

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 podmićivanja 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.

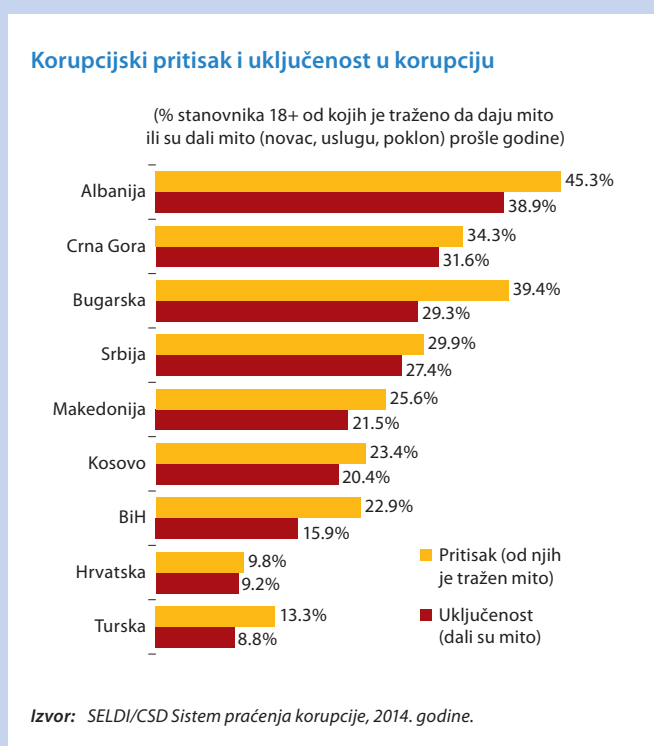
Raširenost korupcije u Jugoistočnoj Evropi

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.

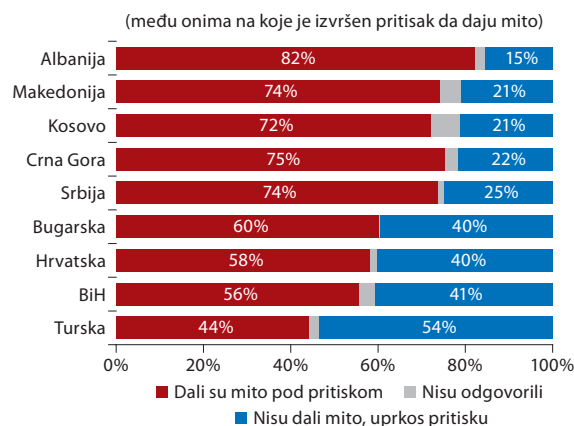
Značajne razlike između zemalja sa zajedničkom historijom pokazuju da različiti putevi društvenog, ekonomskog i institucionalnog razvoja daju različite rezultate. Uglavnom, osim Bugarske, promjene u odnosu na prethodne cikluse SELDI-jevog dijagnosticiranja Sistemom praćenja korupcije (2001. i 2002. godine) 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

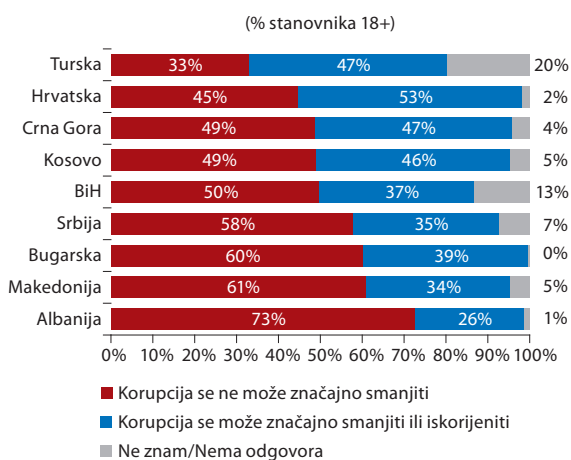
Uglavnom, SELDI zemlje su usvojile bolji dio međunarodnih standarda za borbu protiv korupcije – a što je još važnije i logiku i pristup – u svom državnom zakonodavstvu. Međutim, kvalitet zakona i dalje ostaje problem. Česte i nedosljedne izmjene zakona su dovele do proceduralne i zakonske kompleksnosti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