

REZIME

Korupcija u jugoistočnoj Evropi je već toliko često i toliko dugo u vestima, u središtu javne rasprave i na dnevnom redu nacionalnih i međunarodnih institucija, da za njeno praćenje nije potrebno posebno opravdanje. Razlog tome je upravo činjenica da se korupcija pokazala kao veoma složen problem, pa su savremeni pristupi njenom razumevanju – a samim tim i njenom smanjenju – svakako opravdani. Izgledi zemalja u regionu za pristupanje EU, iako daleki, predstavljaju moguću okviru za akciju, ali je na lokalnim akterima, a posebno na civilnom društvu, da dovedu do održivog napretka u borbi protiv korupcije. *Liderstvo jugoistočne Evrope za razvoj i integritet* (SELDI) je detaljnu dijagnozu i razumevanje korupcije i “nedostataka” u upravljanju u regionu postavilo kao jedan od svojih glavnih prioriteta i kao nužni preduslov za zagovaranje **antikorupcijske politike zasnovane na znanju**. Ovaj SELDI izveštaj uklapa se u razvojni i implementacijski okvir Regionalne antikorupcijske politike i infrastrukture u nastajanju, kao što je to prikazano u SEE2020 Stubu Strategije Upravljanja koju vodi Regionalna antikorupcijska inicijativa.

Kao rezultat saradnje u okviru SELDI ovaj izveštaj je inovativan, kako metodološki tako i po pitanju samog procesa. To je rezultat primene sistema razvijenog od strane SELDI ranih 2000-ih za procenu **korupcije i borbe protiv korupcije**, prilagođen društvenom i institucionalnom okruženju Jugoistočne Evrope.¹ Pristup zasnovan na istraživanju viktimizacije koji je *Sistem za monitoring korupcije* koristio pri izradi izveštaja pruža jedinstvenu analizu zasnovanu na podacima o antikorupcijskom napretku u regionu počevši od 2001 godine. Period analize 2013 – 2014 i zaključci te analize koji su sažeti u ovom izveštaju, redak su primer u međunarodnoj praksi da se **ista pitanja i isti region ponovo analiziraju nakon nešto više od jedne decenije**. Analiza poredi nacionalno zakonodavstvo i institucionalnu praksu u brojnim oblastima kritičnim za antikorupcijske napore: regulatornom i pravnom okviru, institucionalnim preduslovima, korupciji u privredi, ulozi civilnog društva i međunarodnoj saradnji. Izveštaj prikazuje

stanovište civilnog društva i političku procenu, dok su nalazi i preporuke koji se navode u izveštaju dati uz konsultovanje nacionalnih i regionalnih javnih institucija.

Procena nacionalnih institucionalnih i pravnih aspekata koji korupciju u regionu čine mogućom nije zamišljena kao sveobuhvatan popis propisa i prakse u svim zemljama, već naglašava neka od prioritarnih pitanja od značaja za potencijalne napore iznalaženja zajedničkih izvora korupcije u Jugoistočnoj Evropi (SEE). Izveštaj pruža **model za izveštavanje o napretku u borbi protiv korupcije** od strane civilnog društva u zemljama Jugoistočne Evrope.

NAJVAŽNIJI NALAZI

Opšta ocena

Uprkos nekim značajnim dostignućima – uglavnom u vezi sa stabilizacijom demokratskih institucija, usvajanjem zakona u ključnim oblastima borbe protiv korupcije, smanjenjem sitnog podmićivanja i rastućom javnom netrpeljivošću prema korupciji – borba protiv korupcije i reforme u oblasti dobrog upravljanja nisu konsolidovane, korupcija među izabranim političarima i sudijama se po svemu sudeći povećava, a sprovođenje antikorupcijskih zakona je nasumično. Antikorupcijske politike i institucije u regionu će imati neizmerne koristi od usvajanja redovnog i preciznog, na istraživanju viktimizacije zasnovanog alata za merenje korupcije i stope napretka u dobrom upravljanju, slično specijalnom Eurobarometru za borbu protiv korupcije, UNODC-ovog nadzora korupcije i organizovanog kriminala u zemljama Jugoistočne Evrope, i *Sistema monitoringa korupcije* koji je upotrebljen u ovom izveštaju.

Rasprostranjenost korupcije u Jugoistočnoj Evropi

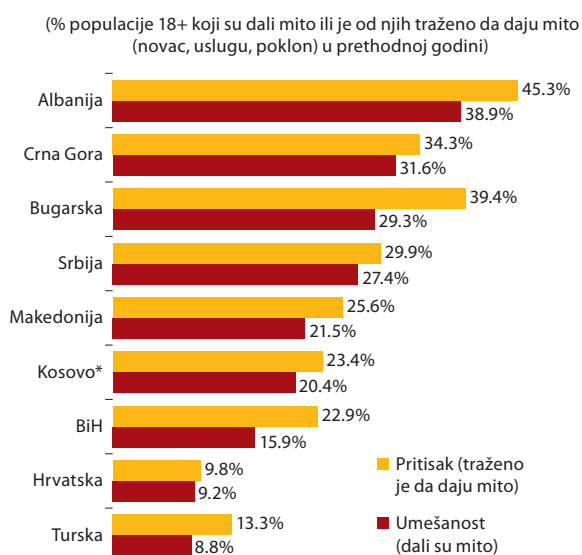
Iskustvo sa korupcijom – drugim rečima, umešanost javnih predstavnika u transakcije koruptivnog karaktera – u Jugoistočnoj Evropi je na veoma visokom nivou. Čak i u Turskoj i Hrvatskoj, gde su nivoi korupcije u administraciji najniži u regionu, oko 8-9 % stanovništva izjasnilo se da je dalo mito u poslednjih godinu dana. Takav nivo iskustva sa korupcijom znatno je iznad prosečnog nivoa registrovanog

¹ (SELDI, 2002).

istraživanjima Evrobarometra u EU.² To pokazuje da je korupcija u administraciji masovna pojava i ne može se svesti samo na pojedinačne slučajeve korumpiranih zvaničnika.

Značajne razlike između zemalja sa zajedničkim istorijskim nasleđem pokazuju da različiti putevi društvenog, ekonomskog i institucionalnog razvoja donose različite rezultate. Sve u svemu, osim za Bugarsku, promene u odnosu na prethodnu SELDI rundu CMS dijagnostike (2001 i 2002) za sve zemlje su pozitivne; napredak je međutim bio spor i neujednačen.

Koruptivni pritisak i umešanost u korupciju



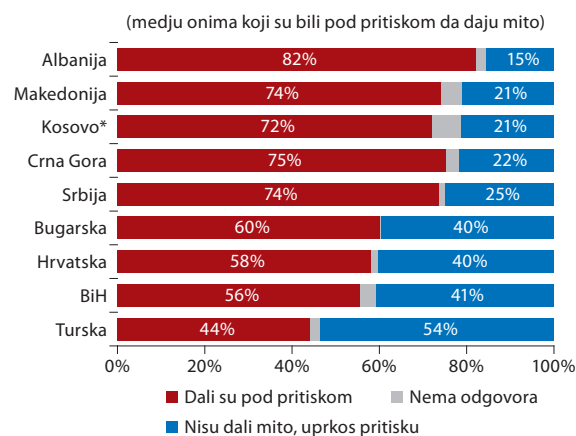
Izvor: SELDI/CSD Corruption Monitoring System, 2014.

Koruptivni pritisak od strane zvaničnika je statistički glavni faktor koji utiče na nivo umešanosti u korupciju. Većinu zemalja u kojima su i umešanost u korupciju i koruptivni pritisak visoki, takođe karakteriše niska otpornost na koruptivni pritisak (većina ispitanika od kojih je traženo da daju mito su ga i dali). Iako se otpornost na ovu vrstu pritiska ne može smatrati glavnim faktorom smanjenja korupcije, ona odražava preovlađujuće društvene stavove prema integritetu i uglavnom je rezultat napora civilnog društva i vlasti za povećanje antikoruptionske svesti. U tom pogledu uloga civilnog društva je od ključnog značaja jer je

² Indikatori za iskustvo sa korupcijom koji su korišćeni u istraživanjima Evrobarometra imaju nešto drugačiji značaj s obzirom da se odnose na direktno iskustvo sa korupcijom i slučajeve gde su ispitanici direktno svedočili slučajevima podmićivanja (TNS Opinion & Social, February 2014).

u poziciji da proceni rezultate i podstakne pritisak javnosti za promene.

Otpornost prema koruptivnom pritisku



Izvor: SELDI/CSD Corruption Monitoring System, 2014.

Antikoruptionske politike i zakonodavstvo

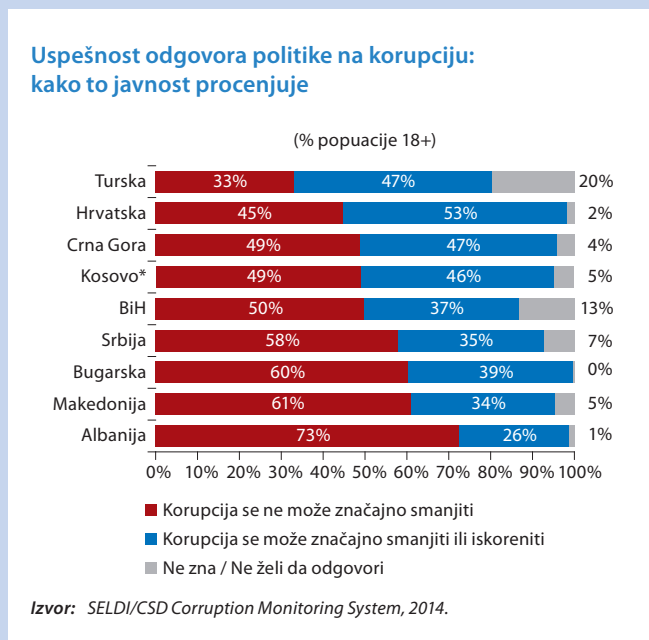
Uopšteno gledajući, SELDI zemlje su usvojile veći deo – što je najvažnije, logiku i pristup – međunarodnih antikoruptionskih standarda u svojim nacionalnim zakonodavstvima. Kvalitet zakona, međutim, i dalje predstavlja problem. Česte i nedosledne izmene zakona dovele su do složenosti procedura i zakonskih propisa, kao i kontradiktornih tumačenja od strane sudova.

Sve zemlje su usvojile neku vrstu strateškog dokumenta koji sadrži njihov opšti pristup borbi protiv korupcije. Iako postoje neke razlike među zemljama, primena ovih dokumenata je uglavnom otežana nedovoljnom količinom resursa i nedovoljnim zalaganjem viših nivoa vlasti. Dodatni problem u čitavom regionu je izrada strategije koja bi trebalo da obuhvati sve moguće aspekte korupcije. Umesto uspostavljanja prioriteta, ovi dokumenti su postali sveobuhvatni; u pogledu borbe protiv korupcije, strategija je poprimila značenje nečeg jednostavno iscrpljujućeg.

Što se tiče prioriteta politike, došlo je do dve značajne promene u pristupu borbi protiv korupcije – preusmeravanja pažnje sa sitnih koruptivnih dela (od strane saobraćajne policije ili lekara u javnom sektoru) na velika (od strane poslanika ili ministara) i kriminalizacije šireg niza zloupotreba službenog položaja. Učinak u pogledu kažnjavanja počinitelja većih koruptivnih dela, međutim i dalje ostaje u najboljem slučaju ograničen.

Ključni izazov za antikorupcijsku politiku u regionu je premošćavanje jaza na planu implementacije i držanje koraka sa promenljivim manifestacijama i oblicima korupcije, uz istovremeno očuvanje regulatorne stabilnosti i izbegavanje preopterećivanja pravosuđa zbog čestih promena.

Nalazi monitoringa koji je sproveo SELDI ističu **značaj podrške javnosti za uspeh antikorupcijskih politika**. Poverenje javnosti u vlast i efikasnost politike čine neku vrstu začaranog kruga: veći udeo ljudi koji su optimisti u pogledu postizanja uspeha u borbi protiv korupcije u korelaciji su sa nižim nivoima korupcije. I obrnuto, prevladavajuća korupcija ide ruku pod ruku sa povećanim pesimizmom u pogledu izgleda za uspeh u borbi protiv korupcije.



Institucionalna praksa i primena zakona

U zemljama Jugoistočne Evrope, nekadašnji naglasak na usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije postepeno ustupa mesto usredsređivanju na primenu zakona pod sve većim pritiskom EU i lokalnog civilnog društva.

Nedostatak koji je zajednički za sve SELDI zemlje je ugrožena nezavisnost raznih nadzornih tela i organa nadležnih za primenu zakona. Odredjeni nivo mešanja izabranih političara – poslanika ili ministara – u rad državnih službi je tipičan. Osim toga, nijedna od SELDI zemalja nema adekvatan funkcionalni mehanizam za upravljanje prigovorima u javnoj upravi. Većina je

konstituisala tela za borbu protiv korupcije od kojih se očekuje da primaju sve prigovore javnosti. Još jedan zajednički nedostatak je nepostojanje pouzdanih i javno dostupnih podataka o delovanju državnih institucija, naročito u pogledu borbe protiv korupcije. Informacije i statistički podaci se ili ne prikupljaju, ili su nedostupni javnosti, ili se tako nasumično prikupljaju da ne omogućavaju praćenje i analizu.

Jedno od ključnih pitanja vezanih za formiranje specijalizovanih nacionalnih institucija za borbu protiv korupcije u regionu je **kako objediniti preventivnu i represivnu funkciju**. Tipično, SELDI zemlje su težile da njihove **institucije za borbu protiv korupcije** obavljaju obe funkcije, iako represija čini daleko manji aspekt njihovog delovanja. Većina zadataka ovih tela odnose se na neki oblik nadzora i kontrole, obično Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, i malo je dokaza da su one imale značajnijeg uticaja na zakonodavni program vlade. Uspostavljanje i funkcionisanje ovih institucija bilo je praćeno brojnim poteškoćama:

- Koliko god da je korupcija bila visoko na dnevnom redu vlada, nije bilo moguće stvoriti instituciju natprirodnih moći koja bi na neki način mogla uticati na postojeću ravnotežu moći. Tipičan kompromis je da ove agencije budu vezane za izvršnu vlast i da im se dodeli ovlašćenje da vrše nadzor, koje je najčešće, međutim, ograničeno time što se od drugih vladinih agencija zahteva da izveštavaju o sprovođenju antikorupcijskih zadataka koji su im dodeljeni.
- Takve agencije morale su da pazе da ne dupliraju ovlašćenja koja su već poverena drugim nadzornim telima (npr. nacionalnoj revizorskoj instituciji ili organima nadležnim za sprovođenje zakona).
- Većini je omogućen ograničeni institucionalni kapacitet – budžet, osoblje – uprkos deklarisanim namerama da se postigne suprotno.

Što se tiče **zakonodavstva**, parlamenti u regionu nisu visoko rangirani po pitanju poverenja javnosti i ta nezavidna pozicija nije bez razloga. Obrasci etičkog ponašanja su retki i ne sprovode se; pravila za lobiranje su još ređa; Ttek nedavno se počelo sa uvođenjem procedure za ukidanje imuniteta u slučaju krivičnog gonjenja, mada stidljivo; gde god postoji telo za borbu protiv korupcije u parlamentu, ono obično nadgleda neki izvršni organ vlasti, umesto da se bavi korupcijom među članovima parlamenta. Značajan problem u SELDI zemljama je finansiranje političkih partija i izbornih kampanja. Većina zemalja je sprovela preporuke GRECO-a po pitanju finansiranja stranaka,

ali brojni problemi – kao što su anonimne donacije, kupovine glasova birača (ili podmićivanje), nedovoljna sposobnost da se vrši revizija finansiranja političkih partija i ograničena ovlašćenja za izricanje sankcija, itd., – i dalje postoje.

Sadašnje stanje u državnoj službi odgovara tranzicionoj prirodi zemalja Jugoistočne Evrope i nedostatku adekvatnih zakonskih i institucionalnih tradicija, kao i hronično nedovoljnom finansiranju. Uprkos nekim razlikama između zemalja, potreba da se podstakne upravljački i organizacioni razvoj javnog sektora je zajednička za većinu. Kultura “kontrolne” administracije umesto da se njenim poslovanjem upravlja putem motivacija je ono što sprečava kako poboljšanje profesionalizma tako i smanjenje korupcije. Jedan od glavnih nalaza u izveštaju je **uzajamno jačanje kompetentnosti i integriteta**. Obično, kadgod se zalaganjenekog vladinog sektora u borbi protiv korupcije dovede u pitanje, utvrde se i njegove manjkavosti u smislu institucionalnog kapaciteta. Suprotno tome, svaki napredak u smislu profesionalizma vodio je poboljšanju integriteta. Dakle, glavni izazov u regionu je kako da transparentnost i odgovornost postanu ključne karakteristike javnog sektora, uz istovremeno unapređenje njegove profesionalnosti. Vrlo često, loše upravljanje, nejasno definisani kriterijumi i neadekvatna podela vlasti i odgovornosti su ti koji ometaju reforme i podrivaju autoritet vlade.

Ulogu **organa nadležnih za sprovođenje zakona** u borbi protiv korupcije u regionu treba razumeti imajući u vidu sve širi spektar inkriminatorne prakse u vezi sa korupcijom, što dovodi do rizika od prosljeđivanja nesrazmernog broja predmeta izvršnim organima i tužilaštvu. Uloga organa za sprovođenje zakona u borbi protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi dodatno je ugrožena time što su veoma podložni korupciji, posebno od strane organizovanog kriminala. Policijske snage u većini zemalja SELDI imaju jedinice specijalizovane za borbu protiv organizovanog kriminala; od ovih jedinica se takođe očekuje da rade na borbi protiv korupcije. Sažimanje ove dve funkcije u jedno telo uglavnom se pravda povezanošću korupcije i organizovanog kriminala, ali i potrebom upotrebe specijalnih istražnih metoda u otkrivanju sofisticiranih oblika korupcije – stručnost koja je obično svojstvena odeljenjima za borbu protiv organizovanog kriminala. Te jedinice su, međutim, obično sastavni deo širih policijskih snaga ili ministarstava unutrašnjih poslova, čime su lišene institucionalne autonomije koja je neophodna specijalizovanim institucijama za borbu protiv korupcije.

Pravosuđe u borbi protiv korupcije

U zemljama Jugoistočne Evrope, snažan akcenat na obezbeđivanju nezavisnosti pravosuđa nije usaglašen sa podjednako snažnim zahtevima za odgovornost. U odsustvu adekvatnih provera i ravnoteže, autonomija pravosuđa se otrgla kontroli i pretvorila u korporatizam sa svim rizicima korupcije koje to sa sobom nosi. Prenaglašena formalna izborna nezavisnost postala je tipičan primer “leka” koji se pretvario u “bolest” – umesto da postane ravnoteža izvršnoj vlasti, autonomija je omogućila klijentelistički odnos između nosilaca pravosudnih funkcija i posebnih interesnih sfera. Danas je pravosuđe u zemljama Jugoistočne Evrope podjednako efikasno zahvaćeno korupcijom kao i ostale grane vlasti. Pošto su oslobođeni od nadzora javnosti i političkih faktora koji su doprineli takvim aranžmanima, malo je danas kontrola kojima podležu nosioci pravosudnih funkcija.

Stoga, činjenica da pravosuđe nije posebno cenjeno u javnosti nije iznenađujuća. SELDI sistem nadzora korupcije utvrdio je da nosioci pravosudnih funkcija spadaju među najkorumpiranije javne funkcionere u regionu; odsustvo transparentnosti i odgovornosti je verovatno značajan faktor koji je doprineo takvim ocenama. U svim SELDI zemljama, došlo je do primetnog **pogoršanja u proceni širenja korupcije u pravosuđu** u odnosu na 2001 godinu.

Kapacitete pravosuđa u regionu da sprovedu anti-korupcijske zakone, naročito kada je upitanju politička korupcija, podrivaju brojni problemi koji kumulativno deluju na njihov uticaj:

- Ustavna pitanja, pre svega ona koja se odnose na ponovno uspostavljanje ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa;
- Kompleksnost krivičnog gonjenja počinitelja krivičnih dela korupcije, posebno na političkom nivou;
- Nedovoljan ukupan kapacitet praćen odgovarajućim niskim nivom profesionalizma, prekomerno opterećenje poslom što dovodi do zaostajanja u predmetima, neadekvatno upravljanje predmetima, neodgovarajući prostor, itd

Važan nalaz ove runde SELDI nadzora korupcije koji je značajan za ulogu pravosuđa u borbi protiv korupcije je **nedostatak mehanizama za dobijanje povratnih informacija** koji bi omogućili javnosti i kreatorima javne politike da ocene kako integritet sudstva tako i njegovu efikasnost u primeni krivičnih antikorupcijskih zakona.

Ni u jednoj od zemalja Jugoistočne Evrope ne postoji pouzdan, sistematski i sveobuhvatni mehanizam za prikupljanje, obradu i stavljanje na uvid javnosti statističkih podataka o radu sudova i tužilaštva, a posebno o slučajevima korupcije .

Korupcija i ekonomija

U Jugoistočnoj Evropi, izuzetno značajno uplitanje vlada u privredu otvara brojne mogućnosti za potencijalni konflikt između javnih institucija i privrede; s druge strane, to stvara rizik za nastanak korupcije. Rizik je posebno visok u oblastima privatizacije, javnih nabavki, koncesija, teške industrije kao što je energetika, kao i u zdravstvu. Pored toga, preterana administrativna regulativa – uglavnom po pitanju registracije, režima izdavanja dozvola i licenci- nastavlja da stvara različite prepreke za učesnike na tržištu kao i veće troškove poslovanja, mada su neke od zemalja u regionu značajano napredovale u otklanjanju ove vrste prepreka za poslovanje. Ipak, organi nadležni za nadzor i poštovanje propisa i dalje utiču na distorziju tržišta time što se pretežno fokusiraju na kontrolu i kazne, bez odgovarajuće procene rizika i isplativosti. To se posebno odnosi na carinsku administraciju u zemljama u regionu, koja se još uvek smatra efikasnim sredstvom za pritisak na preduzeća. Takva situacija ili navodi preduzetnike da predju u sivu zonu poslovanja ili ih primorava da pribegnu podmićivanju. To zatim opravdava uvođenje dodatne regulacije i povećava administrativnih barijere.

Raznovrsnost okolnosti koje pogoduju nastanku korupcije u interakciji privrede i javnih funkcionera ukazuje na teškoće sa kojima se suočava politika borbe protiv korupcije, s obzirom da je potrebno uzeti mnoštvo faktora u razmatranje. Kada je inicirana od strane privrede, koruptivna praksa može se podeliti u dve glavne grupe – izbegavanje dodatnih troškova i nepravedno sticanje prednosti. U prvoj grupi je podmićivane uslovljeno lošom ili preteranom regulacijom, nekompetentnošću pojedinaca ili institucija, itd; u drugu spadaju razne vrste prevara – utaja poreza, PDV prevara, krijumčarenje, neusklađenost sa standardima zdravlja i bezbednosti, itd.

U zemljama Jugoistočne Evrope, javne nabavke su jedan od glavnih kanala preko kojih korupcija utiče na ekonomiju. Rizik od nastanka korupcije u ovoj oblasti je povezan sa brojnim nedostacima: nedovoljno transparentnim procedurama, velikim udelom nekonkurentnih procedura, slabim nadzorom

i neefikasnom sudskom revizijom (s obzirom na postojanje korupcije u pravosuđu), itd. Iako je pre više od jedne decenije SELDI studija utvrdila da su zemlje u okruženju nedavno ostvarile napredak u jačanju pravnog okvira za ovaj proces i njegovom usklađivanju sa pravnim tekovinama EU, javne nabavke su i dalje među najslabijim oblastima javne uprave. Realna situacija se nije mnogo promenila s obzirom da korumpirani političari i dobro povezana preduzeća i dalje uspešno zaobilaze dobro osmišljena pravila. Usitnjenost institucija ne dozvoljavaja efektivnu primenu pravila u oblasti javnih nabavki.

Civilno društvo u borbi protiv korupcije

Nevladine organizacije u Jugoistočnoj Evropi su među najvažnijim pokretačkim snagama u borbi protiv korupcije. One su, međutim, i dalje veoma daleko od mogućnosti efikasne artikulacije zahteva javnosti u efikasno zagovaranje politike, i od suprodstavljanja korupciji zbog mnogih nedostataka. Njihov doprinos u velikoj meri zavisi od sposobnosti da istovremeno nadziru rad vlasti i uključe vlast u antikoruptionske reforme. Ipak, neki formalni mehanizam za angažovanje organizacija civilnog društva od strane nacionalnih vlada u regionu ne postoje, kao ni administrativni kapacitet i jasna vizija i razumevanje potencijala organizacija civilnog društva u oblasti borbe protiv korupcije. Preveliko oslanjanje na međunarodno, uključujući i Evropsko finansiranje, kao i nedostatak nacionalnih politika za negovanje živog građanskog sektora u Jugoistočnoj Evropi, dovodi u pitanje održivost uticaja lokalnih predvodnika u borbi protiv korupcije.

Iako su nevladine organizacije u oblasti koju obuhvata SELDI uspele da uspostave neka međunarodna javno – privatna partnerstva, ona se nisu transformisala i u efikasna partnerstva sa nacionalnim javnim institucijama. Ključ za uspešno partnerstvo je sposobnost uspostavljanja različitih odnosa sa državnim institucijama, kako komplementarnih tako suprotstavljenih. Jedan od načina da se, primera radi, pomiri saradnja i nadzorna funkcija organizacija civilnog društva, je da se poboljša profesionalizam u praćenju korupcije i antikoruptionske politike od strane nevladinih organizacija.

Efikasnost nevladinih organizacija u rešavanju pitanja dobrog javnog upravljanja u zemljama SELDI zavisi u velikoj meri od njihove sposobnosti da dobro upravljaju sopstvenim radom. Rizik da nevladine organizacije

potpadnu pod uticaj posebnih interesnih grupa i korumpiranih javnih službenika ili izabranih političara proizlazi iz mogućnosti da se iskoristi ranjivost neprofitnog sektora u regionu:

- nepostojanje obaveznih procedura za transparentnost;
- nedelotvorna kontrola usaglašenosti sa finansijskim propisima;
- nepostojanje kulture revizije;
- nizak nivo samoregulacije i koordinacije napora.

Borba protiv mogućnosti pojave korupcije u organizacijama civilnog društva treba da bude na vrhu dnevnog reda reformi u regionu, kao deo nacionalnih antikorupcijskih napora u Jugoistočnoj Evropi.

Medjunarodna saradnja

Medjunarodne institucije i strane zemlje partneri odigrale su značajnu ulogu u razvoju borbe protiv korupcije na prostoru Jugoistočne Evrope. S obzirom na snažan uticaj stranaka na domaću politiku, medjunarodne obaveze potpomažu usvajanje politika reformi koje bi inače mogle biti odbačene od strane domaćih političara. Izveštaji o napretku Evropske Komisije, finansiranje reformi od strane EU i *twinning* projekti predstavljaju ključne medjunarodne uticaje na nacionalne antikorupcijske programe većine zemalja Jugoistočne Evrope. Iako borba protiv korupcije čini jedan od glavnih elemenata Izveštaja o napretku Evropske Komisije, na lokalnom nivou ti izveštaji se različito prihvataju – zemlje sa izglednijom perspektivom priključenja detaljno i sa mnogo više pažnje razmatraju nalaze koji su u njima sadržani, dok se na primer u Turskoj tim izveštajima poklanja manje pažnje.

Medjunarodno uplitanje, međutim, sa sobom nosi i rizik od nerealnog očekivanja brzih rešenja, što bi sa svoje strane moglo podstaći usvajanje površnih i *ad hoc* mera. Uslovljavanje i većina podsticaja utiču prevashodno na izvršne organe vlasti, dok pravosudje, parlamenti i druge zainteresovane javne i private institucije nisu dovoljno uključene. Održivost medjunarodnog angažovanja potpomognuto je širenjem spektra lokalnih aktera uz uključivanje civilnog društva, medija, profesionalnih udruženja, sindikata itd. To umnožavanje domaćih sagovornika medjunarodnih partnera imalo je za posledicu osnaživanje reformskih političara ili političkih grupa, ali takodje i raznih aktera iz nevladinog sektora. I podstaklo je javnu tražnju za reformama. Dalji nastavak

i jačanje takvog angažovanja bili bi od presudnog značaja za uticaj koji Evropska Unija ima u regionu. Da bi se to dogodilo, nije dovoljna samo veza između vlade i Brisela. Uključivanje reformski orijentisanih političara i partija od strane medjunarodnih partnera treba da podrži – i verifikuje – civilno društvo kroz neki vid trilateralne saradnje.

KLJUČNE PREPORUKE

Iskustva zemalja SELDI u borbi protiv korupcije od 2001. godine do danas pokazuju da hvatanje u koštac sa izazovom korupcije u regionu zahteva neprekidno ulaganje napora na više frontova, kao i dugoročno uključivanje svih lokalnih i medjunarodnih aktera. Ovaj izveštaj sadrži nekoliko preporuka za postizanje daljeg napretka u suzbijanju korupcije. Među njima, tri ključne oblasti treba da budu prioritetne za zemlje regiona i za Evropu da bi se mogao ostvariti suštinski napredak u srednjeročnom period:

Efikasno sudsko gonjenje korumpiranih visoko pozicioniranih političara i rukovodilaca na čelu javnih službi je jedini način da se odmah pošalje snažna poruka da se korupcija neće tolerisati. Privodjenje korumpiranih političara pravdi pokazalo se veoma efikasnim za jačanje antikorupcijskih mera, na primer, u Hrvatskoj i Sloveniji. Uspeh u tom smislu bi takodje zahtevao medjunarodnu podršku, uključujući i angažovanje policijskih snaga zemalja članica EU.

Potrebno je uvesti jedan **nezavisni mehanizam za praćenje i kontrolu korupcije i borbe protiv korupcije** na nacionalnom i regionalnom nivou kako bi se obezbedilo prikupljanje i analiza obilja podataka i integrisalo dijagnostifikovanje korupcije sa evaluacijom antikorupcijske politike. Taj mehanizam bi trebalo sprovoditi kroz nacionalne i/ili regionalne organizacije i mreže civilnog društva i on bi morao biti nezavistan od direktnog finansiranja sredstvima nacionalnih vlada. Takodje, trebalo bi da doprinese otvaranju administrativnih podataka i olakša javni pristup informacijama. Podaci koji omogućavaju uvid u javne nabavke i koncesije, primenu propisa za spečavanje sukoba interesa, državnu pomoć, budžetske transfere, godišnje izveštaje agencija za nadzor i sprovođenje zakona, itd. moraju biti dostupni javnosti u vidu baza podataka, kako bi se omogućila analiza velike količine podataka i primena odgovarajućih alata za monitoring.

Kritičnim sektorima sa visokim stepenom rizika od korupcije na državnom nivou, kao što je sektor energetike, trebalo bi se baviti prioritarno. Ostale prioritarnere mere uključuju:

- jačanje konkurencije u javnim nabavkama
- bolje korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu
- transparentno upravljanje velikim investicionim projektima
- jačanje odgovornosti i nezavisnosti regulatornih tela u oblasti energetike

Medjunarodni partneri, a pre svega Evropska Komisija, trebalo bi da neposredno angažuju organizacije civilnog društva u regionu. To je od suštinske važnosti iz više razloga: a) da bi reforme koje podržava medjunarodna zajednica bile održive, potrebno je da budu šire prihvaćene u javnosti, a organizacije civilnog društva su neophodne da bi se to ostvarilo; b) uključivanje organizacija civilnog društva je garancija da odgovornost vlada prema donatorima i medjunarodnim organizacijama neće imati prevlast nad odgovornošću prema lokalnim biračima; c) efikasnost medjunarodne pomoći bi bila veća ako bi se mogle koristiti monitoring i analitičke veštine, kao i sposobnost zagovaranja interesa od strane organizacija civilnog društva; d) direktno angažovanje bi imalo i dodatnu prednost jer bi sprečilo da civilno društvo postane plin klijentelističkih mreža nereformisanih i često korumpiranih javnih uprava.

KONKRETNE PREPORUKE

Politike i zakonodavstvo

- Definisati nacionalne napore za borbu protiv korupcije kao politiku vezanu za merljive rezultate i ciljeve a ne samo kao mere ili zakonske propise. To podrazumeva postavljanje konkretnih ciljeva koje treba ostvariti i izbor odgovarajućih metoda za intervenisanje. Ti ciljevi treba da budu kvantifikovani i izvodljivi.
- Dati prioritet određenim sektorima, tipovima korupcije i metodama intervencije, i isprobati različite pristupe pre nego što se krene sa primenom usvojenih mera. Korupcija je širok pojam, povezan sa različitim i promenljivim tipovima prestupa koje je nemoguće istovremeno rešavati na efikasan način.
- Politike treba da budu promišljene. Mada su u nacionalnim antikorupcijskim strategijama učinjeni izvesni napori u smislu procene prethodno ostvarenih rezultata, nijedna od SELDI zemalja nema održiv mehanizam za evaluaciju antikorupcijske politike. To, u najmanjem slučaju, zahteva: a) redovne i pouzdane statističke podatke o antikorupcijskim naporima (istrage, sudsko gonjenje, administrativne mere, itd.); b) redovni monitoring i analizu raširenosti i oblika korupcije u raznim delovima javnog sektora. Monitoring treba da bude nezavisan i/ili da se obavlja van zemlje, da uključuje civilno društvo i da sadrži osnovne komponente neadministrativnih sistema za praćenje i kontrolu korupcije, kao što su SELDI-CMS.

Institucije za borbu protiv korupcije i sprovođenje zakona

- Uvesti povratni mehanizam za sprovođenje antikorupcijskih politika. Taj mehanizam se može zasnovati na novim inovativnim instrumentima koji su poslednjih godina postali dostupniji, kao što je *Integrated Anticorruption Enforcement Monitoring Toolkit* koji je razvio Centar za proučavanje demokratije pri Univerzitetu u Trentu. On omogućava nadležnima za usvajanje politike da procene rizike od korupcije u datoj državnoj instituciji, kao i efekte antikorupcijske politike i tako identifikuju najefikasnija rešenja.
- Institucionalni kapacitet relevantnih državnih organa – naročito specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije i nadzornih tela, kao što su nacionalne revizorske institucije – uključujući njihove budžete, objekte i osoblje kojima raspolažu, treba uskladiti sa širokim nadležnostima koje su tim institucijama poverene. Alternativno, trebalo bi predvideti uže godišnje ili srednjeročne programe sa utvrđivanjem prioritarnih intervencija.
- Nacionalne revizorske institucije bi takodje trebalo da imaju snažnija institucionalna ovlašćenja, uključujući i pravo da nameću oštrije sankcije. Kako organe koji su predmet revizije tako i parlamente trebalo bi obavezati da postupaju na osnovu izveštaja tih institucija. Nacionalne revizorske institucije bi takodje morale obavezno da vrše reviziju upravljanja fiovima Evropske Unije kada je administrativno upravljanje tim sredstvima povereno nacionalnim organima. Pošto je rad na reviziji učinka još uvek u početnoj fazi, revizorske institucije bi trebalo da razvijaju svoje kapacitete kako bi mogle obavljati veći broj takvih revizija.
- Potrebno je preduzeti dodatne mere kako bi se obezbedilo da se zapošljavanje u državnim službama

vrši na osnovu zasluga a ne da zavisi od članstva u političkim partijama.

- Rad na suzbijanju korupcije treba ravnomernije rasporediti tako da uključuje više državnih organa. Propisivanje šireg spektra krivičnih dela treba da bude uravnoteženo sa jačanjem kapaciteta svih državnih organa da se administrativnim sredstvima bore sa korupcijom u svojim redovima, umesto da samo "prenose" odgovornost na policiju i tužilaštvo. Organi javne uprave treba da deluju kao branioци pravosudnog sistema tako što će sami rešavati onoliko broj slučajeva korupcije koliko im to njihova administrativna moć dopušta. U najmanjem slučaju, to podrazumeva stvaranje efikasnih mehanizama za upravljanje pritužbama.
- Oduzimanje nezakonito stečene imovine zbog koruptivnih dela je sredstvo za borbu protiv korupcije čiju primenu treba proširiti. Mada treba postupati sa posebnom pažnjom kako bi se poštovala prava okrivljenih, koja treba da budu usklađena sa zaštitom javnog interesa – naročito u sredinama sa često korumpiranim javnom upravom – oduzimanje nezakonitostečenog bogatstva na osnovu osudjujućih presuda predstavlja važno sredstvo za odvracanje od takvog ponašanja, koje se u Jugoistočnoj Evropi još uvek nedovoljno koristi.

Pravosuđe

- Zemlje u kojima većina autonominih pravosudnih tela nije izabrana od strane nosilaca pravosudnih funkcija trebalo bi da usvoje reforme koje bi povećale njihovu glasačku moć. Zemlje koje to do sada nisu učinile, svakako bi trebalo da usvoje princip "jedan sudija – jedan glas".
- Osigurati da sudijska izborna kvota bude što reprezentativnija uključivanjem sudija iz prvostepenih sudova. Pažljivo preispitati, i ako je potrebno, ponovo razmotriti kompatibilnost položaja predsednika suda sa članstvom u samoupravnim sudskim telima.
- U zemljama gde i tužilaštvom i sudstvom upravlja isto telo, trebalo bi to razdvojiti uvođenjem dva posebna saveta – za tužioce i za sudije – u okviru tog tela. Tužiocima i sudijama, bi dakle bili birani samo u ove savete.
- Ukinuti ili smanjiti na minimum ulogu vladinih ministara (posebno ministra pravde) u pravosudnim samoupravnim organima, naročito u pogledu odlučivanja o disciplinskim postupcima.
- Nosiocima pravosudnih funkcija trebalo bi da budu prvi u postupku provere prijavljene imovine.
- Nezavisnost i kapacitet pravosudnih inspekcija treba

ojačati kako bi im se dozvolile učestalije kontrole.

- Uvesti mehanizme povratnih informacija u sprovođenju antikorupcijskih politika kada su u pitanju nosioci pravosudnih funkcija. Ovi mehanizmi su suštinski manjkavi ili praktično nepostojeći u svim SELDI zemljama; njihovo odsustvo otežava represivni aspekt antikorupcijskih politika i čini dalje optuživanje za korupciju beskorisnim. Verovatno najbolja praksa koju je moguće usvojiti – iako i dalje nedovoljno razvijena – jeste Kosovska platforma za statistiku borbe protiv korupcije, koju je osmislilo nevladin sektor. Takav mehanizam bi trebalo da sadrži redovne podatke o: disciplinskim i administrativnim i krivičnim merama u javnim službama i pravosuđu; različitim aspektima krivičnog gonjenja, uključujući optužnice i osuđujuće/ oslobađajuće presude i izrečene kazne za različite vrste koruptivnih krivičnih dela.

Korupcija i ekonomija

- Smanjiti na minimum i na godišnjem nivou preispitivati politike državne pomoći, jer su one značajan izvor rizika za nastanak korupcije. Unapred uvesti striktno sprovođenje pravila EU o državnoj pomoći, i razviti kapacitete nacionalnih nezavisnih regulatora državne pomoći za primenu tih pravila.
- Poboljšati sprovođenje antimonopolskog zakonodavstva u cilju promovisanja slobodnog preduzetništva i konkurencije. Posebno voditi računa i vršiti redovan pregled koncentracije u sektorima koji su u velikoj meri regulisani i suočavaju se sa licenciranjem i drugim ograničenjima, stvarajući tako rizik od dosluha između većih konkurenata i političara.
- Zemlje koje to nisu već učinile treba da uspostave institucionalnu povezanost između upravljanja imovinom i obavezama svih javnih finansija, uključujući i preduzeća u državnom vlasništvu, u cilju ublažavanja potencijalnih finansijskih rizika i povećanja kredibiliteta Vlade u upravljanju javnim finansijama. Preduzeća u državnom vlasništvu treba da ispune stroge zahteve u pogledu korporativnog upravljanja i izveštavanja (npr. pravila OECD), na isti način kao kompanije koje posluju na tržištu. Ova preduzeća bi trebalo da objavljuju kvartalne izveštaje o poslovanju na svojim internet sajtovima.
- Uvesti odgovornost i sankcije za ugovorne strane/naručioce koji ne podnose redovne izveštaje o javnim nabavkama, izveštaje o kršenju antikorupcijskih propisa ili koji dostave netačne ili nepotpune podatke.
- Definisati pravni i institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu ugovora zaključenih u okviru

javno-privatnog partnerstva.

- Poboľšati nadzor nabavki od strane velikih javnih nabavljača (državnih i komunalnih preduzeća) kako bi se povećala efikasnost i smanjile neregularnosti
- Usvojiti politike koje će imati za cilj da smanje udeo javnih nabavki sa samo jednim ponuđačem i poboljšaju konkurentnost. Objaviti u formatu onlajn baze za pretraživanje podataka kompletnu dokumentaciju o najavama, obavještenjima, ponudama, ugovorima, i bilo kojoj dodatnoj dokumentaciji o javnim nabavkama.
- Zemlje kandidati za priključivanje EU trebalo bi, ukoliko to već nije slučaj, da uspostave decentralizovane sisteme upravljanja fondovima EU i da obezbede odgovarajući pravni i administrativni okvir za prenos odgovornosti za implementaciju programa koje finansira EU. Nadzor treba da ostane centralizovan i nezavistan od tela zaduženih za implementaciju.
- Uvesti koncept *odgovarajuće vrednosti za dati novac* u proces evaluacije ponuda za javne nabavke.

Civilno društvo

- Unaprediti kapacitete organizacija civilnog društva za praćenje i izveštavanje o korupciji i borbi protiv korupcije, uključujući i sposobnost prikupljanja i sređivanja primarnih informacija o radu državnih institucija, veštinu merenja stvarnog širenja korupcije i analize podataka, institucionalnu procenu i pisanje izveštaja.
- Zakon o sukobu interesa trebalo bi da uključuje i neprofitne institucije, posebno one koje se finansiraju preko programa kojima upravlja Vlada, kao što su nacionalni budžet, fondovi EU, itd.
- Pravila i propisi za javno finansiranje neprofitnih organizacija – kako od strane centralne tako i od strane lokalnih vlasti – treba da budu jasni i transparentni. Samo nevladinim organizacijama registrovanim za obavljanje delatnosti u javnom interesu treba da bude omogućeno da primaju javna sredstva, i one bi stoga trebalo da zadovolje znatno strožije zahteve izveštavanja i obelodanjivanja podataka.
- Evropska Unija i druge donatorske agencije/institucije trebalo bi da razmotre odvajanje većeg dela sredstava za programe dobrog upravljanja koji se realizuju u saradnji između organizacija civilnog društva i javnih institucija. Ovi programi treba da imaju eksplicitne zahteve kojima se osigurava nezavisnost delovanja organizacija civilnog društva. Treba napomenuti da je postizanje rezultata zahteva dugoročnu posvećenost (10 godina i više).
- Sektor civilnog društva trebalo bi da obezbedi sopstveni sistem samoregulacije. U najmanju ruku, to podrazumeva usvajanje kodeksa ponašanja sa standardima za buduće delovanje. Takođe bi trebalo da pronađu više i bolje načine organizovanja interesnih koalicija.
- Neophodno je bolje razumevanje nevladinih organizacija za potrebe transparentnosti rada i odgovornosti. Ovo uključuje redovno sprovođenje revizije, objavljivanje finansijskih izveštaja, jasne i transparentne procedure korporativnog upravljanja, kao i mere protiv mogućnosti potpadanja pod tuđe interese.
- Zemaljama jugoistočne Evrope koje nisu članice EU savetuje se da uče iz celine objedinjenih znanja i stručnosti sadržanih u izveštaju EU za borbu protiv korupcije. To im može pružiti dragoceni uvid u procenu širenja korupcije i kreiranja politika za borbu protiv korupcije.

Međunarodna saradnja

- Programi inostrane pomoći bi trebalo bolje da odražavaju nalaze međunarodnih i domaćih nezavisnih procena. Da bi se to postiglo, programi pomoći bi morali da pružaju više odgovora i budu fleksibilniji, uključujući kraći vremenski period između kreiranja i realizacije.
- Međunarodna pomoć nacionalnim Vladama u borbi protiv korupcije trebalo bi da predvidi snažniju ulogu civilnog društva. To podrazumeva učešće nevladinih organizacija kao partnera u implementaciji, kao nadzornih tela i resursnih organizacija, posebno u proceni uticaja projekata pomoći.
- Efektivnost pomoći trebalo bi periodično ocenjivati putem metode procene uticaja. Pored obezbeđivanja najveće vrednosti za dati novac – posebno kada je uključeno javno finansiranje – to bi omogućilo i održivost uspešnih programa i okončanje neuspešnih. Imperativ je da ova procena bude nezavisna i da koristi stručnost organizacija civilnog društva.
- Pomoć bi trebalo da podstakne međudržavne programe o zajedničkim pitanjima, kao što je prekogranični kriminal. Bugarsko iskustvo u javno-privatnoj saradnji u analizi veza između organizovanog kriminala i korupcije treba da se koristi u celom regionu.
- Priprema i nalazi iz redovnih izveštaja Evropske komisije trebalo bi da budu bolje iskorišćeni za donošenje odluka na lokalnom nivou uključujući u većoj meri lokalne organizacije civilnog društva i poslovnu zajednicu.