



SERBIA

ZAKLJUČAK

U posljednje dve decenije zemlje Zapadnog Balkana pretrpele su značajne političke, socijalne i ekonomske transformacije. Ipak, i dalje ostaje niz nerešenih izazova, od kojih je kritičan integritet javne uprave. Pitanja vladavine prava uopšte a posebno borbe protiv korupcije sada su u srcu najvažnijeg političkog projekta Zapadnog Balkana - njegove integracije sa najistaknutijom evropskom organizacijom, Evropskom unijom. SELDI je na specifičan i delotvoran način dao doprinos borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu, uz nastojanje da premosti nadzor, analizu i preporuke politike. *Regionalni izveštaj o borbi protiv korupcije za 2020. godinu* razmatra zakonodavni okvir i razvoj prakse državnih institucija - izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Procena regulatornih i institucionalnih faktora koji omogućavaju korupciju u regionu nije zamišljena kao sveobuhvatan popis, već naglašava neka od prioritarnih pitanja relevantnih za potencijalne napore na suzbijanju zajedničkih izvora korupcije. Izveštaj pruža model za izveštavanje civilnog društva o napretku u borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu.

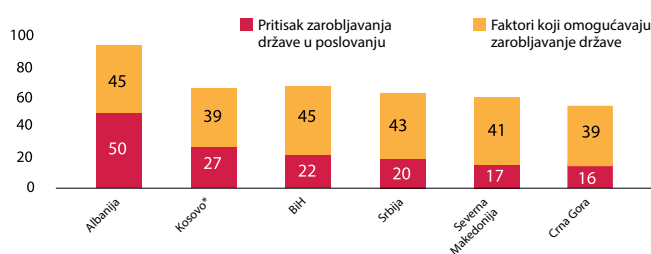
Dinamika korupcije

SELDI instrumenti za praćenje pružaju podatke o promenama u stvarnom širenju dve vrste korupcije - administrativne korupcije (primanje mita), koja pogađa pojedince i preduzeća, i zarobljavanje države (velika korupcija) koja utiče na funkcionisanje demokratskih institucija i odluke vlade. Što se tiče ovog poslednjeg, primena *SELDI instrumenata za dijagnostičku procenu zarobljavanja države (SCAD)* na Zapadnom Balkanu otkrila je da postoje značajni rizici zarobljavanja države. **Pritisak zarobljavanja države** u regionu i dalje **ostaje na visokom nivou**. Rezultati pokazuju da nijedna zemlja nije blizu potpunog zarobljavanja države, ali postoji kritično povećanje rizika u funkcionisanju demokratskih i ekonomskih kontrola i kočnica.

Nalazi SCAD-a ukazuju na prisustvo jakih **faktora sredine koji omogućavaju korupciju**, kao što su neefikasne javne organizacije kojima nedostaje integritet, nepristrasnost i robusni protokoli za borbu protiv korupcije. Takođe pokazuje stvarne simptome **pritiska zarobljavanja države u poslovanju**, tj. monopolizac-

iju koja se dešava na nacionalnom, sektorskom ili institucionalnom nivou. Pritisak monopolizacije najveći je u Albaniji i na Kosovu.¹ Znatno nivo takođe je zabeležen u BiH, Srbiji, Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori. SCAD pokazuje simptome takvog razvoja događaja u ključnim ekonomskim sektorima. Jedan od ovih sektora je energetika, zbog visokog nivoa koncentracije, nedostatka transparentnosti i neefikasne strukture korporativnog upravljanja državnim preduzećima i nedostatka odgovarajućeg regulatornog nadzora.

Nivoi pritiska zarobljavanja države u regionu su visoki*



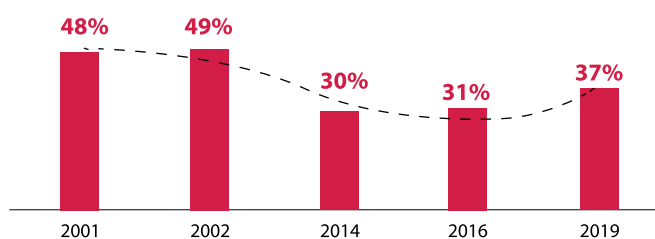
* Pritisak zarobljavanja države u poslovanju usredsređen je na pritisak monopolizacije na nacionalnom, sektorskom ili institucionalnom nivou. Faktori koji omogućavaju zarobljavanje države uključuju institucionalne i faktore sredine na nacionalnom nivou.

Izvor: SELDI SCAD, 2020.

Stepen do kog javnost toleriše korupciju važan je pokazatelj napretka u integritetu javnih funkcija. SELDI sistem za praćenje korupcije (CMS), koji meri sitnije oblike korupcije (podmićivanje), pokazuje da je prihvatljivost korupcije i dalje relativno visoka na Zapadnom Balkanu. Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija i Kosovo pokazuju veću prijemчивost od ostalih. To takođe odgovara određenim nivoima korupcijskog pritiska - velika većina (82%) ljudi u regionu koji smatraju da je korupcija u principu prihvatljiva očekuje da će se od njih tražiti mito. Još važnije, više od polovine (62%) onih koji ne prihvataju korupciju kao normu i dalje misli da će verovatno postati žrtve korupcijskog pritiska.

¹ Oznaka "Kosovo" ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244/1999 i mišljenjem ICJ-a o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Korupcijski pritisak: nakon opipljivog pada sredinom 2010. godine ponovo je u porastu



Izvor: SELDI sistem za praćenje korupcije, 2019.

Nalazi CMS-a pokazuju da se u poređenju sa 2016. godinom korupcijski pritisak u 2019. godini povećao u četiri od šest zemalja Zapadnog Balkana: Bosni i Hercegovini, zatim Crnoj Gori, na Kosovu i u Srbiji. Samo su Albanija i Severna Makedonija imale marginalni pad korupcijskog pritiska. Ovi rezultati pokazuju da zemlje koje su pod većim političkim pritiskom EU i imaju jasan kratkoročni cilj na horizontu pristupanja EU imaju bolji učinak.

Zakon o borbi protiv korupcije

U nizu pravnih instrumenata za borbu protiv korupcije, zemlje Zapadnog Balkana postigle su najveći napredak u razvoju svog statutarog prava, uključujući u oblastima kao što su sprečavanje sukoba interesa, zaštita uzbunjivača i zahtevi za prijavljivanje imovine javnih zvaničnika. Sve u svemu, oni su **usvojili međunarodne antikorupcijske standarde** u svojim nacionalnim zakonodavstvima, uključujući odredbe o većem broju obaveznih krivičnih dela korupcije prema Konvenciji Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (UNCAC), kao i o nekim neobaveznim.

Regulatorni aktivizam na Zapadnom Balkanu nije rezultat mehanizma povratnih informacija za efikasnost politika, već pre odgovor na **sve veće zahteve za integritetom** u upravljanju od strane domaće javnosti i međunarodnih partnera. Zadatak nacionalnih vlada je da drže korak sa promenljivim manifestacijama i oblicima korupcije, uz istovremeno održavanje regulatorne stabilnosti i izbegavanje da se pravosuđe preplavi brzim promenama važećih zakona.

Primer toga su **javne nabavke**. Tokom poslednje tri godine, zakoni o javnim nabavkama često su revidirani, što ukazuje na to da politike pokušavaju da prate razne zloupotrebe. Na Zapadnom Balkanu javne nabavke su područje povećanog rizika od korupcije, jer se koriste ne samo za nabavku javnih dobara i usluga, već često i za prebacivanje javnih sredstava u privatne džepove. SELDI procena javnih nabavki u zemljama Zapadnog Balkana otkriva da na njih posebno negativno utiču faktori kao što su: tenderi često dizajnirani da favorizuju određene ponuđače, loš nadzor nad

poštovanjem i sprovođenjem uslova ugovora, prekomerna upotreba pregovaračkih postupaka, veliki broj tendera sa samo jedan ponuđačem itd.

Specijalizovane institucije za borbu protiv korupcije

Osnivanje izvršnih institucija sa ekskluzivnim antikorupcijskim nadležnostima u državnom okruženju zemalja Zapadnog Balkana suočilo se sa dilemom: **pre-malo moći bi ih učinilo beskorisnim**, što bi dodatno povećalo nepoverenje javnosti u vladu; **previše njih i rizikuju da postanu oruđe** za lične političke ciljeve. Zemlje na Zapadnom Balkanu pokušavale su da reše ovu dilemu na različite načine. Na Kosovu postoji samo Kancelarija za dobro upravljanje koju čine osam zaposlenih u okviru Kancelarije kosovskog premijera, koja nadgleda izradu i sprovođenje strateških dokumenata protiv korupcije. U Albaniji, takođe u nadležnosti premijera, postoji nacionalni koordinator za borbu protiv korupcije. U Srbiji je aranžman složeniji: Agencija za borbu protiv korupcije ima prilično široku nadležnost (nadgledanje i kreiranje politike, rešavanje sukoba interesa, pokretanje promena i usvajanje propisa u oblasti borbe protiv korupcije, koordinacija ostalih tela za borbu protiv korupcije itd.). Crnogorska Agencija za prevenciju korupcije ima slična široka ovlašćenja - sprovođenje mera za sprečavanje sukoba interesa, prikupljanje i proveru izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera, prijem i postupanje po izveštajima uzbunjivača, itd. Zbog složene strukture u BiH postoji 14 tela za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti i sva su osnovana formalnom odlukom vlada ili parlamenata i imaju svoje jurisdikcije.

Integritet državne službe

Reforme čiji je cilj jačanje integriteta javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana, vođene uglavnom Evropskom unijom i obećanjima o pristupanju EU, dovele su do toga da su u **svim zemljama usvojeni zakoni o državnoj službi**. Postoje različiti mehanizmi za sprečavanje i borbu protiv korupcije među državnim službenicima. Na primer, u BiH su ta pitanja regulisana brojnim i autonomnim zakonima za svaki od navedenih nivoa vlasti. Sa druge strane, na Kosovu ne postoje posebne odredbe o borbi protiv korupcije u zakonu o državnim službenicima, već samo u Kodeksu ponašanja državnih službenika i Zakonu o borbi protiv korupcije. Međutim, primena ovih mehanizama i politika represije i dalje su prilično slabe i bez opipljivih efekata, što stvara plodno tlo da neetično ponašanje postane prihvatljivo. U svim zemljama Zapadnog Balkana stariji državni službenici, a naročito neke posebne kategorije državnih službenika zaposlenih u sek-

torima visokog rizika od korupcije (policija, poreska uprava, carina, itd.), dužni su da imovinu i prihode prijave nadležnim institucijama. Međutim, institucije zadužene za kontrolu imovine i prihoda uglavnom su usredsređene na izabrane funkcionere, a ne na državne službenike. U skoro svim zemljama postoji problem sa otkazima koje poništavaju sudovi, što ukazuje na nedostatke u sprovođenju opravdanog degradiranja ili otpuštanja državnih službenika.

Sprovođenje antikorupcijskih mera: pravosuđe

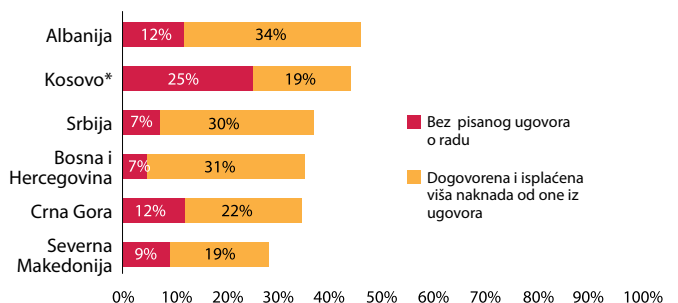
Iako se pravosudne reforme sprovode u toku više od jedne decenije u svim zemljama Zapadnog Balkana, **one nisu dovele do značajnog napretka**. Suština ovih reformi bila je ograničena na poboljšanje zakonodavnog okvira i drugih tehničkih pitanja, praćena lošim sprovođenjem i učinkom, posebno u pogledu efikasnih krivičnih gonjenja i osuđujućih presuda - **pravosnažne osuđujuće presude javnih službenika** uglavnom se iskazuju **jednocifrenim brojem**. Ovo se posebno odnosi na slučajeve korupcije višeg nivoa, iako su izuzeci počeli da se pojavljuju. Podjelu vlasti i stvaranje nezavisnog sudstva sputavaju **politizacija sudstva, neprimereni uticaji i korupcija** - zakonodavna i izvršna vlast i dalje snažno utiču na izborni proces u pravosuđu i raspodelu budžeta. Sva ova pitanja predstavljaju velike prepreke na putu pristupanja zemalja Zapadnog Balkana EU. Glavni nedostaci u upravljanju i funkcionisanju pravosuđa uključuju:

- uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na izbor i unapređenje sudija i tužilaca;
- organi koji upravljaju pravosuđem i tužilaštvom nisu na odgovarajući način odvojeni;
- sprovođenje disciplinske odgovornosti i etičkih kodeksa za sudije i tužioce i dalje je vrlo ograničeno;
- državnim tužilaštvima nedostaju resursi, posebno stručnost u finansijskoj forenzici;
- upravljačke strukture su nejasne i kompetencije se često preklapaju.

Borba protiv korupcije u privredi: siva ekonomija

Značajan sektor **sive ekonomije usko povezan sa korupcijom** i dalje muči Zapadni Balkan. Prisustvo ovog sektora moglo bi se pripisati mnoštvu uzroka, kao što su nizak poreski moral; slabo poslovno okruženje i vrlo visok nivo siromaštva; nedostatak poverenja u institucije vlasti i visoka percepcija korupcije; visoki porezi i parafiskalni nameti, paralelno sa prekomernom prinudnom poreskom politikom; nedovoljne inspekcije i revizije; birokratija, opterećujući sistem otpremnina i česte promene zakona.

Radnici bez pisanog ugovora o radu ili primanje veće naknade od one koja je prijavljena (2019, u %)



Izvor: SELDI sistem za nadzor korupcije / Sistem za praćenje sive ekonomije, 2020.

Visoka tolerancija prema utaji poreza i doprinosa za socijalno osiguranje našla je pogodno tlo na Zapadnom Balkanu zbog percepcije da su poreske vlasti i uopšte javni sistem korumpirani. Prema 45,7% preduzeća u severnoj Makedoniji i 72,9% u Albaniji, korupcija je najvažniji faktor za postojanje sive ekonomije. To navodi javnost da veruje da se porezi ne koriste pravilno za pružanje boljih javnih usluga.

Kreatori politike Zapadnog Balkana preduzeli su korake da uvedu **obavezno korišćenje pisanog ugovora o radu** za glavno zaposlenje, ali njihovi naponi su uglavnom ostali neuspešni, dok ukupni nivoi sive ekonomije nastavljaju da rastu. To je zbog višestrukih alternativnih načina izbegavanja plaćanja doprinosa za zdravstveno i socijalno osiguranje, kao što je prijavljivanje iznosa primljene zarade u iznosu koji je niži ili neprijavljivanje sekundarnih ili honorarnih poslova.

Uloga civilnog društva

Širom Zapadnog Balkana, **organizacije civilnog društva (OCD) povećale su svoju stručnost i sposobnost** da pruže doprinos na planu borbe protiv korupcije. Njihov uticaj u borbi protiv korupcije postiže se na različite načine - pokretanjem zakonodavnih promena i merila dobre prakse za povećanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća i jačanjem privatnog poslovnog kapaciteta za sprečavanje i borbu protiv korupcije.

S obzirom na njihovu aktivnu ulogu u promovisanju integriteta javnih funkcija, utoliko je prikladnije da se **OCD drže najviših standarda transparentnosti i odgovornosti**. Sve u svemu, iako se sve veći broj OCD zalaže za dobro upravljanje, malo je napretka u preduzimanju koraka da se učine transparentnijim. Jasan pokazatelj toga je mali broj OCD koje objavljuju godišnje izveštaje na mreži. U nekim zemljama (npr. U BiH) ne postoje posebni zahtevi za OCD da objavljuju operativne i finansijske izveštaje - zakon nalaže da budu „transparentne“ bez definisanja bilo kakvih specifičnosti. U praksi su samo OCD koje se prijavljuju za vladine fondove dužne da redovno dostavljaju izveštaje.

Put napred: ubrzanje borbe protiv korupcije na Zapadnom Balkanu

Spori i neravnomerni napredak u borbi protiv korupcije omogućio je privatnim interesima da drže vlade Zapadnog Balkana što je rezultiralo zarobljavanjem države. Oslobođanje upravljanja iz ovog stiska može se postići jedino savezom zainteresovanih strana koje deluju zajedno: **reformski nastrojenih kreatora politike, civilnog društva i međunarodnih partnera**, među kojima je glavna Evropska unija.

Na nacionalnom nivou, neophodno je da javni organi Zapadnog Balkana uspostave **procedure za efikasno krivično gonjenje** korumpiranih političara visokog ranga i visokih državnih službenika. SCAD analiza podataka sugeriše da bi ključni prioritet trebalo da bude zaštita i praćenje nezavisnosti i učinka pravosuđa. Uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na izbor i unapređenje sudija i tužilaca treba normativno isključiti ili minimizirati. Zemlje u kojima većina sudijskih samoupravnih tela nije izabrana između sudija i od strane sudija treba da usvoje reforme povećavajući svoju glasačku moć.

Odgovarajući balans između prevencije i represije posebno je važan za postizanje smanjenja obima sive ekonomije i njenog uticaja na korupciju. Vlade treba da utvrde šta podstiče poslodavce i zaposlene da se bave neformalnim poslovnim aktivnostima; oni bi se tada

uzeli u obzir prilikom osmišljavanja reformi za poboljšanje poslovnog okruženja, poreske politike i kvaliteta javnih usluga.

Ključno pitanje osiguranja odgovornosti vlada je **transparentnost vlasništva nad medijima**, nezavisnost redakcija i zaštita slobode medija od političkog uplitanja. Poseban fokus u vladinim naporima treba da bude izbegavanje zarobljavanja civilnog društva, poboljšanje korporativnog upravljanja državnim preduzećima i transparentno upravljanje velikim investicionim projektima.

Napredak kvaliteta javnog upravljanja u zemljama Zapadnog Balkana sada je usko povezan sa procesom njihove integracije u Evropsku uniju. Osnovni uslovi koji utiču na reforme integriteta različiti su u svakoj zemlji, čineći EU regionalnim faktorom za stabilizaciju ovih reformi.

Da bi joj strategija proširenja omogućila da i dalje bude takav faktor, **EU treba da se aktivnije politički angažuje** sa zemljama Zapadnog Balkana, pružajući im jasnu perspektivu za budućnost. Veće angažovanje bi, međutim, trebalo da se zaštiti od nekoliko neželjenih posledica, koje bi ga mogle učiniti kontraproduktivnim. Trebalo bi da osigura da korist od bliže ekonomske integracije sa Unijom ne pripadne samo maloj kliku privilegovanih oligarha, što dodatno pogoršava zarobljavanje države u poslovanju. Uslovi povezani sa članstvom u vezi sa integritetom vlada moraju biti praćeni jednako snažnim lokalnim javnim zahtevanjem odgovornosti, da dominantni politički akteri ne biraju ovo prvo kao izgovor za [diskreditovanje/zanemarivanje] ovog drugog. Angažovanje u diplomatskoj areni sa političarima i visokim vladinim zvaničnicima takođe bi trebalo da se obavlja na način koji ne stvara utisak političkog odobravanja. Sveukupni efekat ovog procesa trebalo bi da bude suprotstavljanje i **neutralizacija štetnih efekata autoritarnog uticaja** u regionu.

Evropska unija je sada ojačala nepredviđene slučajeve procesa proširenja uvođenjem negativnih i pozitivnih uslovljavanja i uključujući opcije kao što su **obustava pregovora i zamrzavanje sredstava**. SELDI pozdravlja uključivanje u pristup borbi protiv korupcije EU u kontekstu prihvatanja nekih ranijih preporuka SELDI-ja, uključujući uvođenje borbe protiv korupcije u širi spektar politike, a ne samo u antikorupcijske institucije i pravosuđe, i zaštitu važnih odnosa civilnog društva Evropske komisije, uključujući i njihovu finansijsku potporu kod neočekivanih teškoća. Ipak, primat na dnevnom redu vladavine zakona za napredak u bilo kojoj drugoj oblasti razvoja Zapadnog Balkana treba dodatno naglasiti, posebno širenjem spektra aktera koji su uključeni u praćenje i zalaganje za reforme dobrog upravljanja. Samo **javno-privatna**

koalicija koja uključuje i institucije i aktere EU i lokalne javne i privatne institucije i pojedince bila bi u mogućnosti da obezbedi niz pozitivnih dešavanja u borbi protiv korupcije, tj. njihovu nepovratnost.

Pomoć EU u borbi protiv korupcije - kako tehnička, tako i finansijska - za Zapadni Balkan mora se pružiti uporedo sa porukama opšte politike EU. To se sada očekuje od Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) III. S obzirom na nalaze SELDI-jeve SCAD procene intenziteta zarobljavanja države u regionu, **finansiranje EU trebalo bi da sadrži princip *primum non nocere* (prvo, ne nanosi štetu)**. Drugim rečima, mora da osigura da ne postane kontraproduktivna jačanjem klijentelističkih mreža korumpiranih političara i privilegovanih preduzeća koja dobijaju lavovski deo nabavki koje finansira EU.

EU treba da nastavi da prati razvoj borbe protiv korupcije u partnerstvu sa civilnim društvom u regionu. Nezavisni mehanizmi za praćenje korupcije i borbe protiv korupcije potrebni su na svim nivoima - od procene rizika od korupcije do provere ključnog zakonodavstva i analize efikasnosti unutrašnjih postupaka za borbu protiv korupcije u pojedinim javnim institucijama. Pomažući zemljama da se izbore sa poslednjim, EU bi bilo dobro savetovati da **integriše inovativne analitičke instrumente** kako bi vodila svoju politiku, poput onih koje je sprovodio SELDI:

- *Instrument za praćenje primene antikorupcijske politike (MACPI)*, koji procenjuje otpornost institucija na korupciju i identifikuje propuste u antikorupcijskoj politici i primeni; i
- *Dijagnostiku procene zarobljavanja države* koja pomaže u identifikovanju ranjivosti zarobljavanja države.

Evropska komisija bi trebalo da posveti posebnu pažnju zaštiti konkurencije u **sektorima visokog pritisaka monopolizacije** prilikom sprovođenja svog investicionog plana za region. Tehnička podrška, saveti o politikama i finansiranje od strane EU trebalo bi da budu usmereni na borbu protiv korupcije i antimonopola usmereni na ključne sektore, kao što su energetika, infrastruktura, bankarstvo i telekomunikacije. Proširenje savetodavnih misija na čitav Zapadni Balkan takođe će biti od koristi u obavljanju procena vladavine zakona; međutim, preporučuje se da sve provere zasnovane na slučajevima uključuje stručnjake iz civilnog društva. Evropska komisija i lokalne delegacije EU treba da rade zajedno sa lokalnim zainteresovanim stranama na uspostavljanju postupaka za redovno praćenje suđenja u slučajevima korupcije, kao i praćenju napretka pravosudnih reformi.