

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 prioriteta 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

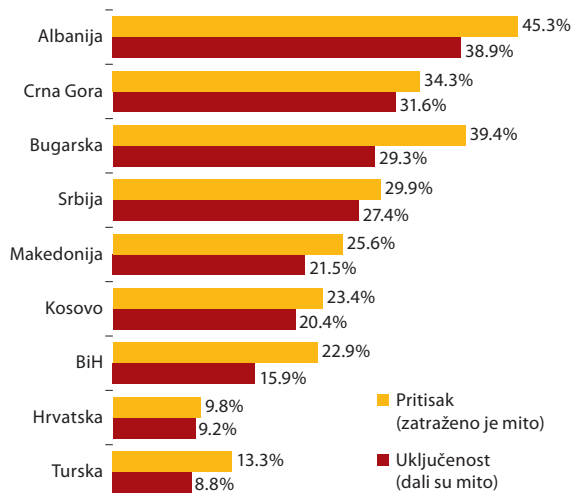
² Pokazatelji iskustva s korupcijom, koji se koriste u istraživanjima Eurobarometra, malo su drugačijeg sadržaja jer se odnose na izravno iskustvo i slučajeve u kojima su ispitanici svjedočili slučajevima podmićivanja. Detalje potražite u (TNS Opinion & Social, February 2014).

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 prošlošću 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

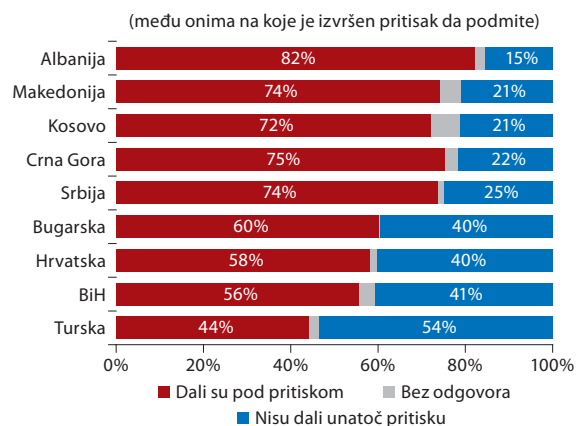
(% stanovništva starijeg od 18 godina od kojeg je zatraženo da daju i koji je dao mito (novac, uslugu, dar) u protekloj godini)



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

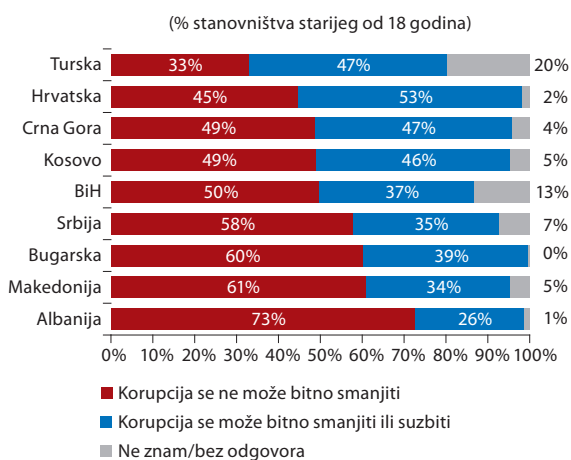
Sve u svemu, zemlje mreže SELDI prihvatile su veći dio međunarodnih antikorupcijskih standarda u svoja nacionalna zakonodavstva – još važnije, prihvatile su njihovu logiku i pristup. Međutim, zakonska kvaliteta ostaje problematična. Česte i nedosljedne izmjene zakona rezultirale su proceduralnom i zakonskom 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 nesrazmjer 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 „kontrola“ 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 preusmjerenje 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 izabраниh 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 prijevare 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 potaknute 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.