



ALBANIA

Përmbledhje ekzekutive 148

BOSNIA AND HERZEGOVINA

Izvršni sažetak..... 158

BULGARIA

Резюме167

CROATIA

Izvršni sažetak..... 178

KOSOVO

Përmbledhja ekzekutive 187

MACEDONIA

Извршно резиме..... 196

MONTENEGRO

Rezime..... 206

SERBIA

Rezime..... 215

TURKEY

Yönetici Özeti..... 224

ALBANIA

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Korrupsioni në Evropën Juglindore ka qenë në fokusin e lajmeve, debatit publik dhe axhendës së politikës së institucioneve vendore dhe ndërkombëtare aq shpesh dhe aq gjatë sa që vështirë të mos justifikohet një studim mbi të. Pikërisht natyra problematike e kësaj dukurie justifikon përdorimin e përqsasjeve inovative për ta kuptuar dhe më pas për ta reduktuar këtë dukuri. Perspektivat për anëtarësim në Bashkimin Evropian për vendet e rajonit, edhe pse të largëta, ofrojnë një strukturë të përshtatshme për veprim. Megjithatë janë aktorët vendorë dhe veçanërisht shoqëria civile ata që mund të sjellin progres të qëndrueshëm në antikorrupsion. Liderhipi për Evropën Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI) ka vendosur si një nga prioritetet e tij kryesore, analizimin dhe të kuptuarit në thellësi të dukurisë së korrupsionit dhe mangësive në qeverisje në rajon, si kushte të domosdoshme për **advokimin e politikave kundër korrupsionit**. Ky raport është pjesë e zhvillimit dhe zbatimit të politikave dhe strukturave rajonale kundër korrupsionit të paraqitura në shtyllën mbi qeverisjen në strategjinë SEE2020, drejtuar nga Iniciativa Rajonale Kundër Korrupsionit.

Duke qenë rezultat i bashkëpunimit brenda anëtarëve të SELDI, ky raport përdor një përqsasje inovative në metodikë dhe shkrim. Raporti është rezultat i zbatimit të një sistemi të hartuar nga SELDI në fillim të viteve 2000 për vlerësimin e **korrupsionit dhe antikorrupsionit** në mjedisin social dhe institucional të Evropës Juglindore.¹ Anketa mbi viktimizimin e qytetarëve që përdoret në këtë raport bazohet në metodikën e përdorur nga *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* i cili lejon për një vlerësim të veçantë bazuar në të dhëna mbi progresin e anti-korrupsionit në rajon që nga vitin 2001. Vlerësimet e 2013-2014, gjetjet e të cilave janë përmbledhur në këtë raport, janë një rast i rrallë në praktikën ndërkombëtare monitoruese ku **të njëjtat çështje dhe i njëjti rajon rishqyrtohen pas pak më shumë se një dekadë**. Raporti ka krahasuar legjislacionin kombëtar dhe praktikën institucionale në një numër fushash kritike të përpjekjeve antikorrupsion: kuadrin rregullator dhe ligjor, kushtet institucionale, korrupsionin në ekonomi dhe rolin e shoqërisë civile dhe bashkëpunimin

ndërkombëtar. Raporti paraqet **pikëpamjet e shoqërisë civile dhe bën një vlerësim të politikave**, ndërsa gjetjet dhe rekomandimet e tij janë konsultuar me institucionet publike kombëtare dhe rajonale.

Vlerësimet e aspekteve kombëtare institucionale dhe ligjore që lënë shteg për korrupsion në rajon, nuk kanë për qëllim të jenë një grumbullim rregullash dhe praktikash nga të gjithë vendet, por fokusohen në disa çështje prioritare, në shërbim të përpjekjeve për të identifikuar burime të përbashkëta të korrupsionit në Evropën Juglindore. Raporti ofron një **model për raportimin mbi progresin në luftën kundër korrupsionit** të shoqërisë civile në Evropën Juglindore.

GJETJET KRYESORE

Vlerësimi i përgjithshëm

Pavarësisht disa arritjeve të rëndësishme- kryesisht në lidhje me stabilizimin e institucioneve demokratike, miratimin e ligjeve në fushat kryesore antikorrupsion, reduktimin e ryshfeteve dhe rritjen e intolerancës publike ndaj dukurisë së korrupsionit- reformat në anti-korrupsion dhe mirëqeverisje nuk janë ende të konsoliduara: korrupsioni i politikanëve dhe gjyqtarëve duket të jetë në rritje dhe zbatimi i legjislacionit kundër korrupsionit nuk bëhet në mënyrë konsistente. Politikat kundër korrupsionit dhe institucionet e antikorrupsionit në rajon, do të përfitonin së tepërmi nga miratimi i një sondazhi të rregullt të vikitimizimit prej korrupsionit për të matur korrupsionin dhe progresin në mirëqeverisje, të ngjashëm me Eurobarometrin mbi antikorrupsionin, monitorimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar në Evropën Juglindore nga Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogat dhe Krimin (UNODC), apo dhe me *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* të përdorur në këtë raport.

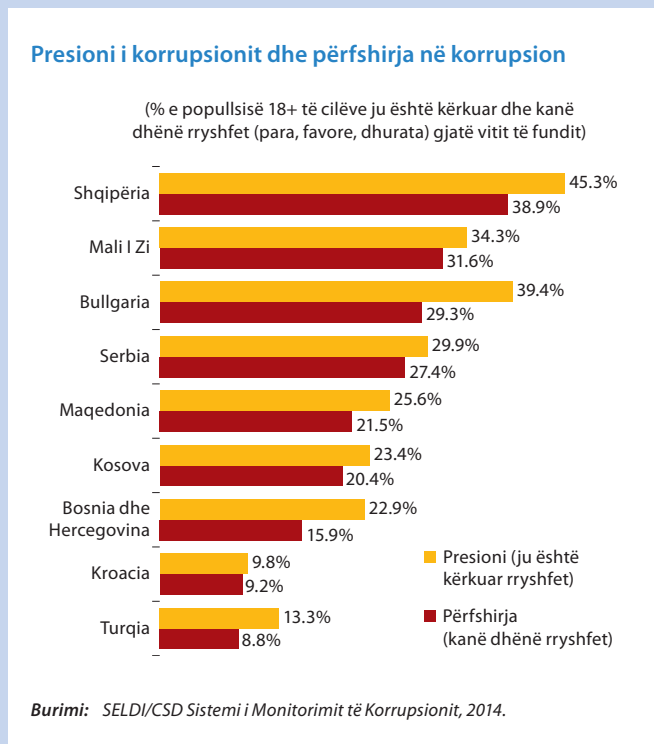
Përhapja e korrupsionit në Evropën Juglindore

Përvoja me korrupsionin, ose me fjalë të tjera, përfshirja e publikut në transaksionet korruptive është shumë e lartë në Evropën Juglindore. Edhe në Turqi dhe Kroaci, ku nivelet e korrupsionit administrativ janë më të ulëtat në rajon, rreth 8-9% e popullsisë raporton të kenë dhënë ryshfet gjatë vitit të fundit. Nivele të tilla

¹ (SELDI, 2002).

përvoje me korrupsionin janë përtej niveleve mesatare të regjistruara nga sondazhet e Eurobarometrit në Bashkimin Evropian.² Kjo tregon se korrupsioni administrativ është një **fenomen masiv** dhe nuk mund të kufizohet vetëm në raste të veçanta të zyrtarëve të korruptuar.

Diferencat thelbësore midis vendeve me një formim të përbashkët historik, tregojnë se rrugët e ndryshme të zhvillimit shoqëror, ekonomik dhe institucional prodhojnë rezultate të ndryshme. Në përgjithësi, me përjashtim të Bullgarisë, ndryshimet për të gjitha vendet kanë qenë pozitive në krahasim me raundet e mëparshme të SELDI (2001 dhe 2002) ku është përdorur po i njëjti *Sistem i Monitorimit të Korrupsionit*. Në përgjithësi ka patur progres, megjithëse ai ka qenë i ngadalshëm dhe i pabarabartë për shtete të ndryshme.

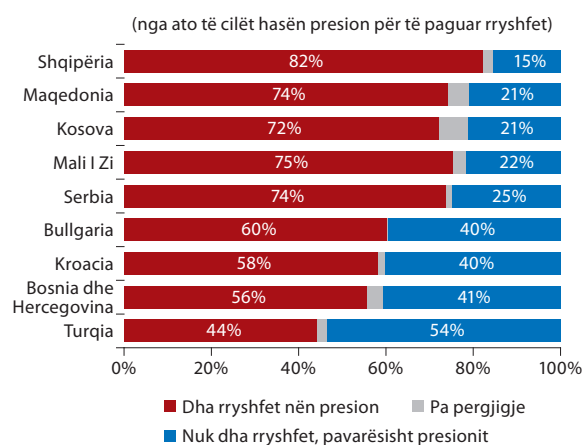


Presioni i korrupsionit nga zyrtarët, është faktori kryesor që ndikon statistikisht në nivelin e përfshirjes në korrupsion. Pjesa më e madhe e vendeve me nivele të larta përfshirjeje dhe presioni, karakterizohen edhe nga një **rezistencë** e ulët ndaj presionit të korrupsionit (pjesa më e madhe e të anketuarve të cilëve ju është kërkuar rryshfet, e kanë dhënë një të tillë). Edhe pse

² Treguesit mbi përvojën me korrupsionin të përdorura në anketat e Eurobarometer kanë përmbajtje pak më të ndryshme pasi ato i referohen përvojës dhe rasteve të drejtpërdrejta kur të anketuarit kanë qenë dëshmitarë të rasteve të mitmarrjes. Për më shumë detaje, ju lutem referojuni (TNS Opinion & Social, Shkurt 2014).

rezistenca ndaj korrupsionit nuk mund të konsiderohet si faktori kryesor në reduktimin e dukurisë së korrupsionit, ai reflekton qëndrimet ekzistuese sociale për integritetin dhe është kryesisht rezultat i përpjekjeve të shoqërisë civile dhe autoriteteve publike për rritjen e ndërgjegjësimit për luftën kundër korrupsionit. Në këtë drejtim, roli i shoqërisë civile është i rëndësishëm pasi ajo është në gjendje të vlerësojë rezultatet dhe të përfaqësojë presionin e publikut për ndryshim.

Rezistenca ndaj presionit të korrupsionit



Politikat dhe legjislacioni kundër korrupsionit

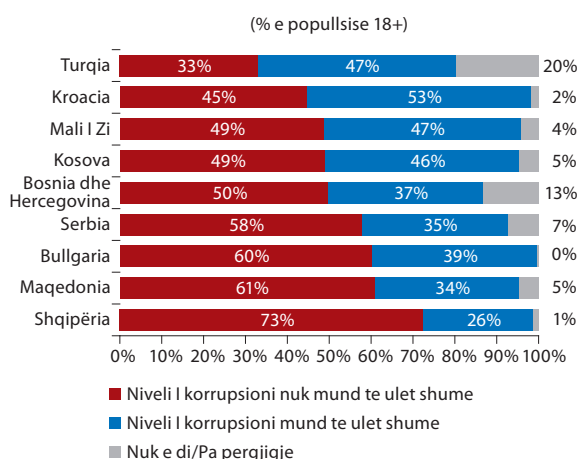
Në përgjithësi, vendet anëtare të SELDI kanë huazuar në legjislacionet e tyre kombëtare pjesën më të mirë të standardeve ndërkombëtare kundër korrupsionit, dhe më e rëndësishmja, logjikën dhe qasjen e tyre. Megjithatë, cilësia ligjore mbetet problem. Ndryshimet e shpeshta dhe të paqëndrueshme, kanë rezultuar në kompleksitete procedurale dhe ligjore dhe interpretime kontradiktore nga ana e gjykatave.

Të gjitha vendet kanë miratuar një lloj dokumenti strategjik që përmban qëndrimin e tyre të përgjithshëm për luftën ndaj korrupsionit. Edhe pse ka disa dallime mes vendeve, zbatimi i këtyre dokumenteve është penguar në përgjithësi nga burimet dhe angazhimi i pamjaftueshëm në nivel të lartë qeverie. Një problem tjetër në gjithë rajonin ka qenë hartimi i strategjive për të adresuar të gjitha aspektet e mundshme të korrupsionit. Në vend që të priorizojnë, këto dokumente u bënë shumë gjithëpërfshirës: në lidhje me antikorrupsionin, fjala “strategjike” ka marrë kuptimin e gjithëpërfshirjes.

Përsa i përket prioriteteve të politikave, ka patur dy ndryshime të rëndësishme në qasjen ndaj luftës kundër korrupsionit: një zhvendosje të vëmendjes nga korrupsioni i vogël (i policisë rrugore apo mjekëve në sektorin publik) në atë të madh (atë të anëtarëve të parlamentit apo ministrave) dhe kriminalizimin e një game më të gjerë abuzimesh me funksionet publike. Arritja e një impakti pozitiv në ndëshkimin e korrupsionit të madh, mbetet e limituar në rastin më të mirë. Sfidat kryesore për politikën kundër korrupsionit në rajon janë mbyllja e hendekut në zbatimin e këtyre politikave dhe vazhdimi i luftës kundër korrupsionit pavarësisht ndryshimeve në manifestimet dhe format e korrupsionit, duke ruajtur në të njëjtën kohë stabilitetin rregullator dhe duke shmangur ndryshimet e shpeshta në gjyqësor.

Gjetjet e monitorimit të SELDI theksojnë **rëndësinë e mbështetjes publike për suksesin e politikave kundër korrupsionit**. Besimi i publikut tek qeveria dhe efektiviteti i politikave kundër korrupsion janë të lidhura në një lloj rrethi virtuoze: përqindjet më të larta të njerëzve që janë optimist për mundësinë e suksesit të luftës kundër korrupsionit janë të lidhura me nivele më të ulëta të korrupsionit. Anasjelltas, një përhapje më e madhe e korrupsionit shkon dorë për dorë me rritjen e pesimizmit rreth perspektivave të luftës kundër korrupsionit.

Fizibiliteti i politikave të korrupsionit: Si i vlerëson publiku



Burimi: SELDI/CSD Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2014.

Praktika institucionale dhe zbatimi i ligjit

Në Evropën Juglindore theksi që u vu në harmonizimin e legjisllacionit kombëtar me standardet ndërkombëtare në luftën kundër korrupsionit, gradualisht po i lëshon rrugë fokusit në zbatimin e këtij legjisllacioni nën presionin në rritje të BE dhe shoqërisë civile vendase.

Një e metë që është e përbashkët për të gjitha vendet anëtare të SELDI është kompromentimi i autonomisë së organeve të ndryshme mbikëqyrëse dhe ligjzbatuese. Një farë ndërhyrjeje në çështjet e shërbimit civil nga politikanë të zgjedhur, anëtarë të parlamentit apo ministrat e qeverisë, është e zakonshme. Gjithashtu, asnjë nga vendet e SELDI nuk ka një mekanizëm të menaxhimit të ankesave në administratën publike që funksionon siç duhet. Shumica kanë krijuar një organ kundër korrupsion që pritet të pranojë ankesa nga publiku. Një tjetër mangësi që është e përbashkët, është mungesa e të dhënave të besueshme dhe me qasje publike për punën e institucioneve qeveritare, veçanërisht në lidhje me luftën kundër korrupsionit. Informacioni dhe statistikën ose nuk janë mbledhur, ose nuk janë në dispozicion për publikun, ose mbledhen në mënyrë aq rastësore sa nuk lejojnë monitorim dhe analizë.

Një nga çështjet kyçe që ka të bëjë me krijimin e institucioneve të specializuara kombëtare kundër korrupsionit në rajon, është se **si të kombinohen funksionet parandaluese dhe represive**. Vendet anëtare të SELDI janë përpjekur që **institucionet e tyre antikorrupsion** t'i bëjnë të dyja, edhe pse funksioni represiv zë pjesën më të vogël të punës së tyre. Shumica e detyrave të këtyre organeve përfshin funksione të mbikëqyrjes dhe kontrollit, zakonisht të strategjive kombëtare kundër korrupsionit dhe nuk duket se ata kanë pasur ndonjë ndikim të rëndësishëm në axhendën legjisllative të qeverisë. Ngritja dhe funksionimi i institucioneve të tilla është dëmtuar nga një sërë vështirësish:

- Megjithatë korrupsioni mund të ketë qenë në krye të axhendave të qeverive, nuk ishte e mundur të krijoheshin institucione me kompetenca të jashtëzakonshme që do të mund të ndikonin disi në ekuilibrat e pushteteve. Kompromisi tipik është që këto agjenci t'i bashkëngjiten degës ekzekutive dhe tu jepen kompetenca mbikëqyrëse të cilat zakonisht kufizohen vetëm në të kërkuarit agjencive të tjera qeveritare të raportojnë mbi zbatimin e detyrave të caktuara për to në kuadër të luftës kundër korrupsionit.

- Agjenci të tilla duhej të jenë të kujdesshme për të mos duplikuar funksione që u janë dhënë organeve të tjera mbikëqyrëse (p.sh. institucionet kombëtare të auditimit apo agjencitë ligjzbatuese).
- Shumica e këtyre organeve janë të pajisura me kapacitete të kufizuara institucionale, si buxheti dhe personeli, pavarësisht qëllimeve të deklaruara për të kundërtën.

Përsa i përket **legjislaturës**, parlamentet në rajon nuk renditen lartë në besimin e publikut dhe kjo pozitë e palakmueshme nuk është pa arsye. Kodet e sjelljes etike janë të rralla dhe nuk zbatohen; rregulloret për lobimet janë edhe më të rralla; procedurat për heqjen e imunitetit nga ndjekja penale kanë filluar të prezantohen vetëm kohët e fundit dhe në rastet kur ka një trup antikorrupsion në parlament, detyra kryesore e tij është më tepër të mbikëqyrë ndonjë agjenci të ekzekutivit se sa të merret me korrupsionin midis anëtarëve.

Një shqetësim i rëndësishëm në vendet e SELDI është financimi i partive politike dhe fushatave zgjedhore. Shumica e vendeve kanë zbatuar rekomandimet e GRECO-s për financimin e partive, por një numër problemesh të tilla si donacionet anonime, blerjet e votave (ose ryshfetet ndaj votuesve), kapacitetet e pamjaftueshme për të audituar financat e partisë dhe kompetenca të kufizuara për të zbatuar sanksionet, etj, vazhdojnë të mbeten akoma.

Gjendja aktuale e **shërbimit civil** korrespondon me natyrën tranzicionale të vendeve të Europës Juglindore, mungesën e traditave të përshtatshme ligjore dhe institucionale, si dhe fondeve vazhdimisht të pamjaftueshme. Pavarësisht disa dallimeve mes vendeve, nevoja për të lehtësuar zhvillimin menaxherial dhe organizativ brenda shërbimit civil është e përbashkët për shumicën. Kultura e "kontrollit" të administratës, në vend të menaxhimit të punës së saj nëpërmjet motivimit, pengon zhvillimin e profesionalizmit dhe reduktimin e korrupsionit. Një nga gjetjet kryesore të raportit është **përforcimi reciprok midis kompetencës dhe integritetit**. Zakonisht, kur kredencialet mbi antikorrupsionin në një departament të caktuar të qeverisë vihen në pikëpyetje, edhe kapacitetet institucionale janë të mangëta. Anasjelltas, çdo përmirësim në profesionalizëm ka çuar edhe në përmirësimin e integritetit. Pra, sfida në rajon është se si të bëjmë transparencën dhe llogaridhënien karakteristikat thelbësore të shërbimit civil duke rritur gjithashtu profesionalizmin e tij. Shumë shpesh, menaxhimi i

dobët, kriteret e paqarta, ndarja jo e përshtatshme e përgjegjësisë dhe detyrave janë ato që pengojnë reformën dhe dëmtojnë autoritetin qeveritar.

Roli antikorrupsion i **agjencive ligjzbatuese** në rajon duhet të kuptohet në kuadër të zgjerimit të vazhdueshëm të gamës së praktikave të inkriminuara si korrupsion, gjë që mund të çojë në kanalizimin e një numri disproporcional të këtyre rasteve tek organet ligjzbatuese dhe prokuroria. Roli antikorrupsion i agjencive ligjzbatuese në Evropën Juglindore kompromentohet më tej nga cënueshmëria e lartë e tyre nga korrupsioni dhe sidomos nga krimi i organizuar. Forcat e policisë në shumicën e vendeve të SELDI kanë njësi të specializuara në luftën kundër operacioneve të krimit të organizuar. Këto njësi pritet gjithashtu të punojnë edhe në fushën e antikorrupsionit. Përshtatja e këtyre dy funksioneve në një njësi justifikohet kryesisht nga korrupsioni i ushtruar nga krimi i organizuar, por edhe nga nevoja për metodat speciale të hetimit në zbulimin e skemave të sofistikuara të korrupsionit, ekspertizë që gjendet zakonisht në departamentet e luftës kundër krimit të organizuar. Këto njësi zakonisht janë të vendosura në zyrat qendrore të policisë apo të ministrive të brendshme, gjë e cila pengon autonominë institucionale të tyre, të nevojshme për një institucion të specializuar antikorrupsion.

Gjyqësori në antikorrupsion

Në Evropën Juglindore, fokusi i fortë në sigurimin e pavarësisë së gjyqësorit nuk është balancuar në mënyrë të barabartë nga kërkesa po aq të forta për llogaridhënie nga ana e tij. Mungesa e kontrolleve dhe balancave të përshtatshme ka sjellë që vetë-qeverisja në gjyqësor të dalë jashtë kontrollit dhe të kthehet në korporatizëm, bashkë me të gjitha rreziqet për korrupsionin që lidhen me të. Theksi i tepruar në pavarësinë formale zgjedhore u bë një shembull tipik i ilaçit të kthyer në sëmundje; -në vend që të sigurohej një ekuilibër i pushtetit ekzekutiv, vetë-qeverisja solli marrëdhënie të tipit klientelist midis magjistratëve dhe interesave të veçanta. Sot gjyqësori në Evropën Juglindore është kapur nga korrupsioni ashtu si degët e tjera të pushtetit. Dikur të kërkuar nga publiku dhe faktorët politikë që sollën zhvillime të tilla, kontrollet mbi mitmarrjet e magjistratëve janë tanimë të pakta.

Nuk është surprizë që opinionimi publik mbi gjyqësorin nuk është në nivele të larta. Nga *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* të SELDI del se gjyqtarët janë konsideruar nga zyrtarët publikë më të korruptuar në rajon.

Mungesa e transparencës dhe llogaridhënies është padyshim një faktor i rëndësishëm në vlerësime të tilla. Në të gjitha vendet e SELDI ka pasur një **përkeqësim të qartë në vlerësimin e përhapjes së korrupsionit tek magjistratët** që nga viti 2001.

Kapaciteti i gjyqësorit në rajon për të zbatuar legjislacionin kundër korrupsionit, sidomos për sa i përket korrupsionit politik, është dëmtuar nga një numër problemesh që kanë ushtruar ndikimin e tyre në mënyrë kumulative:

- Çështjet kushtetuese, që lidhen kryesisht me rivendosjen e bilancit midis pavarësisë dhe llogaridhënies së gjyqësorit;
- Komplexiteti i ndjekjes penale për ato që kryejnë vepra penale të korrupsionit, veçanërisht në nivel politik;
- Kapaciteti i përgjithshëm i pamjaftueshëm dhe çështje të tjera që lidhen me nivelet e ulta të profesionalizmit, ngarkesën e tepruar të punës që çon në grumbullimin e shumë rasteve, menaxhimi i këtyre rasteve, ambientet etj.

Një gjetje e rëndësishme e këtij raundi të monitorimit të korrupsionit të SELDI-t që ka lidhje me rolin e gjyqësorit në luftën kundër korrupsionit, është **mungesa e mekanizmave të feedback-ut** që bëjnë të mundur që publiku dhe politikëbërësit të vlerësojnë si integritetin e gjyqësorit, ashtu dhe efektivitetin e tij në zbatimin e ligjeve kundër korrupsionit. Në asnjë nga vendet e Europës Juglindore nuk ka një mekanizëm të besueshëm, sistematik dhe gjithëpërfshirës për mbledhjen, përpunimin dhe nxjerrjen e statistikave për punën e gjykatave dhe të prokurorisë, në mënyrë të veçantë për rastet e korrupsionit, në dispozicion të publikut.

Korrupsioni dhe ekonomia

Në Evropën Juglindore, përfshirja e konsiderueshme e qeverive në ekonomi gjeneron disa pika konflikti të mundshëm midis institucioneve publike dhe biznesit, gjë që paraqet risk për korrupsion. Rreziku është veçanërisht i lartë në fushën e privatizimit, të prokurimit publik dhe koncesioneve të industrive të rënda, si energjia dhe kujdesi shëndetësor. Për më tepër, rregullat e tepërta për biznesin, kryesisht në lidhje me regjistrimin, licencimin dhe marrjet e lejeve, vazhdojnë të gjenerojnë barriera të ndryshme për hyrje në treg dhe rrisin kostot e të bërit biznes, edhe pse disa vende në rajon kanë bërë përparime të dukshme në trajtimin

e pengesave të biznesit. Megjithatë, administratat mbikëqyrëse dhe kontrolluese vazhdojnë të deformojnë tregjet duke u fokusuar shumë në kontrollin dhe dhënien e gjobave pa një vlerësim të përshtatshëm të riskut dhe kosto-përfitimeve. Kjo është veçanërisht e vërtetë për administratat doganore në të gjithë rajonin, të cilat shihen ende si mjete efektive për presion mbi biznesin. Një gjë e tillë, ose drejton sipërmarrësit në sektorin joformal ose i detyron ata që të përdorin ryshfetet. Kjo, si për ti përkeqësuar gjërat më tej, i hap rrugën rregulloreve të mëtejshme dhe pengesave administrative.

Shumëllojshmëria e rrethanave që mundësojnë korrupsionin në bashkëveprimet e biznesit dhe zyrtarëve publikë, përbën vështirësinë më të madhe që politikë kundër korrupsionit hasin, kjo sepse është e nevojshme të merren në shqyrtim një sërë faktorësh. Kur ndërmerren nga biznesi, praktikë korruptive mund të ndahen në dy kategori kryesore: shmangja e shpenzimeve shtesë dhe përfitimi i një avantazhi të padrejtë. Korrupsioni i grupit të parë vjen për shkak të rregulloreve të dobëta apo të tepruara, paaftësive individuale apo institucionale, etj.; ndërsa korrupsioni në kategorinë e dytë përfshin lloje të ndryshme të mashtrimit – evazioni fiskal, mashtrimi me TVSH, kontrabanda, jo-pajtueshmëri me standardet shëndetësore dhe ato të sigurisë, etj.

Në Evropën Juglindore, prokurimi qeveritar është një nga kanalet kryesore përmes të cilave korrupsioni ndikon në ekonomi. Rreziku korrupsionit në këtë fushë është i lidhur me një numër mangësish: procedurat jo-mjaftueshëm transparente, një pjesë e madhe procedurash anti-konkurrese, mbikëqyrje e dobët dhe shqyrtim gjyqësor jo-efektiv (duke marrë si të mirëqenë korrupsionin në gjyqësor), etj. Edhe pse më shumë se një dekadë më parë një studim i SELDI, ka gjetur se vendet në rajon kishin bërë përparime kohët e fundit në forcimin e kuadrit ligjor dhe harmonizimin me atë të BE, prokurimi publik vazhdon të jetë ndër aspektet më të dobëta të qeverisjes publike. Realiteti nuk ka ndryshuar shumë duke qenë se rregulloret e mira janë anashkaluar nga politikanë të korruptuar dhe biznese me lidhje. Fragmentimi institucional nuk lejon zbatimin efektiv të rregulloreve të prokurimit publik.

Shoqëria civile në luftën kundër korrupsionit

Organizatave jo-qeveritare në Evropën Juglindore janë ndër forcat më të rëndësishme shtytëse në luftën kundër korrupsionit. Ato, janë ende larg përkthimit të

kërkesave të publikut në advokim efektiv për politika dhe në të përballurit me dukurinë e korrupsionit për shkak të një sërë arsyesh. Kontributi i tyre varet në masë jo të vogël në aftësinë e tyre **për të shërbyer si vëzhgues dhe në të njëjtën kohë për të angazhuar qeverinë** në reformat antikorrupsion. Megjithatë, ka një mungesë të mekanizmave formale për angazhimin e shoqërisë civile nga qeveritë kombëtare në rajon, të kapaciteteve administrative, të një vizioni të qartë dhe të kuptuarit të potencialit të OJQ-ve në fushën e antikorrupsionit. Mbështetja e tepërt tek ndërkombëtarët, përfshirë këtu financimet evropiane dhe mungesën e politikave kombëtare për të krijuar kushte për sektorin jo-qeveritar në Evropën Juglindore, kompromentojnë impaktin e qëndrueshëm të kampionëve vendorë në antikorrupsion.

Edhe pse OJQ-të në rajonin e SELDI-t kanë arritur të krijojnë disa partneritete publike-private ndërkombëtare, këto të fundit nuk u transformuan në partneritete efektive me institucionet kombëtare qeveritare. Suksesi i partneriteteve të tilla ka të bëjë me aftësinë për të ruajtur marrëdhënie të ndryshme me institucionet shtetërore, si bashkëpunuese ashtu edhe konfrontuese. Një mënyrë për të qenë bashkëpunues dhe për të luajtur rolin e vëzhguesit në të njëjtën kohë do të ishte rritja e profesionalizmit të OJQ-ve në monitorimin e politikave të korrupsionit dhe kundër korrupsionit.

Efektiviteti i OJQ-ve në adresimin e çështjeve që lidhen me mirëqeverisjen publike në vendet anëtare të SELDI varet në një masë të madhe nga aftësia e OJQ-ve për të ruajtur mirëqeverisjen e vetë tyre. Rreziku i kapjes së OJQ-ve nga interesa të veçanta dhe zyrtarë të korruptuar apo politikanëve të zgjedhur, buron nga mundësia për të shfrytëzuar një numër të dobësive të sektorit jo-fitimprurës në rajon:

- Mungesa e procedurave të detyrueshme për transparencë;
- Kontrolli jo-efektiv i zbatimit të rregulloreve financiare;
- Mungesa e kulturës së auditimit;
- Niveli i ulët i vetë-rregullimit dhe koordinimit të përpjekjeve.

Lufta kundër kapjes së shoqërisë civile nga korrupsioni duhet të jetë në krye të axhendës së reformave në rajonin e Evropës Juglindore, si pjesë e përpjekjeve kombëtare në luftën kundër korrupsionit.

Bashkëpunimi ndërkombëtar

Institucionet ndërkombëtare dhe vendet partnere të huaja, kanë luajtur një rol të rëndësishëm në zhvillimet e luftës kundër korrupsionit në Evropën Juglindore. Duke pasur parasysh ekstremizmin partiak në politikën e brendshme, angazhimet ndërkombëtare lehtësojnë miratimin e reformave që ndryshe, mund të ishin shmangur nga politikanët kombëtarë. Progres Raportet e Komisionit Evropian, financimi i reformave dhe marrëveshjeve të binjakëzimit nga BE, janë ndikime të rëndësishme ndërkombëtare mbi axhendat kombëtare të antikorrupsionit në shumicën e vendeve të Evropës Juglindore. Edhe pse antikorrupsioni është një nga elementet kryesore të raporteve të KE, këto raporte priten në mënyra të ndryshme në nivel lokal: vendet me perspektivë të qartë për anëtarësim në BE, i kushtojnë shumë më tepër vëmendje gjetjeve të raporteve, ndërsa në Turqi, për shembull, raportet në përgjithësi marrin më pak vëmendje.

Nga ana tjetër, përfshirja ndërkombëtare, ka sjellë gjithashtu me vete rrezikun e pritjeve jo-realiste për t'i rregulluar gjërat shpejt, gjë e cila mund të çojë në miratimin e masave sipërfaqësore dhe ad-hoc. Vënia e kushteve dhe shumica e stimujve prekin kryesisht organet ekzekutive, ndërsa gjyqësori, parlamentet dhe institucionet të tjera publike dhe private nuk kanë qenë mjaft të përfshirë. Qëndrueshmëria e angazhimit ndërkombëtar, u përforca me zgjerimin e gamës së aktorëve vendorë të përfshirë siç janë shoqëria civile, mediat, shoqatat profesionale, sindikatat, etj. Ky zgjerim i bashkëbisedimit të brendshëm të partnerëve ndërkombëtarë, ka fuqizuar politikanë reformistë dhe grupe politike të izoluar, si dhe aktorë të ndryshëm jo-qeveritarë, duke inkurajuar kërkesën publike për reforma. Vazhdimi me këtë angazhim do të jetë vendimtar për impaktin që BE-ja do ketë në rajon. Që kjo të ndodhë, një lidhje qeveri-Bruksel nuk është e mjaftueshme. Angazhimi nga partnerët ndërkombëtarë të politikanëve reformiste, duhet mbështetur dhe verifikuar nga shoqëria civile në një lloj bashkëpunimi trepalësh.

REKOMANDIMET KRYESORE

Përvoja e vendeve të SELDI, në trajtimin e korrupsionit që nga viti 2001 tregon se zgjidhja me sfidën e korrupsionit në rajon, do të kërkojë përpjekje të qëndrueshme në shumë fronte si dhe përfshirjen

e të gjithë aktorëve vendorë dhe ndërkombëtarë për një kohë të gjatë. Ky raport ofron një numër rekomandimesh për të arritur progres të mëtijshëm në kufizimin e dukurisë së korrupsionit. Ndër këto, tre fushat kryesore duhet të jetë prioritet nga vendet në rajon dhe në nivel evropian, në mënyrë që të arrihet përparim në periudhë afatmesme:

Ndjekja penale efektive e politikanëve të korruptuar të nivelit të lartë dhe nëpunësve të lartë civilë është e vetmja mënyrë për të dërguar një mesazh të fortë dhe të menjëhershëm se korrupsioni nuk do të tolerohet. Sjellja e politikanëve të inkrimnuar para drejtësisë ka provuar shumë efektive në forcimin e masave antikorrupsion në Kroaci dhe Slloveni, për shembull. Suksesi në këtë drejtim do të kërkojë edhe mbështetje ndërkombëtare, duke përfshirë edhe përfshirjen e shteteve anëtare ligjzbatuese të BE.

Një **mekanizëm i pavarur i monitorimit të korrupsionit dhe antikorrupsionit** duhet të prezantohet në nivel kombëtar dhe rajonal për të siguruar të dhëna dhe analiza të qëndrueshme si dhe të integrojë **diagnostifikimin e korrupsionit dhe vlerësimin e politikave antikorrupsion**. Mekanizmi duhet të zbatohet përmes organizatave kombëtare dhe /ose rajonale të shoqërisë dhe rrjeteve civile dhe nuk duhet të financohet drejtpërdrejtë nga qeveria. Ai duhet të shërbejë si një mjet për hapjen e të dhënave administrative dhe rritjen e aksesit të publikut në informacion. Të dhënat që lejojnë gjurmimin e prokurimit publik, koncesioneve, zbatimin e legjislacionit të konfliktit të interesit, ndihmën shtetërore, transfertat buxhetore, raporteve të performancës vjetore të mbikëqyrjes dhe të agjencive kontrolluese etj, duhet të bëhen publike në një format bazash të dhënash, duke lejuar kështu analizën e të dhënave dhe përdorimin e mjeteve monitoruese.

Sektorët kritike me nivele të larta korrupsioni dhe risku të kapjes së shtetit, si sektori energjetik, duhet të trajtohen me prioritet. Masat e tjera prioritare përfshijnë:

- rritjen e konkurrencës në prokurimin publik;
- përmirësimin e qeverisjes së ndërmarrjeve shtetërore;
- menaxhim transparent i projekteve të investimeve të mëdha;
- rritjen e përgjegjshmërisë dhe pavarësisë së autoriteteve rregullatore të energjisë.

Partnerët ndërkombëtarë, dhe në radhë të parë Komisioni Evropian, duhet të angazhojnë drejtpërdrejt organizatat e shoqërisë civile në rajon.

Kjo është esenciale për disa arsye: a) që reformat e mbështetura ndërkombëtarisht të bëhen të qëndrueshme, ato duhet të tërheqin një pranim më të gjerë publik dhe OJQ-të janë të domosdoshme në këtë proces; b) përfshirja e OJQ-ve është një mënyrë për të garantuar që llogaridhënia e qeverive tek donatorët dhe organizatat ndërkombëtare nuk anashkalohet për shkak të llogaridhënies tek zona elektorale vendore; c) efektiviteti i ndihmës ndërkombëtare do të rritet në qoftë se ajo përdor monitorimin, aftësitë analitike dhe aftësitë advokuese të OJQ-ve; d) një angazhim i drejtpërdrejtë do të parandalonte shoqërinë civile të përfshihej në rrjete klienteliste të administratave publike të pa-reformuara dhe shpesh të korruptuara.

REKOMANDIME SPECIFIKE

Politikat dhe Legjislacioni

- Të përcaktohen përpjekjet kombëtare kundër korrupsionit në kuadër të politikave që paraqesin qëllime dhe synime të matshme, jo vetëm masa apo legjislacion. Kjo do të kërkojë vendosjen e objektivave specifike që duhen arritur dhe përzgjedhjen e metodave të përshtatshme të ndërhyrjes. Këto objektiva duhet të matshme sa më shumë të jetë e mundur.
- Të bëhet priorizimi i sektorëve të caktuar, llojeve të korrupsionit dhe metodave të ndërhyrjes dhe qasjeve të ndryshme, para se të paraqiten masa të plota dhe të përfunduara. Korrupsioni është një koncept i gjerë, i lidhur dhe me lloje të ndryshme të mashtrimit të cilat nuk mund të trajtohen në të njëjtën kohë në mënyrë efektive.
- Politikat duhet të jenë të informuara. Ndërkohë që disa përpjekje kanë qenë bërë në strategjitë kombëtare kundër korrupsion për të vlerësuar rezultatet e mëparshme, asnjë nga vendet e SELDI nuk kanë mekanizëm të qëndrueshëm të vlerësimit të politikave antikorrupsion. Minimalisht, kjo kërkon: a) statistika të besueshme dhe të rregullta rreth përpjekjeve kundër korrupsionit (hetimeve, ndjekjeve penale, masat administrative, etj); b) Monitorim dhe analiza të rregullta të përhapjes dhe formave të korrupsionit në sektorë të ndryshëm publikë. Monitorimi duhet të jetë i pavarur dhe/ose nga jashtë vendit, të përfshijë shoqërinë civile dhe komponentët themelore të sistemeve jo-administrative të monitorimit

të korrupsionit, të tilla si *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* i SELDI.

Institucionet antikorrupsion dhe zbatimi i ligjit

- Të futet një mekanizëm feedback-u për zbatimin e politikave kundër korrupsion. Mekanizmi mund të bazohet në instrumente të reja të vëna në dispozicion në vitet e fundit, të tilla si *Toolkit i Integruar i Monitorimit të Zbatimit të Antikorrupsionit* i hartuar nga Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD) dhe Universiteti i Trentos. Kjo i lejon politikëbërësit të vlerësojnë rreziqet e korrupsionit në një institucion qeveritar, efektin e politikës përkatëse antikorrupsion dhe identifikimin e zgjidhjeve me ndikim më të lartë.
- Të rritet kapaciteti institucional i organeve qeveritare përkatëse, në veçanti i agjencive të specializuara në antikorrupsion dhe agjencive mbikëqyrëse të tilla si institucionet kombëtare të auditimit, duke përfshirë buxhetet e tyre, objektet dhe personeli duhet të jenë në linjë me përgjegjësitë ligjore që iu është dhënë këtyre institucioneve. Përndryshe, ata duhet të hartojnë programe më të shpeshta vjetore apo afatmesme, të cilat vendosin për prioritetin e ndërhyrjeve.
- Tu jepet fuqi më e madhe institucioneve kombëtare të auditimit, duke përfshirë kompetencat për të vendosur sanksione më të ashpra. Të audituarit dhe parlamenti duhet të detyrohen të veprojnë sipas raporteve të këtyre institucioneve. Institucionet kombëtare të auditimit duhet të mandatohen për auditimin e menaxhimit të fondeve të BE-së kur këto të fundit janë të administruara nga autoritetet kombëtare. Meqenëse puna për auditimin e performancës është në një fazë shumë të hershme, ata duhet të zhvillojnë kapacitetin e tyre për të kryer më shumë auditime të tilla.
- Të paraqiten masa të mëtejshme që rekrutimi në shërbimin civil të bazohet në meritë dhe jo në përkatësi politike.
- Të ndahet puna në luftën kundër korrupsionit në mënyrë të barabartë mes organeve të pushtetit. Zgjerimi i gamës së inkriminimit ligjor të korrupsionit duhet të ndiqet nga përmirësimi i kapaciteteve në të gjitha organet publike, në mënyrë që korrupsioni në rradhët e këtyre institucioneve të adresohet nëpërmjet mjeteve administrative dhe kalimit të përgjegjësisë tek policia apo prokuroria. Organet e përgjithshme të administratës publike duhet të veprojnë si rojet e sistemit të drejtësisë penale, duke trajtuar aq raste korrupsioni sa kompetencat e tyre administrative ja lejojnë. Minimalisht, kjo përfshin

krijimin e mekanizmave efektive të menaxhimit të ankesave.

- Konfiskimi i aseteve të fituara në mënyrë të paligjshme nëpërmjet korrupsionit, është një mënyrë për të luftuar korrupsionin dhe zbatimi i saj duhet të zgjerohet. Kujdes të veçantë i duhet kushtuar balancimit të të drejtave të të akuzuarit me të mirën e përgjithshme. Në një mjedis, shpesh të korruptuar të administratës publike, konfiskimi i pasurisë që vjen pas dënimeve penale është një rrugë e rëndësishme parandalimi, akoma e pashfrytëzuar mirë në Evropën Juglindore.

Gjyqësori

- Të miratohen reforma që rrisin fuqinë e votës të organeve vetëqeverisëse gjyqësore në vendet ku shumica e organeve vetëqeverisëse gjyqësore nuk zgjidhen nga magjistratët. Vendet që nuk e kanë bërë një gjë të tillë, duhet të miratojnë parimin “një gjyqtar- një votë”.
- Të sigurohet që kuota gjyqësore të jetë sa më përfaqësuese duke përfshirë edhe gjyqtarët nga gjykatat e shkallës së parë. Të shqyrtohet me kujdes, dhe nëse është e nevojshme të rishqyrtohet pajtueshmëria e pozitës së kryetarit të gjykatës me anëtarësimin e tij në organet vetëqeverisëse gjyqësore.
- Të krijohen dy kolegje, një për prokurorët dhe një për gjyqtarët në vendet ku prokuroria dhe gjykatat janë të qeverisura nga i njëjti trup. Prokurorët dhe gjyqtarët respektivisht, do të zgjidhen vetëm nga këto kolegje.
- Të hidhen poshtë ose të reduktohet në minimum roli i ministrave të qeverisë (zakonisht të drejtësisë) në organet vetëqeverisëse gjyqësore, veçanërisht për sa i përket vendimeve për procedurat disiplinore.
- Magjistrata të ketë prioritet në mekanizmin për verifikimin e deklaratave të pasurisë.
- Të forcohet pavarësia dhe kapaciteti i inspektorateve gjyqësore në mënyrë që ti lejojë këta të fundit të rrisin numrin e inspektimeve.
- Të futen mekanizma të feedback-ut për zbatimin e politikave kundër korrupsion në lidhje me magjistratën. Këto mekanizma janë të mangët ose praktikisht mungojnë në të gjitha vendet e SELDI. Mungesa e tyre dëmton aspektin represiv të politikave antikorrupsion dhe i bën të padobishëm inkriminimin e mëtejshëm të korrupsionit. Një praktikë e mire që mund të replikohej, edhe pse është ende e pazhvilluar, është Platforma e Statistikave të Antikorrupsionit në Kosovë, projektuar nga një OJQ. Një mekanizëm i tillë duhet të përfshijë informacion të rregullt për: masat disiplinore, administrative dhe penale në shërbimin

publik dhe në atë gjyqësor; aspektet e ndryshme të ndjekjes penale duke përfshirë paditë dhe dënimet/lirimet nga akuzat, dënimet sipas llojeve të ndryshme të krimeve të korrupsionit.

Korrupsioni dhe ekonomia

- Të ulet në minimum si dhe të rishikohet çdo vit politikat e ndihmës së shtetit për shkak se kjo krijon rreziqe të konsiderueshme për korrupsion. Duhet paraqitur paraprakisht rregullat e forta të zbatimit të ndihmës shtetërore në BE dhe të zhvillohen kapacitetet rregullatore kombëtarë të pavarur ndihmëse shtetërore për të zbatuar këto rregulla.
- Të përmirësohet zbatimi i legjislacionit anti-monopol në mënyrë që të promovohet ndërmarrja e lirë dhe konkurrenca. Duhet patur kujdes i veçantë që të shqyrtohet rregullisht përqendrimi i bizneseve në sektorë të rregulluar së tepërmi që hasin kufizime licencash dhe kufizime të tjera, duke bërë të mundur riskun e marrëveshjeve të fshehta midis rivalëve të mëdhenj dhe politikanëve.
- Të krijohen lidhje institucionale ndërmjet menaxhimit të aseteve dhe detyrimeve të të gjitha financave publike, duke përfshirë edhe kompanitë shtetërore, në mënyrë që të ulen rreziqet financiare dhe të rritet besueshmëria e qeverisë në menaxhimin e financave publike, në vendet që nuk e kanë ende një sistem të tillë. Ndërmarrjet shtetërore duhet të plotësojnë kushtet e rrepta të qeverisjes së korporatave dhe kërkesave të raportimit (p.sh. rregullat e OECD-së), në të njëjtin nivel si kompanitë publike tregtare. Këto ndërmarrje duhet të publikojë raporte tremujore në internet.
- Të përhapet koncepti i detyrimeve dhe sanksioneve për autoritetet kontraktuese të cilët nuk arrijnë të dorëzojnë raportet mbi prokurimin publik në mënyrë të vazhdueshme, raportet për shkelje të rregullave antikorrupsion, ose paraqesin të dhëna të pasakta ose jo të plota.
- Të përcaktohet një kuadër ligjor dhe institucional për menaxhimin dhe kontrollin e kontratave të lidhura nga partneritetet publikë-privatë.
- Të përmirësohet mbikëqyrja e prokurimit nga prokuroja të mëdha publike (ndërmarrje shtetërore dhe kompani shërbimesh) për të maksimizuar efikasitetin dhe për të ulur parregullsitë.
- Të miratohen politika për reduktimin e tenderave të prokurimit publik me vetëm një ofrues dhe për rritjen e konkurrencës. Duhet publikuar në internet në formatin e bazës së të dhënave, ku përdoruesi mund të kërkojë, dokumentacionin e plotë mbi

prokurimin publik, para-njoftimet, njoftimet, ofertat, kontratat, dhe çdo shtojcë tjetër të tij.

- Vendet kandidatë të BE duhet të krijojnë sisteme të decentralizuara zbatimi për fondet e BE, në mënyrë që të paraqesin kornizën e duhur ligjore dhe administrative për transferimin e përgjegjësive për zbatimin e programeve të financuara nga BE. Mbikëqyrja duhet të mbetet e centralizuar dhe e pavarur nga organet zbatuese.
- Duhet futur koncepti i vlerës-për-para në vlerësimin e kontratave të prokurimit publik.

Shoqëria civile

- Të rriten kapacitetet e organizatave të shoqërisë civile për të monitoruar dhe raportuar mbi korrupsionin dhe antikorrupsionin, duke përfshirë aftësinë për të mbledhur informacion primar për funksionimin e institucioneve qeveritare, aftësitë për matjen e përhapjes së korrupsionit, në analizën e të dhënave, vlerësimet institucionale dhe shkrimet e raporteve.
- Legjislacioni i konfliktit të interesit, të përfshijë institucionet jo-fitimprurëse, sidomos kur ato janë të financuara nëpërmjet programeve të administruara nga qeveria të tilla si buxheti kombëtar, fondet e BE, etj.
- Rregullat dhe rregulloret për fondet publike, të qeverisë qendrore dhe vendore, për organizatat jo-fitimprurëse të jenë të qarta dhe transparente. Vetëm OJQ-të e regjistruara për të mirën publike duhet të lejohen të marrin fonde publike, dhe duhet gjithashtu të kenë kërkesa më të rrepta për raportim dhe transparencë.
- Bashkimi Evropian dhe agjencitë e tjera donatore, duhet t'i kushtojnë një pjesë më të madhe të fondeve të tyre, financimit të programeve të mirë-qeverisjes, të vëna në zbatim midis organizatave të shoqërisë civile dhe institucioneve publike. Këto programe duhet të kenë kërkesa të qarta kundër kapjes së OJQ-ve nga ana e interesave të veçanta. Duhet të theksohet se arritja e një impakti kërkon një angazhim të qëndrueshëm më afatgjatë (10 vjet e lart).
- Sektori i shoqërisë civile ka nevojë të sigurojë vetë-rregullimin e tij. Minimalisht kjo përfshin miratimin e kodeve të sjelljes me standardet që aspirohen. Gjithashtu shoqëria civile duhet të gjejë më shumë mënyra dhe mënyra më të mira të organizimit të koalicioneve të interesit.
- OJQ-të kanë nevojë për kuptim më të mirë të nevojës për të qenë transparentë dhe të përgjegjshëm. Kjo përfshin nënshkrimin ndaj auditimit të rregullt,

shpalosjen e pasqyrave financiare dhe procedurave të qarta dhe transparente të qeverisjes dhe masat kundër kapjes nga interesa të veçanta.

- Vendet e Evropës Juglindore që nuk janë anëtare të BE janë të këshilluar të mësojnë nga njohuritë dhe ekspertiza në Raportin e Antikorrupsionit të BE. Kjo do t'u sigurojë atyre njohuri të vlefshme në lidhje me vlerësimin e përhapjes së korrupsionit dhe hartimin e politikave antikorrupsion.

Bashkëpunimi ndërkombëtar

- Programet e asistencës të jashtme të reflektojnë më mirë rezultatet e vlerësimeve të brendshme dhe ndërkombëtare të pavarura. Që kjo të arrihet, programet e ndihmës duhet të reagojnë më shpejt dhe të jenë më fleksibël dhe të kenë një vonesë më të shkurtër midis hartimit dhe ofrimit.
- Të parashikohet një rol më i fuqishëm për shoqërinë civile nga asistencat ndërkombëtare në antikorrupsion për qeveritë kombëtare. Kjo përfshin përfshirjen e OJQ-ve si partnerë të implementimit, monitorues dhe organizata burimore, sidomos në vlerësimin e ndikimit të projekteve të asistencës.
- Të vlerësohet efektiviteti i asistencës së dhënë në mënyrë periodike nëpërmjet metodave të vlerësimit të impaktit. Kjo do të ishte një matës për vlerën-për-paratë, sidomos në rastet kur kanë qenë të përfshira fonde publike, dhe do të lejonte që programet e suksesshme të vazhdoreshin ndërkohë që të pasuksesshmet të ndërpriteshin. Është e domosdoshme që ky vlerësim të jetë i pavarur dhe të shfrytëzohet ekspertizën e organizatave të shoqërisë civile.
- Të inkurajohen programet midis vendeve për çështje të përbashkëta si p.sh krimi ndërkufitar nga asistencat ndërkombëtare. Përvoja bullgare në bashkëpunimin publik-privat për analizën e lidhjeve të krimit të organizuar dhe korrupsionit, duhet të shfrytëzohet në të gjithë rajonin.
- Gjetjet e raporteve të Komisionit Evropian duhet të përfshihen më mirë në hartimin e politikave vendore duke përfshirë më shumë shoqërinë civile dhe komunitetin e biznesit.

BOSNIA AND HERZEGOVINA

IZVRŠNI SAŽETAK

Korupcija u Jugoistočnoj Evropi je toliko često i toliko dugo u vijestima, fokusu političkih debata, na dnevnom redu politika državnih i međunarodnih institucija da teško da je potrebno tražiti opravdanje za njeno pomno ispitivanje. Upravo zato što je dokazano da je to toliko nerješivo pitanje potrebni su inovativni pristupi njenom razumijevanju, a stoga i njenom smanjenju. Izgledi zemalja u regiji za pridruživanje EU – iako se čini daleko – daju osnažujući okvir za djelovanje, ali lokalni sudionici, posebno civilno društvo, su ti koji mogu dovesti do održivog napretka u borbi protiv korupcije. Jedan od glavnih prioriteta Vodstva za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope (SELDI) je dubinsko dijagnosticiranje i razumijevanje korupcije i propusta u upravljanju u regiji, kao potrebnog uslova za zagovaranje **antikorupcionih politika potaknutih znanjem**. Ovaj izvještaj SELDI-a uklapa se u okvir razvoja i provođenja novonastajućih regionalnih antikoruptionih politika i infrastrukture kao što je primjer stupa upravljanja u Strategiji Jugoistočne Evrope do 2020. godine koju vodi Regionalna antikoruptiona inicijativa.

Ovaj izvještaj, kao rezultat saradnje unutar SELDI-a, je po svojoj metodi i svom procesu inovativan. Rezultat je primjene sistema koji je početkom 2000-ih SELDI izradio za procjenu **korupcije i borbe protiv korupcije**, a koji je prilagođen društvenom i institucionalnom okruženju Jugoistočne Evrope.¹ Pristup viktimizaciji koji se zasniva na istraživanju koje primjenjuje *Sistem praćenja korupcije* i koji je korišten u izvještaju nudi jedinstvenu procjenu napretka u borbi protiv korupcije na osnovu podataka u regiji od 2001. godine. Ciklus procjene u periodu 2013 – 2014, čiji su zaključci sažeti u ovom izvještaju, rijedak je primjer praćenja u međunarodnoj praksi kojim se **ponovo vraća na ista pitanja i istu regiju nakon nešto više od decenije**. Tokom procjene vršeno je poređenje državnog zakonodavstva i prakse institucija u određenom broju oblasti koje su od kritičnog značaja za napore u borbi protiv korupcije: regulatornom i pravnom okviru, institucionalnim preduslovima, korupciji u

ekonomiji, ulozi civilnog društva i međunarodnoj korupciji. Ovaj izvještaj daje **viđenje civilnog društva i procjenu politika** dok se sa državnim i regionalnim javnim institucijama savjetovalo o zaključcima i preporukama.

Svrha procjene državnih institucionalnih i pravnih aspekata koji omogućavaju korupciju u regiji nije da bude sveobuhvatni popis propisa i praksi u svim zemljama nego da naglasi neka prioritetna pitanja koja su značajna za potencijalne napore u spriječavanju zajedničkih izvora korupcije u Jugoistočnoj Evropi (SEE). Ovaj izvještaj nudi **model za izvještavanje o napretku u borbi protiv korupcije** za civilno društvo u Jugoistočnoj Evropi.

GLAVNI ZAKLJUČCI

Opšta procjena

I pored nekih važnih postignuća – koja se uglavnom odnose na stabilizaciju demokratskih institucija, usvajanje zakona u ključnim oblastima borbe protiv korupcije, smanjenju sitnog podmičivanja i sve veće netolerancije javnosti prema korupciji – reforme u borbi protiv korupcije i dobro upravljanje nisu objedinjeni, čini se da korupcija među izabranim političarima i sudijama raste, a provođenje antikoruptionog zakonodavstva je prepušteno slučaju. Politike za borbu protiv korupcije i institucije u regiji će imati ogromnu korist od usvajanja redovnog i tačnog alata zasnovanog na istraživanju viktimizacije za mjerenje korupcije i stope napretka u dobrom upravljanju, koji liči na poseban Eurobarometar za borbu protiv korupcije, UNODC-ovog praćenja korupcije i organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi i *Sistema praćenja korupcije* koji je korišten u ovom izvještaju.

Raširenost korupcije u Jugoistočnoj Evropi

Iskustvo sa korupcijom – drugim riječima, uključenost članova javnosti u korupcijske transakcije – u Jugoistočnoj Evropi je na visokom nivou. Čak i u Turskoj i Hrvatskoj, gdje je nivo administrativne korupcije najniži u regionu, oko 8-9% stanovnika je reklo da su dali mito prošle godine. Ovako visok nivo iskustva sa korupcijom je daleko iznad prosječnih nivoa registrovanih tokom istraživanja Eurobarometar

¹ (SELDI, 2002).

u EU.² Ovo pokazuje da je administrativna korupcija **masovna pojava** i da se ne može ograničiti na pojedinačne slučajeve korumpiranih zvaničnika.

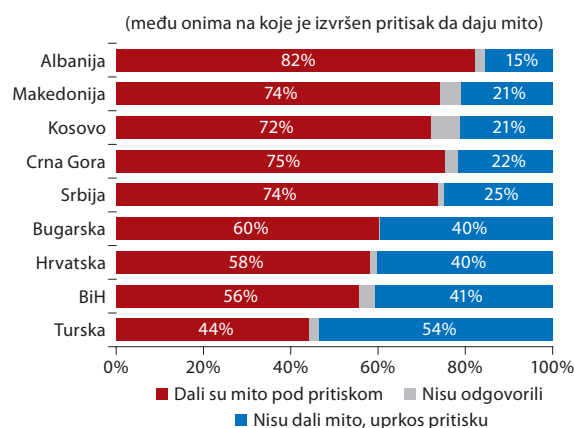
Značajne razlike između zemalja sa zajedničkom historijom pokazuju da različiti putevi društvenog, ekonomskog i institucionalnog razvoja daju različite rezultate. Uglavnom, osim Bugarske, promjene u odnosu na prethodne cikluse SELDI-jevog dijagnosticiranja Sistemom praćenja korupcije (2001. i 2002. godine) za sve zemlje su pozitivne; međutim, napredak je spor i nejednak.



Korupcijski pritisak zvaničnika je glavni faktor koji statistički utiče na nivo uključenosti. Većinu zemalja u kojima su uključenost i pritisak veliki karakteriše niska **otpornost** na korupcijski pritisak (većina ispitanika od kojih je tražen mito su ga i dali). Iako se otpornost ne može smatrati glavnim faktorom za smanjenje korupcije ona odražava prevladavajuće društvene stavove o integritetu i uglavnom je posljedica napora civilnog društva i organa vlasti na povećanju svijesti o borbi protiv korupcije. U tom pogledu, uloga civilnog društva je od ključne važnosti jer je civilno društvo u poziciji da ocjenjuje rezultate i stvara javni pritisak za promjene.

² Pokazatelji iskustva sa korupcijom koji su korišteni u istraživanjima Eurobarometar su nešto drugačijeg sadržaja jer se odnose na direktno iskustvo i slučajeve kada su ispitanici bili svjedoci slučajeva podmičivanja. Za više pojedinosti molimo da pogledate (TNS Opinion & Social, February 2014).

Otpornost na korupcijski pritisak



Antikorupcione politike i zakonodavstvo

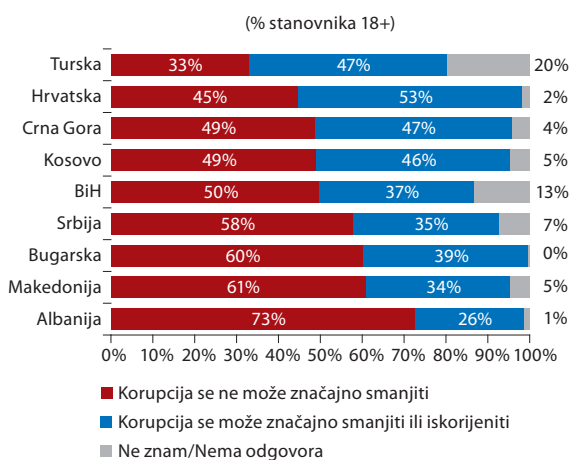
Uglavnom, SELDI zemlje su usvojile bolji dio međunarodnih standarda za borbu protiv korupcije – a što je još važnije i logiku i pristup – u svom državnom zakonodavstvu. Međutim, kvalitet zakona i dalje ostaje problem. Česte i nedosljedne izmjene zakona su dovele do proceduralne i zakonske kompleksnosti i kontradiktornog tumačenja od strane sudova.

Sve zemlje su usvojile neku vrstu strateškog dokumenta koji sadrži njihov opšti pristup za hvatanje u koštac sa korupcijom. Iako postoje neke razlike između zemalja, provođenje ovih dokumenata je uglavnom onemogućeno zbog nedovoljnih resursa i riješenosti viših nivoa vlasti. Dalji problem u cijeloj regiji je izrada strategija na takav način da se obuhvataju svi mogući aspekti korupcije. Umjesto određivanja prioriteta, ovi dokumenti postali su sveobuhvatajući; kad je u pitanju borba protiv korupcije, strateški je počelo jednostavno da znači iscrpno.

Što se tiče prioriteta politika, došlo je do dvije glavne promjene u pristupu prema borbi protiv korupcije – promjene u skretanju pažnje sa sitne korupcije (saobraćajne policije i ljekara u javnom sektoru) na veliku (članove parlamenta ili ministre) i inkriminacije šireg niza zloupotreba javnog položaja. Ostvarivanje učinka u kažnjavanju velike korupcije ipak i dalje ostaje ograničeno, u najboljem slučaju. Ključni izazov za politike za borbu protiv korupcije u regiji je da se popuni rupa u provođenju i da se nastavi sa mijenjanjem manifestacija i oblika korupcije, a da se pri tome održava regulatorna stabilnost i izbjegava opterećivanje pravosuđa sa čestim izmjenama.

Zaključci SELDI-jevog praćenja naglašavaju **značaj javne podrške za uspjeh antikorupcionih politika**. Povjerenje javnosti u vlast i djelotvornost politika udruženi su u nekoj vrsti bespriječnog ciklusa: veći broj optimista po pitanju ostvarivosti uspjeha u borbi protiv korupcije je u korelaciji sa nižim nivoima korupcije. I obratno, raširenija korupcija ide ruku pod ruku sa većim pesimizmom po pitanju perspektive u borbi protiv korupcije.

Izvedivost odgovora politika na korupciju: prema procjeni javnosti



Izvor: SELDI/CSD Sistem praćenja korupcije, 2014. godine.

Institucionalna praksa i provođenje zakona

U Jugoistočnoj Evropi, raniji naglasak na usklađivanju državnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije postepeno ustupa mjesto fokusiranju na provođenje, pod sve većim pritiskom EU i lokalnog civilnog društva.

Nedostatak koji je zajednički za sve zemlje SELDI-a je ugrožena autonomija različitih nadzornih organa i organa za provođenje zakona. Tipično je da postoji određen stepen miješanja izabranih političara – članova parlamenta ili ministara u vladi – u rad državne službe. Nadalje, nijedna SELDI zemlja nema odgovarajuće funkcionisanje mehanizama za upravljanje pritužbama u javnoj upravi. Većina ih je uspostavila organ za borbu protiv korupcije za koji se očekuje da će primati pritužbe javnosti. Još jedan nedostatak koji je zajednički za sve zemlje je nedostatak pouzdanih i javnosti dostupnih podataka o radu institucija vlasti, posebno po pitanju borbe protiv korupcije. Informacije i statistika ili se ne prikupljaju, ili nisu

dostupni javnosti, ili se prikupljaju tako nasumično da ne omogućavaju praćenje i analizu.

Jedno od ključnih pitanja vezanih za stvaranje posebnih državnih institucija za borbu protiv korupcije u regiji je **kako kombinovati preventivne i represivne funkcije**. Karakteristično, u SELDI zemljama se pokušalo da **antikorupcione institucije** vrše obje funkcije, iako je represija daleko manji aspekt njihovog posla. Većina zadataka ovih organa odnosi se na neki oblik nadzora i kontrole, obično državnih strategija za borbu protiv korupcije, i postoji malo dokaza da su ostvarile bilo kakav značajan uticaj na zakonodavni program rada vlasti. Brojne teškoće ometaju osnivanje i rad ovih institucija:

- Koliko god da je korupcija visoko na dnevnom redu vlasti, nije bilo izvedivo stvoriti institucije sa vanrednim nadležnostima koje bi na neki način uticale na uspostavljeni odnos ovlaštenja. Tipičan kompromis za ove agencije je da se pripoje izvršnoj vlasti i da im se daju nadzorna ovlaštenja koja su, međutim, obično ograničena tako što se od drugih vladinih agencija traži da izvještavaju o provođenju zadataka u borbi protiv korupcije koji su im dodijeljeni.
- Takve agencije morale su biti oprezne da ne udvostručavaju ovlaštenja koja su već prenesena na druga nadzorna tijela (na primjer, državne revizorske institucije ili agencije za provođenje zakona).
- Većina ih je dobila ograničene institucionalne kapacitete – budžet, osoblje – bez obzira na uvjeravanja u suprotno.

Što se tiče **zakonodavstva**, parlamenti u regiji ne kotiraju visoko kad je u pitanju povjerenje javnosti i ovaj nezavidni položaj nije bez razloga. Kodeksi etičkog ponašanja su rijetki i ne provode se; regulacija lobiranja je još rjeđa; tek nedavno su se počele uvoditi procedure za ukidanje imuniteta od krivičnog gonjenja, premda bojažljivo; gdje god postoji neko tijelo u parlamentu za borbu protiv korupcije uglavnom postoji da bi nadgledalo neku izvršnu agenciju, a ne da bi se bavilo korupcijom među članovima. Pitanje koje je značajno u SELDI zemljama je pitanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. Većina zemalja je provela GRECO-ove preporuke o finansiranju stranaka, ali određeni broj problema i dalje ostaje – poput anonimnih donacija, kupovanja glasova birača (ili podmićivanja birača), nedovoljnih kapaciteta za reviziju finansija stranaka i ograničena ovlaštenja za provođenje sankcija, itd.

Sadašnje stanje u **državnoj službi** odgovara prirodni zemalja Jugoistočne Evrope koje su u tranziciji i nedostatku odgovarajuće zakonske i institucionalne tradicije kao i hroničnom nedostatku sredstava. I pored izvjesnih razlika među zemaljama, potreba da se olakša upravljački i organizacioni razvoj državne službe je zajednički za većinu. Kultura „kontrola“ uprave umjesto upravljanje radom uprave putem motivacije je ono što spriječava poboljšanje profesionalnosti i smanjenje korupcije. Jedan od glavnih zaključaka u ovom izvještaju je **uzajamno jačanje kompetentnosti i integriteta**. Obično kada se dovodi u pitanje osposobljenost određene državne službe za borbu protiv korupcije, uvijek se utvrdi da je bez institucionalnih kapaciteta. I obratno, svako jačanje profesionalnosti dovodi i do poboljšanja integriteta. Stoga, izazov u regiji je učiniti transparentnost i odgovornost osnovnim obilježjima državne službe, a istovremeno ojačati i njenu profesionalnost. Vrlo često, loše upravljanje, nejasni kriteriji i neodgovarajuća podjela ovlaštenja i odgovornosti spriječavaju reforme i potkopavaju autoritet vlasti.

Uloga **agencija za provođenje zakona** u borbi protiv korupcije u regiji treba razumjeti u kontekstu raspona inkriminiranih praksi koje su vezane za korupciju, a koji se neprestano širi, što dovodi do rizika upućivanja nesrazmjernog broja slučajeva policiji i tužilaštvu. Uloga agencija za provođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi u borbi protiv korupcije dodatno je ugrožena njihovom visokom izloženosti korupciji pogotovo od strane organizovanog kriminala. Policijske snage u većini SELDI zemalja imaju specijalne jedinice za borbu protiv organizovanog kriminala; od ovih jedinica se očekuje da rade i na suzbijanju korupcije. Smještanje ove dvije funkcije u jedan organ se uglavnom opravdava time da se organizovani kriminal koristi i korupcijom, ali i zbog potrebe za posebnim istražnim metodama u razotkrivanju sofisticiranih obrazaca korupcije – stručnost koja je obično u nadležnosti službi za borbu protiv organizovanog kriminala. Međutim, ove jedinice su uglavnom dio većih policijskih snaga ili ministarstva unutrašnjih poslova koje im oduzimaju institucionalnu autonomiju koja je potrebna jednoj instituciji specijalizovanoj za borbu protiv korupcije.

Pravosuđe u borbi protiv korupcije

U Jugoistočnoj Evropi, snažan fokus na osiguranju nezavisnosti pravosuđa nije bio u ravnoteži sa jednako jakim uslovima za odgovornost pravosuđa.

Bez odgovarajućih provjera i ravnoteže sudsko samoupravljanje je izmaklo kontroli, te se pretvorilo u korporativizam sa svim pripadajućim rizicima korupcije. Pretjerani naglasak na formalnoj izbornoj nezavisnosti postala je tipičan primjer lijeka koji se pretvara u bolest – umjesto da osigura ravnotežu prema izvršnoj vlasti, samoupravljanje je produžilo odnos poput klijentele između sudaca i posebnih interesa. Danas, pravosuđe u Jugoistočnoj Evropi je onoliko uspješno zahvaćeno koliko i ostale grane vlasti. Nakon što su oslobođeni pomnog ispitivanja od javnosti i političkih faktora koji su napravili ovakav aranžman, danas postoji nekoliko provjera rentijerstva od strane sudaca.

Otuda ne iznenađuje to što javnost nema posebno visoko mišljenje o pravosuđu. SELDI-jev sistem praćenja korupcije pokazuje da se sudije smatraju jednim od najkorumpiranijih javnih službenika u regiji; izostanak transparentnosti i odgovornosti je nesumnjivo značajan faktor u takvim procjenama. U svim zemljama SELDI-a, došlo je do stvarnog **pogoršanja procjene širenja korupcije među sudijama** od 2001.godine.

Kapaciteti pravosuđa u regiji da provedu antikorupciono zakonodavstvo, pogotovo kad je u pitanju politička korupcija, su dovedeni u pitanje usljed brojnih problema koji su kumulativno vršili svoj uticaj:

- Ustavna pitanja, koja se prvenstveno odnose na ponovno uspostavljanje ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa;
- Složenost krivičnog gonjenja počilaca krivičnih djela korupcije, posebno na političkom nivou;
- Opšti nedovoljni kapacitet i pitanja vezana za nisku profesionalnost, pretjeranu količinu posla koja ima za posledicu zaostale predmete, vođenje predmeta, objekti, itd.

Važan zaključak ovog SELDI-jevog ciklusa praćenja korupcije koji je relevantan za ulogu pravosuđa u borbi protiv korupcije je **nedostatak mehanizama povratnih informacija** koji omogućavaju javnosti i kreatorima politika da ocjenjuju integritet pravosuđa i njegovu djelotvornost u provođenju antikorupcionih krivičnih zakona. Nijedna zemlja u Jugoistočnoj Evropi nema pouzdan, sistemski i sveobuhvatan mehanizam za prikupljanje, obradu i stvaranje javno dostupnih statističkih podataka o radu sudova i tužilaštava, posebno o slučajevima korupcije.

Korupcija i ekonomija

U Jugoistočnoj Evropi, značajna uključenost vlasti u ekonomiju stvara određeni broj mjesta za potencijalne sukobe između javnih ustanova i preduzeća; s druge strane, to stvara rizik od korupcije. Rizik je posebno veliki u oblasti privatizacije i javnih nabavki i koncesija teške industrije poput energetike i zdravstvene zaštite. Nadalje, pretjerani propisi u poslovanju – koji se uglavnom odnose na registraciju, licenciranje i izdavanja dozvola – i dalje stvaraju različite prepreke za nove učesnike na tržištu i veće troškove poslovanja, iako su neke zemlje u regiji ostvarile značajan napredak u rješavanju poslovnih prepreka. Ipak, uprave za nadzor i usklađenost i dalje narušavaju tržišta stavljajući pretjerani fokus na kontrolu i kazne, bez odgovarajuće procjene rizika i troškova i koristi. To se posebno odnosi na carinske uprave u cijeloj regiji, na koje se još uvijek gleda kao na djelotvorno sredstvo za stavljanje pritiska na poduzetnike. Ovo tjera poduzetnike u neslužbeni sektor ili ih prisiljava da pribjegavaju podmićivanju. U opadajućoj spirali ovo onda opravdava dodatno regulisanje i administrativne barijere.

Razne okolnosti koje uzrokuju korupciju u interakciji poslovnih i javnih službenika ilustruju sa kojim se poteškoćama suočavaju antikorpucione politike s obzirom da je potrebno uzeti mnoštvo faktora u obzir. Kada ih pokreće poslovanje, prakse korupcije se mogu podijeliti u dvije glavne kategorije – izbjegavanje dodatnih troškova i sticanje nepoštene prednosti. U prvoj skupini je mito koji uzrokuje slaba ili prekomjerna regulativa, individualna ili institucionalna neкомпетentnost, itd.; u drugoj kategoriji su razne vrste prevara – utaja poreza, utaja PDV-a, krijumčarenje, nepoštivanje zdravstvenih i sigurnosnih standarda, itd.

Javne nabavke su jedan od glavnih kanala putem kojih korupcija utiče na ekonomiju. Rizik od korupcije u ovoj oblasti je povezan sa nizom nedostataka: nedovoljno transparentne procedure, veliki udio nekonkurentnih procedura, slab nadzor i nedjelotvorna sudska revizija (s obzirom na korupciju pravosuđa), itd. Iako je prije više od deset godina SELDI istraživanje pokazalo da su zemlje u ovom području napravile u skorije vrijeme napredak u jačanju pravnog okvira procesa i njegovog usklađivanja sa pravnom stečevinom EU, javne nabavke su i dalje među najslabijim aspektima javnog upravljanja. Stvarno stanje se nije puno promijenilo s obzirom da korumpirani političari i dobro povezani poslovi zaobilaze dobro zamišljene propise. Institucionalna iscjepkanost ne omogućava djelotvorno provođenje propisa o javnim nabavkama.

Civilno društvo u borbi protiv korupcije

Nevladine organizacije u Jugoistočnoj Evropi su među najvažnijim pokretačima u borbi protiv korupcije. Međutim, one su još uvijek daleko od prevođenja javnih potreba u djelotvorno zagovaranje politika, i od suprostavljanja korupciji, zbog niza nedostataka. Njihov doprinos zavisi u velikoj mjeri od sposobnosti da **služe i kao nadzorni organi i da uključe vlast** u reforme borbe protiv korupcije. Ipak, u regiji postoji nedostatak službenih mehanizama za državne vlasti za uključivanje civilnog društva, kao i nedostatak administrativne sposobnosti i jasne vizije i razumijevanja potencijala organizacija civilnog društva u oblasti borbe protiv korupcije. Pretjerano oslanjanje na međunarodno, uključujući i evropsko finansiranje, i nedostatak državnih politika za poticanje energičnog civilnog sektora u Jugoistočnoj Evropi ugrožava održiv uticaj lokalnih pobornika u borbi protiv korupcije.

Iako su nevladine organizacije u području SELDI-a uspjele uspostaviti neka međunarodna javno-privatna partnerstva ona se nisu pretvorila u djelotvorna partnerstva sa državnim institucijama. Ključ za stvaranje uspješnih partnerstava je sposobnost da se uđe u razne odnose, i komplementarne i suprotstavljene, sa državnim institucijama. Na primjer, jedan od načina da se uskladi saradnja sa obavljanjem funkcije nadzornog organa je poboljšanje profesionalnosti u praćenju korupcije i antikorpucione politika od strane nevladinih organizacija.

Djelotvornost nevladinih organizacija u rješavanju pitanja dobrog javnog upravljanja u SELDI zemljama zavisi u velikoj mjeri od njihove sposobnosti da zadrže svoje vlastito upravljanje sređenim. Rizik od hvatanja nevladinih organizacija posebnim interesima i korumpiranim javnim zvaničnicima ili izabranim političarima proizlazi iz mogućnosti iskorištavanja niza slabosti u neprofitnom sektoru u regiji:

- nepostojanje obaveznih postupaka za transparentnost;
- nedjelotvorna kontrola poštivanja finansijskih propisa;
- nedostatak revizorske kulture;
- nizak nivo samoregulacije i koordinacije u naporima.

Suprostavljanje zahvatanju civilnog društva kao dijela državnih napora u borbi protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi treba biti na vrhu dnevnog reda reforme u regiji.

Međunarodna saradnja

Međunarodne institucije i strane zemlje partneri su odigrali važnu ulogu u razvoju događaja u borbi protiv korupcije u Jugoistočnoj Europi. S obzirom na krajnju pristrasnost u unutrašnjoj politici, međunarodne preuzete obaveze potpomažu usvajanje donošenje politika reformi koje bi inače bile odbačene od strane domaćih političara. Izvještaji o napretku Evropske komisije, reforme i projekti bratimljenja koje finansira EU predstavljaju ključne međunarodne uticaje na državne planove rada u borbi protiv korupcije u većini zemalja Jugoistočne Evrope. Iako je borba protiv korupcije jedan od glavnih elemenata izvještaja o napretku EK, na njih se reaguje na različite načine na lokalnom nivou – zemlje s jasnijim izgledima za pristup puno više i detaljno obraćaju pažnju na zaključke u izvještajima, dok u Turskoj, na primjer, izvještaji uglavnom dobijaju mnogo manju pažnju.

Međutim, međunarodna uključenost sa sobom nosi rizik od nerealnih očekivanja za brze ispravke što sa druge strane može potaći usvajanje površnih i ad hoc mjera. Uslovljenost i većina poticaja utiču prvenstveno na izvršne agencije, dok pravosuđe, parlamenati i druge zainteresovane javne i privatne institucije nisu bile dovoljno uključene. Održivost međunarodne uključenosti podržana je širenjem opsega uključenih lokalnih učesnika kako bi se uključili civilno društvo, mediji, profesionalna udruženja, sindikati, itd. Širenje opsega domaćih sagovornika sa međunarodnim partnerima utiče na osnaživanje pojedinačnih reformističkih političara ili političkih grupa, ali i raznih nevladinih učesnika i poticanje javnih potreba za reformama. Nastavljanje i nadograđivanje ove uključenosti bilo bi od ključnog značaja za uticaj koji EU ima u regiji. Da bi se to dogodilo, nije dovoljno da postoji veza između vlasti i Brisela. Civilno društvo u svojevrsnoj trostranoj saradnji treba da podrži – i potvrdi – uključenost međunarodnih partnera reformističkih političara i stranaka.

KLJUČNE PREPORUKE

Iskustvo SELDI zemalja u borbi protiv korupcije od 2001. godine pokazuje da će rješavanje izazova korupcije u regiji zahtijevati stalne napore na mnogim frontovima i uključivanje svih domaćih i međunarodnih učesnika na duži period. Trenutni izvještaj daje niz preporuka za postizanje dodatnog

napretka u ograničavanju korupcije. Među njima su tri ključna područja koja trebaju biti prioritet zemalja u regiji i na evropskom nivou kako bi se postigao srednjoročni napredak:

Uspješno procesuiranje visoko pozicioniranih korumpiranih političara i viših državnih službenika je jedini način da se pošalje snažna i neposredna poruka da se korupcija neće tolerisati. Dovođenje korumpiranih političara pred lice pravde je dokazano kao vrlo djelotvorno u jačanju antikorupcionih mjera u Hrvatskoj i Sloveniji, na primjer. Uspjeh u tom pravcu bi zahtijevao i međunarodnu podršku, uključujući i učešće policija država članica EU.

Na državnom i regionalnom nivou treba uvesti **nezavisan mehanizam praćenja korupcije i anti-korupcije** kako bi se obezbijedili čvrsti podaci i analiza i integrisali **dijagnostika korupcije i evaluacija anti-korupcionih politika**. Mehanizam bi trebale provoditi državne, odnosno regionalne organizacije i mreže civilnog društva, te bi trebao biti nezavisan od direktnog finansiranja od strane države. Trebao bi poslužiti kao sredstvo za otvaranje administrativnih podataka i poboljšanje pristupa javnosti informacijama. Podaci koji omogućavaju praćenje javnih nabavki, koncesija, provođenje zakonodavstva o sukobu interesa, državne pomoći, prenosa budžetskih sredstava, godišnjih izvještaja o rezultatima rada agencija za nadzor i usklađenost, itd., trebaju biti dostupni javnosti u vidu baze podataka, omogućujući tako velike analize podataka i korištenje alata za praćenje.

Kritični sektori sa visokom korupcijom i rizicima od zahvatanja države, kao što su energetski sektor, treba rješavati kao prioritet. Ostale prioritetne mjere uključuju:

- povećanje konkurentnosti u javnim nabavkama;
- poboljšanje korporativnog upravljanja u preduzećima u državnom vlasništvu;
- transparentno upravljanje velikim investicionim projektima;
- jačanje odgovornosti i nezavisnosti energetskih regulatornih nadležnih organa.

Međunarodni partneri, a prije svega Evropska komisija, trebaju direktno uključiti organizacije civilnog društva u regiji. To je bitno iz nekoliko razloga: a) da bi reforme koje su međunarodno podržane postale održive, potrebno je da budu prihvaćene od šire javnosti, a organizacije civilnog društva su neophodne da bi se to dogodilo; b) uključivanje organizacija civilnog društva

je način da se garantuje da odgovornost vlasti prema donatorima i međunarodnim organizacijama nema prednost nad odgovornosti prema domaćim biračima; c) djelotvornost međunarodne pomoći bi se povećala ako bi se koristili praćenje i analitičke vještine i sposobnosti zagovaranja organizacija civilnog društva; d) direktna uključenost bi imala dodatnu korist u spriječavanju da građansko društvo zahvate klijentilističke mreže nereformisanih i često korumpiranih javnih uprava.

KONKRETNE PREPORUKE

Politike i zakonodavstvo

- Definirati državne napore u borbi protiv korupcije u smislu politike koja se odnosi na mjerljive ciljeve i prekretnice, a ne samo na mjere ili zakonodavstvo. Ovo bi dovelo do postavljanja konkretnih ciljeva koji se žele postići i odabira odgovarajućih interventnih metoda. Ovi ciljevi trebaju biti mjerljivi koliko i izvedivi.
- Dati prednost pojedinim sektorima, vrstama korupcije i interventnim metodama i pokušati sa različitim pristupima prije nego što se počne koristiti u punoj mjeri. Korupcija je širok pojam, povezana sa raznim i različitim vrstama prevara koje se ne mogu rješavati istovremeno na djelotvoran način.
- Politike trebaju biti informisane. Dok su neki napori učinjeni u državnim strategijama za borbu protiv korupcije za procjenu prethodnih rezultata, nijedna SELDI zemlja nema održivi mehanizam za evaluaciju antikoruptionih politika. U najmanju ruku, to zahtijeva: a) pouzdane i redovne statistike o naporima u borbi protiv korupcije (istrage, krivična gonjenja, administrativne mjere, itd.); b) redovno praćenje i analize raširenosti i oblika korupcije u različitim javnim sektorima. Praćenje bi trebalo biti nezavisno, odnosno izvan zemlje, uključivati civilno društvo i ugraditi osnovne komponente neupravnih sistema praćenja korupcije, kao što je SELDI-jev sistem praćenja korupcije.

Institucije za borbu protiv korupcije i provođenje zakona

- Uvesti mehanizam povratnih informacija za provođenje antikoruptionih politika. Mehanizam bi se mogao zasnivati na inovativnim novim instrumentima koji su lakše dostupni u posljednjih nekoliko godina, kao što je *Integrirani alati za praćenje*

provođenja borbe protiv korupcije razvijeni od strane Centra za demokratske studije (CSD) i Univerziteta u Trentu. Oni omogućuju kreatorima politike da procijene rizike od korupcije u određenoj državnoj instituciji i uspješnost odgovarajuće antikoruptione politike tako što identifikuju rješenja koja imaju najveći učinak.

- Institucionalni kapaciteti nadležnih državnih organa – posebno specijalizovane antikoruptione agencije i nadzorne agencije poput državnih revizorskih institucija, uključujući njihove budžete, objekte i osoblje, moraju biti usklađeni sa širokim nadležnostima koje su date ovim institucijama. Isto tako, one bi trebale osmisliti uže godišnje ili srednjoročne programe, u kojima su određeni prioriteti intervencija.
- Državne revizorske institucije bi takođe trebale ojačati svoju institucionalnu moć, uključujući ovlaštenja da nametnu strožije sankcije. Državni parlamenti i oni koji podliježu reviziji treba da su obavezni da postupaju u skladu sa izvještajima ovih institucija. Državne revizorske institucije takođe treba da imaju mandat da vrše reviziju upravljanja sredstvima EU-a kojima upravljaju državni nadležni organi. S obzirom da je rad na reviziji djelovanja u vrlo ranoj fazi, treba da razvijaju svoje kapacitete za obavljanje više takvih revizija.
- Potrebne su dodatne mjere kako bi se osiguralo da se zapošljavanje u državnu službu zasniva na zaslugama i da ne zavisi od pripadnosti nekoj političkoj stranci.
- Rad na borbi protiv korupcije treba da se raspodijeli ravnomjernije među organima vlasti. Proširenje opsega zakonske inkriminacije trebalo bi biti u ravnoteži sa povećanim kapacitetima u svim javnim organima za rješavanje korupcije u svojim redovima administrativnim instrumentima umjesto prebacivanja vlastitih odgovornosti na policiju i tužilaštvo. Opšti organi uprave treba da djeluju kao čuvari krivičnog pravnog sistema tako što će se baviti sa što više slučajeva korupcije koliko im njihove upravne ovlasti dopuštaju. U najmanju ruku, to podrazumijeva stvaranje djelotvornih mehanizama upravljanja pritužbama.
- Antikoruptioni instrument čija bi se primjena trebala proširiti je oduzimanje nezakonito stečene imovine u slučajevima korupcije. I dok je potrebno primijeniti ga da bi postojala ravnoteža između prava optuženika i interesa javnog dobra – pogotovo u okruženju u kojem je javna uprava često korumpirana – oduzimanje bogatstva provođenjem krivičnih osuda je važno kažnjavanje za primjer koje se još uvijek ne koristi dovoljno u Jugoistočnoj Evropi.

Pravosuđe

- Zemlje u kojima se većina pravosudnih nezavisnih organa ne bira među sudijama trebaju usvojiti reforme kojima će se povećati njihova glasačka moć. Zemlje koje nemaju princip „jedan sudija – jedan glas“ trebaju ga usvojiti.
- Osigurati da je izbor pravosudne kvote što reprezentativniji, uključujući sudije iz prvostepenih sudova. Pažljivo pregledati, a ako je potrebno i ponovo razmotriti, kompatibilnost pozicije predsjednika suda sa članstvom pravosudnih nezavisnih organa.
- U zemljama u kojima tužilaštvom i sudstvom upravlja isto tijelo, treba odvojiti dva vijeća – za tužioce i za sudije – u tom tijelu. Tužiocima i sudijama treba biti izabrani za ova dva vijeća.
- Ukinuti ili smanjiti na najmanju moguću mjeru ulogu vladinih ministara (obično pravde) u pravosudnim nezavisnim organima, pogotovo što se tiče odluka o disciplinskim postupcima.
- Sudije trebaju biti prioritet u mehanizmu za provjeru izjava o imovinskom stanju.
- Nezavisnost i kapacitet pravosudnih inspekcija inspektorata treba ojačati kako bi im se omogućilo da unaprijede inspekcije.
- Uvesti mehanizme povratnih informacija za provođenje antikorupcionih politika u odnosu na sudije. Ovi mehanizmi su znatno manjkavi ili praktično ne postoje u svim SELDI zemljama; njihovo odsustvo sabotira represivni aspekt antikorupcionih politika i čini dodatnu inkriminaciju korupcije beskorisnom. Najbolja moguća praksa koju treba ponoviti – iako je još uvijek nedovoljno razvijena – je kosovska platforma antikorupcione statistike, koju je izradila nevladina organizacija. Takav mehanizam treba uključivati redovne informacije o: disciplinskim i upravnim i krivičnim mjerama u javnoj službi i pravosuđu; različitim aspektima krivičnog gonjenja, uključujući optužnice i presude/oslobađajuće presude, presude prema raznim vrstama krivičnih djela korupcije.

Korupcija i ekonomija

- Svesti na minimum i pregledati jednom godišnje politike državne pomoći jer stvaraju značajne rizike od korupcije. Unaprijed uvesti strogo provođenje propisa o državnoj pomoći EU, te razviti kapacitet državnih nezavisnih regulatornih organa za državnu pomoć za provođenje propisa.
- Poboljšati provođenje protivmonopolskog zakonodavstva u cilju promoviranja slobodnog poduzetništva i konkurencije. Biti posebno pažljiv i redovno

pregledati koncentraciju u sektorima koji su strogo regulisani i koji se suočavaju sa licenciranjem i drugim ograničenjima, stvarajući na taj način rizik od tajnih dogovora između većih konkurenata i političara.

- Zemlje koje to nisu učinile trebaju uspostaviti institucionalne veze između upravljanja aktivnom i pasivom svih javnih finansija, uključujući i preduzeća u državnom vlasništvu, kako bi se ublažili finansijski rizici i poboljšala vjerodostojnost vlasti u upravljanju javnim finansijama. Preduzeća u državnom vlasništvu trebaju zadovoljiti strogo korporativno upravljanje i uslove izvještavanja (npr. pravila OECD-a), dorasle javnim dioničkim preduzećima. Ta preduzeća trebaju objavljivati kvartalne izvještaje na internetu.
- Uvesti odgovornost i sankcije za ugovorne strane koje ne dostavljaju redovne izvještaje o javnim nabavkama, izvještaje o kršenjima antikorupcionih propisa ili koje podnose netačne ili nepotpune podatke.
- Poboljšati nadzor nabavke velikih javnih nabavljača (preduzeća u državnom vlasništvu i komunalnih poduzeća) kako bi se povećala djelotvornost i smanjile nepravilnosti.
- Usvojiti politike za smanjenje dijeljenja tendera javnih nabavki sa samo jednim ponuđačem i unaprijediti konkurenciju. Objaviti u vidu baze podataka koju je moguće pretraživati na internetu kompletnu dokumentaciju o javnim nabavkama, najave, obavijesti, ponude, ugovore i bilo koje njihove dodatke. Definirati pravni i institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu ugovorima koje su zaključila javno-privatna partnerstva.
- Zemlje kandidati za EU trebaju uspostaviti decentralizovane provedbene sisteme za EU fondove kako bi osigurale odgovarajući pravni i administrativni okvir za prenošenje odgovornosti za provođenje programa koje finansira EU. Nadzor bi trebao biti centralizovan i nezavisan od provedbenih organa.
- Uvesti koncept vrijednost-za-novac u evaluaciji ugovora o javnim nabavkama.

Civilno društvo

- Jačati kapacitet organizacija civilnog društva za praćenje i izvještavanje o korupciji i borbi protiv korupcije, uključujući sposobnost za prikupljanje i sređivanje osnovnih informacija o radu institucija vlasti, vještine za mjerenje stvarnog širenja korupcije i u analizi podataka, evaluaciju institucija i pisanje izvještaja.

- Zakonodavstvo o sukobu interesa treba uključivati neprofitne institucije, posebno tamo gdje se financiraju putem programa kojima upravlja država, kao što su državni budžet, fondovi EU, itd.
- Pravila i propisi za javno finansiranje – od strane središnje i lokalne vlasti – neprofitnih organizacija trebaju biti jasni i transparentni. Samo nevladinim organizacijama koje su registrovane za dobrobit javnosti treba biti dopušteno da primaju javna sredstva, a svaka sa svoje strane treba ispunjavati strožije uslove za izvještavanjem i iznošenjem podataka.
- Evropska unija i druge donatorske agencije trebaju uzeti u obzir veći udio finansiranja za programe dobrog upravljanja koji se provode u saradnji između organizacija civilnog društva i javnih institucija. Ovi programi trebaju imati jasne uslove protiv zahvatanja nevladinih organizacija posebnim interesima. Treba napomenuti da postizanje učinka zahtijeva dugoročnu održivu posvećenost (10 godina i više).
- Sektor civilnog društva treba da se pobrine za vlastitu samoregulaciju. To u najmanju ruku uključuje donošenje kodeksa ponašanja sa ambicioznim standardima. Treba pronaći više i bolje načine organizovanja interesnih koalicija.
- Nevladine organizacije trebaju imati bolje razumijevanje potrebe za transparentnošću i odgovornošću. To uključuje da podliježu redovnoj reviziji, objavljivanju finansijskih izvještaja, jasne i transparentne procedure korporativnog upravljanja, kao i mjere protiv zahvaćenosti posebnim interesima.
- Za zemlje koje nisu članice EU u Jugoistočnoj Evropi bilo bi dobro da uče iz ukupnog znanja i stručnosti

sadržanih u Izvještaju o borbi protiv korupcije EU. To će im dati vrijedne uvide u pogledu evaluacije širenja korupcije i izrade antikorupcionih politika.

Međunarodna saradnja

- Programi strane pomoći trebaju bolje odražavati zaključke međunarodnih i nezavisnih domaćih evaluacija. Da bi se to postiglo, programi pomoći trebaju biti prilagodljiviji i fleksibilniji, uključujući kraći vremenski pomak između planiranja i isporuke.
- Međunarodna pomoć u borbi protiv korupcije državnim vlastima treba predvidjeti jaču ulogu civilnog društva. To obuhvata uključenost nevladinih organizacija kao provedbenih partnera, posmatrača i resursnih organizacije, posebno u evaluaciji učinka projekata pomoći.
- Djelotvornost pomoći treba povremeno ocjenjivati putem metoda procjene učinka. Osim što bi ovo obezbijedilo mjeru vrijednost-za-novac – pogotovo kada se radi o javnom finansiranju – to bi omogućilo održavanje uspješnih i obustavu neuspješnih programa. Imperativ je da ta procjena bude nezavisna i da koristi stručnost organizacija civilnog društva.
- Pomoć treba poticati programe između zemalja o zajedničkim pitanjima, kao što su prekogranični kriminal. Bugarsko iskustvo u javno-privatnoj saradnji u analizi povezanosti organizovanog kriminala i korupcije treba iskoristiti u cijeloj regiji.
- Priprema i zaključci redovnih izvještaja Evropske komisije trebaju se bolje ugraditi u domaće kreiranje politika uz više oslanjanja na lokalno civilno društvo i poslovnu zajednicu.

BULGARIA

РЕЗЮМЕ

Корупцията в Югоизточна Европа е чест предмет на медийно внимание, обществени дебати и политически инициативи от страна на националните и международните институции. Именно поради факта, че проблемът е така упорит, всеки иновативен подход към неговото осмисляне – и следователно разрешаване – заслужава внимание. Перспективата пред страните от региона за присъединяване към ЕС, макар и далечна, открива нови възможности за протиеодействие на корупцията, но същински напредък в тази насока е единствено възможен чрез усилия на местно ниво и по-конкретно – чрез усилията на местното гражданско общество. Сред основните приоритети на Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI) са задълбочената диагностика на корупцията и пропуските в управлението в региона като необходимо условие за формулирането на **антикорупционни политики**. Настоящият доклад на SELDI е част от рамката, в която се разработва и прилага регионалната антикорупционна политика и инфраструктура, пример за която е приоритет „Управление“ в Стратегия 2020 за Югоизточна Европа на Съвета за регионално сътрудничество.

Докладът е резултат от съвместните усилия на членовете на SELDI и използва иновативна методология и процедури. Той е продукт на разработената от SELDI след 2000 г. система за оценка **на корупцията и на антикорупционните реформи** в специфичния контекст на Югоизточна Европа¹. Използваната в доклада *Система за мониторинг на корупцията* (СМК) е базирана на виктимизационни изследвания и дава възможност да се извърши уникална, основаваща се на тези данни оценка на напредъка в антикорупционните усилия в региона от 2001 г. насам. Последната такава оценка, чиито резултати са обобщени в настоящия доклад, обхваща периода 2013 – 2014 г. и представлява рядък пример за международен мониторинг, при който **едни и същи проблеми в един и същ регион се изследват повторно след малко повече от едно десетилетие**. В сравнителен план се оценяват националното законодателство и институционалните практики в няколко области, които са

от съществено значение за успеха на антикорупционните реформи: регулаторна и правна рамка, институционални предпоставки, корупция в икономиката, роля на гражданското общество и международно сътрудничество. Докладът представя **гледната точка и оценката на политиките на гражданското общество** в региона, като изводите и препоръките му са плод на консултации с националните и регионални държавни институции.

Оценката на националните институционални и правни фактори, които създават корупционна среда в региона, няма претенции за изчерпателност по отношение на политиките и практиките във всички страни, а по-скоро поставя акцент върху някои от приоритетните проблеми, свързани с потенциалните възможности за противодействие на общите за Югоизточна Европа прояви на корупция. Настоящият доклад представлява **модел за мониторинг и анализ на напредъка на антикорупционните усилия** от страна на гражданското общество в Югоизточна Европа.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Обща оценка

Въпреки някои важни постижения, свързани най-вече със стабилизирането на демократичните институции, приемането на нормативна уредба в основните направления за противодействие на корупцията, намаляването на т.нар. малка корупция (дребни подкупи) и повишаването на обществената нетърпимост към корупцията, реформите в областта на антикорупцията и доброто управление в Югоизточна Европа не са устойчиви. Налице е тенденция политиките и магистратите да се възприемат като все по-корумпирани, а антикорупционното законодателство не се прилага последователно. Антикорупционните политики и институции в региона имат нужда от въвеждането на периодичен инструмент за измерване на корупцията и напредъка в доброто управление, базиран на виктимизационни изследвания, по подобие на специализираните изследвания на Евробарометър, на мониторинга на Службата на ООН по наркотици и престъпност и на *Системата за мониторинг на корупцията*, използвана в настоящия доклад.

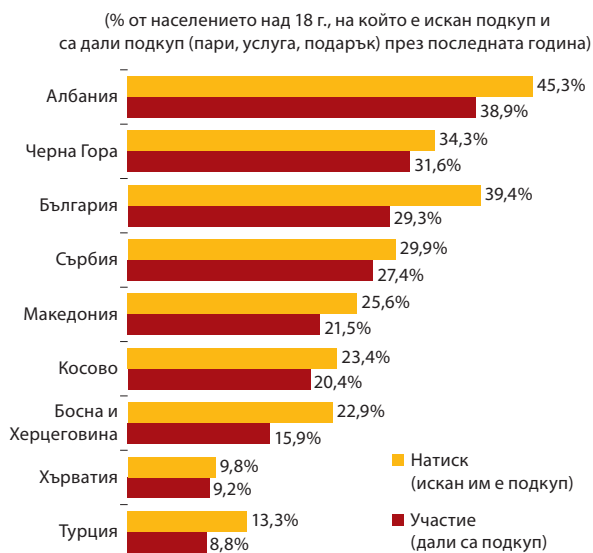
¹ (SELDI, 2002).

Разпространение на корупцията в Югоизточна Европа

Корупцията е широко разпространено явление в Югоизточна Европа. Дори в Турция и в Хърватия, където равнището на административната корупция е най-ниското в региона, около 8-9% от населението съобщават, че през последната година са давали подкуп. Подобни равнища на корупция далеч надхвърлят средните, регистрирани в изследванията на Евробарометър в Европейския съюз². Тези данни показват, че административната корупция е **масово явление** и не може да се сведе до разглеждането на единични случаи на корумпирани длъжностни лица и тяхното преследване единствено чрез инструментите на наказателното правосъдие.

Значителните разлики в равнищата на корупция между страните с близко историческо развитие в Югоизточна Европа показват, че различните пътища на социално, икономическо и институционално развитие водят до различни резултати. Като цяло, освен България, всички страни отбелязват положителна промяна от предишните диагностични изследвания

Корупционен натиск и участие в корупционни сделки



Източник: SELDI/Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията, 2014.

² Индикаторите за опита, които гражданите имат с корупцията, използвани в изследванията на Евробарометър, са с малко по-различно съдържание, тъй като се отнасят както до прекия опит на респондентите, така и до случаите, в които те са били свидетели на даване на подкуп. Повече подробности може да намерите в (TNS Opinion & Social, February 2014).

чрез СМК на SELDI (през 2001 г. и 2002 г.); напредъкът обаче е бавен и неравномерен.

Корупционният натиск от страна на длъжностните лица е основният фактор, който влияе статистически върху равнището на участие в корупционни сделки. В повечето от страните с високи равнища на участие в корупционни сделки и на корупционен натиск е характерна слаба **съпротива** срещу корупционния натиск (повечето от респондентите, на които е бил поискан подкуп, са дали такъв). Макар съпротивата да не може да се смята за главен фактор, спомагащ за намаляване на корупцията, тя отразява преобладаващите обществени нагласи към почтеността и се възпитава най-вече чрез усилията на гражданското общество и компетентните органи за изграждане на обществено съзнание за противодействие на корупцията.

Съпротива на корупционния натиск



Източник: SELDI/Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията, 2014 г.

Политики и законодателство за противодействие на корупцията

Страните от SELDI са въвели по-голямата част от международните антикорупционни стандарти в своето национално законодателство, като най-важното е, че възприемат логиката и подхода, залегнали в тях. Качеството на законите обаче продължава да е проблематично. В резултат на честите и непоследователни законови изменения са налице сложни процедури и разпоредби, които се интерпретират противоречиво от отделните съдилища и водят до слабо правоприлагане.

Всички държави от Югоизточна Европа са приели някакъв стратегически документ, в който е описан цялостният им подход в борбата с корупцията. Макар да има известни разлики, прилагането на тези документи в отделните страни се затруднява от липсата на средства и недостатъчната ангажираност на висше управленско равнище. Общ недостатък е и стремежът със стратегиите да бъдат разрешавани всички възможни проблеми на корупцията. Подобни документи се стремят да бъдат всеобхватни, а не да постигнат въздействие върху най-проблемите области, което ги превръща в добър списък с всички възможни корупционни проблеми, но не ги прави действени политически документи.

Що се отнася до приоритетите в антикорупционната политика, подходът се е променил значително в два аспекта – вниманието вече е пренасочено от дребната (административна) корупция (например в пътна полиция или сред лекарите в държавните лечебни заведения) към едрата (политическа) корупция (сред депутатите/министрите). Все повече видове злоупотреба със служебно положение се инкриминират. Резултатите по отношение на наказването на едрата корупция обаче, в най-добрия случай, са ограничени. Антикорупционните политики в региона трябва да отговарят на основното предизвикателство да спомогат за успешното прилагане на нормативната уредба и да са приспособими към променящите се проявления и форми на корупция, като в същото време поддържат нормативна стабилност и не затрудняват съдебната власт с прекалено чести промени.

Резултатите от мониторинга на SELDI подчертават **колко важна е обществената подкрепа за успеха на антикорупционните политики**. Съществува взаимозависимост между общественото доверие в управлението и ефективността на политиката: по-високият дял на хората, убедени в реалистичността на антикорупционните мерки, води до по-ниски равнища на корупция. По-високото разпространение на корупцията, напротив, върви ръка за ръка с повече песимизъм спрямо перспективите на антикорупционните усилия.

Институционална практика и прилагане на законодателството

Доскорошният акцент върху хармонизирането на националното законодателство с международните антикорупционни стандарти в Югоизточна Европа постепенно отстъпва на фокуса върху тяхното прилагане, под натиска както на ЕС, така и на гражданското общество.

Във всички държави от SELDI е налице една и съща слабост – недостатъчната независимост на надзорните и правоприлагащи органи. Намесата на политиките в работата на държавната администрация и независимите органи е характерно явление. Администрацията в държавите от SELDI не разполага с адекватно функциониращ механизъм за управление на жалбите. В повечето страни е създаден национален орган за борба с корупцията, където се предвижда гражданите да подават жалби. Друг общ проблем е недостига на надеждни и публично достъпни данни за работата на държавните институции, особено по отношение на противодействието на корупцията. Информация и статистика или не се събират, или не са достъпни за обществеността, или качеството им не дава възможност за мониторинг и анализ.

Един от основните проблеми, свързани с устройството на специализираните органи за противодействие на корупцията в региона е **как да бъдат съчетани превантивните и репресивните функции**. Като правило страните от SELDI се опитват да съвместят и двете роли в **антикорупционните си органи**, макар репресивната функция да е далеч по-слабо застъпена. Повечето от задачите на тези органи се състоят в някакъв вид надзорна или контролна дейност, обикновено на националните им антикорупционни стратегии, и няма сериозни свидетелства те да имат значимо влияние върху законодателния дневен ред на правителствата. Създаването и функционира-

Осъществимост на антикорупционните политики: как се оценява тя от обществото



Източник: SELDI/Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията, 2014 г.

нето на подобни институции се сблъсква с редица трудности:

- Макар корупцията да е сред основните приоритети на правителствата, е трудно да се създават институции с извънредни правомощия, които биха могли по някакъв начин да нарушат съществуващия баланс на властите. Типичният компромис е тези служби да са към изпълнителната власт и да им се дават надзорни правомощия, ограничени до това да изискват от другите държавни институции да отчетат пред тях изпълнението на възложените им антикорупционни задачи.
- Специализираните органи за противодействие на корупцията трябва да не дублират правомощията, които вече са възложени на други надзорни органи (например националните органи за финансов контрол или правоприлагащите органи).
- На повечето от тях е даден ограничен институционален капацитет – бюджет, кадри – въпреки заявените намерения за обратното.

Що се отнася до **законодателната власт**, парламентите в региона не се ползват с особено високо обществено доверие и подобно незавидно положение не е безпочвено. Законодателните органи в редки случаи разполагат с кодекси за етично поведение или ако имат такива не се съобразяват с тях; в още по-редки случаи е регулирано лобирането; процедури за снемане на депутатския имунитет се въвеждат, макар и плахо, едва в последните години; в страните, където парламентът разполага с антикорупционен орган, ролята му обикновено се свежда до надзор върху някоя изпълнителна агенция, а не до противодействие на корупцията сред депутатите. Сериозен проблем в държавите от SELDI е финансирането на политическите партии и предизборните кампании. В повечето от тях са възприети препоръките на ГРЕКО за финансиране на политическите партии, но продължават да съществуват проблеми като анонимни дарения, купуване на гласове (кое-то на практика е подкупуване на гласоподаватели), недостатъчен капацитет за финансов контрол на партиите и ограничени правомощия за налагане на санкции.

Състоянието на **държавната администрация** в момента отразява преходния етап, на който се намират страните от ЮИЕ, като нуждата от насърчаване на управленското и организационно развитие на държавната администрация е обща черта за всички държави от региона. Културата на „контрол“ над администрацията вместо управление на рабо-

тата ѝ чрез мотивация не позволява да се повиши равнището на професионализъм и да се намали корупцията. Един от основните изводи на доклада е **взаимозависимостта между компетентност и добросъвестност**. Типичен случай е при подозрения за корупция в някоя държавна институция да се открива и липса на институционален капацитет. Когато професионализмът се повиши нараства и добросъвестността на служителите. Така едно от основните предизвикателства в региона е как да се постигне прозрачност и отчетност на държавната администрация, като едновременно с това се повиши нейния професионализъм. В много случаи реформите и авторитета на дадено управление се подкопават от лошо управление, неясни критерии и неправилно разпределение на правомощията.

Антикорупционната роля на **правоприлагащите органи** в региона, трябва да се оценява в контекста на непрестанно разширяващия се обхват на инкриминирани практики, твърде голяма част от които разпространени сред самите правоприлагащи органи. Ефективността на тези институции в Югоизточна Европа допълнително се намалява от уязвимостта им към корупционно влияние от организираната престъпност. Полицията в повечето страни от SELDI разполага със специализирани подразделения за борба с организираната престъпност; често те са натоварени и с противодействие на корупцията. Съвместяването на тези две функции се налага не само защото организираната престъпност прибягва до корупция, но и защото разкриването на сложните корупционни схеми изисква специализирани методи за разследване, на които обикновено се обучават служителите от отделите за борба с организираната престъпност. Те обаче в общия случай са част от полицията или министерствата на вътрешните работи, което им отнема институционалната автономност, необходима за един специализиран орган за борба с корупцията.

Съдебната система в борбата с корупцията

В Югоизточна Европа усилията да се гарантира независимост на съдебната система не са балансирани от също толкова категорични изисквания за отчетност на магистратите. Поради липса на адекватен взаимен контрол на властите, самоуправлението на съдебните органи в нарастваща степен излиза извън контрол като довежда до корпоратизъм, с всички свързани с него корупционни рискове. В случая

прекаленият акцент върху формалната независимост е типичен пример за решение, превърнало се в проблем – вместо да послужи за поддържане на равновесието с изпълнителната власт, самоуправлението задълбочи клиентелните отношения между магистратите и различни корупционни интереси. Така днес съдебната власт в Югоизточна Европа е не по-малко засегната от корупция, отколкото изпълнителната или законодателната. Освобождането от обществен контрол успява да премахне почти всички пречки пред стремежа към облаги от страна на магистратите.

Не е изненадващо, че обществеността няма особено висока оценка за съдебната власт. Според *Системата за мониторинг на корупцията* на SELDI магистратите се смятат за едни от най-корумпираните; значим фактор за подобни оценки е липсата на прозрачност и отчетност. От 2001 г. насам в страните от SELDI **оценката за разпространението на корупцията сред магистратите осезателно се влошава.**

Натрупани са редица проблеми, които значително намаляват капацитета на съдебната власт в региона за прилагане на законодателството за борба с корупцията, особено политическата корупция:

- Структурни несъответствия, свързани предимно с възстановяване на баланса между от една страна независимостта, и от друга – отчетността и прозрачността на съдебната власт;
- Сложността на наказателното преследване срещу извършителите на корупционни престъпления, особено на политическо равнище;
- Обща липса на капацитет и свързаните с нея проблеми като недостатъчен професионализъм, претовареност с дела и съответното натрупване на неразрешени дела, лошо управление на делата, слабо техническо осигуряване.

Важен извод за ролята на съдебната власт в противодействието на корупцията, който може да се направи от настоящия мониторинг на SELDI е, че **липсват механизми за обратна връзка**, които да позволят на бъдат оценявани прилагането на наказателното антикорупционно законодателство и добросъвестността на магистратите. Нито една държава от ЮИЕ не разполага с надежден, последователен и всеобхватен механизъм за събиране, обработка и представяне на обществено достъпни статистически данни за работата на съдилищата и прокуратурата като цяло и във връзка с делата за корупция в частност.

Корупция и икономика

Значителното участие на държавата в икономиката в Югоизточна Европа поражда множество възможности за смесване на функциите на държавните институции и бизнеса; това на свой ред създава корупционен риск. Особено **висок е корупционният риск в областта на приватизацията и обществените поръчки и концесиите** в сектори като енергетиката и здравеопазването. Свърхрегулацията на бизнеса – най-вече по отношение на регистрацията, лицензионните и разрешителните режими – продължава да поставя различни бариери пред стартиращите фирми и да увеличава фирмените разходи, макар че някои от страните в региона са постигнали значителен напредък в премахването на пречките пред бизнеса. Административните органи (различните държавни и изпълнителни агенции) обаче все още влияят негативно върху пазара чрез упражняването на прекомерен контрол и санкции без адекватна оценка на риска, и на разходите и ползите от техните действия. Това важи в най-голяма степен за **митническите органи** на държавите в региона, които продължават да се използват като средство за натиск върху бизнеса. В резултат на това предприемачите биват или изтласкани в неформалния сектор, или принудени да прибегват до подкупи, което на свой ред служи като оправдание за въвеждане на допълнителни регулации и административни бариери.

Множеството потенциални корупционни ситуации в отношенията между бизнеса и държавните служители илюстрират колко трудно е да се формулират политики за противодействие на корупцията поради големия брой фактори, които трябва да бъдат взети под внимание. Съществуват две основни категории корупционни практики, чийто инициатор са фирмите – избягване на допълнителни разходи и получаване на конкурентно преимущество по непотен начин. В първата група попадат подкупите, мотивирани от неадекватни или прекомерни регулации, лична или институционална некомпетентност и други подобни; към втората спадат различните измами – заобикаляне на данъци, измами с ДДС, контрабанда, неспазване на стандартите за здравословни и безопасни условия и пр.

Обществените поръчки са един от основните канали, по които корупцията засяга икономиката на страните в Югоизточна Европа. Корупционен риск възниква поради редица слабости като недостатъчно прозрачните процедури, голям дял на поръчки-

те, възлагани без конкурс, неефективен съдебен контрол за законосъобразност (дължащ се на корупцията в съдебната власт) и пр. Въпреки че в изследване на SELDI от преди повече от десетилетие се отбелязва, че страните от региона са усъвършенствали законодателната уредба в областта на обществените поръчки и са я хармонизирали значително с европейското законодателство, обществените поръчки продължават да са един от най-уязвимите аспекти на общественото управление. За цялото това време не се наблюдава особена промяна, тъй като въведените разпоредби успешно се заобикалят от корумпираните политици и свързаните с тях фирми. Липсата на институционална съгласуваност не позволява правилата и разпоредбите в сферата на обществените поръчки да бъдат прилагани ефективно.

Гражданското общество в борбата с корупцията

Една от най-значимите движещи сили в противодействието на корупцията в Югоизточна Европа са неправителствените организации. Редица недостатъци обаче възпрепятстват сериозно възможностите им да превръщат изискванията на обществото в ефективно застъпничество за конкретни политики и да се противопоставят адекватно на корупцията. В не малка степен това зависи от способността им **едновременно да осъществяват независим мониторинг и да сътрудничат с държавните институции** в антикорупционните реформи. Все още липсват механизми, чрез които правителствата на държавите в региона да ангажират гражданското общество, както и ясна визия и разбиране за потенциала на гражданските организации в областта на противодействието на корупцията. Техните усилия трудно могат да доведат до траен ефект, тъй като те разчитат прекомерно на международно, включително и европейско финансиране, а в страните от Югоизточна Европа не съществува политика за насърчаване на активността на гражданския сектор.

През последните години неправителствените организации в страните от SELDI успяват да създадат няколко международни публично-частни партньорства, които обаче не прерастват в ефективни партньорства с държавните институции в собствените им страни. Способността да се поддържат различни отношения с държавните органи – да се сътрудничи с тях, но и да им се опонира – е от ключово значение за успеха на едно партньорство. Един от използваните от неправителствените организации начини за съ-

четаване на сътрудничеството с ролята на регулатор е професионализирането на техния мониторинг на корупцията и антикорупционните политики.

Ефективността на неправителствените организации в противодействието на корупцията зависи в голяма степен от способността им да дадат пример за добро управление. Гражданските организации също могат да бъдат „присвоени“ или „завладяни“ от държавата чрез корупционни схеми, поради няколко фактора, подкопаващи стабилността на неправителствения сектор в региона:

- липса на задължителни процедури за прозрачност в сектора;
- неефективен контрол върху спазването на финансовите правила;
- липса на разбиране за ролята на финансовия одит;
- слаба саморегулация и координация на усилията.

Борбата със присвояването/завладяването на гражданското общество в рамките на антикорупционните усилия в страните от Югоизточна Европа трябва да се превърне в приоритетна област на реформи в региона.

Международно сътрудничество

Международните институции и партньорските държави играят значима роля в противодействието на корупцията в Югоизточна Европа. Предвид че малко реформи са консенсусни в тези страни, поемането на международни задължения спомага за формулиране на реформи, които местните политици вероятно иначе не биха предприели. Повечето страни от ЮИЕ съобразяват антикорупционната си политика с докладите на Европейската комисия, а европейското финансиране и споразуменията за туининг съдействат за осъществяването ѝ. Докладите на Европейската комисия за напредъка на страните акцентират върху борбата с корупцията, но реакцията към тях варира в отделните страни – държавите с по-ясни изгледи за присъединяване към ЕС отделят по-голямо и задълбочено внимание на изводите и препоръките, докато в други, като например Турция те не предизвикват подобен отклик.

Възприемането на международни препоръки и стандарти, обаче, може да предизвиква и нереалистични очаквания за бърза промяна на ситуацията, а това би могло да доведе до повърхностни и огра-

ничени мерки. Освен това, в международното антикорупционно сътрудничество, особено що се отнася до отношенията с ЕС, е ангажирана почти изключително изпълнителната власт, докато съдебната власт, парламентът и други институции и организации не са въввлечени в достатъчна степен, въпреки че последствията от това сътрудничество пряко ги засягат. Ефектът от ангажираността на международните и чуждестранни институции с антикорупционните реформи в страните от ЮИЕ се увеличава главно благодарение на по-широкото местно участие, включващо гражданското общество, медиите, професионалните организации, профсъюзите и пр. По-големият брой местни партньори оказва двоен ефект, като засилва авторитета на отделни реформаторски настроени политици или политически групи, както и неправителствени организации, и насърчава обществото да изисква реформи. Разширяването на този подход би било от решаващо значение за влиянието на ЕС в региона. Международният ангажимент към реформаторски настроените политици и партии трябва да бъде подкрепен, но и санкциониран от гражданското общество чрез форма на тристранно сътрудничество.

КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

Опитът на страните от SELDI от 2001 г. насам показва, че решаването на проблема с корупцията изисква непрестанни усилия в няколко приоритетни направления и дългосрочен ангажимент от страна на местните и международни институции и организации. Настоящият доклад дава редица препоръки за по-нататъшно ограничаване на корупцията. За да бъде постигната промяна в средносрочен план във всяка от страните и на европейско равнище трябва да се акцентира върху следните приоритетни области:

Ефективното наказателно преследване на корумпирани висши политици, магистрати и държавни служители е единственият начин да се отпрати недвусмислено и незабавно послание за нулева толерантност към корупцията. В Хърватия и Словения например осъждането на корумпирани политици има забележим ефект върху укрепването на мерките за противодействие на корупцията. Подобни действия трябва да бъдат подкрепени на международно равнище, включително и с участието на правоприлагащите органи на държавите – членки на ЕС.

Трябва да се въведе **независим механизъм за мониторинг на корупцията и антикорупцията** на национално и регионално равнище, за да се осигурят надеждни данни и анализ, и да се интегрират **диагностиката на корупцията и оценката на антикорупционните политики**. Този механизъм трябва да се прилага от национални и/или регионални граждански организации и мрежи и не трябва да се финансира пряко от правителствата на страните в региона. Той трябва да стане средство за отваряне на административните данни и разширяване на обществения достъп до информация. На обществеността трябва да бъде даден достъп до бази данни, чрез които може да се проследяват обществените поръчки, държавните субсидии, бюджетните трансфери, годишните доклади за дейността на надзорните и контролни органи и пр., което ще позволи задълбочения им анализ и да подпомогне използването на инструментите за мониторинг.

Трябва да се обърне приоритетно внимание на сектори с висок риск от корупция като енергетиката, с фокус върху приоритетни мерки като:

- повишаване на конкуренцията в сферата на обществените поръчки;
- подобряване на корпоративното управление на държавните предприятия;
- прозрачно управление на големите инвестиционни проекти;
- повишаване на отчетността и независимостта на енергийните регулатори.

Международните партньори, и най-вече Европейската комисия, трябва да ангажират пряко гражданските организации в региона. Това е необходимо по няколко причини: а) за да имат траен ефект реформите, ползващи се с международна подкрепа, те трябва да получат широко обществено одобрение, което е невъзможно без участието на гражданските организации; б) участието на гражданските организации е начин да се гарантира, че отчетността на правителствата пред донорите и международните организации не измества отчетността пред местните избиратели; в) ефективността на международната помощ ще се повиши, ако се използва аналитичният и мониторингов капацитет, както и общественото влияние на гражданските организации; г) сътрудничеството им с ЕК ще препятства въвличането на гражданското общество в клиентелните мрежи на неререформирани и често корумпирани държавни администрации.

КОНКРЕТНИ ПРЕПОРЪКИ

Политики и законодателство

- Дефинирането на национални антикорупционни политики да включва залагането на измерими постижения, а не просто „мерки“ или законови актове. Това означава да се заложат конкретни резултати, които трябва да бъдат постигнати, и да се посочат адекватните методи за това. Резултатите трябва да имат постижимо количествено измерение.
- Да се даде приоритет на определени сектори, видове корупция и методи на действие и да се изпробват пилотно различни подходи, преди мерките да бъдат прилагани в широк мащаб. Корупцията е широко понятие, свързано с различни видове измами, на които не може да се противодейства едновременно по ефективен начин.
- Антикорупционните политики да се основават на надеждни данни и изследвания. Въпреки че са правени опити за оценка на досегашните резултати в националните стратегии за борба с корупцията, нито една от държавите от SELDI не разполага с регулярен механизъм за оценка на антикорупционните политики. За това е необходимо поне: а) надеждна и редовна статистика за антикорупционните мерки (разследвания, наказателни дела, административни мерки и др.); б) редовен мониторинг и анализ на разпространението и формите на корупцията по обществени сектори. Мониторингът трябва да е независим и/или външен за страната, да включва участието на гражданското общество и основните компоненти на системите за мониторинг на административната корупция като СМК на SELDI.

Институции за борба с корупцията и право-прилагащи органи

- Да се въведат иновативни инструменти за обратна връзка, каквито през последните години се създават в по-широк мащаб, като например Интегрирания метод за мониторинг на прилагането на антикорупционни мерки, разработен от Центъра за изследване на демокрацията и Университета в Тренто. Той дава възможност на управленските екипи да извършват оценка на корупционните рискове в определена държавна институция, както и на ефекта от съответната антикорупционна политика, като идентифицира решенията с най-голямо въздействие.
- Институционалният капацитет на съответните държавни органи, по-конкретно на специализираните агенции за борба с корупцията и надзорните агенции като органите за финансов контрол, включително техните бюджети, материална база и кадри трябва да бъдат приведени в съответствие с широките компетенции, които са им дадени и на високите обществени очаквания от работата им. Алтернативно те биха могли да разработват не мащабни годишни и средносрочни програми, а мерки фокусирани към решаването на конкретни приоритетни проблеми.
- Капацитетът на националните сметни палати трябва да бъде укрепен, включително да им бъдат дадени правомощия за налагане на санкции. Подлежащите на финансов контрол органи и националните парламенти трябва да бъдат задължени да предприемат действия вследствие на докладите на сметните палати. На последните трябва да бъде възложено да контролират и управлението на фондовете на ЕС, когато те са администрирани от национални органи. В страните от Югоизточна Европа, трябва да бъде развит капацитета на сметните палати да одитират ефективността и въздействието на функционирането на държавни органи, а не само да следят за спазването на финансовите правила.
- Необходими са по-нататъшни мерки, за да се гарантира, че назначенията на държавните служители се правят с оглед на способностите на кандидатите, а не с партийни протекции.
- Антикорупционната дейност трябва да бъде равномерно разпределена между държавните органи. Разширяването на кръга от корупционни престъпления трябва да бъде подсилено с повишаване на капацитета на всички държавни органи за справяне с корупцията сред служителите им чрез административни методи, а не като прехвърлят все по-голяма отговорност на полицията и прокуратурата. Администрацията би трябвало да се стреми да разрешава възможно най-много случаи на корупция с административните средства, с които разполага. Като първа стъпка това изисква създаване на ефективен механизъм за управление на жалби.
- Отнемането на незаконно придобито имущество в случаите на корупция е антикорупционен инструмент, чието приложение трябва да бъде разширено. Въпреки че трябва да се подхожда внимателно, за да не се наруши балансът между правата на обвиняемия и обществения интерес, особено в среда, където държавната администрация често е корумпирана, конфискацията на имуществото

вследствие на наказателен процес е важна възпираща мярка, която все още не се използва в достатъчна степен в ЮИЕ.

Съдебна власт

- В страните, където мнозинството членове в органите на управление на съдебната власт не се избират от самите магистрати, трябва да се приемат реформи, които им дават по-голямо право на глас. В страните, в които още не е приет принципът „един магистрат – един глас“, той трябва да се приеме.
- Да се гарантира, че изборът на съдебната квота е възможно най-представителен, като се включат и съдии от първоинстанционни съдилища. Внимателно да се прецени и, ако е необходимо, да се преразгледа съвместимостта на поста председател на съд с членството в органите за управление на съдебната власт.
- В страните, където прокуратурата и съда се управляват от един и същ орган, в него трябва да бъдат обособени две отделни колегии – за прокурорите и за съдиите. Прокурори и съдии да бъдат представени само в съответните колегии.
- Да се премахне или сведе до минимум участието на министри (обикновено на правосъдието) в органите за управление в съдебната власт, особено във връзка с решенията за дисциплинарни процедури.
- В механизма за проверка на имуществените декларации трябва да бъде даден приоритет на имуществото на магистратите.
- Трябва да се повиши независимостта и капацитета на съдебните инспекторати, за да могат те да активизират дейността си.
- Да се въведат механизми за обратна връзка относно приложението на антикорупционните политики по отношение на магистратите. Такива механизми или имат множество недостатъци, или изобщо липсват в страните от SELDI; липсата им подкопава репресивния аспект на антикорупционните политики и обезсмисля по-нататъшното инкриминиране на корупцията. Добра практика в това отношение, която би могла да се възпроизведе, макар все още да не е достатъчно добре разработена, е Платформата за антикорупционна статистика, разработена от неправителствена организация в Косово. Подобен механизъм следва да включва редовна информация за: дисциплинарните, административните и наказателните мерки в държавната администрация и съдебната система; различните аспекти на наказателното

преследване, включително повдигнати обвинения и произнесени осъдителни/оправдателни присъди, разбивка на присъдите по вид корупционно престъпление.

Корупцията и икономиката

- Да се намалят до минимум и да се преразглеждат ежегодно политиките за държавни субсидии, тъй като те създават значителни корупционни рискове. Да се въведе предварително строгото прилагане на правилата за отпускане на субсидии от ЕС и да се изгради капацитет за прилагане на тези правила в рамките на съответните регулаторни органи.
- Да се подобри прилагането на антимонополното законодателство с цел да се насърчи свободното предприемачество и конкуренцията. Да се обърне специално внимание и да се наблюдава редовно концентрацията на икономическа власт в силно регулираните сектори, където са налице лицензионни и други ограничения, които създават риск за негласни споразумения на по-големите икономически субекти с политиките.
- В страните, в които липсват институционални връзки между управлението на активите и пасивите на всички публични финансови средства, включително на държавните предприятия, да бъдат изградени такива, за да се повиши доверието към правителството по отношение на управлението на публичните средства. Държавните предприятия трябва да отговарят на строги изисквания за корпоративно управление и отчетност (напр. правилата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие), наравно с публичните акционерни дружества. Те трябва да публикуват онлайн тримесечните си отчети.
- Да се въведе наказателна отговорност и санкции за възложителите на обществени поръчки, които не представят съответните отчети за тях, не докладват за нарушения на антикорупционното законодателство или представят неверни или непълни данни.
- Да се определи правна и институционална рамка за управлението и контрола на договорите, сключени чрез публично-частни партньорства.
- Да се подобри надзора върху обществените поръчки на големите поръчители (държавни предприятия и предприятия за комунални услуги), за да се постигне максимална ефективност на работата им и да се сведат до минимум нарушенията.
- Да се намали делът на търговете за обществени поръчки, в които участва само един кандидат,

за да се насърчи конкуренцията. Пълната документация с предварителната обява, получените оферти, сключените договори и свързаните с тях документи, да се публикува в онлайн база-данни с възможности за търсене.

- Страните – кандидатки за членство в ЕС, които не разполагат със децентрализирани системи за управление на фондовете на ЕС, трябва да изградят такива, за да осигурят необходимата правна и административна рамка за прехвърляне на отговорностите по приложението на финансирани от ЕС програми. Контролът върху изпълнението им трябва да остане централизиран и отделен от органите, отговорни за изпълнението на програмите.
- При оценката на договорите за обществени поръчки да се възприеме подхода „най-добро съотношение цена/качество“ за изразходваните средства.

Гражданско общество

- Да се повиши капацитета на гражданските организации за мониторинг на корупцията и антикорупцията, включително уменията им за събиране и съпоставяне на първична информация за държавните институции, за измерване на действителното разпространение на корупцията и за анализ на данни, оценяване на институции и подготовка на доклади по темата.
- В законодателството за конфликтите на интереси трябва да се включат разпоредби относно организациите с нестопанска цел, особено онези, което се финансират по администрирани от правителството програми като националния бюджет и фондовете на ЕС.
- Да се въведат ясни и прозрачни правила и разпоредби за публично финансиране, както на централно, така и на общинско равнище, на организациите с нестопанска цел. Право на публично финансиране трябва да имат само организациите, регистрирани в обществена полза, като за тях трябва да бъдат въведени по-строги изисквания за отчетност и прозрачност.
- Европейският съюз и други донорски организации трябва да разгледат възможността за предвиждане на повече средства за програми за добро управление, които да се прилагат съвместно от гражданското общество и държавните институции. В тях трябва да бъдат заложени недвусмислени изисквания, предотвратяващи възможността за корупционно влияние върху неправителствените организации. Трябва да се отбележи, че ефект от подобни програми се постига след дъл-

готрайно приложение (над 10 години).

- Гражданският сектор трябва да се стреми да се саморегулира. Най-малкото, което може да се направи за тази цел, е да се приемат кодекси на поведение с високи стандарти. Гражданските организации трябва да търсят повече и по-добри начини за създаване на коалиции по интереси.
- Неправителствените организации трябва да разбират необходимостта от прозрачност и отчетност. Това означава редовно одитиране, публичност на финансовите отчети, открито формулирани и прозрачни процедури за корпоративно управление и мерки, предотвратяващи корупционно влияние.
- Държавите от ЮИЕ, които не са членки на ЕС, трябва да проучват в дълбочина Доклада на ЕС за борбата с корупцията, за да се възползват от събраните в него информация и експертни познания. От него могат да почерпят ценни познания относно оценката на разпространението на корупцията и формулирането на антикорупционни политики.

Международно сътрудничество

- Програмите за чуждестранна помощ трябва по-адекватно да отразяват изводите на международните и на независимите вътрешни оценки за корупцията в страните от ЮИЕ. За да се постигне това, програмите трябва да бъдат по-гъвкави, което означава и по-кратък период между тяхното разработване и изпълнение.
- Международното подпомагане за националните правителства в сферата на борбата с корупцията трябва да предвижда по-значителна роля на гражданското общество. Това означава включването на неправителствени организации като партньори и наблюдатели, особено при оценката на въздействието на програмите и проектите.
- Ефективността от подпомагането трябва периодично да се оценява посредством методи за оценка на въздействието, особено когато става дума за публично финансиране, тъй като това би спомогнало за продължаването на успешните и прекратяването на неуспешните програми. Необходимо е тази оценка да е независима и да използва експертния капацитет на гражданските организации.
- Международната помощ трябва да насърчава създаването на междудържавни програми по общи за ЮИЕ проблеми, например трансграничната престъпност. Българският опит в публично-частното сътрудничество при анализа на връзките

между организираната престъпност и корупцията трябва да бъде използван в целия регион.

- Подготовката и изводите от редовните доклади на Европейската комисия трябва да се превърнат

в по-съществена част от създаването на политики на местно равнище, като се разчита повече на местното гражданско общество и бизнес среди.

CROATIA

IZVRŠNI SAŽETAK

Korupcija u jugoistočnoj Europi u vijestima je, u središtu javne rasprave, te na političkoj *agendi* nacionalnih i međunarodnih ustanova toliko često i toliko dugo da istraživanja i ispitivanja svih njenih aspekata nije potrebno opravdavati. Upravo činjenica da se korupcija dokazano smatra toliko tvrdokornim problemom, opravdava inovativne pristupe njezinu razumijevanju – a time i smanjenju. Izgledi zemalja u regiji za pristupanje EU-u – iako dalekom – pružaju mogući okvir za djelovanje, no kontinuiran napredak u području korupcije mogu pokrenuti lokalni dionici, točnije civilno društvo. Vodstvo za razvoj i integritet jugoistočne Europe (SELDI) utvrdilo je dubinsku dijagnozu i razumijevanje razlika između korupcije i vlasti u regiji jednim od svojih glavnih prioriteta, neophodnim uvjetom za njegovo zagovaranje **antikorupcijskih politika koje počivaju na znanju**. Ovo izvješće mreže SELDI spada u razvojni i provedbeni okvir regionalne antikoruptionske politike i infrastrukture u nastajanju, za što je primjer glavni stup upravljanja Strategije JIE 2020. kojim upravlja Regionalna antikoruptionska inicijativa.

Ovo izvješće rezultat je suradnje unutar mreže SELDI te je inovativno i metodom i procesom. Ono je rezultat primjene sustava koji je u ranim 2000-ima razvila mreža SELDI za procjenu i **korupcije i borbe protiv korupcije**, a koji je prilagođen društvenom i institucijskom okruženju jugoistočne Europe.¹ Pristup istraživanju koji se temelji na viktimizaciji, primjenjujući *Sustav za praćenje korupcije*, pruža jedinstvenu procjenu antikoruptionskog napretka u regiji od 2001. godine koja se temelji na podacima. Krug procjene za razdoblje 2013. – 2014. godine, čiji su rezultati sažeti u ovom izvješću, predstavlja rijedak slučaj u međunarodnoj praksi praćenja **jer se nakon malo više od desetljeća ponovno bavi istim problemima i istom regijom**. Procjenom su uspoređeni nacionalno zakonodavstvo i institucionalna praksa u brojnim područjima ključnim za antikoruptionske napore: regulatorni i zakonodavni okvir, institucionalni preduvjeti, gospodarska korupcija, uloga civilnog društva i međunarodna suradnja. U izvješću se navodi **stajalište civilnog društva i**

¹ (SELDI, 2002).

procjena politika, a o rezultatima i preporukama iz izvješća konzultiralo se s nacionalnim i regionalnim javnim institucijama.

Namjena procjene nacionalnih institucionalnih i pravnih aspekata koji omogućuju korupciju u regiji nije da bude sveobuhvatni inventar uredbi i praksi u svim zemljama, već da naglasi neke od prioritarnih pitanja važnih za detektiranje zajedničkih izvora korupcije u jugoistočnoj Europi (JIE). Izvješće nudi **model za izvještavanje o napretku u borbi protiv korupcije** civilnog društva u JIE-u.

GLAVNI NALAZI

Sveukupna ocjena

Unatoč nekim važnim postignućima – uglavnom glede stabilizacije demokratskih ustanova, donošenja zakona u ključnim područjima borbe protiv korupcije, smanjenja podmićivanja i sve veće netolerancije javnosti na korupciju – antikoruptionske i reforme dobrog upravljanja nisu objedinjene. Čini se da je među izabranim političarima i sudcima korupcija sve češća, dok je provedba antikoruptionskog zakonodavstva slučajna. Antikoruptionske politike i ustanove u regiji imat će iznimne koristi od donošenja redovitog i preciznog alata istraživanja koji se temelji na viktimizaciji za mjerenje korupcije i stope napretka u dobrom upravljanju, nalik posebnom Eurobarometru o antikoruptionski, UNODC-ovu praćenju korupcije i organiziranog kriminala u JIE-u te *Sustavu za praćenje korupcije* koji se koristi u ovom izvješću.

Rasprostranjenost korupcije u jugoistočnoj Europi

Iskustvo s korupcijom – drugim riječima, uključenost članova javnosti u korupcijske transakcije – vrlo je visoko u JIE-u. Čak i u Turskoj i Hrvatskoj, u kojima su razine upravne korupcije najniže u regiji, otprilike 8 – 9% stanovništva je prijavilo da su u prethodnoj godini dali mito. Takve razine iskustva s korupcijom daleko su iznad prosječnih razina zabilježenih u

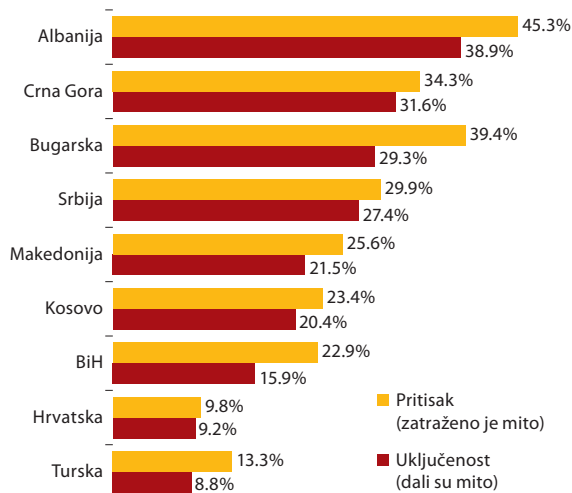
² Pokazatelji iskustva s korupcijom, koji se koriste u istraživanjima Eurobarometra, malo su drugačijeg sadržaja jer se odnose na izravno iskustvo i slučajeve u kojima su ispitanici svjedočili slučajevima podmićivanja. Detalje potražite u (TNS Opinion & Social, February 2014).

istraživanjima Eurobarometra u EU-u.² To pokazuje da je upravna korupcija **masovni fenomen** te da se ne može ograničiti na pojedinačne slučajeve korumpiranih službenika.

Znatne razlike među zemljama sa zajedničkom prošlostu pokazuju da različiti putovi društvenog, gospodarskog i institucionalnog razvoja daju različite rezultate. Općenito, promjene od prethodnih krugova dijagnostike sustava za praćenje korupcije (CMS) mreže SELDI (2001. i 2002.) za sve su zemlje, osim Bugarske, pozitivne. No, napredak je spor i neujednačen.

Pritisak korupcije i uključenost u korupciju

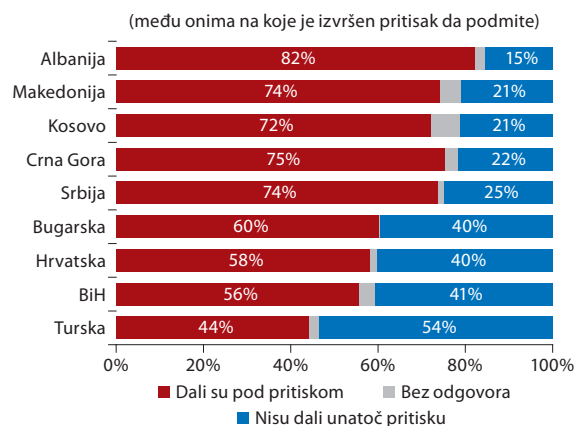
(% stanovništva starijeg od 18 godina od kojeg je zatraženo da daju i koji je dao mito (novac, uslugu, dar) u protekloj godini)



Izvor: Sustav mreže SELDI/CSD-a za praćenje korupcije, 2014.

Pritisak korupcije koji potječe od službenika glavni je čimbenik koji statistički utječe na razinu uključenosti. Većinu zemalja u kojima su visoki i pritisak i uključenost karakterizira i niska **otpornost** na pritisak korupcije (većina ispitanika od kojih je traženo mito ga je i dala). Iako se otpornost ne može smatrati glavnim čimbenikom smanjenja korupcije, ona odražava prevladavajuća društvena stajališta o integritetu, te je uvelike rezultat nastojanja civilnog društva i vlasti da se poveća antikorupcijska svijest. U tom je pogledu uloga civilnog društva ključna jer je ono u položaju da ocjenjuje rezultate i predvodi pritisak javnosti za promjenom.

Otpornost na pritisak korupcije



Izvor: Sustav mreže SELDI/CSD-a za praćenje korupcije, 2014.

Antikorupcijske politike i zakonodavstvo

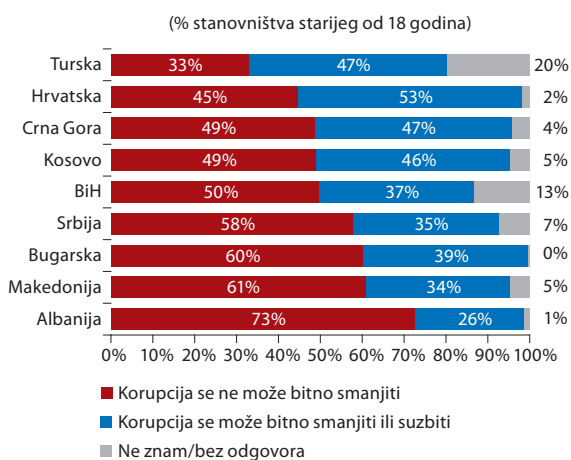
Sve u svemu, zemlje mreže SELDI prihvatile su veći dio međunarodnih antikorupcijskih standarda u svoja nacionalna zakonodavstva – još važnije, prihvatile su njihovu logiku i pristup. Međutim, zakonska kvaliteta ostaje problematična. Česte i nedosljedne izmjene zakona rezultirale su proceduralnom i zakonskom složenosti i proturječnim sudskim interpretacijama.

Sve zemlje donijele su neki oblik strateškog dokumenta koja sadržava njihov općeniti pristup rješavanju korupcije. Iako među zemljama postoje određene razlike, provedbu tih dokumenata općenito ometaju nedostatni resursi i obveze na višim razinama vlade. Dodatni problem diljem regije predstavlja osmišljavanje strategija na način da se bave svim mogućim aspektima korupcije. Umjesto da utvrde prioritete, strateški dokumenti su postale sveobuhvatni – kad je riječ o antikorupciji, *strateško* je počelo značiti iscrpnost.

Kad je riječ o prioritetima javnih politika, u pristupu borbi protiv korupcije uočene su dvije značajne promjene – pomicanje pozornosti sa sitne korupcije (prometnog policajca ili liječnika u javnom sektoru) na krupnu (parlamentarnih zastupnika ili ministara) te na kriminalizaciju šireg raspona zlouporabe položaja i ovlasti. No, postizanje učinka u pogledu kažnjavanja krupne korupcije u najboljem slučaju ostaje ograničeno. Ključni izazov antikorupcijskih politika u regiji jest poništiti nesrazmjernost glede provedbe, te biti u toku s promjenjivim manifestacijama i oblicima korupcije uz zadržavanje regulatorne stabilnosti i izbjegavanje zatrpavanja sudstva čestim izmjenama.

Nalazi praćenja mreže SELDI naglašavaju **važnost javne potpore za uspjeh antikorupcijskih politika**. Povjerenje javnosti u vladu, te učinkovitost javnih politika objedinjeni su u pozitivan niz događaja: veći udio ljudi koji su optimistični u pogledu uspješnosti borbe protiv korupcije povezan je s nižim razinama korupcije. Suprotno tomu, zastupljenija korupcija podrazumijeva povećani pesimizam kad je riječ o izgledima suzbijanja korupcije.

Izvedivost odgovora javnih politika na korupciju: koja je procjena javnosti



Izvor: Sustav mreže SELDI/CSD-a za praćenje korupcije, 2014.

Institucionalna praksa i provođenje zakona

U jugoistočnoj Europi prijašnji naglasak na ujednačavanju nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima u području borbe protiv korupcije postupno ustupa mjesto usredotočenosti na provedbu u sklopu sve većeg pritiska EU-a i lokalnog civilnog društva.

Sve zemlje mreže SELDI dijele jednak nedostatak, tj. ugroženu autonomiju različitih nadzornih i tijela za provedbu zakona. Tipičan je određeni stupanj miješanja izabranih političara – parlamentarnih zastupnika ili ministara u vladi – u rad državne službe. Nadalje, nijedna od zemalja mreže SELDI u državnoj upravi nema odgovarajući mehanizam upravljanja pritužbama. Većina je osnovala antikorupcijsko tijelo od kojeg se očekuje da zaprima pritužbe javnosti. Dodatni nedostatak zajednički zemljama uključuje nedostatak pouzdanih i javno dostupnih informacija o radu vladinih ustanova, posebice onih koje se odnose na borbu protiv korupcije. Informacije i statistike nisu

prikupljene, nisu dostupne javnosti ili su prikupljene toliko neplanski da ne omogućuju praćenje i analizu.

Jedno od ključnih pitanja povezanih s osmišljavanjem specijaliziranih nacionalnih ustanova za borbu protiv korupcija u regiji jest kako kombinirati **preventivne i represivne funkcije**. Zemlje mreže SELDI obično pokušavaju da njihove **ustanove za borbu protiv korupcije** čine oboje, iako represija čini daleko manji aspekt njihova rada. Većina zadaća tih tijela povezana je s nekim oblikom nadzora i kontrole, obično nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije, te postoji malo dokaza da su znatnije utjecali na zakonodavnu agendu vlade. Osnivanje i poslovanje takvih institucija otežavaju brojne poteškoće:

- Neovisno o tome koliko je korupcija bila visoko na dnevnim redovima vlada, nije izvedivo osmisliti ustanove iznimnih moći koje bi na neki način utjecale na utvrđenu ravnotežu moći. Uobičajen kompromis jest da takve agencije budu povezane s izvršnom razinom vlasti te da im se daju nadzorne ovlasti koje su, međutim, obično ograničene na zahtjev drugim vladinim agencijama o izvješćivanju o provedbi antikorupcijskih zadaća koje su im dodijeljene.
- Takve agencije moraju biti oprezne kako ne bi duplicirale ovlasti koje su već dodijeljene drugim nadzornim tijelima (npr. nacionalnim revizorskim ustanovama ili agencijama za provedbu zakona.)
- Većini je dodijeljena ograničena institucionalna ovlast – proračun, osoblje – unatoč iskazanim suprotnim namjerama.

Kad je riječ o **zakonodavstvu**, parlamenti u regiji ne zauzimaju visoko mjesto na ljestvici povjerenja javnosti, a taj nezavidan položaj nije bezrazložan. Kodeksi etičkog poslovanja rijetki su i ne provode se. Regulacija lobiranja još je rjeđa; tek se odnedavno, premda bojažljivo, uvode postupci za oduzimanje imuniteta u kaznenom postupku. Gdje god u parlamentu postoji antikorupcijsko tijelo, to je zbog nadgledanja neke izvršne agencije umjesto rješavanja korupcije među zastupnicima. Pitanje od znatnog interesa u zemljama mreže SELDI jest financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja. Većina zemalja provodi GRECO-ove preporuke o financiranju stranaka, no i dalje postoje brojni problemi poput anonimnih donacija, kupnje glasova (ili podmićivanja glasača), nedostatnih kapaciteta za reviziju financija stranke i ograničenih ovlasti za provođenje sankcija itd.

Trenutno stanje **državne službe** odgovara prijelaznoj prirodi zemalja JIE-a te nedostatku odgovarajućih

pravnih i institucionalnih tradicija, kao i kroničnim nedostatkom sredstava. Unatoč određenim razlikama među zemljama, većina dijeli potrebu za olakšavanjem upravljačkog i organizacijskog razvoja u sklopu državne službe. Kultura „kontrolne“ uprave umjesto upravljanja njezinim radom motiviranjem ometa i unaprjeđenje profesionalizma i smanjenje korupcije. Jedan od glavnih nalaza izvješća jest **uzajamno osnaživanje stručnosti i integriteta**. Uobičajeno, kad god se preispituje antikorupcijska vjerodostojnost određenog vladinog ministarstva, utvrđen je i nezadovoljavajući institucionalni kapacitet. Suprotno tomu, svaki napredak u stručnosti također je vodio do unaprjeđenja integriteta. Stoga je izazov u regiji pitanje kako ostvariti osnovne karakteristike transparentnosti i odgovornosti državne službe uz unaprjeđivanje stručnosti. Vrlo često loše upravljanje, nejasni kriteriji i neprikladna podjela ovlasti i odgovornosti sprječavaju reforme i potkopavaju državni autoritet.

Antikorupcijsku ulogu **agencija za provedbu zakona** u regiji valja promatrati u kontekstu inkriminiranih praksi povezanih s korupcijom čiji se raspon neprestano širi, čime se riskira preusmjeravanje nesrazmjernog broja predmeta tijelima za provedbu zakona i tužiteljstvu. Antikorupcijsku ulogu agencija za provedbu zakona u jugoistočnoj Europi dodatno ugrožava njihova osjetljivost na korupciju, posebice od organiziranog kriminala. Policijske snage u većini zemalja mreže SELDI imaju jedinice specijalizirane za suzbijanje radnji organiziranog kriminala. Od tih se jedinica očekuje da rade i na borbi protiv korupcije. Objedinjavanja tih dviju funkcija u jedno tijelo uglavnom se opravdava time da se organizirani kriminal služi korupcijom, ali i potrebom za posebnim metodama ispitivanja u otkrivanju sofisticiranih korupcijskih shema – riječ je o stručnosti koja se obično pronalazi u sklopu odjela za borbu protiv organiziranog kriminala. Međutim, te su jedinice uglavnom dio većih policijskih snaga ili ministarstava vanjskih poslova koji im uskraćuju institucionalnu autonomiju potrebnu specijaliziranoj ustanovi za borbu protiv korupcije.

Sudstvo u borbi protiv korupcije

Snažna usmjerenost na osiguranje sudske neovisnosti u jugoistočnoj Europi nije uravnotežena jednako snažnim zahtjevima za odgovornošću. Bez odgovarajućih provjera i uravnoteženosti, sudska je samouprava izmakla kontroli te se pretvorila u korporativizam sa svim pridruženim rizicima od korupcije. Pretjerano naglašavanje formalne izborne neovisnosti postalo je

uobičajeni primjer u kojem se lijek pretvorio u bolest – umjesto da osigura uravnoteženost s izvršnom vlasti, samouprava je produžila klijentelističke odnose između sudaca i posebnih interesa. Danas je sudstvo u JIE-i podjednako zarobljeno kao i ostale grane vlasti. Nakon što se odvojilo od pomne kontrole javnosti i političkih čimbenika koji su doveli do takvih postupaka, danas se rjeđe provjeravaju *rent-seeking* koje traže suci.

Ne iznenađuje da javnost nema pretjerano visoko mišljenje o sudstvu. *Sustav mreže SELDI/CSD-a za praćenje korupcije* utvrdio je da se suci ubrajaju među najkorumpiranije javne službenike u regiji. Nepostojanje transparentnosti i odgovornosti mogu se smatrati važnim čimbenikom u takvim procjenama. U svim zemljama mreže SELDI vidljivo je **pogoršanje procjene širenja korupcije među sucima** od 2001.

Ovlast sudstva u regiji da provodi antikorupcijsko zakonodavstvo, posebice u pogledu političke korupcije, oslabljena je kumulativnim učinkom brojnih problema:

- ustavnim pitanjima, prvenstveno povezanim s ponovnom uspostavom ravnoteže između neovisnosti i odgovornosti sudstva
- složenosti kaznenog progona počinitelja kaznenih djela korupcije, posebice na političkoj razini
- općenito nedostatnih kapaciteta i povezanih problema niske stručnosti, pretjeranog radnog opterećenja te posljedičnih zaostalih predmeta, upravljanja predmetima, sredstava itd.

Važan nalaz ovog kruga praćenja korupcije mreže SELDI, koji je mjerodavan za ulogu sudova u borbi protiv korupcije, jest **nedostatak mehanizama povratnih informacija** koji javnosti i donositeljima politika omogućuje da ocijene i integritet sudstva i njegovu učinkovitost u primjeni antikorupcijskih kaznenih zakona. Ni u jednoj od zemalja JIE-e ne postoji pouzdan, sustavan i sveobuhvatan mehanizam prikupljanja, obrade i javnog objavljivanja statistika o radu sudova i tužiteljstva, posebice u korupcijskim predmetima.

Korupcija i gospodarstvo

Izvanredna značajna uključenost vlada u jugoistočnoj Europi u gospodarstvo stvara brojne točke mogućeg sukoba između javnih ustanova i poduzeća što, zauzvrat, stvara rizik od korupcije. Rizik je posebice visok u području privatizacije te javne nabave i koncesija teških industrija kao što su energetska i zdravstvena. Nadalje, prevelik broj propisa za poduzeća – koji se

uglavnom odnose na postupke registriranja, licenciranja i stjecanja dozvola – i dalje stvara različite prepreke sudionicima na tržištu te više troškove poslovanja iako su neke zemlje u regiji postigle znatan napredak u rješavanju prepreka u poslovanju. No, uprave za nadzor i usklađenost i dalje narušavaju tržišta pretjeranim usredotočenjem na kontrolu i kazne, a bez primjerene ocjene rizika te analize troškova i koristi. To je posebice istinito za carinske uprave diljem regije koje se još uvijek smatraju učinkovitim sredstvom pritiska na poduzeća. To poduzetnike ili odvraća u neformalni sektor ili ih prisiljava da pribjegu mitu. To u negativnoj spirali opravdava nove propise i upravne prepreke.

Različite okolnosti koje stvaraju povod za korupciju u interakcijama poduzeća i javnih službenika ilustriraju poteškoću s kojom se susreću antikorupcijske politike koje u obzir trebaju uzeti mnoštvo čimbenika. Kada ih iniciraju poduzeća, korumpirane prakse mogu se podijeliti u dvije glavne kategorije – izbjegavanje dodatnih troškova i stjecanje nepoštene prednosti. U prvu skupinu ubrajaju se provizije uvjetovane lošim ili pretjeranim propisima, pojedinačnom ili institucionalnom nestručnošću itd. U drugoj su skupini različite vrste prijevare – utaja poreza, utaja PDV-a, krijumčarenje, neusklađenost sa zdravstvenim i sigurnosnim standardima itd.

U jugoistočnoj Europi javna je nabava jedan od glavnih kanala kojima korupcija utječe na gospodarstvo. Rizik od korupcije u ovom je području povezan s brojnim nedostacima: nedovoljno transparentnim postupcima, velikim udjelom nekonkurentnih postupaka, slabim nadzorom i neučinkovitim sudskim revizijama (imajući u vidu korupciju sudstva) itd. Iako je prije više od desetljeća istraživanje mreže SELDI otkrilo da su zemlje u regiji napredovale u jačanju zakonodavnog okvira procesa i njegovu ujednačavanju s pravnom stečevinom EU-a, javna nabava i dalje je među najslabijim aspektima javnog upravljanja. Činjenice se nisu mnogo promijenile jer korumpirani političari i poduzeća s dobrim vezama zaobilaze dobro zamišljena pravila. Institucionalna fragmentacija ne dopušta učinkovitu primjenu pravila javne nabave.

Civilno društvo u borbi protiv korupcije

Nevladine organizacije u jugoistočnoj Europi ubrajaju se među najvažnije pokretačke snage u borbi protiv korupcije. One su, međutim, još jako daleko od provođenja zahtjeva javnosti u učinkovito zagovaranje politika kao i od pružanja otpora korupciji zbog brojnih

nedostataka. Njihov doprinos uvelike ovisi o sposobnosti da **vrše nadzor, ali i da potiču vladu** na antikorupcijske reforme. Ipak, nedostaju formalni mehanizmi kojima bi nacionalne vlade u regiji angažirale civilno društvo. Također nedostaju administrativni kapaciteti, jasna vizija i razumijevanje potencijala organizacija civilnog društva u polju borbe protiv korupcije. Pretjerano oslanjanje na međunarodne, uključujući europske, financije te nepostojanje nacionalnih politika za poticanje aktivnih građanskih sektora u jugoistočnoj Europi kompromitiraju održiv učinak lokalnih prvaka u borbi protiv korupcije.

Iako su nevladine organizacije u području obuhvaćenom mrežom SELDI uspjele osnovati neka međunarodna javno-privatna partnerstva, istovremeno nisu uspjele razviti učinkovita partnerstva i s ustanovama nacionalne vlade. Ključ stvaranja uspješnog partnerstva leži u sposobnosti sklapanja različitih odnosa s državnim ustanovama, i komplementarnih i suprotstavljenih. Primjerice, jedan način usklađivanja suradnje s obavljanjem funkcije čuvara jest unaprjeđenje stručnosti nevladine organizacije koja prati korupciju i antikorupcijske politike.

Učinkovitost nevladinih organizacija u rješavanju pitanja dobrog javnog upravljanja u zemljama mreže SELDI u velikoj mjeri ovisi o njihovoj sposobnosti održavanja vlastitog upravljanja učinkovitim. Rizik od zarobljavanja nevladinih organizacija od strane pojedinačnih interesa i s pomoću korumpiranih javnih službenika ili izabranih političara potječe od mogućnosti iskorištavanja niza ranjivosti neprofitnog sektora u regiji:

- izostanka obaveznih procedura za osiguravanje transparentnost
- neučinkovite kontrole usklađenosti s financijskim regulativama
- nepostojanja kulture revizije
- niske razine samoregulacije i koordinacije.

Suprotstavljanje zarobljavanju civilnog društva, kao dio nacionalnih nastojanja u borbi protiv korupcije u jugoistočnoj Europi, trebalo bi biti na samom vrhu dnevnog reda reformi u regiji.

Međunarodna suradnja

Međunarodne ustanove i inozemne partnerske zemlje imaju važnu ulogu u napretku u borbi protiv korupcije u jugoistočnoj Europi. Imajući na umu

iznimnu pristranost u domaćoj politici, međunarodne obveze olakšavaju donošenje reformskih politika koje bi nacionalni političari inače možda odbacili. Izvješća Europske komisije o napretku, EU-ovo financiranje reformi i twinninga predstavljaju ključne međunarodne utjecaje na nacionalne planove borbe protiv korupcije u većini zemalja JIE-e. Iako je borba protiv korupcije jedan od glavnih elemenata izvješća Europske komisije o napretku, lokalno ih se doživljava vrlo različito – zemlje s jasnijim izgledima pristupanja EU na nalaze izvješća obraćaju mnogo više pozornosti dok, primjerice, u Turskoj izvješćima općenito pridaju manje pažnje.

Međunarodna uključenost, međutim, sa sobom je donijela i rizik nerealnih očekivanja brzih rješenja koja bi zauzvrat mogla potaknuti donošenje površnih i *ad hoc* mjera. Uvjetovanost i većina poticaja primarno utječu na agencije izvršne razine vlasti, dok sudstvo, parlamenti i ostale obuhvaćene javne i privatne ustanove nisu dostatno uključeni. Održivost međunarodnog angažmana ostvaruje se uz širenje lepeze lokalnih dionika kako bi se uključili civilno društvo, mediji, stručna udruženja, sindikati itd. To proširenje domaćih sugovornika međunarodnih partnera utjecalo je na osnaživanje izdvojenih reformatorskih političara ili političkih skupina kao i različitih nevladinih dionika te je potaknulo javno zahtijevanje reformi. Nastavljanje i razvijanje ovakva angažmana bilo bi ključno za utjecaj EU-a u regiji. Kako bi do toga došlo, veza vlade s Bruxellesom nije dostatna. Civilno društvo treba podržati i potvrditi angažman međunarodnih partnera, reformatorskih političara i stranaka u obliku trilateralne suradnje.

KLJUČNE PREPORUKE

Iskustvo zemalja mreže SELDI u bavljenju korupcijom od 2011. pokazuje da bi rješavanje izazova korupcije u regiji zahtijevalo ulaganje stalnih napora na više fronti te uključenost svih lokalnih i međunarodnih dionika tijekom dugog vremenskog razdoblja. Trenutačno izvješće navodi brojne preporuke o tome kako dalje napredovati u ograničavanju korupcije. Među tim preporukama zemlje u regiji i na razini Europe trebale bi odrediti tri prioriteta ključna područja kako bi se postigao srednjoročni napredak:

Učinkovit kazneni progon korumpiranih visokorangiranih političara i viših državnih službenika jedini

je način slanja snažne i neposredne poruke o tome da se korupcija neće tolerirati. Privođenje nepoštenih političara pravdi pokazalo se vrlo učinkovitim u jačanju antikorupcijskih mjera u, primjerice, Hrvatskoj i Sloveniji. Uspjeh u tom smjeru zahtijevao bi međunarodnu potporu, uključujući participaciju tijela za provedbu zakona država članica EU-a.

Na nacionalnoj i regionalnoj razini treba uvesti **neovisan mehanizam za praćenje korupcije i borbe protiv korupcije** kako bi pružio jasne podatke i analize te integrirao i **dijagnostiku korupcije i ocjenu politike o borbi protiv korupcije**. Mehanizam bi trebale provoditi nacionalne i/ili regionalne organizacije i mreže civilnog društva te bi on trebao biti neovisan o izravnom financiranju nacionalne vlade. Trebao bi služiti kao instrument otvaranja upravnih podataka i poboljšanja pristupa javnosti informacijama. Podatci koji omogućuju praćenje javne nabave, koncesija, provedbi zakonodavstva o sukobu interesa, državne pomoći, proračunskih transfera, godišnjih izvješća o radu agencija za nadzor i usklađenost itd. trebali bi biti javno dostupni u obliku baze podataka, a time će se omogućiti analize velikih podataka te uporaba alata za praćenje.

Prioritet u rješavanju trebali bi imati kritični sektori s visokim rizicima od korupcije i zauzeća države, poput energetskog sektora. Ostale prioritetne mjere uključuju:

- povećanje konkurencije u javnoj nabavi
- poboljšanje korporativnog upravljanja državnim poduzećima
- transparentno vođenje velikih investicijskih projekata
- povećanje odgovornosti i neovisnosti regulatornih tijela za energiju.

Međunarodni partneri, a prvenstveno Europska komisija, trebali bi izravno angažirati organizacije civilnog društva u regiji. Ovo je ključno zbog nekoliko razloga: a) da bi međunarodno podržane reforme postale održive, mora ih prihvatiti šira javnost; da bi se to ostvarilo, neophodne su organizacije civilnog društva; b) uključivanje organizacija civilnog društva na način da se jamči da odgovornost vlade prema donatorima i međunarodnim organizacijama nema prednost pred odgovornošću prema lokalnim jedinicama; c) učinkovitost međunarodne pomoći poboljšala bi se korištenjem vještina praćenja i analize te sposobnostima zagovaranja organizacija civilnog društva; d) izravni angažman imao bi dodanu prednost jer bi klijentelističke mreže nereformiranih i

često korumpiranih javnih uprava spriječio da zarobe civilno društvo.

POSEBNE PREPORUKE

Politike i zakonodavstvo

- Definirajte nacionalna nastojanja u borbi protiv korupcije u smislu politika povezanih s mjerljivim ciljevima i mjerilima umjesto s jednostavnim mjerama ili zakonodavstvom. To bi zahtijevalo postavljanje specifičnih ciljeva koje valja postići te biranje odgovarajućih metoda intervencije. Ti bi ciljevi trebali biti mjerljivi u mjeri u kojoj je to izvedivo.
- Prioritizirajte određene sektore, vrste korupcije i metode intervencije te isprobajte različite pristupe prije nego što objavite potpune mjere. Korupcija je širok pojam povezan s različitim i promjenjivim vrstama prijave koje se ne mogu istodobno učinkovito rješavati.
- Politike trebaju bit informirane. Dok su određena nastojanja uložena u nacionalne strategije za borbu protiv korupcije kako bi se procijenili prethodni rezultati, nijedna od zemalja mreže SELDI nema održiv mehanizam ocjenjivanja antikorupcijskih politika. To, u najmanju ruku, uključuje: a) pouzdanu i redovitu statistiku o nastojanjima koja se ulažu u borbu protiv korupcije (istrage, kazneni progoni, upravne mjere itd.); b) redovito praćenje i analiziranje raširenosti i oblika korupcije u različitim javnim sektorima. Praćenje bi trebalo biti neovisno i/ili se vršiti izvan zemlje, uključivati civilno društvo i objedinjavati osnovne sastavnice sustava za praćenje neupravne korupcije poput sustava za praćenje korupcije (CMS) mreže SELDI.

Ustanove za borbu protiv korupcije i provođenje zakona

- Uvedite mehanizam povratnih informacija za provođenje antikorupcijskih politika. Mehanizam se može temeljiti na inovativnim novim instrumentima koji su zadnjih godina postali dostupniji poput *Integriranog kompleta alata za praćenje provođenja antikorupcijskih mjera* (engl. *Integrated Anticorruption Enforcement Monitoring Toolkit*) koji su razvili Centar za demokratske studije i Sveučilište u Trentu. Donositeljima politika omogućuje da procijene rizik od korupcije u danoj vladinoj ustanovi te učinak odgovarajuće antikorupcijske politike, utvrđujući

rješenja najvišeg učinka.

- Institucionalni kapacitet mjerodavnih vladinih tijela – posebice specijalizirane agencije za borbu protiv korupcije i agencija za nadzor kao što su nacionalne revizorske ustanove – uključujući njihove proračune, prostore i osoblje treba uskladiti s ovlastima danima tim ustanovama. Alternativno, trebali bi osmisliti sažetije godišnje ili polugodišnje programe koji prioritiziraju intervencije.
- Također bi trebalo ojačati institucionalni utjecaj nacionalnih revizorskih ustanova, uključujući ovlasti nametanja strožih sankcija. Subjekti koji se revidiraju i nacionalni parlamenti trebali bi biti dužni reagirati na izvješća revizorskih ustanova. Nacionalne revizorske ustanove trebalo bi ovlastiti i za reviziju upravljanja sredstvima EU-a kada njima upravlja nacionalna vlada. Budući da je rad na reviziji radne učinkovitosti u vrlo ranoj fazi, trebalo bi razviti kapacitete za provođenje više ovakvih revizija.
- Potrebne su dodatne mjere kako bi se osiguralo da se zapošljavanje u državnoj službi temelji na zaslugama i da ne ovisi o pripadnosti političkoj stranci.
- Rad na borbi protiv korupcije treba ravnomjernije raspodijeliti među vladinim tijelima. Proširivanje raspona zakonske inkriminacije trebalo bi ujednačiti povećanim kapacitetom u svim javnim tijelima za rješavanje problema korupcije u svojim redovima s pomoću upravnih alata umjesto prenošenja odgovornosti na policiju i tužiteljstvo. Opća tijela javne vlasti trebala bi djelovati kao vratari kaznenopravnog sustava te rješavati onoliko predmeta korupcije koliko im to dopuštaju njihove upravne ovlasti. To u najmanju ruku uključuje osmišljavanje učinkovitih mehanizama za upravljanje prigovorima.
- Oduzimanje nelegalno stečene imovine u slučajevima korupcije jest alat u borbi protiv korupcije čija bi se primjena trebala proširiti. I dok posebnu pozornost treba posvetiti ujednačavanju prava optužene osobe s interesima javnog dobra – posebice u okruženju često korumpirane javne uprave – oduzimanje bogatstva nakon čega slijedi kaznena presuda važan je alat odvratanja koji se u JIE još uvijek premalo koristi.

Sudstvo

- Zemlje u kojima se većina sudskih samoupravnih tijela ne bira među sucima trebale bi donijeti reforme kojima se povećava njihovo pravo glasa. Zemlje u kojima to nije tako trebale bi donijeti načelo „jedan sudac – jedan glas“.

- Pobrinite se da izbor sudske kvote bude čim reprezentativniji, uključujući suce s prvostupanjskih sudova. Pozorno revidirajte i, ako je to potrebno, ponovno razmislite o usklađenosti položaja predsjednika suda s članstvom u sudskim samoupravnim tijelima.
- U zemljama u kojima isto tijelo upravlja i tužiteljstvom i sudovima, dva kolegija – za tužitelje i za suce – trebaju biti razdvojena unutar tog tijela. U te bi kolegije bili izabrani samo tužitelji, odnosno suci.
- U sudskim samoupravnim tijelima ukinite ulogu vladinih ministara (uobičajeno za pravosuđe) ili je smanjite na najmanju razinu, posebice kad je riječ o odlukama o stegovnim postupcima.
- Suci bi trebali imati prioritet u mehanizmu potvrđivanja izjava o imovini.
- Trebalo bi osnažiti neovisnost i kapacitet sudskih inspektorata kako bi im se omogućilo da pojačaju nadzor.
- Uvedite mehanizme povratnih informacija za provođenje antikorupcijskih politika u odnosu na sudce. Tih je mehanizama u zemljama mreže SELDI iznimno malo ili ih uopće nema; njihovo nepostojanje sabotira represivni aspekt antikorupcijskih politika te dodatne inkriminacije korupcije čini beskorisnima. Moguća najbolja praksa koju treba preslikati – iako još nije dovoljno razvijena – jest kosovska Platforma za antikorupcijsku statistiku, koju je osmislila nevladina organizacija. Takav bi mehanizam trebao obuhvaćati redovite informacije o: disciplinarnim i upravnim te kaznenim mjerama u javnim službama i sudstvu, različitim aspektima kaznenog progona, uključujući optužnicu i presudu/oslobađajuću presudu, kazne za različite vrste korupcijskih prekršaja.
- aktivom i pasivom svih javnih financija, uključujući poduzeća u državnom vlasništvu, kako bi ublažile financijske rizike i poboljšale kredibilitet vlade u upravljanju javnim financijama. Poduzeća u vlasništvu države trebala bi udovoljavati strogim zahtjevima upravljanja i izvješćivanja (npr. OECD-ovim pravilima), slično javnim trgovačkim poduzećima. Ta bi poduzeća trebala objavljivati kvartalna izvješća na internetu.
- Uvedite odgovornost i sankcije za naručitelje koji kontinuirano ne podnose izvješća o javnoj nabavi, izvješća o kršenju antikorupcijskih propisa ili koji podnesu netočne ili nepotpune podatke.
- Definirajte pravni i institucionalni okvir za upravljanje ugovorima sklopljenim u javno-privatnom partnerstvu te za upravljanje njima.
- Poboljšajte nadzor nad nabavom velikih javnih naručitelja (poduzeća u vlasništvu države i komunalna društva) kako biste maksimirali učinkovitost i smanjili nepravilnosti.
- Donesite politike koje će smanjiti udio nadmetanja javne nabave u kojima sudjeluje samo jedan ponuđač i potaknite konkurentnost. U internetskom formatu nalik bazi podataka koja se može pretraživati objavite potpunu dokumentaciju o prethodnim obavijestima o javnoj nabavi, obavijestima o javnoj nabavi, obavijestima, ponudama, ugovorima i bilo kojim dodatcima postupcima.
- Zemlje kandidatkinje za pristup EU koje nemaju decentralizirane sustave provedbe sredstava iz EU fondova trebale bi uvesti takav sustav kako bi pružile primjeren pravni i upravni okvir za prijenos odgovornosti za provedbu programa financiranih sredstvima EU-a. Nadzor bi trebao ostati centraliziran i neovisan o provedbenim tijelima.
- U ocjeni ugovora za javnu nabavu uvedite koncept vrijednosti za novac.

Korupcija i gospodarstvo

- Politike državnih potpora svedite na minimum i svake ih godine revidirajte jer one sadrže znatnu opasnost od korupcije. Unaprijed uvedite strogo provođenje pravila EU-a o državnoj pomoći te razvijte kapacitete nacionalnih neovisnih regulatora državnih potpora kako bi se pravila poštivala.
- Unaprijedite provođenje zakona protiv monopola kako biste promovirali slobodna poduzeća i konkurentnost. Posebnu pozornost obratite i redovito revidirajte koncentracije u sektorima koji su opterećeni brojnim propisima i suočeni s licenciranjem i drugim ograničenjima, stvarajući tako rizik od dosluha među većim ponuđačima i političarima.
- Zemlje koje to nisu učinile trebaju utvrditi institucionalne poveznice između upravljanja

Civilno društvo

- Poboljšajte kapacitet organizacija civilnog društva kako bi što bolje provodile nadzor i izvještavale o korupciji i antikorupciji, uključujući sposobnost prikupljanja i objedinjavanja primarnih informacija o radu vladinih ustanova, vještine mjerenja stvarnog širenja korupcije te, u analizi podataka, evaluaciju institucija i pisanje izvještaja.
- Zakonodavstvo o sukobu interesa trebalo bi uključivati neprofitne ustanove, posebice kad se financiraju iz programa kojima upravlja vlada, kao što su nacionalni proračun, sredstva EU-a itd.
- Pravila za javno financiranje i propisi o javnom financiranju neprofitnih organizacija koje dolazi

kako od središnjih, tako i od lokalnih vlasti, trebaju biti jasni i transparentni. Primanje javnih sredstava trebalo bi dozvoliti samo nevladinim organizacijama registriranim u svrhu javnog dobra te bi one trebale zadovoljavati strože zahtjeve izvještavanja, odnosno objave.

- Europska unija i ostale donatorske agencije trebale bi razmisliti o većem udjelu sredstava za dobre programe upravljanja koji se provode u suradnji između organizacija civilnog društva i javnih ustanova. Ti bi programi trebali navoditi izričite zahtjeve protiv zarobljavanja nevladinih organizacija od strane partikularnih interesa. Valja napomenuti da postizanje učinka zahtijeva dugoročan (desetogodišnji i više) stalni angažman.
- Sektor civilnog društva treba pridonijeti vlastitom samouređenju. To minimalno uključuje donošenje kodeksa ponašanja sa standardima kojima valja težiti. Također treba pronaći više i bolje načine organiziranja interesnih koalicija.
- Nevladine organizacije trebaju bolje razumjeti potrebu za transparentnošću i odgovornošću. To uključuje redovitu reviziju, objavljivanje financijskih izvješća, jasne i transparentne korporativne postupke upravljanja te mjere protiv zarobljavanja od strane posjedinačnih interesa.
- Zemljama JIE-a koje nisu članice EU-a savjetuje se da uče iz skupa znanja i stručnosti sadržanih u Izvješću EU-a o borbi protiv korupcije. To bi im omogućilo vrijedne uvide u pogledu ocjene širenja korupcije i osmišljavanja antikorupcijskih politika.

Međunarodna suradnja

- Programi inozemne pomoći trebaju bolje odražavati nalaze međunarodnih i nezavisnih domaćih mjerenja. Da bi se to postiglo, programi pomoći trebaju biti osjetljiviji i fleksibilniji, s kraćim vremenskim razmakom između osmišljavanja i isporuke.
- Međunarodna pomoć nacionalnim vlastima u borbi protiv korupcije trebala bi predvidjeti snažniju ulogu civilnog društva. To podrazumijeva uključenost nevladinih organizacija kao provedbenih partnera, nadzornika i resursnih organizacija, posebice u ocjenjivanju učinka projekata pomoći.
- Učinkovitost pomoći treba periodički ocijeniti metodama procjene učinka. To bi, uz pružanje mjere vrijednosti za novac, posebice kad su uključena javna sredstva, uspješnim programima omogućilo kontinuitet, dok bi se neuspješni programi prekinuli. Ključno je da ta procjena bude neovisna te da se koristi stručnošću organizacija civilnog društva.
- Pomoć treba potaknuti međudržavne programe o zajedničkim pitanjima kao što je prekogranični kriminal. Diljem regije trebalo bi se iskoristiti bugarsko iskustvo javno-privatne suradnje u analiziranju poveznica organiziranog kriminala i korupcije.
- Pripremu i nalaze redovitih izvješća Europske komisije trebalo bi bolje uključiti u donošenje lokalnih politika, više se oslanjajući na lokalno civilno društvo i poslovnu zajednicu.

KOSOVO

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Korrupsion në Evropën Juglindore ka qenë në media, në fokusin e debatit publik, dhe në agjendën e politikë-bërjes e institucioneve kombëtare dhe ndërkombëtare aq shumë dhe për aq gjatë sa që analiza e tij nuk ka nevojë të arsyetohet. Pikërisht për shkak që është dëshmuar të jetë një problem i vështirë, qasje të reja për kuptimin e tij – rrjedhimisht reduktimin – janë të domosdoshme. Perspektiva e hyrjes në BE për shtetet e rajonit – edhe pse e largët – japin një kornizë që bënë të mundshme veprimin, po është akterët lokal, dhe në veçanti shoqëria civile që mundet të sjellë progres të qëndrueshëm në anti-korrupsion. Iniciative për Zhvillim dhe Integritet e Evropës Juglindore (SELDI) ka vënë si prioritet një diagnozë të thellë të korrupsionit dhe boshllëkut të qeverisjes në regjion, si parakusht për avokim në **politika anti-korrupsion të bazuara në njohuri**. Ky raport i SELDI hynë në kornizën e zhvillimit dhe implementimit të politikave dhe infrastrukturës rajonale anti-korrupsion siç pasqyrohet nga Shtylla Qeverisëse e Strategjisë SEE2020 të udhëhequr nga Iniciativa Rajonale për Anti-korrupsion.

Duke qenë rezultat i bashkëpunimit brenda SELDI, ky raport është diqka e re si në metodë dhe në proces. Është rezultat i aplikimit të sistemit të zhvilluar nga SELDI në fillim të viteve 2000 për matjen e **korrupsionit dhe anti-korrupsionit**, i qepur për ambientin shoqëror dhe institucional të Evropës Juglindore.¹ Qasja e anketimit e bazuar në anketë të “viktimizimit” të përdorur nga *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* që përdoret në raport jap një vlerësim bazuar në të dhëna të progresit anti-korrupsion në regjion nga 2001. Raundi i vlerësimit 2013-2014 – të gjeturat e të cilit paraqitën në këtë raport – është një rast i rrallë në praktikën e monitorimit ndërkombëtar ku **problemet e njëjta në të njëjtin regjion analizohen prapë mbas më shumë se një dekadë**. Vlerësimi ka krahasuar legjislacionin kombëtar dhe praktikën institucionale në një numër të fushave kritike të përpjekjeve anti-korrupsion: korniza ligjore dhe rregulluese, parakushtet institucionale, korrupsioni në ekonomi, roli i shoqërisë civile dhe bashkëpunimi ndërkombëtar. Ky raport jep një perspektivë të shoqërisë civile dhe vlerësim të politikave përdërisa të

gjeturat dhe rekomandimet e tij janë bërë me këshillim të institucioneve regjionale dhe kombëtare.

Vlerësimi i aspekteve kombëtare, institucionale dhe ligjore, që bënë të mundur ekzistencën e korrupsionit nuk është menduar si plotësi e rregullave të praktikave në të gjitha shtetet por thekson disa nga çështjet me prioritet të cilat janë relevante për gjetjen e shkaktarëve të përbashkët të korrupsionit në Evropën Juglindore (EJL). Ky raport ofron një **model për raportimin e progresit anti-korrupsion** nga shoqëria civile në EJL.

GJETJET KRYESORE

Vlerësimi i përgjithshëm

Përkundër disa arritjeve – kryesisht në stabilitetin e institucioneve demokratike, adoptimin e ligjeve në fushat kyçe të anti-korrupsionit, uljen në ryshfet, dhe rritjen e jo-tolerancës publike ndaj korrupsionit – reformat e qeverisjes dhe anti-korrupsion nuk janë konsoliduar, korrupsioni tek politikanët e zgjedhur dhe gjyqtarët është në rritje si dhe zbatimi i legjislaturës anti-korrupsion është jo i rregullt. Politikant anti-korrupsion dhe institucionet në rajon do të përfitojnë shumë nga adoptimi i anketave bazuar në “viktimizim”, të cilat janë të sakta dhe të rregullta, për të matur korrupsionin dhe nivelin e progresit në qeverisje të mirë, ngjashëm me Euro-barometrin për anti-korrupsion, UNODC EJL monitorimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar, si dhe Sistemin e Monitorimit të Korrupsionit që përdoret në këtë raport.

Përhapja e korrupsionit në Evropën Juglindore

Përvoja me korrupsionin – me fjalë të tjera, përfshirja e publikut në afera të korrupsionit – në EJL është shumë e lartë. Edhe në Turqi dhe Kroaci, ku niveli i korrupsionit administrativ është më i ulët në rajon, rreth 8-9% e popullsisë raporton të kenë dhënë ryshfet në vitin e fundit. Nivele të tilla të përvojës me korrupsionin janë përtej niveleve mesatare të regjistruara nga sondazhet e Euro-barometrit në BE.² Kjo tregon se korrupsioni

¹ (SELDI, 2002).

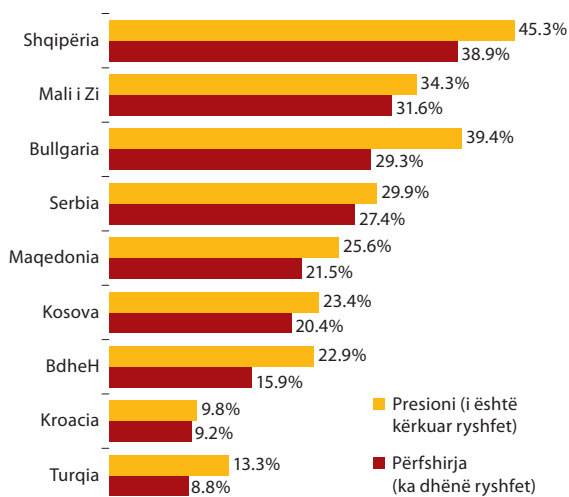
² Treguesit për përvojën me korrupsionin të përdorur në anketat e Euro-barometrit kanë përmbytur pak më ndryshe pasi i referohen eksperiencës së drejtpërdrejt dhe rasteve kur përgjegjësit kanë parë raste të ryshfetit. Për më shumë detaje, referohu në (TNS Opinion & Social, Shkurt 2014).

administrativ është një **fenomen i gjerë** dhe nuk mund të kufizohet vetëm në rastet e zyrtarëve të korruptuar.

Dallime të dukshme në mes të shteteve me histori të njëjtë tregojnë se rrugë të ndryshme të zhvillimit shoqëror, ekonomik, dhe institucional, japin rezultate të ndryshme. Në përgjithësi, përveç Bullgarisë, dallimet nga diagnostikat SMK (CMS) të rundeve të mëhershme të SELDI (2001 dhe 2002) për të gjitha shtetet është pozitiv; progresi, sidoqoftë, ka qenë i ngadaltë dhe i pabarabartë.

Presioni dhe përfshirja në korrupsion

(% e popullatës 18+ të cilëve u është kërkuar dhe kanë dhënë ryshfet (para, favore, apo dhuratë) në vitin e fundit)

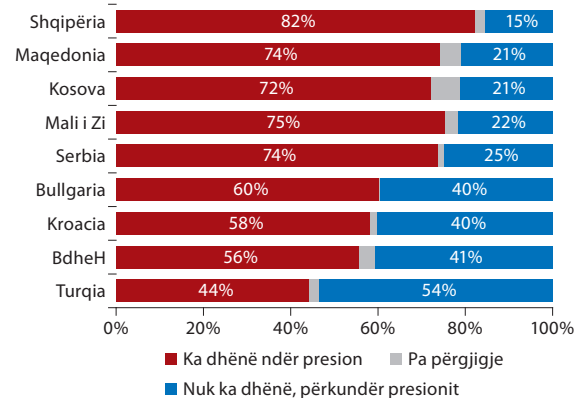


Burimi: SELDI/CSD Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2014.

Presioni për korrupsion nga zyrtarët ka qenë faktori kryesor që statistikisht ndikon në nivelin e përfshirjes. Shumica e shteteve ku përfshirja dhe presioni janë të larta karakterizohen me **kundërshtim** të dobët ndaj presionit për korrupsion (shumica e të anketuarve të cilëve u është kërkuar ryshfet kanë dhënë). Edhe pse kundërshtimi nuk mund të konsiderohet faktor kyç për të ulur korrupsionin, reflekton qëndrimin shoqëror për integritet dhe është në masë të madhe rezultat i përpjekjeve të shoqërisë civile dhe autoriteteve për ngritjen e vetëdijes për anti-korrupsion. Në këtë aspekt roli i shoqërisë civile është kyç pasi është në pozitë për të vlerësuar rezultatet dhe të udhëheq presionin publik për ndryshim.

Kundërshtimi ndaj presionit për korrupsion

(ndër ata që kanë pasur presion për korrupsion)



Burimi: SELDI/CSD Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2014.

Politikat dhe legjislacioni anti-korrupsion

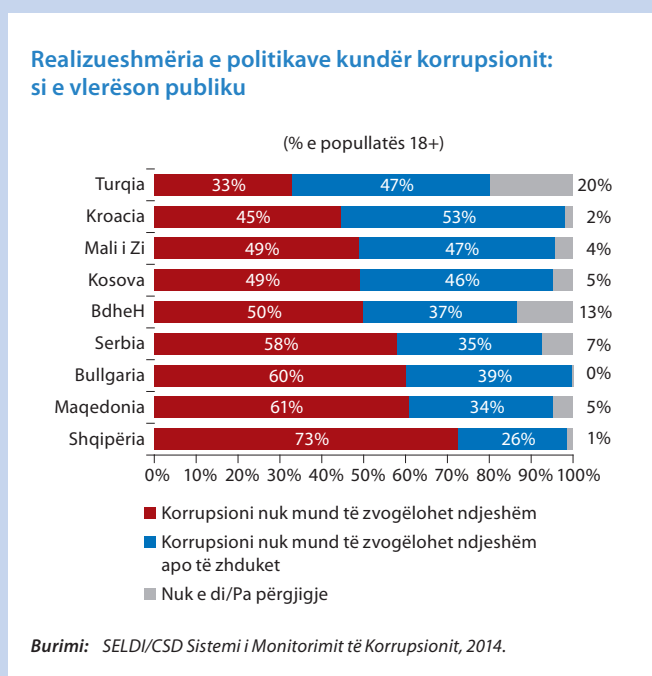
Në përgjithësi, shtetet e SELDI kanë adoptuar pjesën më të mirë – me më rëndësi qasjen dhe logjikën – e standardeve ndërkombëtare të anti-korrupsionit në legjislaturën e tyre. Kualiteti i implementimit, sidoqoftë, vazhdon të jetë problem. Ndryshime të shpeshta dhe jo konsistence të ligjeve kanë rezultuar në kompleksitet ligjor dhe procedural si dhe interpretime kontradiktore nga gjykatat.

Të gjitha shtetet kanë adoptuar ndonjë dokument strategjik që shpjegon qasjen e tyre për ta luftuar korrupsionin. Edhe pse ka dallime në mes shteteve, implementimi i këtyre dokumenteve është i kufizuar nga resurset jo të mjaftueshme dhe përkushtimi i dobët i zyrtarëve të lartë shtetëror. Një problem tjetër në tërë regjionin ka qenë krijimi i strategjisë në një mënyrë që adreson të gjitha aspektet e korrupsionit. Në vend të vënies së prioriteteve, këto dokumente janë bërë gjithë përfshirëse; sa i përket korrupsionit, “strategji” duket se nënkupton thjeshtë “shteruese”.

Sa i përket prioriteteve të politikave, kanë ndodhur dy ndryshime të rëndësishme në qasjen ndaj anti-korrupsionit – bartje e vëmendjes nga ryshfeti i vogël (si ai i policisë së trafikut apo mjekëve publik) në atë të madh (të anëtarëve të parlamentit apo ministrave) si dhe abuzime më të gjëra të posteve publike. Arritja e efektit në ndëshkimin e korrupsionit mbetet e limituar, në rastin më të mirë. Sfidat kryesore të politikave anti-korrupsion

në regjion është implementimi, dhe të përcillen ndryshimet në format e korrupsionit duke mbajtur stabilitet rregullues dhe duke evituar mbi ngarkesën e gjykatave me ndryshime të shpeshta.

Gjetjet e SELDI theksojnë **rëndësinë e përkrahjes publike për suksesin e politikave anti-korrupsion**. Besimi i publikut në qeverinë dhe efektiviteti politikave bashkohen në një rreth virtuoze: nivel më i madh i optimizmit realizueshmërisë të masave anti-korrupsion ndërlidhet me nivel më të ulët të korrupsionit. Në të kundërtën, nivel më i madh i pesimizmit të suksesit të masave anti-korrupsion ndërlidhet me nivel më të lartë të korrupsionit



Praktikat institucionale dhe zbatim i ligjit

Në Evropën Juglindore, theksi i mëhershëm ka qenë harmonizimi i legjislaturës kombëtare me standarde ndërkombëtare në anti-korrupsion, por gradualisht theksi po kalohet tek zbatim i ligjit ndër presion të vazhdueshëm të BE dhe shoqërisë civile lokale.

Një mangësi e shpeshtë tek të gjitha shtetet partnere të SELDI është autonomia e komprometuar e trupave mbikëqyrës dhe të përforsimit të ligjit. Një shkallë e interferencës nga politikanët e zgjedhur – anëtarët e parlamentit dhe ministrat e qeverisë – në punën e shërbimit civil është normë. Për më tepër, asnjë nga shtetet anëtare të SELDI nuk ka një mekanizëm të menaxhimit të ankesave funksional në administratë

publike. Shumica kanë themeluar një trup anti-korrupsion që pritet të pranojë ankesa nga publiku. Një mangësi tjetër e përbashkët është mungesa e të dhënave të cilat janë të besueshme dhe të përdorshme rreth punës së institucioneve qeveritare, sidomos ato që lidhen me anti-korrupsionin. Informatat dhe statistikat ose nuk mblidhen, ose nuk janë të përdorshme, ose mblidhen aq rëndom sa nuk mundësojnë monitorim dhe analizë.

Një prej çështjeve kyç lidhur me krijimin e institucioneve të specializuara kombëtare për anti-korrupsion në rajon është **si të kombinojmë funksione parandaluese dhe represive**. Në rastin tipik, shtetet e SELDI janë munduar që ti shtojnë **institucionet anti-korrupsion** ti bëjnë të dyja, edhe pse represioni mbërthen një pjesë të vogël të punës së tyre. Shumica e punës së këtyre trupave lidhet me ndonjë formë të mbikëqyrjes dhe kontrollit, kryesisht e strategjisë kombëtare anti-korrupsion dhe ka pak dëshmi që ato kanë pasur ndonjë ndikim të rëndësishëm në agjendën legjislativë të qeverisë. Krijimi dhe funksionimi i këtyre institucioneve është rënduar nga këto vështirësi:

- Sado lartë që korrupsioni të ketë qenë në agjendën qeveritare, nuk ka qenë e realizueshme krijimi i institucioneve me fuqi të jashtëzakonshme që disi do ta prekte bilancin e krijuar të fuqive. Kompromisi tipik është që këto agjensione të lidhen me ekzekutivin dhe të kenë rol mbikëqyrës që, sidoqoftë, janë të limituar të kërkojnë agjensione tjera qeveritare të raportojnë në zbatimin e punëve anti-korrupsion me të cilat janë ngarkuar.
- Këto agjensione është dashur të jenë të kujdesshme mos të shkelin në përgjegjësitë e trupave tjerë mbikëqyrës (p.sh. institucionet kombëtare të auditimit ose agjensione të zbatimit të ligjit).
- Shumica kanë marr kapacitet të limituar institucional – buxhet, personel – edhe pse ka qëllime të deklaruar në kundërtën.

Sa i përket legjislaturës, parlamentet në regjion nuk vlerësohen lartë në besimin publik dhe ky pozicionim i paevitueshëm nuk është pa arsye. Kodet e sjelljes etike janë të rralla dhe të pa zbatuara; rregullimet e lobimit janë edhe më të rralla; vetëm rishtazi procedurat për heqjen e imunitetit nga prokuroria janë krijuar, megjithëse jo në plotësi; kurdo që ekziston një trup anti-korrupsion në parlament, kjo ndodh kryesisht për të mbikëqyr ndonjë agjension tjetër, e jo për tu marr me korrupsionin e anëtarëve. Një çështje e rëndësishme së veçantë në shtetet e SELDI është financimi i partive politike dhe kampanjave elektorale. Shumica e shteteve

kanë zbatuar rekomandimet GRECO në financimin e partive por një numër i problemeve – si donacionet anonime, blerja e votës (ose ryshfeti për votë), kapaciteti jo adekuat për të audituar financat e partive dhe fuqia e limituar për zbatimin e sanksioneve, etj. – vazhdojnë.

Gjendja e tanishme e shërbimit civil korrespondon me natyrën e tranzicionit të shteteve të EJL si dhe mungesa e traditave ligjore dhe institucionale së bashku me mungesën kronike të fondeve. Përkundër disa diferencave në mes të shteteve, nevoja për të lehtësuar zhvillimin menaxherial dhe organizativ brenda shërbimit civil ekziston tek shumica. Kultura e “kontrollit” të administratës në vend të menaxhimit të punës së saj përmes motivimit është çfarë pengon profesionalizmin dhe uljen e korrupsionit. Një prej gjetjeve kryesore të raportit është **përforcimi i ndërsjellët i kompetencës dhe integritetit**. Zakonisht, kur vihen në pikëpyetje kredencialet për anti-korrupsion të një departamenti qeveritar, vërehet po ashtu se ka mungesë edhe të kapaciteteve institucionale. Në të kundërtën, çdo rritje në profesionalizëm po ashtu krijon rritje në integritet. Kështu, sfida në rajon është si të bëhet transparenca dhe llogaridhënia karakteristika esenciale të shërbimit civil dhe në të njëjtën kohë të përmirësohet profesionalizmi. Shumë shpesh, është menaxhimi i dobët, kritere të paqarta si dhe ndarja e fuqisë dhe përgjegjësi që pengojnë reformat dhe ulin autoritetin qeveritar.

Roli anti-korrupsion i **agjensioneve të zbatimit të ligjit** në rajon duhet të analizohet duke kuptuar praktikën në rritje konstante të lidhura me korrupsionin, që rrezikon kanalizimin e një numri të tepruar të rasteve tek zbatuesit e ligjit dhe prokuroria. Roli anti-korrupsion i agjensioneve të zbatimit të ligjit në Evropën Juglindore komprometohet nga mundësia e prekjes të tyre nga korrupsioni, sidomos nga krimi i organizuar. Masat policore në shumicën e shteteve të SELDI kanë njësi të specializuara kundër operimeve të krimit të organizuar; këto njësi parashihet të punojnë edhe në masat anti-korrupsion. Mbërthimi i këtyre dy funksioneve në një trup të vetëm rezultojnë në kryesisht për shkak të përdorimit të korrupsionit nga krimi i organizuar por edhe nga nevoja për metoda të veçanta hetuese në zbulimin e skemave të sofistikuar të korrupsionit – ekspertizë kjo kryesisht e veshur në departamentet kundër krimit të organizuar. Këto njësi janë, sidoqoftë, të mbërthyera në forcën policore apo ministritë e brendshme të cilat ju cenojnë autonominë institucionale që është e nevojshme për një institucion të specializuar anti-korrupsion.

Gjyqësori në anti-korrupsion

Në Evropën Juglindore, fokusi i lartë në sigurimin e pavarësisë së gjyqësorit është balancuar nga kërkesa po aq të forta për përgjegjshmëri. Duke mos pasur kontroll dhe bilance të fuqive adekuat, vet-qeverisja e gjyqësorit ka dalë jashtë kontrollit, dhe është shndërruar në “korporatizëm” me të gjithë rrezikun që e përcjell atë. Dhënia tepër rëndësi pavarësisë formale elektorale është shembull i një ilaçi të shndërruar në sëmundje – në vend se të balancoj fuqinë e ekzekutivit, vet-qeverisja krijoi relacione “klienteliste” në mes të gjyqtarëve dhe interesave speciale. Sot, gjyqësori në EJL është kapur njësoj sikur degët tjera të pushtetit. Pasi lirohet nga vështrimi publik dhe faktorët që kanë krijuar këtë aranzhim, sot ka shumë pak kontroll në mit marrje nga gjyqtarët.

Nuk është befasi që publiku nuk e vlerëson shumë gjyqësorin. Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit i SELDI gjen që gjyqtarët konsiderohen ndër zyrtarë publik më të korruptuar në rajon; mungesa e transparencës dhe përgjegjshmërisë mund të argumentohet të jetë faktor i rëndësishëm i këtyre vlerësimeve. Në të gjitha shtetet e SELDI ka pasur **rënie të prekshme të vlerësimit dhe përhapjes së korrupsionit ndër gjyqtarë** prej 2001.

Kapaciteti i gjyqësorit në rajon për të zbatuar ligjet anti-korrupsion, sidomos korrupsionin politik, është zbehur nga një numër problemesh që bashkërisht kanë pasur ndikim:

- Çështjet kushtetuese, kryesisht ato lidhur me rivendosjen e bilancit në mes të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë së gjyqësorit;
- Kompleksiteti i ndjekjes penale të kryerësve të veprave penale të korrupsionit, veçanërisht në nivelin politik;
- Kapaciteti në përgjithësi i pamjaftueshëm si dhe çështjet që lidhen e profesionalizëm të ulët, ngarkesën e punës të tepruar, që rezultojnë në grumbullimin e rasteve, menaxhimin e rasteve, pajisjet, etj.

Gjetje e rëndësishme e këtij rundi të monitorimit të korrupsionit nga SELDI e që është relevante për rolin e gjyqësorit në anti-korrupsion është **mungesa e mekanizmave të vlerësimit** që u lejon publikut dhe politikë-bërësve të vlerësojnë integritetin e gjyqësorit si dhe efektivitetin e aplikimit të ligjeve kriminale anti-korrupsion. Në asnjë nga shtetet e EJL nuk ekziston një mekanizëm i besueshëm, sistematik dhe gjithëpërfshirës për mbledhjen, shqyrtimin, dhe

bërjen publike të statistikave në punën e gjykatave dhe prokurorisë, sidomos në rastet e korrupsionit.

Korrupsioni dhe ekonomia

Në Evropën Juglindore, përfshirja tejet e konsiderueshme e qeverisë në ekonomi sjell numër të pikave të mundshme të konfliktit në mes të institucioneve publike dhe bizneseve; rrjedhimisht, kjo krijon rrezik për raste të korrupsionit. Rreziku është sidomos i lartë në fushën e privatizimit dhe në prokurim publik dhe koncesionet e industrive të rënda si energji dhe mjekësi. Për më tepër, rregullim i tepërt i biznesit – sidomos në regjistrim, licensim, dhe leje-marrje – vazhdon të krijoj barriera për hyrje në treg si dhe kosto më të larta të të bërit biznes edhe pse disa shtete në rajon kanë bërë progres të konsiderueshëm në trajtimin e barrierave të biznesit. Prapë, administrata për mbikëqyrje dhe përputhshmëri ligjore e prish tregun duke vënë kontrollë dhe penallti pa vlerësim të mirëfilltë të rrezikut dhe analizës kosto-përfitim. Kjo është sidomos e vërtet për administratat kufitare përgjatë regjionit, të cilat ende shihen mjet efektiv për presion në bizneset. Kjo ose i shtyn ndërmarrësit në sektorin jo-formal ose i shtyn drejt ryshfetit. Në një spirale negative, kjo arsyeton pastaj më shumë rregullime dhe barriera administrative.

Shumëllojshmëria e rrethanave që krijojnë korrupsion në marrëdhëniet mes biznesit dhe zyrtarëve publik pasqyron vështirësinë që politikat anti-korrupsion ballafaqohen pasi që duhet të marrin parasysh një numër faktorësh në konsideratë. Kur fillohen nga bizneset, praktikat e korrupsionit mund të ndahen në dy kategori – mënjanimi i kostove shtesë dhe fitimi i avantazhit jo të drejtë. Në grupin e parë janë ryshfetet të bëra të nevojshme nga rregullime të dobëta apo të tepërta, pa aftësia individuale ose institucionale, etj.; në të dytën janë llojet e ndryshme të mashtrimit – evazioni fiskal, mashtrimi me TVSH, kontrabanda, mos-përputhshmëria me standarde të sigurisë dhe shëndetit, etj.

Në Evropën Juglindore, prokurimi qeveritar është një nga kanalet përmes të cilit më së shumti korrupsioni e prek ekonominë. Rreziku i korrupsionit në këtë fushë lidhet me një numër të madh mangësish: procedura jo-mjaftueshëm transparente, përqindje e madhe e procedurave jo-konkurrese, mbikëqyrje e dobët dhe shqyrtim jo-efektiv gjyqësor (duke marr parasysh korrupsionin në gjyqësor), etj. Edhe pse para një dekadë studimi i SELDI gjeti që shtetet në rajon kanë bërë progres në përforcimin e kornizës ligjore të procesit

dhe harmonizimit të tij me *EU acquis*, prokurimi publik vazhdon të jetë ndër aspektet më të dobëta të qeverisjes publike. Realiteti nuk ka ndryshuar shumë prej atëherë pasi rregullat e menduara mirë janë tejkaluar nga politikanët të korruptuar dhe biznesmen me lidhje të forta. Ndarja institucionale nuk lejon implementimin efektiv të rregullave të prokurimit publik.

Shoqëria civile në anti-korrupsion

Organizatat jo-qeveritare në Evropën Juglindore janë ndër forcat shtytëse më të rëndësishme për anti-korrupsion. Ato janë, sidoqoftë, larg nga kanalizimi i kërkesave të publikut në avokim efektiv për politika dhe për ta luftuar korrupsionin për shkak të disa mangësive. Kontributi i tyre varet në masë të madhe nga të shërbyerit si “rojtat” dhe përfshirjen e qeverisë në reformat anti-korrupsion. Sidoqoftë, ka mungesë të mekanizmit formal për të përfshirë shoqërinë civile nga qeveritë kombëtare në regjion, si dhe mungesë të kapacitetit administrativ dhe vizionit të qartë për kuptimin e potencialit të OJQ-ve në fushën e anti-korrupsionit. Mbështetja e tepërt në financa ndërkombëtare, duke përfshirë financimin Evropian, si dhe mungesën e politikave për ushqimin një sektori civil aktiv në Evropën Juglindore, komprometojnë efektin e qëndrueshëm të aktivistëve lokal të anti-korrupsionit.

Edhe pse OJQ-të në fushën e SELDI kanë menaxhuar të krijojnë disa partneritete publiko-privatendërkombëtare, këto nuk janë transformuar në partneritete efektive po ashtu me institucionet qeveritare kombëtare. Qelës i të bërit partneritete të suksesshme ka qenë kapaciteti i hyrjes në disa marrëdhënie me institucione shtetërore, të dyja, komplementare dhe konfrontuese. Një mënyre, për shembull, të bashkërendimit me funksionin e “rojtarit”, ka qenë përmirësimi i profesionalizmit të monitorimit nga OJQ-të të korrupsionit dhe politikave anti-korrupsion.

Efektiviteti i OJQ-ve në adresimin e çështjeve të qeverisjes së mirë publike në shtetet e SELDI varet në masë të madhe nga kapaciteti i tyre të mbajnë qeverisjes e tyre mirë. Rreziku i kapjes së OJQ-ve nga interesat e veçanta dhe zyrtarët publik të korruptuar ose politikanët e zgjedhur vjen nga mundësia e shfrytëzimit të disa dobësive të sektorit pa-profit në rajon:

- mungesa e procedurave të detyrueshme për transparencë;
- kontroll jo-efektiv i përputhshmërisë me rregullimet financiare;

- mungesa e kulturës të auditimit;
- nivel i ulët i vet-rregullimit dhe koordinim i përpjekjeve.

Evitimi i kapjes së shoqërisë civile si pjesë e përpjekjeve anti-korrupsion në Evropën Juglindore duhet të jetë në majë të agjendës reformuese në rajon.

Bashkëpunimi ndërkombëtar

Institucionet ndërkombëtare dhe shtetet e jashtme partnere kanë luajtur një rol të rëndësishëm në zhvillimet anti-korrupsion në Evropën Juglindore. Duke marr parasysh besnikëritë partiake në politikën e brendshme, zotimet ndërkombëtare lehtësojnë adoptimin e politikave reformuese që në kundërt do të ishin shmangur nga politikanët kombëtar. Raportet e progresit nga Komisioni Evropian, financimi nga BE për reformat dhe marrëveshjet e binjakëzimit janë ndikime thelbësore ndërkombëtare në agjendat kombëtare anti-korrupsion në shumicën e shteteve të EJL. Edhe pse anti-korrupsioni është një nga elementet kryesor të raportit të progresit nga BE, ato pranohen ndryshe në vend – shtetet me vizion të qartë të integritimit u japin më shumë vëmendje të gjeturave të raportit, përderisa në Turqi, për shembull, raportet marrin më pak vëmendje.

Përfshirja ndërkombëtare, sidoqoftë, po ashtu ka sjellë me vete rrezikun e pritjeve jo realiste për ndreqje të shpejta të cilat në fakt mund të sjellin adoptimin e masave sipërfaqësore ad hoc. Kushtëzimi dhe shumica e stimujve ndikojnë kryesisht në agjensionet e krahut ekzekutiv, përderisa gjyqësori, parlamenti, dhe institucionet tjera relevante publike dhe private, nuk përfshihen sa duhet. Qëndrueshmëria e angazhimeve ndërkombëtare është forcuar nga zgjerimi i një varg akterësh lokal që përfshinë shoqërinë civile, media, asociacionet profesionale, bashkësitë e tregtisë, etj. Ky zgjerim i bashkëbiseduesve lokalë partnerëve ndërkombëtar ka pasur efektin e fuqizimit të politikanëve të izoluar reformist apo grupeve politike por gjithashtu disa akterë jo-qeveritar, dhe inkurajimin e kërkesës publike për reformë. Vazhdimi dhe ndërtimi në këtë drejtim do të ishte thelbësor për rolin e BE në rajon. Që kjo të ndodh, një lidhje qeveri-Bruksel nuk mjafton. Angazhimi i partnerëve ndërkombëtar i politikanëve dhe partive reformist duhet të mbështetet – dhe verifikuar – nga shoqëria civile në një bashkëpunim trelateral.

REKOMANDIMET KYÇE

Përvoja e shteteve të SELDI-t në luftimin e korrupsionit prej vitit 2001, tregon që zgjidhja e sfidës së korrupsionit në rajon do të kërkonte përpjekje të qëndrueshme në shumë fronte, duke përfshirë pjesëmarrjen e të gjithë grupeve lokale dhe ndërkombëtare në periudhë afatgjate. Raporti aktual, sjell një numër rekomandimesh në mënyrë që të arrihet progres i mëtutjeshëm në kufizimin e korrupsionit. Mes tyre, tri zonave kyçe duhen tu jepet prioritet nga shtetet në rajon dhe në nivel Evropian, në mënyrë që të ketë sukses në periudhën afat-mesme:

Ndjekja penale efektive e politikanëve dhe shërbyesve civil të nivelit të lartë të korruptuar, është mënyra e vetme që të dërgohet një mesazh i fortë dhe i menjëhershëm që korrupsioni nuk do të tolerohet. Për shembull, sjellja e politikanëve të korrumpuar para drejtësisë ka dëshmuar të jetë shumë efektive në fuqizimin e masave anti-korrupsion në Kroaci dhe Slloveni. Në mënyrë që të ketë sukses në këtë drejtim, do të kërkohej po ashtu mbështetja ndërkombëtare, duke përfshirë pjesëmarrjen e shteteve anëtare të BE-se dhe fuqizimin e ligjit.

Një **mekanizëm monitorues dhe i pavarur anti-korrupsion**, duhet futur në nivel kombëtar dhe rajonal në mënyrë që të ofrohen të dhëna dhe analizë e fuqishme dhe të integrohen të dy: **diagnostikimi i korrupsionit** dhe **politika vlerësuese anti-korrupsion**. Mekanizmi duhet të zbatohet përmes organizatave kombëtare dhe/ose organizatave dhe rrjeteve rajonale të shoqërisë civile, dhe duhet të jetë i pavarur nga financimi direkt kombëtar qeveritar. Duhet të shërbejë si një makinë për hapjen e të dhënave administrative dhe rritjen e qasjes publike në informata. Në dispozicion publik, në formë të bazës të dhënave duhet të mundësohen/ofrohen të dhëna që lejojnë ndjekjen nga prokurimi publik, koncesionet, fuqizimi i legjislaturës ndaj konfliktit të interesit, ndihma shtetërore, transfere buxhetore, raporte vjetore të përmbushjes dhe mbikëqyrjes së agjensioneve të pajtueshmërisë, etj., të cilat mundësojnë një analizë të gjerë të dhënash dhe përdorimin e mjeteve monitoruese.

Sektorët kritik me rreziqe të larta korrupsioni dhe kapje të shtetit, si sektori energjetik, duhen të adresohen me prioritet. Masat tjera me prioritet përfshijnë:

- ngritja e konkurrencës në prokurimin publik;
- përmirësimi i qeverisjes korporative të ndërmarrjeve shtetërore;

- menaxhim transparent i projekteve të mëdha për nga shkalla e investimit;
- rritjen e llogaridhënies dhe pavarësimin e autoriteve rregullatore të energjisë.

Partnerët ndërkombëtar, fillimisht Komisioni Evropian, duhet të angazhojnë organizatat e shoqërisë civile në rajon, në formë të drejtpërdrejt. Kjo është e domosdoshme për disa arsye: a) në mënyrë që reformat e mbështetura ndërkombëtarisht të bëhen të qëndrueshme, atyre ju nevojitet që të fitojnë pranueshmëri të gjerë publike, dhe OJQ-të janë të domosdoshme që kjo të ndodhë; b) përfshirja e OJQ-ve është një mënyrë e garantimit që llogaridhënia e qeverive tek donatorët dhe organizatat ndërkombëtare nuk bëhet precedent për llogaridhënien në zonat lokale zgjedhore; c) efektiviteti i ndihmës ndërkombëtare do të rritej nëse shfrytëzon monitorimin, aftësitë analitike dhe aftësitë avokuese të OJQ-ve; d) një angazhim direkt do të kishte përfitimin e shtuar të parandalimit të kapjes së shoqërisë civile prej rrjeteve klienteliste të administratave publike të pa reformuara dhe shpesh të korruptuara.

REKOMANDIME SPECIFIKE

Politikat dhe legjislatura

- Të përcaktohen përpjekjet anti-korrupsion në kushte të politikave të ndërlidhura me qëllime të matshme dhe momente të rëndësishme, sesa thjeshtë me matje ose legjislacion. Kjo mënyrë do të sillte vendosjen e caqeve specifike që do duhej të arriheshin dhe përzgjedhjen e metodave të përshtatshme të intervenimit. Këto caqe do të përcaktohen në mënyrë sa më të realizueshme.
- Tu jepet prioritet sektorëve të caktuar, metoda të intervenimit dhe forma të korrupsionit, dhe të provohen qasje të ndryshme para se të ndërmerren masa të plota. Korrupsioni është një koncept i gjerë, i lidhur me forma të ndryshme të mashtrimit të cilat nuk mund të adresohen në të njëjtën kohë në mënyrë efektive.
- Politikat duhet të bazohen në informacion. Përderisa janë bërë disa përpjekje në strategjitë kombëtare anti-korrupsion që të maten rezultatet paraprake, asnjëra nga shtetet e SELDI, nuk ka mekanizëm të qëndrueshëm për vlerësimin e politikave anti-korrupsion. Së fundmi, kjo kërkon: a) statistika të rregullta dhe të besueshme për përpjekjet

anti-korrupsion (hetime, ndjekje penale, masa administrative, etj.); b) monitorim i rregullt dhe analizë e shpërndarjes së formave të korrupsionit në sektorë të ndryshëm publik. Monitorimi duhet të jetë i pavarur dhe/ose i jashtëm për shtetin, të përfshijë shoqërinë civile dhe të gjithë përbërësit elementar të sistemit monitorues jo-administrativ të korrupsionit, si SMK i SELDI.

Institucionet anti-korrupsion dhe zbatimi i ligjit

- Të futet një mekanizëm që sjell reagimet për zbatimin e politikave anti-korrupsion. Mekanizmi duhet të jetë i bazuar në instrumente të reja, krijuese, të dala në dispozicion rishtas, si *Doracaku i Integruar për Monitorimin e Zbatimit Anti-Korrupsion*, i zhvilluar nga Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD) dhe Universiteti i Trento-së. Doracaku, ju mundëson hartuesve të politikave që të vlerësojnë rreziqet e korrupsionit në një institucion të caktuar qeveritar dhe efektin e politikës përkatëse anti-korrupsion, duke identifikuar zgjidhjet me ndikimin më të madh.
- Kapaciteti institucional i trupave relevant qeveritar – në veçanti organizatat e specializuara anti-korrupsion dhe organizatat mbikëqyrëse si institucionet kombëtare të auditimit – duke përfshirë buxhetet e tyre, objektet dhe personelin, duhet të barazohen me përgjegjësitë të cilat i bartin këto institucione. Si alternativë, ato duhet të krijojnë më shumë programe të ngushta vjetore ose afatmesme, të cilat ju japin prioritet intervenimeve.
- Institucionet kombëtare të auditimit duhet po ashtu të fuqizojnë epërsinë, duke përfshirë fuqinë për të vendosur sanksione të ashpra. Të dy auditorët dhe parlamentet kombëtare duhet të obligohen të përcjellin raportet e këtyre institucioneve. Institucionet kombëtare të auditimit duhet po ashtu të mandatohen që të auditojnë menaxhimin e fondeve të BE-se, të cilat administrohen nga autoritetet kombëtare. Pasi që rezultati i punës së auditimit është në fazën fillestare, ata duhet të zhvillojnë kapacitete që të bartin edhe më shumë.
- Masa të mëtutjeshme janë të nevojshme në mënyrë që të sigurohet që rekrutimi i stafit civil është i bazuar në meritë, dhe jo i varur nga përkatësia e partisë politike.
- Puna anti-korrupsion duhet të ndahet në mënyrë më të barabartë mes organeve qeveritare. Zgjerimi i shtrirjes për inkriminim statutor duhet të jetë i balancuar nga një kapacitet i zgjeruar në të gjitha organet publike, që të adresojnë korrupsionin në radhët e tyre përmes mjeteve administrative, në

vend të “kalimit të përgjegjësive” tek policia apo prokuroria. Organet e përgjithshme publike të administrimit duhet të veprojnë si portier të sistemit kriminal të drejtësisë duke u përballur me aq raste të korrupsionit sa ju lejon fuqia e tyre administrative. Në fund, kjo përfshin krijimin e një mekanizmi efikas për menaxhimin e ankesave.

- Konfiskimi i pasurisë së fituar në mënyrë të jashtëligjshme në raste të korrupsionit, është një mjet anti-korrupsion, aplikimi i të cilit duhet zgjeruar. Përderisa duhet të kihet kujdes i veçantë për të balancuar të drejtat e të akuzuarit me interesat e të mirave publike – sidomos në një mjedis me administrata shpesh të korruptuara – konfiskimi i pasurisë, i pasur me dënime penale, është një dënim i rëndësishëm i cili ende përdoret pak në EJL.

Gjyqësori

- Shtetet në të cilat shumica e organeve gjyqësore vetëqeverisëse nuk zgjedhën nga gjyqtarët, duhet të adaptojnë reforma që rrisin fuqinë votuese të tyre. Shtetet të cilat nuk e kanë bërë këtë, duhet të adaptojnë parimin “një gjyqtar – një votë”.
- Duhet të sigurojnë që përzgjedhja e kuotës gjyqësore është sa më përfaqësuese, duke përfshirë gjyqtarë nga gjykatat e shkallës së parë. Të shqyrtojnë me kujdes, dhe nëse nevojitet të konsiderojnë sërish pajtueshmërinë e pozitës së kryetarit të gjykatës, me anëtarësimin e organeve vetë-qeverisëse gjyqësore.
- Në shtetet ku të dy prokuroria dhe gjykatat qeverisen nga i njëjti trup, dy kolegje – për prokurorë dhe gjyqtarë – duhet të ndahen në këtë organ. Prokurorët dhe gjyqtarët përkatësisht, do të përzgjidheshin vetëm nga këta kolegje.
- Të shfuqizohet ose të zvogëlohet në minimum roli i ministrave qeveritar (të drejtësisë) në trupa gjyqësor vet-qeverisës, sidomos sa i përket vendimeve në procedura disiplinore.
- Gjyqtarëve duhet tu jepet prioritet në mekanizmin për verifikimin e pasurisë së deklaruar.
- Pavarësia dhe kapaciteti i inspektorëve gjyqësorë duhet të fuqizohet, të ju mundësojë atyre të shpejtojnë inspektimet.
- Të futet një mekanizëm që sjell reagimet për zbatimin e politikave anti-korrupsion në lidhje me gjyqtarët. Këta mekanizma janë ndjeshëm deficitar ose praktikisht mungojnë në të gjitha shtetet e SELDI; mungesa e tyre saboton aspektin e shtypjes së politikave anti-korrupsion dhe e bën inkriminim e mëtutjeshëm të korrupsionit të pa dobishëm. Një praktikë e mirë që mund të përsëritet – edhe pse është ende e pazhvilluar – është Platforma Statistikore e Kosovës për Anti-korrupsion, e dizajnuar nga një OJQ. Një mekanizëm i tillë duhet të përfshijë informata të rregullta për: masa disiplinore, administrative, dhe kriminale në sektorin publik dhe gjyqësor; aspektet e ndryshme të ndjekjes penale, duke përfshirë aktakuzat dhe dënimet/shfajësimin, dënimet nga llojet e ndryshme të korrupsionit.

Korrupsioni dhe ekonomia

- Të zvogëlohen deri në minimum dhe të rishikohen politikat vjetore të ndihmës shtetërore, pasi që ato krijojnë rreziqe të konsiderueshme për korrupsion. Të bëhet paraprakisht zbatimi i rreptë i rregullave të ndihmave shtetërore të BE-së, dhe të zhvillohet kapaciteti i rregullatorëve të ndihmave shtetërore të pavarura kombëtare, për të zbatuar rregullat.
- Të përmirësohet zbatimi i legjislaturës anti-monopol, në mënyrë që të promovohet ndërmarrësia e lirë dhe konkurrenca. Të aplikohet kujdes i veçantë dhe të shqyrtohet rregullisht përqendrimi në sektorë që janë të rregulluar rëndë, dhe që përballen me licencim dhe kufizime tjera, duke krijuar një rrezik të marrëveshjeve të fshehta në mes të konkurrentëve të mëdhenj dhe politikanëve.
- Shtetet të cilat e kanë bërë ende, duhet të krijojnë lidhje institucionale mes menaxhimit të pasurisë dhe borxheve të të gjitha financave publike, duke përfshirë ndërmarrjet në pronësi shtetërore, në mënyrë që të zvogëlojë rreziqet financiare dhe të rrisin besueshmërinë në menaxhimin e financave publike nga qeveria. Ndërmarrjet në pronësi shtetërore, duhet të plotësojnë kërkesat e rrepta të qeverisjes korporative dhe të raportimit (p.sh. rregullat e OECD-së), në të njëjtin nivel me kompanitë publike tregtare. Këto ndërmarrje duhet të publikojnë në internet raporte tremujore.
- Të futen detyrime dhe sanksione për autoritetet kontraktuese të cilat në vazhdimësi dështojnë ti dorëzojnë raportet për prokurim publik, raporte këto për shkeljet e rregulloreve anti-korrupsion ose kur dorëzojnë të dhëna të pasakta ose të mangëta.
- Përcaktimi i një kornize ligjore, institucionale, për menaxhimin dhe kontrollimin e kontratave të dala nga partneriteti publiko-privat.
- Të përmirësohet mbikëqyrja e prokurimit nga prokuror të mëdhenj publik (ndërmarrje në pronë shtetërore dhe kompanitë e shërbimeve) në mënyrë që të maksimizohet efikasiteti dhe të zvogëlohen parregullsitë.
- Të adoptohen politika që reduktojnë pjesën e interesit të prokurimit publik në tenderë vetëm me

ofertues, dhe që rrisin konkurrencën. Të publikohet në internet i gjithë dokumentacioni për njoftimet paraprake të prokurimit publik, njoftimet, ofertimet, kontratat, dhe çdo shtojcë tjetër, që mund të gjenden në formë të dhënash (data-bazës).

- Shtetet kandidatë të BE-se të cilat nuk kanë sistem të decentralizuar implementimi për fondet e BE-së, duhet të themelojnë një sistem të tillë në mënyrë që fondet e BE-së të ofrojnë kornizën e duhur ligjore dhe administrative për bartjen e përgjegjësive për implementimin e programeve të financuara nga BE-ja. Mbikëqyrja duhet të mbetet e centralizuar dhe e pavarur nga organet zbatuese.
- Të futet koncepti i vlerës-së-parasë në vlerësimin e kontratave të prokurimit publik.

Shoqëria Civile

- Rritja e kapacitetit të organizatave të shoqërisë civile për monitorimin dhe raportimin e korrupsionit dhe anti-korrupsionit, duke përfshirë aftësinë për të mbledhur dhe sistemuar informata primare mbi funksionimin e institucioneve qeveritare, aftësitë për matjen e përhapjes aktuale të korrupsionit dhe në analizën e të dhënave, vlerësimin institucional dhe shkrimin e raporteve.
- Legjislatura mbi konfliktin e interesit duhet të përfshijë institucionet jo-për-përfitim, sidomos ato të cilat financohen nga programet e administruara qeveritare, si buxheti kombëtar, fondet e BE-së, etj.
- Rregullat dhe rregulloret për financimin publik – organizatat jo-qeveritare duhet të jenë të pastra dhe transparente – nga qeveritë lokale dhe qendrore. Vetëm OJQ-të e regjistruara, ato me përfitim publik, duhet të lejohen të marrin fonde publike, dhe duhet të ju përmbahen rreptësishtë kërkesave për hapje dhe raportim.
- Bashkimi Evropian dhe organizatat tjera të donatorëve duhet të konsiderojnë një pjesë më të madhe të financimit të dedikuara për programe për qeverisje të mirë, të zbatuara në bashkëpunim mes organizatave të shoqërisë civile dhe institucioneve publike. Këto programe duhet të kenë kërkesa të qarta kundër kapjes së OJQ-ve nga grupe të interesit. Duhet të theksohet se arritja e ndikimit, kërkon përkushtim të qëndrueshëm në periudhë afatgjatë (10 vite e më shumë).
- Sektori i shoqërisë civile duhet të sigurojë për vet-rregullim. Më së paku, kjo përfshin adoptimin e udhëzimeve për sjellje me standarde të larta. Ata po

ashtu duhet të gjejnë mënyra më të shumta dhe më të mira për organizimin e koalicioneve të interesit.

- OJQ-të duhet të kuptojnë më mirë nevojën për të qenë transparent dhe llogaridhënës. Kjo përfshin nënshkrimin ndaj auditimit të rregullt, hapjen e pasqyrave financiare, procedura të qarta dhe transparente për qeverisjen e korporatave, dhe masa kundër kapjes nga grupet e veçanta interesi.
- Shtetet jo-anëtare të BE-së, të EJK-së, duhet të këshillohen që të mësojnë prej organit të njohurisë dhe ekspertizës, i përfshirë në raportin anti-korrupsion të BE-së. Kjo do të sillte atyre njohuri shumë të vlefshme në lidhje me vlerësimin e shpërndarjes së korrupsionit dhe hartimit të politikave anti-korrupsion.

Bashkëpunimi Ndërkombëtar

- Programet e ndihmës së jashtme duhet të reflektojnë më mirë të gjeturat e vlerësimeve ndërkombëtare dhe atyre të pavarura vendore. Në mënyrë që kjo të arrihet, programet e ndihmave duhet të jenë më reaktive dhe me fleksibilitet, duke përfshirë një periudhë më të shkurtë kohore mes hartimit dhe ofrimit.
- Ndihmesa ndërkombëtare anti-korrupsion për qeveritë shtetërore duhet të parasheh një rol më të fuqishëm për shoqërinë civile. Kjo përfshin pjesëmarrjen e OJQ-ve si partner zbatues, monitorues dhe organizues të resurseve, sidomos gjatë vlerësimit të ndikimit të projekteve ndihmuese.
- Efikasiteti i ndihmës duhet të vlerësohet periodikisht përmes metodave vlerësuese të ndikimit. Përveç sigurimit të matjes së vlerës-për-para – sidomos kur ka pasur financa publike të përfshira – kjo mënyrë do të mundësonte programeve të suksesshme të jenë të qëndrueshme, përderisa atyre të pasuksesshme të ndërpriten. Është e domosdoshme që ky vlerësim të jetë i pavarur dhe të fut në përdorim ekspertizën e organizatave të shoqërisë civile.
- Ndihmesa duhet të inkurajojë programet ndër-shtetërore në çështje të përbashkëta, si p.sh. krimi ndërkufitar. Përgjatë rajonit duhet të vihet në përdorim përvoja Bullgare në bashkëpunimin publiko-privat, gjatë analizës së lidhjeve të krimit të organizuar dhe korrupsionit.
- Përgatitja e raporteve dhe të gjeturave të rregullta të Komisionit Evropian duhet të futet më mirë në hartimin e politikave lokale duke nxjerrë më shumë nga shoqëria civile lokale dhe komuniteti i biznesit.

MACEDONIA

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Корупцијата во Југоисточна Европа е во вестите, во фокусот на јавната дебата и на агендата на националните и меѓународните институции толку често и толку долго што навистина не треба да се дава оправдување зошто толку се истражува. Токму затоа што се покажало дека е толку нерешливо прашање, оправдани се иновативните пристапи за нејзино разбирање и намалување. Изгледите за пристап кон ЕУ на земјите во регионот, иако далечни, обезбедуваат овозможувачка рамка за дејствување, но засегнатите страни на локално ниво и особено граѓанското општество се оние кои може да направат одржлив напредок во борбата против корупцијата. Еден од главните приоритети на Водството за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) беше да се направи длабинско дијагностицирање и разбирање на корупцијата и празнините кои постојат во владеењето во регионот како потребен предуслов за застапување на **антикорупциски политики кои се базираат на знаење**. Овој извештај на СЕЛДИ се вклопува во рамката за развој и спроведување на новата регионална антикорупциска политика и инфраструктура како што е наведено во Столбот за владеење во Стратегијата на ЈИЕ2020 спроведуван од Регионалната антикорупциска иницијатива.

Како резултат на соработката во рамките на СЕЛДИ, овој извештај е иновативен и во поглед на користените методи и во поглед на процесот. Тој е резултат на примената на систем развиен од страна на СЕЛДИ во почетокот на 2000-те за проценка **и на корупцијата и на антикорупцијата**, прилагоден на социјалното и институционалното опкружување на Југоисточна Европа.¹ Пристапот за виктимизација базиран на истражување што го применува *Системот за следење на корупцијата* користен во овој извештај дава единствена проценка врз основа на податоци за напредокот во борбата против корупцијата во регионот уште од 2001 година. Процената извршена во периодот 2013-2014, чии главни наоди се сумирани во овој извештај, е редок случај во меѓународната практика на следење каде **истите**

прашања и истиот регион се истражуваат во период нешто малку подолг од една деценија. Во процената се прави споредба на националното законодавство и институционалната практика во голем број области кои се клучни во напорите за борба против корупцијата: регулаторна и законска рамка, институционални предуслови, корупција во економијата, улогата на граѓанското општество и меѓународната соработка. Извештајот дава **процена на гледиштето и политиката на граѓанското општество**, додека главните наоди и препораките се дадени во консултација со националните и регионалните јавни институции.

Процената на националните институционални и законски аспекти кои ја прават корупцијата во регионот можна не се смета за сеопфатен инвентар на регулативите и практиките во сите земји, туку напротив се става акцент на некои од приоритетните прашања кои се релевантни за потенцијалните напори кои потекнуваат од заедничките извори на корупција во Југоисточна Европа (ЈИЕ). Извештајот дава **модел за известување за напредокот во борбата против корупцијата** од страна на граѓанското општество во ЈИЕ.

ГЛАВНИ НАОДИ

Генерална оценка

И покрај одредени важни постигнувања, главно во однос на стабилизација на демократските институции, усвојување на закони во клучните области за борба против корупцијата, намалување на ситното подмитување и растечката нетолеранција на јавноста кон корупцијата, антикорупциските и реформите за добро владеење не се консолидирани, корупцијата меѓу политичарите и судиите се чини дека се зголемува, а спроведувањето на антикорупциското законодавство не е систематско. Антикорупциските политики и институции во регионот може да имаат огромна корист од примената на редовна и прецизна алатка базирана на истражувањето за виктимизација за мерење на корупцијата и стапката на напредок во доброто владеење, слично на специјалниот Евробарометар за антикорупција, Следењето на корупцијата и организираниот криминал во ЈИЕ од страна на УНОДЦ и *Системот за следење на корупцијата (ССК)*, применет во овој извештај.

¹ (SELDI, 2002).

Распространетост на корупцијата во Југоисточна Европа

Искуството со корупцијата, со други зборови вклученоста на службените лица во коруптивни трансакции, е многу високо во ЈИЕ. Дури и во Турција и Хрватска, каде нивоата на административна корупција се најниски во регионот, околу 8-9% од населението изјавува дека дало мито во последната година. Таквите нивоа на искуство со корупцијата се многу над просечните нивоа регистрирани во истражувањата на Евробарометарот во ЕУ.² Ова покажува дека административната корупција е **масовен феномен** и не може да се поврзе со индивидуални случаи на корумпирани функционери.

Значителните разлики меѓу земјите со слична историска позадина покажуваат дека различните патеки на социјален, економски и институционален развој даваат различни резултати. Генерално, освен во Бугарија, промените од претходните процени на СЕЛДИ со дијагностиката на ССК (2001 и 2002), во сите земји се позитивни; напредокот меѓутоа е бавен и нерамножен.



² Индикаторите за искуствата со корупцијата користени во истражувањата на Евробарометарот имаат малку поразлична содржина бидејќи тие се однесуваат на директното искуство и случаи кога испитаниците биле сведоци на подмитување. За повеќе детали, погледнете: (TNS Opinion & Social, February 2014).

Коруптивниот притисок од функционерите е главниот фактор што статистички влијае врз нивото на вклученост. Повеќето од земјите каде и вклученоста и притисокот се високи исто така се карактеризираат и со ниска **отпорност** на коруптивниот притисок (повеќето испитаници на кои им било побарано дале мито). Иако отпорноста не би можела да се смета како главен фактор за да се намали корупцијата, таа е одраз на доминантните социјални ставови кон интегритетот и во голема мера се резултат на напорите на граѓанското општество и властите за зголемување на антикорупциската свесност. Во оваа насока, улогата на граѓанското општество е клучна, зошто е во позиција да ги оцени резултатите и да биде предводник во вршење притисок од страна на јавноста за промена.

Отпорност на коруптивен притисок



Антикорупциски политики и законодавство

Генерално, земјите од СЕЛДИ го имаат усвоено поголемиот дел, и што е поважно логиката и пристапот, од меѓународните антикорупциски стандарди во нивните национални законодавства. Квалитетот на законите, меѓутоа, продолжува да биде проблем. Честите и недоследни промени во законите резултирале во процедурална и законодавна сложеност и контрадикторно толкување од страна на судовите.

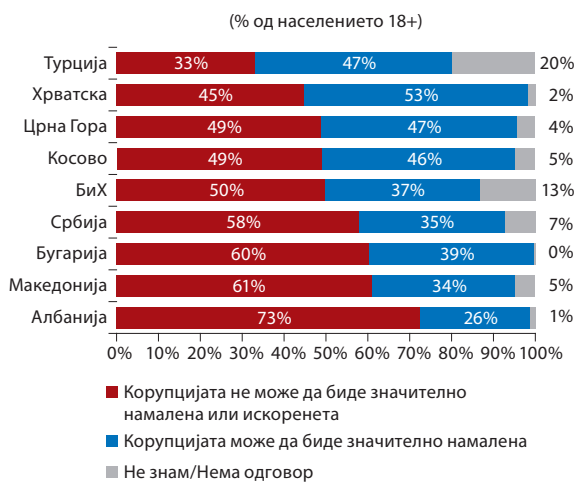
Сите земји имаат усвоено некаков стратешки документ во кој е содржан нивниот генерален пристап за справување со корупцијата. Иако постојат одредени разлики меѓу земјите, спроведувањето на овие документи генерално е отежнато заради недоволни ресурси и заложба од повисоко владино ниво. Друг

проблем во регионот е изработката на стратегии на начин да се адресираат сите можни аспекти на корупцијата. Наместо да се ставаат приоритети, овие документи стануваат сеопфатни; во однос на антикорупцијата, она што треба да биде стратешко почнува да значи опсежно.

Во однос на приоритетите во политиката, направени се две значајни промени во пристапот кон антикорупцијата, промена на фокусот од ситна корупција (како во сообраќајната полиција или лекарите од јавниот сектор) кон крупна (онаа на пратениците или министрите) и криминализација на поширока лепеза на злоупотреби на јавната служба. Во однос на казнувањето на крупната корупција, успехот во најдобар случај, е ограничен. Клучниот предизвик за антикорупциските политики во регионот е да се затвори јазот во спроведувањето и да се продолжи со следење на менливите манифестации на корупција, додека истовремено се одржува регулаторната стабилност, како и да се избегнат чести промени во судството.

Наодите од следењето на СЕЛДИ ја нагласуваат **значајноста на јавната поддршка за успехот на антикорупциските политики**. Довербата од страна на јавноста во владата и ефективноста на политиката се како во некој вид на магичен круг: поголем дел од луѓето кои се оптимисти во однос на успехот во антикорупцијата се поврзуваат со помали нивоа на корупција. Спротивно на ова, пораспространетата корупција оди рака под рака со зголемиениот песимизам за изгледите на антикорупцијата.

Колку е остварлива политиката за борба против корупцијата: оценка од јавноста



Извор: СЕЛДИ/ЦПД Систем за следење корупцијата, 2014.

Институционална практика и спроведување на законите

Во Југоисточна Европа, акцентот што порано бил ставен врз усогласување на националното законодавство со меѓународните антикорупциски стандарди постепено му отстапува место на фокусот за спроведување преку зголемување на притисокот од страна на ЕУ и локалното граѓанско општество.

Заеднички недостаток на сите земји од СЕЛДИ е компромитираната автономија на различните тела за надзор и спроведување на законите. Типично е да постои одреден степен на мешање од страна на политичарите, пратениците или министрите во владата, во работата на државната служба. Понатаму, ниту една од земјите во СЕЛДИ немаат соодветни функционални механизми за управување со поплаките во јавната администрација. Повеќето имаат формирано антикорупциско тело од кое се очекува дека ќе ги прима поплаките од јавноста. Друг заеднички недостаток е немањето веродостојни и јавно достапни податоци за работата на владините институции, особено што се однесува до антикорупцијата. Информациите и статистичките податоци не се собираат или не се достапни за јавноста или се собираат спорадично и не овозможуваат следење и анализа.

Едно од клучните прашања поврзани со креирањето на специјализирани национални антикорупциски институции во регионот е **како да се комбинираат превентивните и репресивните функции**. Типично, во земјите од СЕЛДИ се обиделе нивните антикорупциски институции да ги вршат обете функции, иако репресијата е далеку помал аспект од нивната работа. Поголемиот дел од задачите на овие тела се поврзани со одредена форма на надзор и контрола, обично на националните антикорупциски стратегии и нема многу докази дека тие имале какво било значајно влијание врз владината законодавна агенда. Формирањето и функционирањето на таквите институции се соочува со бројни потешкотии:

- Колку и да е ставена корупцијата високо на владините агенди, не било можно да се формираат институции со огромна моќ што на некој начин би влијаеле врз веќе утврдениот баланс на моќ. Типичен компромис е овие агенции да бидат приврзани со извршната власт и со дадените овластувања за надзор, кои се обично ограничени на тоа да бараат од другите владини агенции да известуваат за спроведувањето на антикорупциските задачи кои им се доделени.

- Таквите агенции треба да бидат внимателни да не ги дуплираат овластувањата кои веќе им се доделени на други надзорни тела (пр. националните ревизорски институции или агенциите за спроведување на законот).
- Поголемиот дел од нив имаат ограничен институционален капацитет, буџет, персонал, и покрај нивните декларативни намери.

Што се однесува до **законодавната власт**, парламентите во регионот не се високо рангирани во однос на довербата од јавноста и постојат причини за оваа незавидна позиција. Кодексите на етичко однесување се ретки и не се спроведуваат; регулативата за лобирање е уште поретка; иако срамежливо дури неодамна започнаа да се воведуваат процедури за отстранување на некажливоста од кривично гонење; каде и да постои антикорупциско тело во собранието, типично е дека врши надзор над некоја извршна агенција, наместо да се занимава со корупцијата меѓу пратениците. Прашање од значајна загриженост во земјите од СЕЛДИ е финансирањето на политичките партии и изборни кампањи. Повеќето земји ги имаат спроведени ГРЕКО препораките за финансирање на партиите, но остануваат голем број проблеми, како анонимни донации, купување гласови (или подмитување на гласачите), недоволен капацитет за ревизија на партиските финансии и ограничено овластување да се спроведуваат санкциите, итн.

Моменталната состојба на **државната служба** одговара на транзициската природа на ЈИЕ земјите и недостатокот од соодветни законски и институционални традиции како и хроничен недостаток на средства. И покрај разликите меѓу земјите, потребата за менаџерски и организациски развој на државната служба е заедничка за повеќето. Културата на „контрола“ на администрацијата наместо на управување со нејзината работа преку мотивација е она што попречува да се зголеми професионализмот и да се намали корупцијата. Еден од главните наоди во извештајот е **меѓусебното зајакнување меѓу компетенцијата и интегритетот**. Типично, кога и да се доведуваат во прашање антикорупцискиот кредибилитет на дадено владино одделение, исто така се доаѓа до сознание дека е потребно развивање на институционалниот капацитет. Спротивно на ова, секој напредок во професионализмот, исто така довело до подобрување во интегритетот. Затоа, предизвикот во регионот е како да се направат транспарентноста и отчетноста суштински карактеристики на државната служба, а истовремено да се

зголеми професионализмот. Многу често, слабото раководење, нејасните критериуми и несоодветната поделба на овластувања и одговорности се тие што ги попречуваат реформите и го поткопуваат авторитетот на власта.

Антикорупциската улога на **агенциите за спроведување на законот** во регионот треба да се сфатат во контекст на постојано зголемувачкиот опсег на инкриминирани практики поврзани со корупција, со што се ризикува да се канализираат непропорционален број на случаи за полицијата и обвинителството. Антикорупциската улога на агенциите за спроведување на законот во Југоисточна Европа е понатаму компромитирана од високата ранливост на корупцијата, особено од организираниот криминал. Полициските сили во повеќето СЕЛДИ земји имаат единици кои се специјализирани за борба со организираниот криминал; од овие единици се очекува да работат на антикорупција. Сместувањето на овие две функции во едно тело се оправдува најчесто со користењето на корупцијата од страна на организираниот криминал, но исто така и од потребата за специјални истражни методи за откривање на софистицирани коруптивни шеми, експертиза која најчесто се дава на одделенијата за борба против организираниот криминал. Овие единици меѓутоа се типично дел од поголемите полициски сили или министерствата за внатрешни работи кои им ја одземаат институционалната автономија што е потребна за специјализираната антикорупциска институција.

Судството и антикорупцијата

Во Југоисточна Европа, силниот фокус ставен врз судската независност не бил следен со подеднакво силни барања за отчетност. Без соодветни проверки и балансирање, судската самоуправа излегла надвор од контрола и се претворила во корпорација вклучувајќи ги и сите придружни коруптивните ризици. Преголемото нагласување на формалната изборна независност стана типичен пример за тоа како лекот се претвора во болест, наместо да се обезбеди рамнотежа на извршната власт, самоуправувањето ги задржа клиентелските односи меѓу судиите и специјалните интереси. Денес, правосудството во ЈИЕ е ефективно зафатено од корупција како и другите гранки на власт. Откога се ослободи од јавното испитување и политичките фактори што довеле до такво уредување, денес има помалку проверки на тоа како судиите стекнуваат корист.

Не е изненадувачки што јавноста нема високо мислење за судството. Системот за следење на корупцијата на СЕЛДИ откри дека судиите се сметаат за најкорумпирани службени лица во регионот; отсуството на транспарентност и отчетност е веројатно значаен фактор за таквите оценки. Во сите земји од СЕЛДИ има видливо **влошување во оцената за распространетост на корупцијата меѓу судиите** од 2001 година.

Капацитетот на судството во регионот за спроведување на антикорупциското законодавство, особено во однос на политичката корупција, е поткопан од голем број проблеми што кумулативно го имале влијание:

- Уставни прашања, првенствено поврзани со враќање на рамнотежата меѓу независноста и отчетноста на судството;
- Сложеноста на кривичното гонење на извршителите на кривичното дело корупција, особено на политичко ниво;
- Генерално недоволниот капацитет и ниската професионалност, претераниот обем на работа, што резултира во натрупување на случаи, неможност за справување со случаите, немање механизми, итн.

Важен наод во овој круг на следење на корупцијата на СЕЛДИ што е релевантен за улогата на судството во антикорупцијата е **недостатокот од механизми за повратна информација** што овозможува јавноста и креаторите на политики да го евалуираат и интегритетот на судството и неговата ефективност во спроведувањето на кривичните антикорупциски закони. Во ниту една од ЈИЕ земјите нема веродостоен, систематски и сеопфатен механизам за собирање, обработка и објавување на статистичките податоци за работата на судовите и обвинителството, особено за корупциските случаи.

Корупција и економијата

Во Југоисточна Европа, извонредно значајното вклучување на владите во економијата создава бројни точки на потенцијален конфликт меѓу јавните институции и бизнисот; за возврат, тоа создава корупциски ризик. Ризикот е особено висок во областа на приватизацијата и во јавните набавки и концесиите во тешките индустрии, како енергетскиот и здравствениот сектор. Понатаму преголемата регулација на бизнисот, главно во однос на режимот

за регистрирање, лиценцирање и добивање дозволи, создава различни бариери за оние кои влегуваат на пазарот и повисоки бизнис трошоци, иако некои земји во регионот направиле значаен напредок во справувањето со бизнис пречките. Сепак, надзорот и усогласувањето сè уште ги искривуваат пазарите преку претерано фокусирање на контролата и казните без оцена на вистинскиот ризик и исплатливоста. Ова е особено вистинито за царинските управи низ целиот регион, кои сè уште се гледаат како ефективни средства за притисок врз бизнисите. Ова ги води претприемачите или во неформалниот сектор или ги принудува да прибегнат кон подмитување. Потоа по принципот на опаѓачка спирала со ова се оправдуваат дополнителните регулативи и административни бариери.

Различните околности што даваат повод за корупција во интеракциите меѓу бизнисот и службените лица ја илустрираат тешкотијата со која се соочуваат антикорупциските политики бидејќи мора да се земат превид мноштво фактори. Кога се иницирани од бизнисот, коруптивните практики може да бидат поделени во две главни категории, избегнување на дополнителните трошоци и стекнување неправедна предност. Во првата група е митото потребно заради слабата или претераната регулација, индивидуална или институционална некомпетентност, итн.; во втората се различни видови на измама, затајување данок, измама со ДДВ, шверц, непочитување на здравствените и безбедносните стандарди, итн.

Во Југоисточна Европа, јавните набавки на владата се еден од главните канали преку кои корупцијата влијае на економијата. Корупцискиот ризик во оваа област е поврзан со бројни недостатоци: недоволно транспарентни процедури, голем дел на неконкурентни процедури, слаб надзор и неефикасна правосудна ревизија (во случај на правосудна корупција), итн. Иако, пред повеќе од една деценија студијата на СЕЛДИ откри дека земјите во областа направиле напредок во зајакнување на законската рамка на процесот и нејзино усогласување со законодавството на ЕУ, јавните набавки и понатаму се меѓу најслабите аспекти на јавното владеење. Реалноста не се променила многу оттогаш бидејќи добро направените правила се заобиколуваат од страна на корумпираните политичари и добро поврзани бизниси. Институционалната фрагментација не дозволува ефективно спроведување на правилата за јавни набавки.

Граѓанското општество во антикорупцијата

Невладините организации во Југоисточна Европа се меѓу најважната движечка сила во антикорупцијата. Сепак, тие се далеку од преточување на јавните барања во ефективно застапување на политики и спротивставување на корупцијата заради бројни слабости. Нивниот придонес зависи во голема мерка од тоа колку се способни **да служат и како куче чувар и за ангажирање на владата** во антикорупциските реформи. Сепак, постои недостаток од формални механизми за ангажирање на граѓанското општество од страна на националните влади во регионот, како и недоволен административен капацитет и јасна визија и сфаќање на потенцијалните ГОи во полето на антикорупцијата. Претераната зависност од меѓународните, вклучувајќи го и финансирањето од ЕУ и недостатокот на национални политики за негување на жив граѓански сектор во Југоисточна Европа го компромитираат одржливиот влијание врз локалните лидери во антикорупцијата.

Иако ГОи во СЕЛДИ успеале да утврдат некои меѓународни јавно-приватни партнерства, тие не се трансформирале во ефективни партнерства со националните владини институции. Клучот за успешност на овие партнерства е капацитетот да се стапи во различни односи со државните институции, и комплементарни и конфронтирачки. На пример, еден начин за помирување на соработката со извршување на функцијата на куче-чувар, е да се зајакне на професионализмот на НВО за следење на корупцијата и антикорупциските политики.

Ефективноста на НВОи во решавање на прашањата со доброто јавно владеење во СЕЛДИ земјите зависи во голем степен од нивниот капацитет да се доведе в ред нивното сопствено владеење. Ризикот НВОи да бидат зафатени од специјалните интереси и под влијание на корумпираните службени лица или политичари потекнува од можноста за искористување на бројните ранливости на непрофитниот сектор во регионот:

- Отсуство на задолжителни процедури за транспарентност;
- Неэффективна контрола на усогласувањето со финансиските регулативи;
- Недостаток на култура за ревизија;
- Ниско ниво на саморегулација и координација на напорите.

Спротивставувањето на тоа граѓанското општество да биде зафатено од корупција како дел од националните антикорупциски напори во Југоисточна Европа треба да биде на врвот на агендата за реформи во регионот.

Меѓународна соработка

Меѓународните институции и странски партнерски држави одиграле важна улога во развојот на антикорупцијата во Југоисточна Европа. Земајќи ја предвид екстремната партизираност во домашната политика, меѓународните заложби го олеснуваат усвојувањето на реформски политики што инаку би биле избегнати од националните политичари. Извештаите за напредокот на Европската комисија, финансиите од ЕУ за реформи и твининг програмите се клучни меѓународни влијанија врз националните антикорупциски агенции во повеќето ЈИЕ земји. Иако антикорупцијата е една од главните елементи во извештаите за напредокот на ЕК, нивниот прием на локално ниво е различен, земјите со појасни изгледи за пристапување посветуваат многу поголемо и подетално внимание на наодите од извештаите, додека во Турција, на пример, овие извештаи добиваат помало внимание.

Меѓународната вклученост, меѓутоа, со себе исто така го носи ризикот од нереални очекувања за брзо поправање на ситуацијата што за возврат би можело да предизвика усвојување на површни и ад хок мерки. Условеноста и поголемиот дел од стимулациите влијаат првенствено на агенциите од извршната власт, додека судството, собранието и другите засегнати јавни и приватни институции не се доволно вклучени. Одржливоста на меѓународната вклученост беше зајакната со проширувањето на опсегот на вклучени локални засегнати страни, односно граѓанското општество, медиумите, еснафските здруженија, синдикатите, итн. Ова проширување на домашните соработници на меѓународните партнери имало за ефект зајакнување на изолираните реформистички политичари или политички групи, но и различни невладини актери и охрабрување на јавното барање за реформи. Клучно за влијанието на ЕУ во регионот ќе биде продолжувањето и надградувањето на овој ангажман. За да се случи ова, не е доволна само поврзаност на владата со Брисел. Ангажманот на меѓународните партнери на реформистичките политичари и партии треба да бидат подржани и верифицирани од граѓанското општество во некој вид на трилатерална соработка.

КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Искуството на земјите од СЕЛДИ во борбата против корупцијата од 2001 година покажува дека решавањето на предизвикот со корупцијата во регионот ќе бара одржливи напори на многу фронтови како и вклучување на сите локални и меѓународни заинтересирани страни на подолги патеки. Овој извештај дава неколку препораки за да се постигне понатамошен напредок во ограничувањето на корупцијата. Од нив, три клучни области треба да бидат приоритет на земјите во регионот и на европско ниво, со цел да се постигне напредок на среден рок:

Ефикасно гонење на корумпираните високи политичари и високи државни службеници е единствениот начин да се испрати силна и непосредна порака дека корупцијата нема да биде толерирана. Изведувањето на корумпираните политичари пред лицето на правдата се покажа како многу ефикасно во зајакнување на антикорупциските мерки во Хрватска и Словенија, на пример. Успехот во оваа насока, исто така, ќе бара меѓународна поддршка, вклучувајќи го и учеството на земјите членки на ЕУ во спроведување на законот.

Независен механизам за следење и на корупцијата и на антикорупцијата треба да се воведат на национално и регионално ниво со цел да се обезбедат цврсти податоци и нивна анализа и да се интегрира и дијагностицирање на корупцијата и евалуација на антикорупциската политика. Механизмот треба да се спроведува преку национални и / или регионални граѓански организации и мрежи, и треба да биде независна од директно национално финансирање на владата. Треба да служи како средство за отворање на административните податоци и зголемување на јавниот пристап до информации. Податоците што овозможуваат следење на јавните набавки, концесиите, спроведување на законодавството за конфликт на интерес, државна помош, трансфери од буџетот, годишните извештаи за работата на агенциите за надзор и усогласеност, итн, треба да бидат јавно достапни во формат на база на податоци, со што ќе се овозможува широка анализа на податоците и употреба на алатки за следење.

Критичните сектори со висок ризик за корупција и вклучување на државата, како енергетскиот сектор, треба да бидат приоритет. Други приоритетни мерки се:

- Зголемување на конкуренцијата во јавните набавки;
- Подобрување на корпоративното владеење на претпријатијата во државна сопственост;
- Транспарентно управување со инвестициски проекти од голем обем;
- Зголемување на отчетноста и независноста на властите кои го регулираат енергетскиот сектор.

Меѓународните партнери, и пред сè Европската комисија, треба директно да ги ангажираат граѓанските организации во регионот. Ова е од суштинско значење заради неколку причини: а) за меѓународно поддржаните реформи да станат одржливи, тие треба да бидат прифатени од пошироката јавност, а граѓанските организации се неопходни за ова да се случи; б) учеството на граѓанските организации е начин за гарантирање дека одговорноста на владите кон донаторите и меѓународните организации нема да имаат предност во однос на одговорноста кон локалното гласачко тело; в) ефективностата на меѓународната помош ќе биде зголемена, ако тоа ги користи вештините за следење и анализа и можностите за застапување на граѓанските организации; г) директниот ангажман ќе има дополнителна корист од спречување граѓанското општество да биде зафатен од страна на клиентелистички мрежи на неререформираната и често корумпирана јавна администрација.

КОНКРЕТНИ ПРЕПОРАКИ

Политики и законодавство

- Дефинирање на националните антикорупциски напори во однос на политиката како мерливи цели и одредници, наместо едноставни мерки или закони. Ова ќе вклучува поставување на конкретни цели што треба да се постигнат и избор на соодветни методи за интервенција. Овие цели треба да бидат мерливи, но и достижни.
- Приоретизирање на одредени сектори, видови на корупција и методи на интервенција и пилотирање на различни пристапи пред целосно воведување на широки мерки. Корупцијата е широк концепт, поврзан со различни и менливи видови на измама кои не можат да се решат истовремено на ефективен начин.
- За дефинирање на политиките потребни се релевантни информации. Иако се направени не-

какви напори во националните антикорупциски стратегии за процена на претходните резултати, ниту една од земјите на СЕЛДИ нема одржлив механизам за евалуација на антикорупциските политики. Во најмала рака, за ова е потребно: а) веродостојни и редовни статистички податоци за антикорупциските напори (истраги, обвиненија, административни мерки, итн); б) редовно следење и анализа на ширењето и формите на корупција во различни јавни сектори. Следењето треба да биде независно и/или спроведувано од надворешни лица, со вклучување на граѓанското општество и вградување на основните компоненти на неадминистративните системи за следење на корупцијата, како што е ССК на СЕЛДИ.

Антикорупциски институции и спроведување на законот

- Воведување на механизам за повратни информации за спроведување на антикорупциските политики. Механизмот може да се заснова на нови иновативни инструменти кои се подостапни во последниве години, како што се *Интегрираната алатка за следење на спроведувањето на антикорупциското законодавство* развиен од страна на Центарот за проучување на демократијата и Универзитетот во Тренто. Таа им овозможува на креаторите на политиката да ги проценат ризиците за корупција во дадена владина институција и ефектот на соодветната антикорупциска политика, идентификувајќи ги решенијата со најголемо влијание.
- Институционалниот капацитет на релевантните владини тела – особено специјализираните антикорупциски агенции и агенциите за надзор, како што се националните ревизорски институции – вклучувајќи ги и нивните буџети, објекти и персонал треба да бидат усогласени со широката надлежност што им е дадена на овие институции. Алтернативно, тие треба да дизајнираат потесни годишни или среднорочни програми, кои им даваат приоритет на интервенциите.
- Националните ревизорски институции, исто така, треба да имаат зајакнат институционален капацитет, вклучувајќи и овластувања за воведување построги санкции. И оние кои се подложни на ревизија и националните парламенти треба да бидат обврзани да ги следат препораките во извештаите на овие институции. Националните ревизорски институции, исто така, треба да имаат мандат да вршат ревизија врз управувањето со фондовите на ЕУ, таму каде што овие

се администрираат од страна на националните власти. Бидејќи работата на ревизорските институции е во многу рана фаза, тие треба да го развијат нивниот капацитет за извршување на повеќе такви задачи.

- Потребни се дополнителни мерки за да обезбеди дека вработувањето во државната служба е врз основа на заслуги, а не врз основа на партиска припадност.
- Антикорупциската работа треба да биде рамномерно распределена меѓу повеќе владините тела. Проширувањето на палетата на законските инкриминации треба да се балансира со подобрување на капацитетот во сите јавни тела за справување со корупцијата во своите редови, преку административни алатки, наместо префрлање на одговорноста на полицијата и обвинителството. Општите органи на државната управа треба да дејствуваат како вратари на системот на кривичната правда, занимавајќи се со толку случаи на корупција колку што им дозволуваат нивните административни надлежности. Во најмала рака, ова подразбира создавање на механизми за ефективно справување со поплаките.
- Одземањето на незаконски стекнатиот имот во случаите на корупција е антикорупциска алатка чија примена треба да се прошири. Потребно е посебно внимание за да се балансираат правата на обвинетиот со интересите на општото добро, особено во услови на често корумпирана јавна администрација, конфискација на богатството по кривичните обвиненија е важен фактор за одвраќање кој сè уште е недоволно искористен во ЈИЕ.

Правосудство

- Земјите каде што мнозинството судски самоуправни тела не се избрани од страна на судиите треба да усвојат реформи за зголемување на нивната гласачка моќ. Земјите кои не го сториле тоа, треба да го усвојат принципот „еден судија – еден глас“.
- Изборот на судската квота треба да е колку што е можно порепрезентативна, и треба да ги вклучува судиите од првостепените судови. Внимателно треба да се ревидира, и ако е потребно да се преиспита, компатибилноста на позицијата на претседател на суд со членство во судските самоуправни тела.
- Во земјите каде што и обвинителството и судовите се управувани од страна на истото тело, двата колегиуми, за обвинители и судии, треба да би-

дат одделени во рамките на ова тело. Обвинителите и судиите, соодветно, ќе бидат избрани само во овие колегииуми.

- Да се укине или намали на минимум улогата на владините министри (обично за правда) во судските самоуправни тела, особено во однос на одлуките за дисциплински постапки.
- Судиите треба да имаат приоритет во механизмот за верификација на анкетните листови.
- Независноста и капацитетот на судските инспектори треба да се зајакне, за да се овозможи засилување на инспекциите.
- Воведување на повратни механизми за спроведување на антикорупциските политики во однос на судиите. Овие механизми се суштински непотполни или практично недостасуваат во сите СЕЛДИ земји; нивното отсуство го саботира аспект за репресијата на антикорупциските политики и го прави понатамошното инкриминирање на корупцијата бескорисно. Можна добра практика што би можела да се реплицира, иако таа е сè уште недоволно развиена, е Платформата за антикорупциска статистика на Косово, дизајнирана од страна на една невладина организација. Таквиот механизам треба да вклучува редовно информирање за: дисциплински и административни и кривични мерки во јавната администрација и судството; различните аспекти на кривично гонење, вклучувајќи обвиненија и пресуди / ослободителни пресуди, казни за различни видови на корупциски дела.

Корупција и економијата

- Да се сведат на минимум и да се ревидираат еднаш годишно политиките за доделување државна помош, затоа што тие создаваат значителен корупциски ризик. Однапред да се воведат строга примена на правилата за државна помош на ЕУ, како и развивање на капацитетите на националните независни регулатори на државна помош за спроведување на правилата.
- Подобрување на спроведувањето на антимонополското законодавство со цел да се промовира слободното претприемништво и конкуренција. Да се посвети посебно внимание и редовно да се ревидира концентрација во секторите кои се силно регулирани и се соочуваат со лиценцирање и други ограничувања, со што се создава ризик од судири меѓу поголемите конкуренти и политичарите.
- Земјите кои не го направиле тоа треба да воспостават институционални врски помеѓу уп-

равувањето со средствата и обврските на сите јавни финансии, вклучувајќи ги и државните претпријатија, со цел да се ублажат финансиските ризици и да се подобри кредибилитетот на владата за управување со јавните финансии. Претпријатијата во државна сопственост треба да ги исполнат строгите барања за корпоративно управување и известување (пр. правила на ОЕЦД), како и компаниите со кои јавно се тргува. Овие претпријатија треба електронски да ги објавуваат кварталните извештаи.

- Воведување на одговорност и санкции за организациите кои склучуваат договори кои нема континуирано да поднесат извештаи за јавните набавки, извештаи за повреди на антикорупциските прописи или ќе поднесат неточни или нецелосни податоци.
- Дефинирање на правна и институционална рамка за управување и контрола на склучените договори по пат на јавно-приватно партнерство.
- Подобрување на надзорот на јавните набавки од страна на големите јавни набавувачи (државните претпријатија и јавните претпријатија) за да се зголеми ефикасноста и да се намалат неправилностите.
- Усвојување политики за намалување на бројот на тендери за јавни набавки со само еден понудувач и подобрување на конкуренцијата. Онлајн објавување во формат на база на податоци низ која може да се пребарува комплетната документација за јавни набавки вклучувајќи најави, известувања, понуди, договори, и сите дополненија и измени.
- Земјите кандидати за ЕУ, кои немаат треба да воспостават децентрализирани системи за спроведување на фондовите на ЕУ за да се обезбеди соодветна правна и административна рамка за пренесување на одговорностите за спроведување на програмите финансирани од ЕУ. Надзорот треба да остане централизиран и независен од органите што ги спроведуваат.
- Воведување на концептот на исплатливост при евалуација на договорите за јавни набавки.

Граѓанско општество

- Да се зголемат капацитетите на граѓанските организации за следење и известување за корупција и антикорупција, вклучувајќи ја и способноста за собирање и средување на основните информации за работата на владините институции, вештините за мерење на реалното ширење на корупцијата и анализа на податоците, институционална евалуација и пишување извештаи.

- Законодавството во врска со конфликт на интереси треба да ги вклучува непрофитните институции, особено онаму каде што се финансирани преку програми спроведувани од владата, како што се државниот буџет, ЕУ фондови, итн.
- Правила и прописи за јавно финансирање, и од централната и локалната власт, за непрофитните организации треба да бидат јасни и транспарентни. Само на невладините организации регистрирани за јавен интерес треба да им биде дозволено да добиваат јавни средства, и соодветно треба да ги исполнуваат построгите барања за известување и објавување на информации.
- Европската Унија и другите донаторски агенции треба да ја разгледаат можноста за поголемо финансирање на програми за добро владеење спроведени во соработка со граѓанските организации и јавните институции. Овие програми треба да имаат јасни одредби против тоа невладините организации да бидат зафатени од посебните интереси. Треба да се напомене дека за да се има влијание потребен е подолг рок (10 години и повеќе) и постојана заложба.
- Граѓанскиот сектор треба да обезбеди сопствена саморегулација. Во најмала рака, ова вклучува донесување кодекси на однесување со стандарди кон кои треба да се стремат. Тие, исто така, треба да се најдат повеќе и подобри начини за организирање на коалиции на интереси.
- НВО треба подобро да ја разберат потребата да бидат транспарентни и одговорни. Ова вклучува процес на редовна ревизија, објавување на финансиските извештаи, експлицитни и транспарентни процедури за корпоративно управување, и мерки против зафаќање од страна на посебни интереси.
- Во земјите кои не се членки на ЕУ од ЈИЕ им се препорачува да учат од знаењето и експертизата содржани во Извештајот на ЕУ за борба против корупцијата. Ова ќе им обезбеди со увид во од-

нос на проценката на ширењето на корупцијата и развивањето на политики за борба против корупцијата.

Меѓународна соработка

- Програмите за надворешна помош треба подобро да ги одразуваат резултатите од меѓународните и домашните независни евалуации. За тоа да се постигне, програмите за помош треба да бидат пофлексибилни, вклучувајќи пократок рок помеѓу дизајнот и испораката.
- Меѓународната антикорупциска помош за националните влади треба да предвиди посилен улог на граѓанското општество. Ова вклучува и учество на невладините организации како партнери за спроведување, следење и ресурсни организации, особено во евалуацијата на влијанието на проектите за помош.
- Ефективноста на помошта треба периодично да се оценува преку методи за евалуација на влијанието. Во прилог на обезбедување на исплатлива мерка, особено се вклучени јавни финансии, ова ќе овозможи успешните програми да бидат одржливи, а неуспешните да се прекинат. Императив е оваа проценка да биде независна и да ја користи експертизата на граѓанските организации.
- Помошта треба да поттикне програми што ќе се спроведуваат во повеќе држави за заедничките прашања, како што е прекуграничниот криминал. Бугарското искуство во јавно-приватната соработка во анализа на врските на организираниот криминал и корупцијата треба да се искористи во регионот.
- Подготовката и наодите на редовните извештаи на Европската комисија треба да бидат подобро вградени во локалната политика преку потпирање во поголема мера врз локалното граѓанско општество и бизнис заедницата.

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 antikoruptionskih politika i infrastrukture, kao što je prikazano u SEE2020 Stubu Strategije Upravljanja koju vodi Regionalna antikoruptionska 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 antikoruptionske**, 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 antikoruptionske 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 antikoruptionskih zakona nasumično. Antikoruptionska 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.

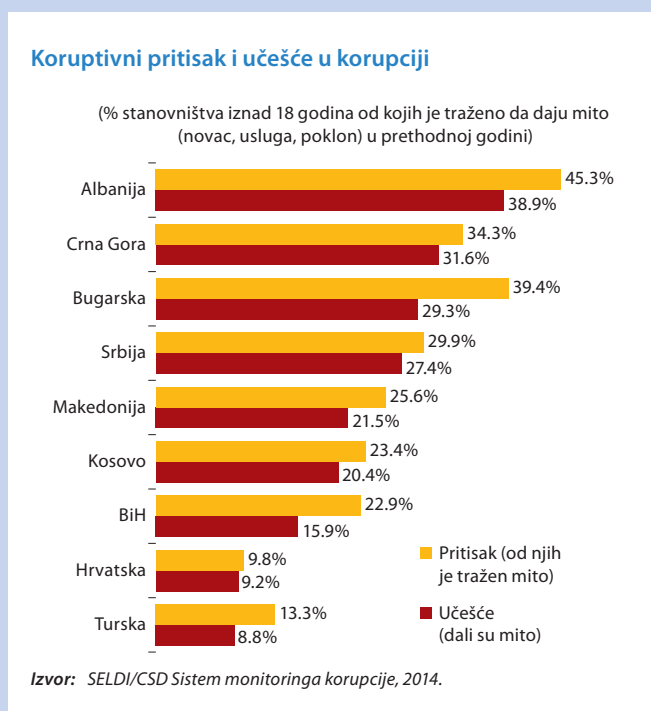
Rasprostranjenost korupcije u Jugoistočnoj Evropi

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.

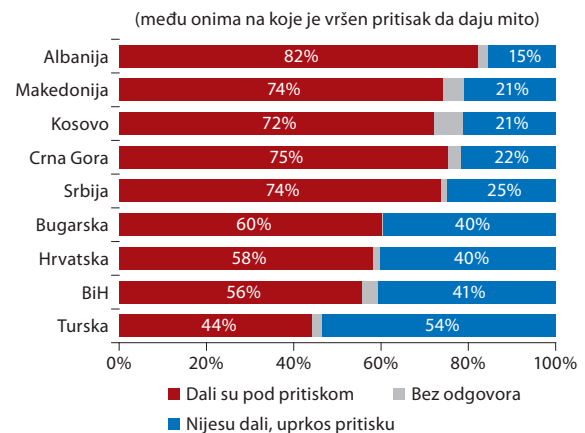
Značajne razlike između zemalja koje imaju zajedničku historijsku pozadinu pokazuju da različite putanje društvenog, ekonomskog i institucionalnog razvoja donose i različite rezultate. Sve u svemu, osim Bugarske, promjene u odnosu na prethodnu rundu SELDI CMS analize (2001. i 2002.god.) su pozitivne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

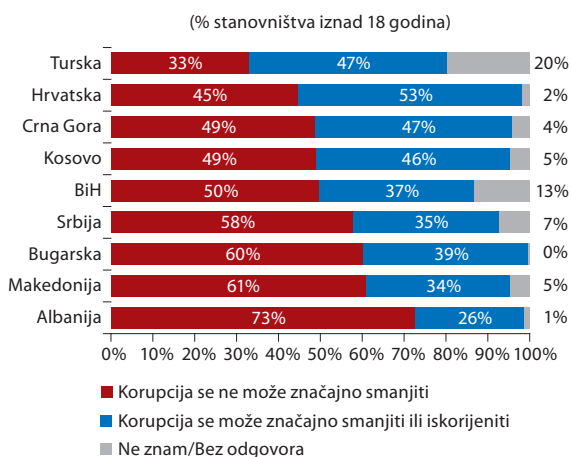
Sve zemlje su usvojile neku vrstu strateškog dokumenta koji sadrži njihov sveukupni pristup borbi protiv korupcije. Iako postoje određene razlike među zemljama, implementaciju ovih dokumenata uglavnom sputava nedovoljno resursa i predanosti na visokom državnom nivou. Dodatni problem u cijelom regionu 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 izabраниh 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 uspostavljenju 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 kanalisane 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.

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

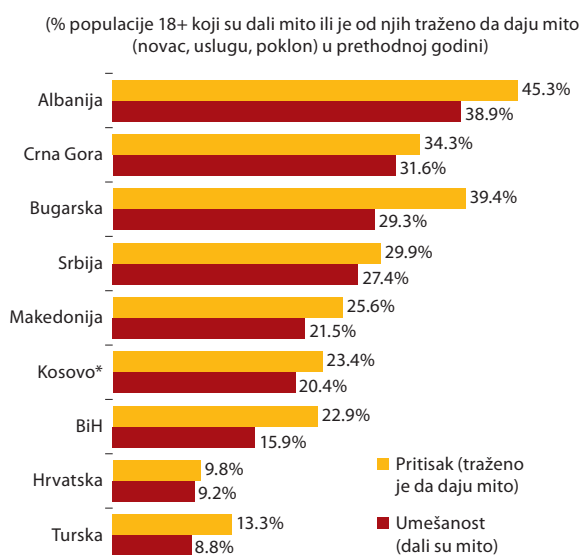
Iskustvo sa korupcijom – drugim rečima, umešanost javnih predstavnika u transakcije koruptivnog karaktera – u Jugoistočnoj Evropi je na veoma visokom nivou. Čak i u Turskoj i Hrvatskoj, gde su nivoi korupcije u administraciji najniži u regionu, oko 8-9 % stanovništva izjasnilo se da je dalo mito u poslednjih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



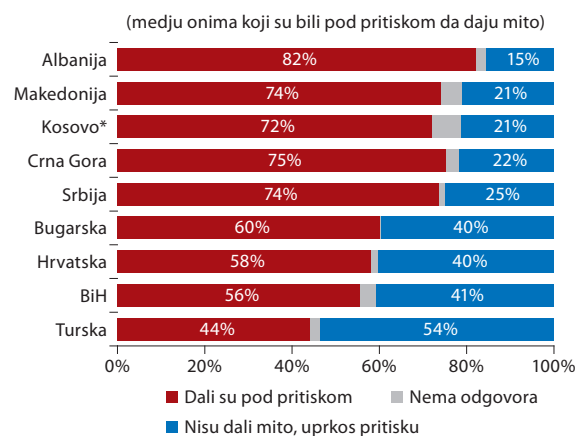
Izvor: SELDI/CSD Corruption Monitoring System, 2014.

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

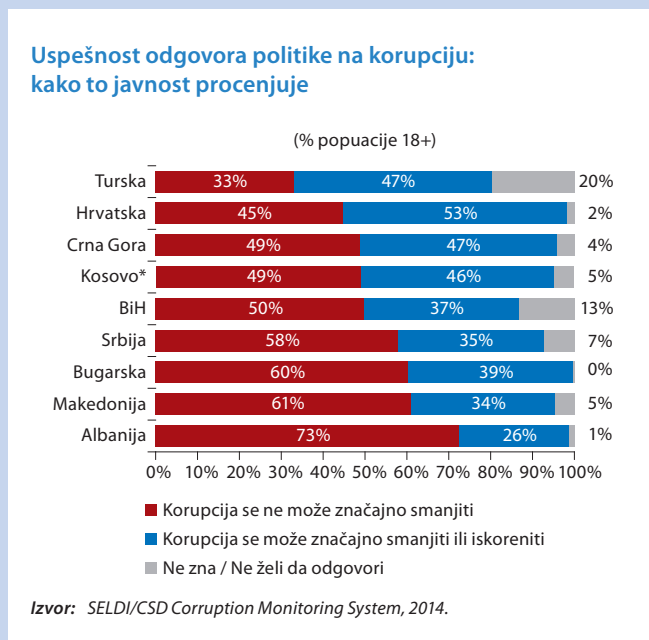
Uopšteno gledajući, SELDI zemlje su usvojile veći deo – što je najvažnije, logiku i pristup – međunarodnih antikoruptionskih standarda u svojim nacionalnim zakonodavstvima. Kvalitet zakona, međutim, i dalje predstavlja problem. Česte i nedosledne izmene zakona dovele su do složenosti procedura i zakonskih 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 prosleđivanja 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 sprovede 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. Tužioc i sudije, 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.
- Nosioци 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 nosioци 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.

TURKEY

YÖNETİCİ ÖZETİ

Güneydoğu Avrupa'daki yolsuzluk sorunu, üzerine sıkça haber yapılan, toplumsal tartışmaların odağında yer etmiş olan, hem ulusal hem de uluslararası kurumların sürekli ve uzun süredir siyasa gündeminde bulunan, sorunsallığı kanıksanmış bir meseledir. Yolsuzluğun bu kadar yaygın ve kolay kontrol edilemeyen bir sorun olmasından dolayı, meseleyi anlamaya ve dolayısı ile de azaltmaya yönelik yenilikçi yaklaşımlara gerek duyulmaktadır. Avrupa Birliği'ne katılım beklentisi, bölge ülkelerinin harekete geçmesi için gereken hukuki çerçeveyi sağlıyor olsa da, yolsuzlukla mücadelede sürdürülebilir bir gelişimin sağlanmasında yerel siyasetteki menfaat sahiplerinin ve özellikle de sivil toplumun oynayacağı rol öne çıkmaktadır. Kalkınma ve Entegrasyon için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI) ağı, **bilgi temelli yolsuzlukla mücadele amacı** kapsamında, yolsuzluk ile bölgedeki yönetsel eksiklikleri tanımlama ve anlamaya yönelik araştırmalara öncelik vermiştir. Elinizdeki bu SELDI raporu, Bölgesel Yolsuzluk ile Mücadele Girişimi tarafından yürütülen SEE (Güneydoğu Avrupa) 2020 Stratejisi Yönetim Prensipleri ile örneklenen bölgesel yolsuzluk ile mücadele siyasetinin kalkınma ve uygulama konusu çerçevesinde hazırlanmıştır.

SELDI ile yapılmış olan işbirliği sonucunda hazırlanan bu rapor, hem metodolojik olarak hem de süreci ele alış açısından yenilikçi bir özellik taşımaktadır. Bu rapor, SELDI tarafından 2000li yılların başlarında geliştirilmiş, Güneydoğu Avrupa'nın sosyal ile kurumsal özelliklerini göz önüne alarak tasarlanmış ve **hem yolsuzluk hem de yolsuzluk ile mücadeleyi** değerlendirme özelliği olan bir sistemin uygulanması sonucunda hazırlanmıştır.¹ Bu raporda kullanılan *Yolsuzluk Denetleme Sistemi (YDS)* mağduriyet anketi temelli bir yaklaşım kullanmakta ve bölgede 2001'den bugüne yolsuzluk ile mücadele konusunda nasıl bir gelişim olduğuna dair önemli, veri temelli bir değerlendirme sunmaktadır. Sonuçları bu raporda paylaşılmış olan 2013-2014 döneminin değerlendirmesi **aynı bölgede aynı konuların 10 yıldan biraz fazla bir süre sonra** tekrar ele alınıyor olması açısından uluslararası izleme çalışmaları arasında ender bir örnek teşkil etmektedir. Değerlendirme,

mevzuata ve hukuki çerçeveye; kurumsal gerekliliklere; ekonomideki yolsuzluğa değinmekte; sivil toplumun rolü ve uluslararası iş birliği gibi yolsuzluk ile mücadelede önemli bir yere sahip olan konularda ulusal yasa ve mevzuatlar ile kurumsal uygulamaları karşılaştırmalı olarak ele almaktadır. Rapor **sivil toplumun perspektifi ve siyasa değerlendirmesi sunmanın yanında** ulusal ve bölgesel kamu kuruluşları ile görüş alışverişinde bulunarak geliştirilen bulgu ve öneriler paylaşmaktadır.

Bölgede yolsuzluğu mümkün kılan ulusal kurumsal ve hukuki şartların değerlendirilmesi, tüm ülkelerdeki mevzuat ve uygulamalara dair kapsamlı bir döküm almak amacı ile değil, Güneydoğu Avrupa (GDA)'daki yolsuzluğun yaygın kaynaklarını belirleme çerçevesinde yapılan potansiyel çalışmalar ile ilişkili önemli konuları vurgulamasından dolayı yapılmıştır. Bu rapor, GDA'daki sivil topluma **yolsuzluk ile mücadelenin gelişmesinin nasıl raporlanması gerektiğine dair bir model** sağlamaktadır.

ANA BULGULAR

Genel Değerlendirme

Demokratik kurumların istikrarı, öne çıkan yolsuzlukla mücadele alanlarında yasalarının kabul edilmesi, küçük çaplı rüşvetçiliğin azalması ve halk arasında yolsuzluğa dair toleransın giderek azalması gibi önemli kazanımlara rağmen, yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim reformları hala tam olarak konsolide edilmemiş; seçilmiş siyasetçi ve yargı mensupları arasında yolsuzluğun arttığı gözlemlenmekte, yolsuzlukla mücadele yasalarının uygulanması gelişigüzel bir şekilde yapılmaktadır. Düzenli ve hatasız uygulanan ve yolsuzluğu ve iyi yönetim alanındaki iyileşme oranını ölçebilen araçların kullanılması bölgedeki yolsuzlukla mücadele politikaları ve kurumlarına önemli katkıda bulunacaktır. Yolsuzlukla mücadele hakkındaki Eurobarometer, Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin GDA (Güneydoğu Avrupa) yolsuzluk ve organize suç izleme sistemi ve bu raporda kullanılan Yolsuzluk Denetleme Sistemi benzeri çalışmalardan faydalanılması elzemdir.

¹ (SELDI, 2002).

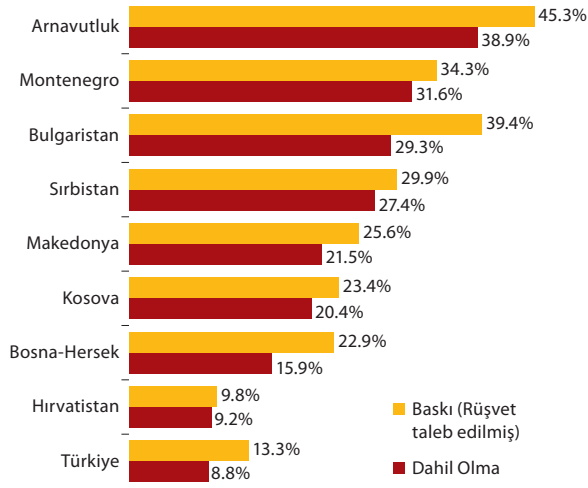
Güneydoğu Avrupa'da Yolsuzluğun Yaygınlığı

Yolsuzluk deneyimi, diğer bir deyişle halkın yolsuzluk işlemlerine karışmış olması durumu, GDA'da çok yüksektir. Bölgede idari yolsuzluğun en düşük olduğu Türkiye ve Hırvatistan'da bile, nüfusun yaklaşık %8-9'u geçen yıl içinde en az bir kere rüşvet verdiğini belirtmiştir. Bu seviyedeki bir yolsuzluk deneyimi, Eurobarometer tarafından AB'de yapılan anketlerde ortaya çıkan ortalama rakamın oldukça üzerindedir.² Bu veriler, idari yolsuzluğun münferit olaylara indirgenemeyecek ölçekte **kitlesel bir olgu** olduğunu göstermektedir.

Ortak tarihi bir geçmişe sahip olan ülkeler arasındaki azımsanamayacak farklılıklar, farklı sosyal, ekonomik ve kurumsal gelişimlerin değişik sonuçlara sebebiyet verdiğini göstermektedir. 2013-14 çalışmasından bir önceki YDS araştırmaları (2001 ve 2002)³ Bulgaristan dışındaki tüm ülkelerde değişikliklerin genel olarak olumlu yönde olduğunu; yalnız gelişimin yavaş ve düzensiz bir rota izlediğini göstermiştir.

Yolsuzluk Baskısı ve Yolsuzluğa Dâhil Olma

Geçen sene rüşvet talebi (hediye, para, iltimas etme) ile karşı karşıya kalmış ve rüşvet vermiş 18 yaş üzeri olanların yüzdesi



Kaynak: SELDI/CSD Yolsuzluk Denetimi Sistemi, 2014.

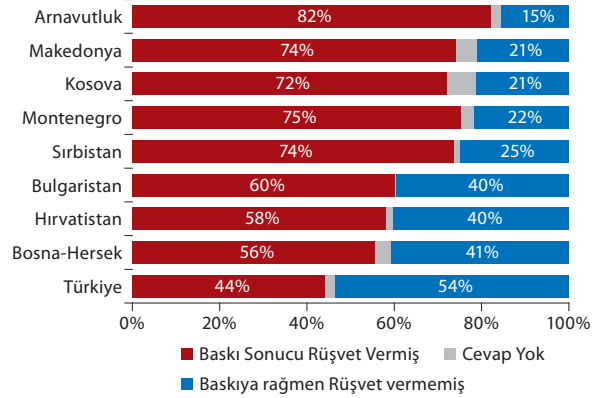
² Eurobarometer anketlerindeki yolsuzluk deneyimine dair göstergelerin içeriğinin bazı noktalarda farklılıklar göstermesinin sebebi, bu içeriklerin katılımcıların rüşvet içeren durumlara tanıklık etmesi durumuna göre tanımlanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Daha fazla detay için, lütfen (TNS Opinion & Social, February 2014) dosyasına başvurunuz.

³ 2001-2 yıllarında Türkiye bu araştırmalara dahil edilmemiştir.

İstatistiki olarak, resmi görevlilerden kaynaklanan yolsuzluk baskısı yolsuzluğa dâhil olma seviyesini etkileyen ana faktördür. Hem dâhil olmanın hem de yolsuzluk baskısının yüksek olduğu ülkeler, yolsuzluk baskısına karşı olan **direncin** de en düşük olduğu yerler olarak göze çarpmıştır (kendisinden rüşvet talep edilen çoğu katılımcı rüşvet vermeyi kabul etmiştir). Her ne kadar direnç yolsuzluğun düşürülmesini sağlayacak ana faktör olarak nitelendirilemezse de, doğruluk/dürüstlük açısından yaygın sosyal davranışları yansıtmakta ve çoğunlukla sivil toplum ile yetkili kurumların yolsuzluk ile mücadele alanında yapmış oldukları farkındalık çalışmalarının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, bulunduğu konum itibarıyla sonuçları değerlendirme ve değişim için toplumsal baskıya yön verme kapasitesi bulunan sivil toplumun rolü önemlidir.

Yolsuzluk Baskısına Karşı Direnç

(rüşvet verme baskısı altında kalanlar içinden)



Kaynak: SELDI/CSD Yolsuzluk Denetimi Sistemi, 2014.

Yolsuzlukla Mücadele Politikaları ve Mevzuatı

Genel olarak bakıldığında, SELDI ülkeleri uluslararası yolsuzlukla mücadele standartlarının önemli olan bölümlerini, özellikle de bu standartların mantık ve yaklaşımını, ulusal mevzuatlarında yürürlüğe koymuşlardır. Bununla birlikte, yasal uygulamalardaki kalitenin süregelen bir problem olduğu göze çarpmaktadır. Yasalarda yapılan sık ve istikrarsız değişiklikler, usul ve yasal açıdan karmaşıklık yaratırken, mahkemelerin çelişkili yorumlamalarına sebebiyet vermiştir.

Bölgedeki tüm ülkeler, yolsuzlukla mücadele açısından genel yaklaşımını içeren bir tür stratejik dokü-

manı benimsemişlerdir. Her ne kadar ülkeler arasında bazı farklar olsa da, bu dokümanların hayata geçirilmesi genel olarak yetersiz kaynaklar ve üst düzey hükümet yetkilileri seviyesindeki ilgisizlik dolayısı ile aksaklığa uğramıştır. Bölgede karşılaşılan diğer bir sorun ise, yolsuzluğun tüm boyutları ile mücadele etmeyi amaçlayan stratejilerin oluşturulması olmuştur. Öncelikleri belirlemek yerine, bu dokümanlar tümü kapsayıcı bir şekilde hazırlanmış, yolsuzlukla mücadele açısından strateji sadece etraflı bir yaklaşım olarak geliştirilmiştir.

Siyasa öncelikleri hususunda, yolsuzluk ile mücadele yaklaşımında iki önemli değişiklik olmuştur: odağın küçük çaplı yolsuzluklardan (trafik polisinin ya da kamuda çalışan doktorların yaptığı) büyük çaplı yolsuzluklara (milletvekillerinin ya da bakanların yaptığı) kaymış olması ve devlet görevini kötüye kullanmanın daha geniş bir yelpazede değerlendirilip suç olarak sayılması. Büyük çaplı yolsuzlukların cezalandırılması hususunda sınırlı adımlar atılmış, büyük bir etkiye henüz ulaşılamamıştır. Bölgedeki yolsuzlukla mücadele konusunda karşılaşılan esas zorluk uygulama eksikliğini kapatmak; yolsuzluk tezahür ve şekillerinin sürekli değişmesine ayak uydururken mevzuata ilişkin sürekliliği korumak ve yargı sisteminde sıkça değişiklikler yapmaktan kaçınmaktır.

SELDI izleme çalışmasının bulguları, **yolsuzlukla mücadele politikalarının başarısında kamuoyu desteğinin önemini** vurgulamaktadır. Halkın hükümete olan güveni ve etkili siyasa uygulamaları bir nevi verimli bir döngü halinde birbirini tamamlamaktadır: yolsuz-

lukla mücadelenin uygulanabilir olduğu konusunda halkın iyimserliği, düşük yolsuzluk seviyeleri ile doğru orantıdadır. Buna karşın, daha yaygınlaşmış yolsuzluk, yolsuzlukla mücadele hakkındaki yüksek karamsarlık ile el ele yürümektedir.

Kurumsal Uygulamalar ve Yasanın Uygulanması

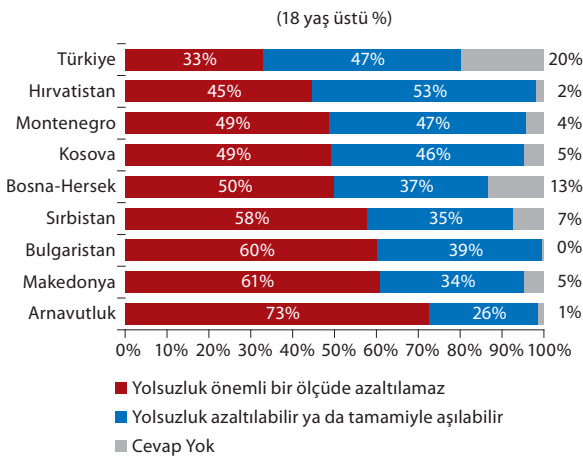
Güneydoğu Avrupa'da yolsuzlukla mücadelede konusunda ulusal mevzuatı uluslararası standartlar ile uyumlu hale getirme gerekliliği vurgusu, son zamanlarda yerini AB ve yerel sivil toplumun baskısı ile uygulamanın hayata geçirilmesi konusuna kaymıştır.

Tüm SELDI ülkelerinde ortak eksiklik, pek çok gözetim ve kanun uygulayıcı kurumun özerkliklerinden verilen taviz olarak öne çıkmaktadır. Milletvekilleri ya da bakanlar gibi seçilmiş siyasetçilerin bir dereceye kadar kamu hizmetlerine karışmaları tipik bir özellik olduğu görülmektedir. Ayrıca, hiçbir SELDI ülkesinde sorunsuz çalışan kamusal bir şikâyet yönetimi mekanizması bulunmamaktadır. Çoğu ülke halk şikâyetlerini toplamak üzere yolsuzlukla mücadele alanında çalışan bir kurum oluşturmamıştır. Diğer ortak bir noksan ise, devlet kurumlarının performansına, özellikle de yolsuzlukla mücadeleye dair, güvenilir ve halk tarafından ulaşılabilir verilerin eksikliğidir. Bilgi ve istatistikler ya toplanmamakta, ya halka açılmamakta ya da oldukça özensiz toplandığından ötürü denetim ve analizi imkânsız kılmaktadır.

Bölgedeki yetkili ulusal yolsuzlukla mücadele kurumlarının yapısına dair önemli kilit konulardan biri de **önleyici ve baskılayıcı işlevlerin nasıl birleştirileceğidir**. Baskılayıcı işlevler görevlerinin ufak bir kısmını oluştursa da, genellikle SELDI ülkelerindeki bu kurumlar her iki işlevi de gerçekleştirmek üzere kurulmuştur. Bu kurumların görevleri büyük oranda ulusal yolsuzlukla mücadele stratejilerinin denetleme ve kontrol işleri ile ilgili olup, hükümetlerin yasama gündemlerine etkileri azdır. Bu kurumların kuruluş ve işleyiş süreçlerinde, birtakım zorluklardan ötürü sürekli sorunlar yaşanmıştır:

- Yolsuzluk her ne kadar hükümetlerin gündemlerinde olsa da, var olan güç dengesini değiştirecek ölçüde güçlü ve yetkili kurumların yaratılması mümkün olmamıştır. Bu husustaki genel yaklaşım, bu kurumları yürütme organına bağlamak, denetleme yetkileri vermek; fakat bu yetkileri yolsuzlukla mücadele görevi taşıyan diğer kamu kurum-

Yolsuzlukla mücadele politikalarının etkisi: Halkın tahmini nedir?



Kaynak: SELDI/CSD Yolsuzluk Denetimi Sistemi, 2014.

larından rapor almak ile sınırlandırmak şeklinde olmuştur.

- Bu kurumların, diğer gözetim kurumlarına (ulusal hesap denetim kurumları, kanun uygulayıcı kuruluşlar) verilmiş olan yetki alanlarını ihlal etmemek için dikkatli olmaları gerekmektedir.
- Tersine dile getirilen hedeflerin aksine, çoğu kurum sınırlı kurumsal kapasite (bütçe ve personel) ile çalışmak zorunda bırakılmıştır.

Yasama organı hususunda, bölge ülkelerinin parlamentoları halkın kendilerine duyduğu güven konusunda üst sıralarda yer almamakta ve bunun geçerli nedenleri olduğu gözlemlenmektedir. Etik davranış kuralları nadiren bulunmakta ve uygulanmakta; regülasyona dair lobicilik faaliyetleri neredeyse hiç yapılmamakta; dokunulmazlığın sınırlı olarak kaldırılması konusu yeni yeni dile getirilmektedir. Parlamentoda ne zaman yolsuzlukla mücadele konusunda yetkili bir komisyon görevlendirilse, bu komisyon milletvekillerinin yapmış olabileceği yolsuzluklar ile ilgilenmekten çok, yürütme organının bir kolunu denetlemek amacı ile görevini yapmaktadır. SELDI ülkelerindeki önemli kaygılardan bir diğeri de siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının nasıl finanse edildiği meselesidir. Çoğu ülke GRECO'nun⁴ partilerin finanse edilmesine yönelik önerilerini kabul etmiş olsa da; isimsiz bağışlar, oyların satın alınması (ya da oy için rüşvet verilmesi), partinin finansal kayıtlarının kapasite eksikliğinden dolayı düzgün denetlenememesi ve yaptırımların uygulanmasındaki sorunlar vb. meseleler devam etmektedir.

Kamu hizmetlerinin şu anki durumu, GDA ülkelerinin içinde bulunduğu geçiş dönemine, uygun yasal ve kurumsal geleneklerin eksikliğine ve kronikleşmiş finansal kaynak sorunlarına işaret etmektedir. Ülkeler arasında birtakım farklılıklar olmasına rağmen, kamu hizmetlerinde idari ve organizasyonla alakalı kalkınmaya olan ihtiyaç çoğu ülkede ortaya çıkmaktadır. İdari yönetimi motive ederek sağlamak yerine kültüre yerleşmiş olan "kontrol" yaklaşımı kullanıldığından, hem profesyonelliğin güçlenmesi hem de yolsuzluğun azalması başarılammamaktadır. Raporun ana bulgularından bir tanesi, **yetkinlik ve manevi sağlamlığın birbirini karşılıklı olarak kuvvetlendirdiğine** işaret etmektedir. Genel olarak, ne zaman herhangi bir devlet kurumunun yolsuzluk sicili sorgulansa, aynı zamanda kurumsal kapasitesi de mercek altına alınmaktadır. Diğer yandan, profesyonellikteki her türlü gelişme, kurumsal

etik değerlerde de bir artışa yol açmıştır. Bu bağlamda, bölgede çözülmesi gereken temel sorun bir yandan şeffaflık ve hesap sorulabilirliği kamu hizmetinin temel özelliklerinden biri haline getirirken, diğer yandan da profesyonelliği sağlamlaştırmaktır. Çoğu zaman başarısız yönetim, belirsiz kriterler ve eksik görev ve güçler ayrılığı, reformun önüne geçmekte ve devlet otoritesini zayıflatmaktadır.

Bölgedeki **yasa uygulayıcı kurumların** yolsuzlukla mücadele rolünü değerlendirirken, yolsuzlukla ilgili suçlamaların yelpazesinin devamlı genişliyor olmasının, yasa uygulayan kurumlara ve yargıya orantısız sayıda dava yönlendirilmesine sebep olduğunu göz önüne almak gerekir. Bu kurumlar, Güneydoğu Avrupa ülkelerinin, özellikle organize suç alanında, yolsuzluğa açık olmalarından dolayı daha da büyük bir zorluk yaşamaktadırlar. Çoğu SELDI ülkesindeki polis güçleri organize suç ile mücadele için uzmanlaşmış birimlerden oluşmaktadır; bu birimlerin aynı zamanda yolsuzluk ile mücadele etmesi de beklenmektedir. Bu iki görevin tek bir çatı altında toplanmasının sebebi, yolsuzluğun organize suçta kullanılan bir araç olması kadar yolsuzluğu ortaya çıkaracak karmaşık araştırma metodlarının organize suçlar ile mücadele birimleri tarafından iyi bilinmesidir. Bununla beraber, bu birimler genellikle polis kuvveti veya içişleri bakanlıklarına bağlı olduklarından, uzmanlaşmış bir yolsuzlukla mücadele kurumunun sahip olması gereken kurumsal bağımsızlıktan yoksundurlar.

Yolsuzlukla Mücadelede Yargı

Güneydoğu Avrupa'da, yargı bağımsızlığını güvence altına almaya atfedilen önem, hesap verme alanında aynı şekilde güçlü şartlar ile dengelenmemiştir. Sorunsuz işleyen bir kuvvetler ayrılığı mekanizması olmadığından, kendi kendini yöneten yargı sistemi kontrolden çıkmış ve yolsuzluk riskleri ile dolu korporatist bir sisteme dönüşmüştür. Resmi seçimlerin bağımsızlığına yapılan aşırı vurgu, maalesef çözümü problemin bir parçası haline getirmiştir. Bu durum, yürütme erkini dengeleyecek bir yapı olarak çalışmak yerine, yargı mensupları ve özel çıkarlar arasında müşteri mantığına dayanan bir sistemin yerleşmesine sebebiyet vermiştir. Günümüzde GDA'daki yargı organı, diğer güç erkleri kadar etki altında kalmaya açıktır. Kendisini kamu sorgulamasından ve bunları mümkün kılan politik ayarlamaları muaf tutabildiği noktada, rant peşinde olan yargı mensuplarını denetleyecek çok az mekanizmanın varlığından söz edilebilir.

⁴ GRECO – Group of States against Corruption (Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Birliği).

Tahmin edileceği gibi, halk da yargı sistemine saygı duymamaktadır. SELDI'nin *Yolsuzluk Denetleme Sistemi*, yargı mensuplarının bölgede en çok yolsuzluk yapan kamu görevlileri olduğunun düşünüldüğünü ortaya koymuştur. Şeffaflık ve hesap verebilirlik eksikliğinin, bu sonucu etkileyen önemli bir faktör olduğu düşünülmektedir. Tüm SELDI ülkelerinde, 2001 yılından bu yana **yargı mensupları arasında yolsuzluğun yaygınlığının değerlendirilmesinde somut bir kötüleşme** olduğu ortadadır.

Bölgedeki yargı organının yolsuzlukla mücadele mevzuatını uygulama konusundaki yetkisi, özellikle de siyasi alandaki yolsuzluklar ile ilgilenmesi, etkileri eklenerek artan birtakım sorunlar ile karşılaşmıştır:

- Özellikle yargının bağımsızlığı ve hesap verebilirliği arasındaki dengeyi sağlamaya yönelik anayasal meseleler;
- Yolsuzluk suçu işleyen kişilerin, özellikle de siyasetçilerin, yargılanması sürecinin karmaşıklığı ve zorluğu;
- Profesyonelliğin seviyesinin düşük olması, fazla iş yükü ve bunların beraberinde getirdiği iş birikimi ve yönetimi ile başa çıkma konusunda yeterli kapasitenin bulunmaması.

Bu SELDI araştırmasının yargının rolüne dair ortaya çıkardığı diğer bir önemli bulgu ise, halkın veya siyasa yapıcılarının yargı erkinin yolsuzlukla mücadele mevzuatının hayata geçirilmesindeki etliğini ve verimliliğini değerlendirmeleri için başvurabilecekleri bir **geribildirim mekanizmasının bulunmuyor olmasıdır**. Hiçbir GDA ülkesinde mahkemelerin çalışmalarına dair istatistiklerin toplanma, değerlendirilme ve halka açık hale getirilmesini sağlayan güvenilir, sistematik ve kapsamlı bir mekanizma bulunmamaktadır.

Yolsuzluk ve Ekonomi

Güneydoğu Avrupa'daki ülkelerde hükümetlerin ekonomik alana dikkat çekici bir ölçüde dâhil olmaları, kamu kurumları ve iş dünyası arasında oluşabilecek birtakım potansiyel çatışmaları da beraberinde getirmektedir; bununla beraber, yolsuzluk riski de ortaya çıkmaktadır. Bu risk özellikle enerji ve sağlık sektörü gibi ağır sanayi kollarının özelleştirme, kamu ihaleleri ve imtiyazları alanlarında oldukça yüksektir. İlaveten, bölgedeki bazı ülkeler iş girişimlerini engelleyen zorlukları aşmada önemli adımlar atmış olsa da özellikle kayıt, lisans ve izin rejimlerindeki yüksek seviyedeki regülasyon sebebiyle, piyasaya yeni giriş

yapanlar bazı engellerle hala karşılaşmakta ve iş yapmanın yüksek maliyeti devam etmektedir. Ancak, gözetim ve uyum mekanizmaları düzgün risk ve maliyet-kazanç değerlendirmesi yapmadan kontrol ve ceza alanlarına odaklandıklarından, hala piyasalara olumsuz bir etki yapmaktadırlar. Bu durumla özellikle iş dünyasına karşı kullanılabilecek önemli bir baskı aracı olarak görülen gümrük idaresi alanında sıklıkla karşılaşılmaktadır. Bu husus girişimcileri ya resmi olmayan sektörlerle; ya da onları rüşvet vermeye itmektedir. Bunun sonucunda da daha sıkı bir regülasyon rejiminin ve daha fazla idari engelin koyulması meşrulaştırılmaktadır.

İş dünyası ve kamu görevlileri arasındaki etkileşim çok çeşitli platformlarda gerçekleştiğinden dolayı, yolsuzlukla mücadele stratejilerinin bu alanlar yaklaşımında pek çok faktörü dikkate alarak hareket etmesi gerekmekte, bu da stratejilerin önemli zorluklarla karşılaşmasına sebep olmaktadır. İş alanı tarafından başlatılması durumunda, kanunsuz işler iki ana kategoride incelenebilmektedir – ekstra maliyetlerden kaçınmak ve haksız yere avantaj sağlamak. Birinci kategoride yetersiz veya gereğinden fazla regülasyonun geri tepmesi, kişisel ya da kurumsal yetersizlik; ikincisinde ise vergi kaçırma, kaçakçılık, güvenlik ve sağlık standartlarına uymama vb. dolandırıcılık faaliyetleri bulunmaktadır.

Güneydoğu Avrupa'da kamu ihaleleri, yolsuzluğun ekonomiyi etkilediği temel kanallardan biridir. Bu alandaki yolsuzluk riskleri, birtakım eksiklikler ile ilişkilendirilmektedir: şeffaf prosedürlerin yetersizliği, rekabetçi olmayan prosedürlerin yaygınlığı, zayıf gözetim ve etkisiz yargı teftişi vb. Her ne kadar 2001-2002 dönemi SELDI araştırması bölgede yakın zamanda yasal çerçeveyi güçlendirmek ve AB mevzuatı ile uyumlu hale getirmek için adımlar atıldığını göstermiş olsa da, kamu ihaleleri meselesi kamu idaresi alanındaki en zayıf noktalardan biri olmaya devam etmektedir. Kanunlar iyi tasarlanmış olsa da, siyasetçilerin ve ilişkili iş sahiplerinin bu kanunların etrafından dolaşıyor olabilmesi gerçeği değiştirmemiştir. Kurumsal dağınıklık, kamu ihaleleri kurallarının etkili bir şekilde uygulanmasına izin vermemektedir.

Yolsuzlukla Mücadelede Sivil Toplumun Rolü

Güneydoğu Avrupa'daki sivil toplum örgütleri, yolsuzlukla mücadele konusunda en önemli itici güçlerden birisidir. Yine de, halkın taleplerini etkili bir biçimde

siyasa yapım sürecine aktarmakta ve yolsuzluğa karşı durmakta tam anlamı ile başarılı olmaları için önlerinde uzun bir yol vardır. Katkıları, **hem gözlemci olarak hem de hükümeti yolsuzluk alanında reform yapmaya itebilme** açısından kapasitelerine bağlıdır. Bölge ülkelerindeki hükümetlerin hala sivil toplumu resmi mekanizmalara angaje etmekte eksik kaldığı; STK'ların yolsuzlukla mücadele konusundaki önem ve potansiyelini kavramakta zorluk çektiği gözlemlenmektedir. Avrupa fonları dâhil olmak üzere uluslararası finansmana olan aşırı bağımlılık ve GDA'da sivil toplumu canlandıracak ulusal politikaların bulunmuyor olması yerel ölçekte önemli işler yapabilecek bu kurumların başarılarına gölge düşürmektedir.

Her ne kadar SELDI bölgesindeki STK'lar uluslararası düzeyde bir kamu-özel sektör ortaklığı inşa etmeyi başarmış olsa da, bu girişimler ulusal kamu kurumları ile etkili bir ortaklığa dönüştürülemedi. Başarılı ortaklıklar kurmak, devlet kurumları ile hem bütünleyici hem de sorgulayıcı birtakım ilişkileri hayata geçirmek ile gerçekleştirilebilir. Örneğin, işbirliği ve gözlemele işlevlerinin bir arada yürütülebilmesi, STK'ların yolsuzluk ve yolsuzluk ile mücadele politikalarının denetlenmesindeki profesyonelliğinin artması için izlenen yollardan biri olmuştur.

SELDI ülkelerindeki STK'ların iyi yönetim alanında ne derece etkili olacağı, büyük oranda kendi kurumsal yönetimlerinin de düzenli olmasına bağlıdır. STK'ların belli çıkarlara, yolsuzluğa karışmış kamu görevlileri ya da siyasetçilerin amaçlarına alet edilmesi riski, bölgedeki kar amacı gütmeyen sektörün bazı yönlerden istismara açık olmasından ileri gelmektedir:

- Şeffaflığı sağlayacak zorunlu prosedürlerin eksikliği;
- Finansal düzenlemelere uygunluğun etkili bir biçimde kontrol edilmemesi;
- Hesap denetimi kültürünün oturmamış olması;
- Öz denetim ve koordinasyon girişimlerinin düşük seviyede olması.

Sivil toplumun suiistimal edilmesi ile mücadele, Güneydoğu Avrupa'da yolsuzlukla mücadele gündeminin en üst sırasında ele alınmalıdır.

Uluslararası İşbirliği

Uluslararası kurumlar ve işbirliği yapılan yabancı ülkeler, Güneydoğu Avrupa'da yolsuzlukla mücadele alanında atılan adımlarda önemli bir rol oynamışlardır. Ulusal siyasetteki aşırı taraftarlık göz önüne alın-

dığında, uluslararası ilişkilerin ve taahhütlerin yerel siyasetçilerin normalde gündemlerine almayacakları reformları gerçekleştirmeyi mümkün kıldığı görülmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporları, AB finansmanı ve eşleştirme (twinning) projeleri çoğu GDA ülkesinin yolsuzlukla mücadele gündemini etkileyen uluslararası faktörlerdir. Yolsuzlukla mücadele meselesi Avrupa Komisyonu ilerleme raporlarının en temel maddelerinden biri olduğu halde, bu raporlar yerelde farklı şekillerde algılanmıştır. AB'ye katılım beklentisi yüksek olan ülkeler raporların bulgularına daha büyük bir dikkatle yaklaşırken, örneğin Türkiye'de raporlar genellikle daha az dikkat çekmiştir.

Uluslararası ilişkiler, bir yandan da gerçekçilikten uzak, yüzeysel ve geçici tedbirlere yol açacak kestirme çözümlere dair beklentilerin oluşmasına sebep olmuştur. Koşulluluk kuralları ve sunulan teşvikler öncelikle yürütme organı kurumlarını etkilerken; yargı, parlamento ve diğer ilgili kamu ile özel sektör kuruluşları süreçlere yeterince dâhil edilmemiştir. Uluslararası bağlılığın sürdürülebilirliği; sivil toplum, medya, meslek kuruluşları, sendikalar vb. pek çok yerel paydaş kurumu süreçlere dâhil etmek ile desteklenmiştir. Yerel muhatapların ve uluslararası ortakların genişletilmesi, ana akım siyasetten soyutlanmış reformist siyasetçilerin, siyasi grupların ve çeşitli sivil toplum aktörlerinin de güçlenmesine yol açmıştır. Bu bağlantıların güçlendirilerek devam ettirilmesi, AB'nin bölgedeki gücünü sağlamlaştırması açısından oldukça önemlidir. Bu açıdan bakıldığında, sadece hükümetler ile Brüksel arasında kurulan bağlantılar yeterli olmayacaktır. Reformist siyasetçilerin ve uluslararası ortaklarla angajmanı sivil toplumun katılımı ve katkısı ile desteklenmeli ve üçlü bir işbirliği hayata geçirilmelidir.

KİLİT ÖNERİLER

Güneydoğu Avrupa'daki bölgesel yolsuzluk sorununun çözümünde hem yerel hem de uluslararası organların çabasına olan ihtiyaç SELDI ülkelerinin 2001'den beri yolsuzlukla mücadele alanındaki deneyimleri ile görülmektedir. Bu rapor, yolsuzluğu aşma konusunda daha çok yol kaydetmek için neler yapılabileceğine dair önerilerde bulunmaktadır. Bu öneriler arasından bölgedeki ve Avrupa'da özellikle üç alana öncelik verilmesi, orta vadede başarı sağlanması bakımından önemlidir:

Yolsuzluğa bulaşmış üst düzey siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin seri ve etkili bir şekilde yargılanması yolsuzluğa tolerans gösterilmeyeceğine dair güçlü ve net bir mesaj vermenin tek yoludur. Adı yolsuzluğa ve dolandırıcılığa karışmış politikacıların yargılandığını görmek Hırvatistan ve Slovakya'da yolsuzlukla mücadele alanında verimli sonuçlar vermiştir. Bu yönde başarı elde edilebilmesi için Avrupa Birliği üye ülkeleri başta olmak üzere uluslararası desteğe ihtiyaç vardır.

Bağımsız bir yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadele gözlem mekanizmasının hem bölgesel hem de ulusal düzeyde oluşturulması bu konuda güçlü bir veri tabanının sağlanmasına ve dolayısıyla analiz kapasitesinin artmasına yarayacaktır. Böylece, yolsuzlukla ilgili doğru teşhislerin konulması ve yolsuzlukla mücadele alanında politika değerlendirmesinin yapılması bir çatı altında birleştirilebilir. Bu mekanizma devlet desteği ve başışı almamalı ve tamamıyla bölgesel ve ulusal sivil toplum örgütleri ve ağlar tarafından yönetilmelidir. Aynı zamanda idari veri oluşturmak için bir araç olarak da kullanılabilir bu mekanizmadaki veri tabanı tamamen halka açık olmalıdır. Kamu hizmeti imtiyazlarının, devlet ihalelerinin, devlet yardımlarının, bütçe transferlerinin, çıkar çatışmasıyla ilgili yasa tasarılarının ve yıllık performans raporlarının vb. veri tabanında halka açık bir şekilde bulunması daha kapsamlı analizlerin ve gözlem olanaklarının ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Enerji sektörü gibi yüksek yolsuzluk ve devlet suiistimali riski taşıyan kritik sektörler öncelikle ele alınmalıdır. Öncelik verilmesi gereken diğer tedbirler:

- Kamu ihalelerinde rekabeti artırmak;
- Devlete ait yatırımlarda kurumsal yönetimi geliştirmek;
- Büyük çaplı yatırım projelerin idaresini şeffaflaştırmak;
- Enerji sektörü düzenleyici kurumlarının hesap verilebilirlik ve bağımsızlığını arttırmaktır.

Başta Avrupa Komisyonu olmak üzere bütün uluslararası ortaklar bölgedeki sivil toplum örgütleriyle doğrudan iletişim içinde olmalıdır. Bu birkaç nedenden dolayı esastır: a) uluslararası destek sonucu meydana gelen reformların sürdürülebilirliği için halkın çoğunluğu tarafından kabul görmesini sağlamak açısından sivil toplum örgütleri büyük önem taşır; b) sivil toplum örgütlerinin dâhil olması devlet birimlerinin hesap verilebilirliğini garantilediği gibi uluslararası organizasyonların öncelik veremediği seçim bölgelerinin

de hesap verilebilirliğini artırır; c) uluslararası destek ve yardımlar sivil toplum örgütlerinin gözlem, analitik çözümler ve savunuculuk yetilerini kullanarak daha etkili bir şekilde yardım sağlayabilir; d) uluslararası destek kuruluşlarının sivil toplum örgütleriyle direkt kontak halinde olması, sivil toplumun yolsuz ve reform edilmemiş kamu idaresinin kayırmacı networkleri etkisi altına girmelerini önler.

ÖZEL ÖNERİLER

Siyasa ve Yasal Çerçeve

- Tedbirler ve yasal düzenlemeleri öne çıkarmaktan ziyade, ulusal yolsuzlukla mücadelede ölçülebilir hedefler ve dönüm noktaları belirlenmelidir. Bu husus, belirli hedefler seçerek bunlara uygun müdahale metodları seçmeyi gerektirir. Bu hedefler olabildiğince niceliksel olarak ölçülebilmelidir.
- Bütüne yönelik tedbirler yerine belirli sektörler öncelik verilerek, yolsuzluk çeşitleri, müdahale yöntemleri ve çeşitli yaklaşımlar birbirinden ayrıştırılmalıdır. Yolsuzluk kapsamı geniş bir kavram olup aynı yaklaşımla ele alınması mümkün olmayan çeşitli dolandırıcılık ve sahtekârlık eylemlerini kapsar.
- Politikalar bilgiye dayalı olmalıdır. Ulusal yolsuzlukla mücadele stratejileri çerçevesinde yolsuzlukla ilgili verilere ulaşılmaya çalışılmışsa da hiçbir SELDI ülkesinin yolsuzlukla mücadele politikalarını ölçüp değerlendirebilecek sürdürülebilir bir mekanizması yoktur. Sürdürülebilir bir mekanizma en azında: a) yolsuzlukla mücadele alanındaki (soruşturmalar, davalar, idari tedbirler) çalışmaların güvenilir ve düzenli istatistik verileri; b) çeşitli kamu alanlarında yolsuzluğun yayılışının ve çeşitlerinin düzenli gözlem ve analizini gerektirir. Bu gözetim mekanizmaları devletten bağımsız olmalı ve sivil toplum örgütlerini kapsamalıdır. Bunun yanı sıra, SELDI'nin YDS'si gibi idari amaçlar gütmeyen yolsuzluk gözlem sistemlerinden de yararlanılmalıdır.

Yolsuzlukla Mücadele Kurumları ve Yasaların Uygulanması

- Yolsuzlukla mücadele alanındaki yasal uygulamalar için geri bildirim mekanizmaları oluşturulmalıdır. Bu mekanizmalar Trento Üniversitesi ve Demokrasi Çalışmaları Merkezi'nin geliştirdiği *Yolsuzlukla Mücadele Entegre Uygulamaları İzleme Araçları (Integrated Anticorruption Enforcement Monitoring Toolkit)*

gibi son yıllarda erişimi daha kolay yenilikçi araçlar düzeyinde olmalıdır. Bu mekanizmalar siyasa yapıcılarının bir devlet dairesinde yolsuzluk riskini daha kolay değerlendirebilmesini sağlamanın yanında bu devlet dairesine tekabül eden yolsuzlukla mücadele alanındaki yasal düzenlemelerin de ne kadar etkili olduğu ölçülebilir. Böylece en çok etki gösteren çözümlerin neler olduğu belirlenir.

- Bu konuyla ilgilenen devlet birimlerinin kurumsal kapasiteleri – ulusal denetim kurumları, yolsuzlukla mücadele ve gözetim birimleri vb. – personeli, olanakları ve bütçeleri yüksek seviyelerde tutulmalıdır. Alternatif olarak ise, daha sınırlı yıllık ve yarı-yıllık programlar hazırlayarak, öncelikli müdahale alanları kapsamında çalışabilirler.
- Ulusal denetim kurumları, baskı gücünü arttırmalı özellikle daha yüklü yaptırımlar uygulayabilme yetisine sahip olmalıdır. Hem milletvekillerinin hem de denetlenen kurumların bu birimin hazırladığı raporları okumaları zorunlu hale getirilmelidir. Ulusal yetkililer tarafından idare edilen Avrupa Birliği hibelerinin kullanılmasını ve yönetimini de bu resmi denetim kurumları denetlemelidir. Performans denetleme işlevi henüz daha gelişmemiş olduğundan, bu alandaki kapasiteleri geliştirilmelidir.
- Kamu görevlilerinin işe alımlarında siyasi görüşlerinin ve bağlantılarının etkisini ortadan kaldırmak için yeni tedbirler alınmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele çalışmalarında devletin birimleri arasında eşit görev dağılımı yapılmalıdır. Yasal suçlamaların çeşitliliğinin genişlemesi yolsuzlukla mücadele alanında bütün kamu organlarının kapasitelerinin de geliştirmesi ile dengelenmelidir. Sorumluluğu polis veya yargıya atmak yerine kamu kuruluşlarına kendi birimlerindeki yolsuzlukla başa çıkmaları için idari yetki verilmelidir. Kamu idari organları genel anlamda, yönetsel kapasitelerinin yettiği kadar, yolsuzluk davası ile uğraşarak ceza adalet sisteminin bekçileri olarak görev almalıdır. Bu da en azından etkili çalışan bir şikâyet yönetimi mekanizmasını gerektirmektedir.
- Yolsuzluk olaylarında kanuni olmayan yollardan edilen malların geri iadesi yolsuzlukla mücadele ajandasının bir parçası olarak geliştirilmeli ve genişletilmelidir. Yolsuzluğa bulaşmış kamu idari birimlerinin durumunda sanığın haklarını ve kamu yararları ve çıkarlarını dengelemeye özen gösterilmelidir. Mal ve mülke haciz gelmesini şart koşan cezai hükümler caydırıcılık özelliği taşımasına rağmen Güneydoğu Avrupa ülkeleri tarafından kanunlaştırılmamıştır.
- Kendi kendini yöneten yargı birimlerinin çoğunluğunun yargı mensupları arasından seçilmediği ül-

kelerde oy kullanma gücünü artıracak reformların hayata geçirilmesi gerekir. Diğer ülkelerde ise, "bir yargıç/hakim-bir oy" prensibi uygulanmalıdır.

- Yargı kotası seçimlerinde olabilecek en yüksek temsiliyet sağlanmalı, asliye mahkeme hâkimlerin dâhil edilmesine özen gösterilmelidir. Dikkatli incelemelerle, mahkeme başkanının mevkii ile kendi kendini yöneten yargı birimlerine üyeliğinin uyuşup uyuşmadığı kontrol edilmelidir.
- Adli kovuşturma ve mahkemelerin aynı organa bağlı olduğu ülkelerde, bu kurum iki alt birime ayrılmalıdır: hâkimler ve savcılar. Savcılar ve hâkimler, sırasıyla, bu alt kurumlara seçilmelidirler.
- Başta disiplin yönetmenliği kararları alanında olmak üzere, devlet bakanlarının (tipik olarak adalet bakanının) özerk yargı kurumlarındaki rolleri tamamıyla kaldırılmalı veya minimuma indirilmelidir.
- Mal varlığı beyanlarının soruşturulduğu mekanizmalarda yargıçlara öncelik verilmelidir.
- Adli soruşturmalarda müfettişlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanarak soruşturmaları rahatça yürütmeleri için uygun ortam yaratılmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele uygulamaları için yargıçlardan da destek alarak geribildirim mekanizmaları oluşturulmalıdır. Bu mekanizmalar SELDI ülke-lerinde ya kısıtlıdır ya da hiç yoktur. Bu boşluk yolsuzluğun baskı yönünü sabote etmekte ve yolsuzluk ithamlarının işlevselliğini kısıtlamaktadır. Hala yazım ve geliştirilme aşamasında olsa da örnek alınabilecek en iyi uygulama yerel bir sivil toplum örgütü tarafından hazırlana Kosova'nın Yolsuzlukla Mücadele İstatistikleri Platformu'dur. Böyle bir mekanizma idari, disiplin, yargısal, hukuksal soruşturmalar ve yolsuzluk suçlarının cezaları hakkında düzenli ve güncel bilgilere sahip olmalıdır.

Yolsuzluk ve Ekonomi

- Yolsuzluk riski taşıyan devlet yardım politikaları yıllık olarak denetlenmeli ve bu risk minimum seviyeye indirilmelidir. Bunun için, Avrupa Birliği'nin devlet yardımı alanındaki sıkı politika uygulamaları benimsenmeli ve bağımsız ulusal devlet yardımı düzenleyici kurumlarının kapasitesi artırılarak, bu kurumlara yaptırım gücü verilmelidir.
- Anti-tekel yasal uygulamalar geliştirilmeli ve rekabet ortamı sağlanmalıdır. Tekelciliğin baskın olduğu ve ruhsatlanma alanında sıkça kısıtlamalarla karşılaşılan sektörlerle yoğunlaşarak ve özel uygulamalar getirilerek büyük şirketler ile siyaset arasındaki muhtemel danışıklı işin önüne geçilmelidir.
- Henüz yapmamış olan ülkelerde, finansal riskleri azaltmak ve kamu maliyesi yönetimine olan güveni

sağlamak amacıyla, başta kamu şirketlerinde olmak üzere tüm kamu malvarlığında varlık ve borçların yönetimi için kurumsal mekanizmalar kurulmalıdır. Devletin teşekkülleri sıkı kurumsal yönetim ve raporlama şartlarını yerine getirmeli (ör. OECD kuralları) ve sermaye piyasalarına açık şirketler ile bir tutulmalıdırlar. Bu kurumlar internet sitelerinde üç ayda bir değerlendirme raporları yayımlamalıdırlar.

- İşveren resmi yetkililerin kamu alımları ile ilgili raporlamaları ihmal etmeleri, sürekliliği sağlayamamaları, yolsuzlukla mücadele düzenlemelerini uygulamamaları ve yanlış veya eksik veri sunmaları durumunda yaptırımlar uygulanmalıdır.
- Özel sektör kamu ortaklıklarının yönetimi ve kontrolü için yasal ve kurumsal bir çerçeve tanımlanmalıdır.
- Geniş kapsamlı kamu alımı yapan kurumların (devlet teşekkülleri ve gaz, su, elektrik şirketlerinin) tedarik işlemlerinin verimlilik şartlarını karşılaması ve usulsüzlükler yaşanmaması amacıyla denetimler güçlendirilmelidir.
- Kamu alımlarını sadece belli bir kanala mahkum kılan düzenlemeler gözden geçirilmeli, rekabet ortamı sağlanmalıdır. Aranabilir veri tabanı formatında kontratlar, ihaleler, ilanlar, ön-ilanlar, belgeler ve raporlar internette erişime açılmalıdır.
- Avrupa Birliği aday ülkeleri, AB'den alınan hibeler ve mali yardımların uygulamasında merkezî olmayan bir yürütme sistemine sahip olmalıdır. Bu sistem alınan hibelerin ve mali yardımların dağıtımını ve görev dağılımı uygun bir hukuki ve idari sistem tabanına oturtulmalıdır. Gözetmenler bağımsız ve merkezi bir uygulama biriminde faaliyet göstermelidirler.
- Kamu alımlarının değerlendirilmesinde kalite anlayışı yürürlüğe sokulmalıdır.

Sivil Toplum

- Sivil toplum örgütlerinin kapasitesini artırarak yolsuzluk denetleme ve devlet dairelerindeki yolsuzlukla mücadele operasyonları hakkında ilk elden bilgi toplama ve raporlama kabiliyetleri geliştirilmelidir. Bunun yanı sıra, yolsuzluğun yayılması ile ilgili araştırmalar yaparak bunun hakkında önlemler alabilme, kurumsal değerlendirme ve rapor hazırlama kapasitelerinin artırılması önem taşımaktadır.
- Çıkar çatışmalarını kapsayan yasal düzenlemeler başta devletin idari programları, Avrupa Birliği ve devlet bütçesinden yardım alan kar amacı gütmeyen kurumları da kapsamalıdır.
- Hem yerel hem ulusal devlet dairelerinin sivil top-

lum örgütlerine sağladıkları kamu fonları ile ilgili kural ve uygulamalar şeffaf ve açık bir hale getirilmelidir. Sadece kamu menfaatleri için hizmet veren STK'ların kamu fonu almasına izin verilmeli ve bu kuruluşlar daha sıkı raporlama ve bilgi verme şartlarına tabi tutulmalıdır.

- Avrupa Birliği ve diğer bağışçı kurumlar bağışlarının daha büyük bir kısmını sivil toplum ve kamu kuruluşları arasında işbirliği kurmayı hedefleyen iyi yönetim programları projelerine yönlendirmelidir. Bu programların sivil toplum kuruluşlarının çeşitli çıkar grupları tarafından suiistimal edilmesini önleyecek koşulları olmalıdır. Bu programların etki gücünün yüksek olabilmesi için uzun-dönem (10 sene ve üstü) ve sürdürülebilir olmaları gerektiği özellikle belirtilmelidir.
- Sivil toplum örgütlerinin şeffaflık ve hesap verebilirliği daha çok benimsemeleri gerekmektedir. Bu, düzenli bir şekilde hesaplarının incelenmesi, mali durum tablolarının açıklanması, şeffaf kurumsal yönetim prosedürleri ve kişisel çıkarların önlenmesi için alınan tedbirler ile sağlanmalıdır.
- Avrupa Birliği üyesi olmayan Güneydoğu Avrupa ülkeleri AB Yolsuzlukla Mücadele Raporu'nda sunulan bilgi ve uzmanlıktan yararlanmalıdır. Bu rapor, ülkelere yolsuzluğun yaygınlığının değerlendirilmesi ve yolsuzlukla mücadele politikalarının şekillendirilmesi açısından yol gösterici olacaktır.

Uluslararası İşbirliği

- Yabancı destek programları, uluslararası ve bağımsız yerel değerlendirmeleri daha iyi yansıtacak şekilde düzenlenmelidir. Bunu gerçekleştirmek için, destek programları daha duyarlı ve esnek olmalı, dizayn ve sonuçlar arasında geçen süreler kısaltılmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele alanında ulusal hükümetlere sunulan uluslararası destek programları sivil toplumun daha güçlü bir rol oynamasını öngörmelidir. STK'ların uygulama ortağı olarak süreçlere katılması, gözlemci ve kaynak sağlayan kurumlar olarak bu süreçlerde yer alması, özellikle destek programlarının etkisini değerlendirmek adına önemlidir.
- Desteklerin etkisi, etki değerlendirme metodlarından faydalanılarak periyodik olarak değerlendirilmelidir. Kalite ölçümlerinin sağlanmasının yanı sıra – özellikle kamu finansmanının kullanıldığı durumlarda – başarılı olan programların devamı sağlanacak; başarısız olan programlar ise sonlandırılacaktır. Bu değerlendirmenin bağımsız olması ve sivil toplum kuruluşlarının deneyimlerinden faydalanması mecburidir.

- Destekler, ortak sorunlar ile ilgili ülkeler arası programları teşvik etmelidir (mesela sınırlar arası suçlar). Bulgaristan'ın kamu ve özel sektör işbirliği ile hazırladığı organize suç ve yolsuzluk arasındaki bağları inceleyen analizinden bölgedeki tüm ülkeler faydalanmalıdır.
- Avrupa Komisyonu'nun düzenli raporlarının bulgularının yerel politika yapımı ile daha iç içe geçmesi amacı için raporların hazırlık aşaması dahil yerel sivil toplum ve iş dünyasından daha çok yararlanılmalıdır.

