

# moć iz senke



Procena korupcije i skrivene  
u ekonomije Jugoistočnoj Evropi



# **MOĆ IZ SENKE**

**PROCENA KORUPCIJE  
I SKRIVENE EKONOMIJE  
U JUGOISTOČNOJ EVROPI**

**2016**

Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope (SELDI) je najveća autohtona inicijativa organizacija civilnog društva za borbu protiv korupcije i dobro upravljanje iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Kosova\*, Makedonije, Crne Gore, Srbije i Turske. SELDI trenutno uključuje i partnere iz Rumunije i Moldavije. SELDI doprinosi dinamičnom civilnom društvu u regionu, sposobnom za učešće u javnoj raspravi i uticanje na politiku i proces donošenja odluka u oblasti borbe protiv korupcije i dobrog upravljanja. Inicijativa je uspostavlja koaliciju za razvoj i usvajanje regionalne strategije i akcionog plana organizacija civilnog društva i vrši nadzor dobrog upravljanja. SELDI podiže svest javnosti i zalaže se za reformističke politike kroz regionalne političke forume za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije.

Ovaj izveštaj daje prikaz civilnog društva o stanju korupcije i skrivene ekonomije u jugoistočnoj Evropi. On je pripremljen od strane SELDI Sekretarijata (Centar za proučavanje demokratije-CSD), nakon opsežnih konsultacija sa partnerima iz SELDI mreže. Izveštaj odražava nalaze sistema za praćenje korupcije (CMS) 2016 i ankete o Skrivenoj ekonomiji iz 2016. godine koja je sprovedena u zemljama partnera SELDI mreže. Dr Aleksandar Stojanov i Dr. Alekander Gerganov iz Vitosha Research iz Bugarske, i dr Todor Ialamov sa Univerziteta u Sofiji obezbedili su metodološke smernice o primeni CMS na korupciju i sakrivnu ekonomiju, respektivno. Ovaj izveštaj se zasniva na dve regionalne studije koje je pripremio SELDI: *Upravljanje energetikom i rizici zarobljene države u jugoistočnoj Evropi i Skrivena ekonomija i dobro upravljanje u jugoistočnoj Evropi*. CSD priznaje usvajanje komentara koje su pružili učesnici tokom SELDI radionice: Jačanje otpornosti na korupciju i zarobljenost države u jugoistočnoj Evropi, koja je održana 14. juna 2016 u Briselu.

#### **Članovi SELDI koji su doprineli nastanku ove publikacije:**

Center for the Study of Democracy (CSD), Bugarska, SELDI sekretarijat  
Romanian Academic Society (SAR), Rumunija  
Partnership for Social Development (PSD), Hrvatska  
Albanian Center for Economic Research (ACER), Albanija  
House of Europe (HoE), Albanija  
Center for Investigative Reporting (CIN), Bosna i Hercegovina  
Instituti Riinvest, Kosovo\*  
„Syri i Vizionit“, Kosovo\*  
Macedonian Center for International Cooperation (MCIC), Makedonija  
Institute for Democracy ‘Societas Civilis’ Skopje (IDSCS), Makedonija  
Ohrid Institute for Economic Strategies and International Affairs, Makedonija  
Center for Democratic Transition (CDT), Crna Gora  
Institute Alternative, Crna Gora  
Center for Liberal-Democratic Studies (CLDS), Srbija  
Forum of Civic Action FORCA Pozega, Srbija  
Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV), Turska  
Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV), Turska

**Urednici:** Dr. Ognian Shentov, Ruslan Stefanov, Boyko Todorov



*Ova publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Evropske unije i Centralne Evropske inicijative (CEI). Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost SELDI inicijative i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije i CEI.*

2016, Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI)

© ⓘ ⓘ ⓘ Creative Commons License

Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

**ISBN: 978-954-477-293-2**

Center for the Study of Democracy

5 Alexander Zhendov Str., 1113 Sofia

tel.: (+359 2) 971 3000, fax: (+359 2) 971 2233

csd@online.bg, www.csd.bg



<b>Rezime</b> .....	7
<b>Predgovor</b> .....	11
<b>1. Stanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi</b> .....	13
1.1. Priroda korupcije u Jugoistočnoj Evropi.....	13
1.2. Značajna skorija dešavanja .....	14
1.3. Rasprostranjenost i dinamika korupcije 2001 – 2016.....	15
1.3.1. Celokupni nivoi .....	16
1.3.2. Iskustvo sa korupcijom .....	17
1.3.3. Stavovi prema korupciji .....	19
1.3.4. Procena javnosti o rasprostranjenosti korupcije .....	20
<b>2. Rast u senci: stanje skrivnene ekonomije u Jugoistočnoj Evropi u 2016</b> .....	23
2.1. Poslovno okruženje.....	24
2.2. Skrivena zaposlenost .....	26
2.3. Plaćanje i utaja poreza .....	29
<b>3. Nestanci električne energije: energetska upravljanje i zarobljenost države u Jugoistočnoj Evropi</b> .....	33
3.1. Korporativno upravljanje javnim energetska preduzećima.....	33
3.2. Koruptivni rizici javnih nabavki u energetska sektoru.....	34
3.3. Organičenja konkurencije.....	35
3.4. Liberalizacija energetska tržišta .....	37
<b>4. Reformska agenda:preporuke za politike</b> .....	41
4.1. Pобољшanje kreiranja politika zasnovano na dokazima u kritičnim sektorima.....	42
4.2. Suočavanje sa skrivenom ekonomijom .....	44



## LISTA SLIKA

Slika 1.	Rangiranje glavnih razloga zabrinutosti, regionalni prosek u Jugoistočnoj Evropi, 2016 .....	14
Slika 2.	Koruptivni pritisak opada, ali sporo .....	16
Slika 3.	Promene u koruptivnom pritisku po zemljama .....	17
Slika 4.	Sveukupne promene u nivoima korupcije (2016 u odnosu na 2014) .....	17
Slika 5.	Koruptivni pritisak u odnosu na umešanost u korupciju, 2016 (%) .....	18
Slika 6.	Bilans integriteta: odnos otpornosti prema zahtevima, 2016 .....	18
Slika 7.	Koruptivna sredstva, 2016 .....	18
Slika 8.	Nivoi tolerancije po zemljama, 2016.....	19
Slika 9.	Podložnost korupciji po zemljama, 2016 .....	19
Slika 10.	Stope prepoznavanja uobičajenih koruptivnih praksi, 2016.....	20
Slika 11.	Procena verovatnoće koruptivnog pritiska, 2016.....	21
Slika 12.	Procene javnosti o mogućnosti sprovođenja antikoruptivnih politika, 2016 .....	21
Slika 13.	Zacarani krug korupcije i skrivene ekonomije.....	23
Slika 14.	Arhitektura skrivene ekonomije.....	24
Slika 15.	Zaposleni u sivoj ekonomiji u Jugoistočnoj ekonomiji, 2016 (procenat zaposlenih na glavnom plaćenom poslu) .....	26
Slika 16.	Udeo različitih vrsta skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi .....	27
Slika 17.	Društvena ukorenjenost skrivene zaposlenosti .....	28
Slika 18.	Premija u formalnoj ekonomiji u odnosu na skrivenu ekonomiju, 2016.....	28
Slika 19.	Koruptivni pritisak koji su doživele osobe u različitim situacijama zaposlenosti, 2016 .....	29
Slika 20.	Procene poreskog jaza u Jugoistočnoj Evropi, 2013 .....	29
Slika 21.	Procene javnosti o stopi korupcije među poreskim službenicima u Jugoistočnoj Evropi, 2016 .....	30
Slika 22.	Očekivani rezultati liberalizacije proizvodnje električne energije i Inaca snabdevanja (regulisano = veći koruptivni pritisak, neregulisano = manji koruptivni pritisak).....	39

## LISTA TABELA

Tabela 1.	Procena korumpiranosti javnih službenika i ostalih zanimanja, 2016.....	22
Tabela 2.	Procena sive ekonomije (udeo BDP).....	24
Tabela 3.	Pozicija zemalja Jugoistočne Evrope na glavnim rang listama u vezi sa ekonomskim okruženjem .....	25
Tabela 4.	Poreska istraživanja u Turskoj .....	30
Tabela 5.	Nedoslednosti u izveštavanju o budžetu javnih nabavki crnogorskog javnog energetskeg preduzeća EPCG u 2012 .....	35
Tabela 6.	ELEM-ovi ugovori o nabavkama (2009 – 2014).....	36
Tabela 7.	Stanje sprovođenja Trećeg energetskeg paketa.....	38

## LISTA OKVIRA

Okvir 1.	Osporavanje odluka o nabavkama u albanskom javnom energetskeg preduzeću .....	37
Okvir 2.	Praćenje sprovođenja antikoruptivnih politika .....	43

## AKRONIMI

BiH	Bosna i Hercegovina
CMS	Sistem za praćenje(monitring) korupcije
OCD	Organizacije civilnog društva
CSD	Center for the Study of Democracy
ELEM	Makedonska elektrana AD
EPCG	Elektroprivreda Crne Gore
EURALIUS	Evropska misija pomoći Albanskom pravosudnom sistemu
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OPDAT	Kancelarije za međunarodnu pomoć, usavršavanje i profesionalnu obuku u pravosuđu (OPDAT) Ministarstva pravde SAD
JIE	Jugoistična Evropa
SELDI	Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope



Ovaj izveštaj, koji je pripremila mreža Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope (SELDI) – najveća autohtona inicijativa u oblasti dobrog upravljanja u Jugoistočnoj Evropi – predstavlja značajan doprinos regionalnom pristupu u borbi protiv korupcije. Izveštaj pruža civilnom društvu uvid u stanje korupcije i proizilazi iz sveobuhvatne procene SELDI mreže različitih aspekata zakonskih i institucionalnih sredina u pogledu antikorupcije u devet zemalja Jugoistočne Evrope za 2014. godinu. U 2016. godini, SELDI mreža je nastavila sa ovim procenama **ažuriranjem monitoringa korupcije** i fokusirajući se posebno na **zarobljenost države u energetsom sektoru i vezu korupcije i sive (skriveno) ekonomije**.

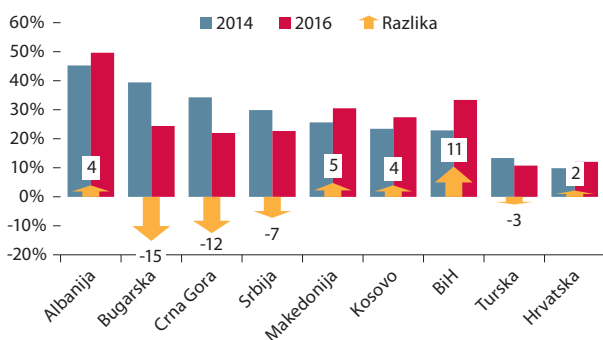
U izveštaju se naglašava potreba za širim političkim delovanjem ka reformama, koje je čini se blokirano ili ograničeno u celokupnom regionu. Unutrašnji pritisak za takvim delovanjem ugušen je ekonomskim nužnostima i/ili etničkim podelama, kao i okoštavanjem političkih i ekonomskih struktura. Spoljni pritisak, koji uglavnom vrši Evropska unija, smatra se nedovoljnim u odnosu na veličinu problema tokom poslednjih nekoliko godina zbog niza unutrašnjih i spoljnih kriza.

## Rasprostranjenost i dinamika korupcije u periodu od 2001 – 2016. godine

Ni u jednoj od zemalja u regionu nije došlo do jasnog dugotrajnog napretka antikoruptivne politike iako su se napore da se obezbede tehnička rešenja i unapredi funkcionisanje institucija za sprovođenje zakona, uglavnom uz podršku EU, nastavili, pa čak i intenzivirali u nekim slučajevima. To je dovelo do dodatnog blagog pada u nivou administrativne korupcije, ali po cieniu sve manje podrške javnosti za reforme i pada poverenja u nacionalne i evropske institucije.

SELDI *Sistem monitoringa korupcije* (CMS) – analitički alat za mjerenje korupcije – je identifikovao tri trenda u dinamici korupcije u regionu:

### Promene koruptivnog pritiska po zemljama za period od 2014 – 2016. godine\*



\* Udeograđana koji su prijavili da im je tražen mito od strane javnih službenika.

Izvor: SELDI Sistem monitoringa korupcije.

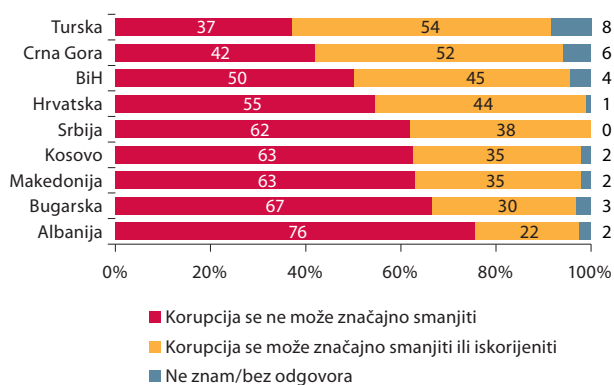
- Od početka 2000-ih, kada je SELDI započeo s monitoringom **ukupni nivoi korupcije** u zemljama Jugoistočne Evrope **su u padu**, a **javnost je postala zahtevnija u pogledu dobrog upravljanja**.
- Ipak, **napredak je bio spor i nestalan**, a korupcija i dalje predstavlja i glavnu preokupaciju za širu javnost i čestu pojavu u državnoj službi i vladi. Naime, u periodu od 2014 – 2016. godine **koruptivni pritisak** – primarni kvantitativni indikator nivoa korupcije u zemlji – se u nekim zemljama vratio na staro, ali ukupni napredak u regionu je bio zanemariv.
- Kombinacija uporno visoke stope „rentijerstva“ korumpiranih službenika i sve veća očekivanja u pogledu dobrog upravljanja najvećim delom u vezi sa težnjama u Jugoistočnoj Evropi da se pristupi EU **negativno je oblikovala očekivanja javnosti o**



**mogućem koruptivnom pritisku.** Više od polovine stanovništva zemalja članica SELDI mreže veruje da najverovatnije moraju da daju mito službeniku da bi završili posao. To pokazuje da je **vraćanje poverenja u institucije mnogo teže** od pukog smanjivanja nivoa administrativne korupcije.

Kao rezultat toga, **javno poverenje u realnost primene reakcija javnih politika na korupciju**, kao ključni saveznik uspešne antikoruptivne reforme, što odražava udeo stanovništva koji veruju u antikoruptivne napore svojih vlada, je **ostalo ispod praga od 50% u 2016. godini** u svim zemljama Jugoistočne Evrope, osim u Crnoj Gori i Turskoj. Time se dodatno pogoršava nespornost političara da se uključe u antikoruptivne politike i pokazuje potrebu za širokim društvenim pokretom u cilju održavanja fokusa na borbu protiv korupcije.

#### Javna procena realnosti primene antikoruptivnih politika, 2016. godina



Izvor: SELDI Sistem monitoringa korupcije, 2016. godina.

#### Stanje sive (skriveno) ekonomije u Jugoistočnoj Evropi u 2016. godini

S obzirom da je malo verovatno da će same antikoruptivne politike proizvesti široku društvenu podršku, osim ako nisu upakovane u ekonomsku reformu i jačanje prosperiteta, potrebno je **proširivanje rasprave o antikorupciji** od puke primjene zakona **ka obrazloženju koje je više ekonomski utemeljeno**, kao što je bavljenje vezom između korupcije i skrivene ekonomije. Prema anketi SELDI mreže o skrivenoj ekonomiji i drugim izvorima, skriveni sektor zauzima između jedne četvrtine i jedne trećine ekonomija Jugoistočne Evrope.

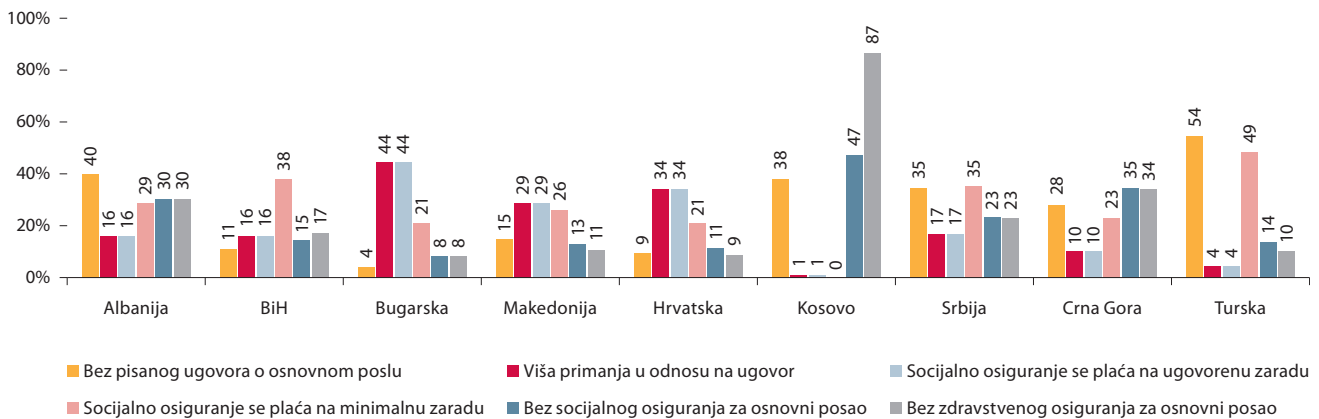
Kritični faktor u bavljenju pitanjem korupcije i skrivene ekonomije je **ukupno poslovno okruženje**. Dok većina zemalja Jugoistočne Evrope dobro stoje u pogledu nominalnih indikatora, kao što su visina poreskih stopa ili jednostavnost registracije poslovanja, veliko prisustvo dokaza o administrativnoj korupciji i zarobljenosti države omogućava **aktuelnim političkim i poslovnim mrežama** da efikasno kontrolišu pristup izradi vladinih zakona i politika, čineći tako poslovno okruženje ekskluzivnim i nepredvidivim. Značajan **poreski jaz** u Jugoistočnoj Evropi takođe otežava kako ekonomski razvoj tako i dobro upravljanje. Utaja poreza, koja je omogućena, između ostalog, i uzimanjem i davanjem mita i neefikasnošću poreskih organa, označava nedostatak poverenja u ekonomsku održivost zemlje i narušava kvalitet i veličinu javne službe. SELDI Sistem monitoringa korupcije konzistentno pokazuje da su

Konačni zaključak SELDI Sistema monitoringa korupcije za 2016. godinu je da **politike koje su usmerene na koruptivno ponašanje na administrativnom nivou i one koje teže vraćanju poverenja u vladu treba zajedno sprovesti**. Ako je ne dopunjava unapređena javna potražnja za integritetom vlasti i održivi napredak ekonomskog blagostanja, stroža implementacija kaznenih mera ne može imati održivo dejstvo. Sprovođenje zakona bi se verovatno smatralo nepotrebnom represijom onda kada bi bilo usmereno samo na niže nivoe vlasti ili političkim lovom na veštice kada bi povremeno bilo usmereno na više nivoe. S druge strane, intenziviranje mera podizanja svesti bi samo podstaklo cinizam i rezigniranost javnosti, ako ne bi bilo praćeno vidljivim naporima za obračun sa službenicima „rentijerima“ (en. rent-seeking) (visokog nivoa).

poreski i carinski službenici u svim zemljama Jugoistočne Evrope rangirani među profesije sa najvećim rizikom za umešanost u korupciju.

Kao rezultat toga **skriveno zapošljavanje i dalje je vrlo prisutno u Jugoistočnoj Evropi**, i stvara rizik od isključivanja velikog udela radne snage iz vladavine prava i stavljanje neformalno zaposlenih u ranjivi položaj u odnosu na službenike „rentijere“ i na nezakonite poslovne interese. Značajna društvena ukorenjenost skrivenog zapošljavanja u Jugoistočnoj Evropi, kao što pokazuje Anкета SELDI mreže o skrivenoj ekonomiji iz 2016. godine, isključuje velike delove radne snage iz zaštite državne regulacije i umanjuje podršku za vladavinu prava. To održava začarani krug skrivene ekonomije i korupcije.

**Udeli različitih vrsta skrivenog zapošljavanja u Jugoistočnoj Evropi**



Izvor: SELDI Anкета o skrivenoj ekonomiji, 2016. godina.

**Zarobljenost države u energetskom sektoru**

Ovaj izveštaj nadovezuje se na preporuku javne politike SELDI iz 2014. godine i detaljnije razmatra jedan od kritičnih sektora u pogledu rizika od korupcije – sektor energetike. Budući da vlade zemalja Jugoistočne Evrope poseduju, regulišu i/ili nadziru gotovo sve aspekte energetskog sektora, bilo koji oblik lošeg upravljanja u tom sektoru odjekuje širom ekonomije i društva. Neki od najkritičnijih nedostataka u upravljanju sektorom energetike u Jugoistočnoj Evropi, koji stvaraju korupciju su **loše upravljanje energetskih preduzeća u državnom vlasništvu, nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama i spor napredak u liberalizaciji i demonopolizaciji energetskog sektora.**

Monopolistička renta u energetskom sektoru u Jugoistočnoj Evropi se ne može održati na dugi rok bez koruptivne umešanosti političara jer su i ključna preduzeća i regulatori još uvijek pod kontrolom vlade. Dakle, države Jugoistočne Evrope treba da **liberalizuju trgovinu energijom i uslugama** kako bi se smanjio rizik od korupcije koja proizilazi iz sprege državnih ili privatnih monopola i vlade. Međutim, nakon usvajanja Trećeg energetskog paketa EU u Jugoistočnoj Evropi obično sledi sprovođenje zakona jer bi to zahtijevalo pregled cjelokupnog energetskog sistema, uključujući i ukorenjene mreže zarobljenosti države. To stvara rizik od još jednog slučaja sabotiranih reformi, koje građani vide kao **promenu fasade** bez ostvarivanja temeljnih benefita upravljanja.

## Ka reformskoj agendi

Težište antikoruptivnih napora u regionu treba da bude usmereno na **rešavanje problema političke korupcije na visokom nivou i zarobljenosti države**. Osim toga, antikoruptivni napori u regionu treba da budu fokusirani na nivo javne organizacije, kako bi ispratili kvalitet sprovođenja brojnih formalno usvojenih antikoruptivnih politika i planova i popunjavanje praznina u implementaciji i efikasnosti. Tri ključne oblasti treba da budu prioritet vladama u regionu, regionalnim inicijativama i evropskim institucijama kako bi mogli ostvariti napredak makar u srednjeročnom periodu:

- **Efikasno krivično gonjenje korumpiranih političara i visokih državnih službenika** je jedini način da se pošalje snažna i neposredna poruka da se korupcija neće tolerisati. Regionalni formati kao što su Regionalni savjet za saradnju (RCC) treba da preuzmu mnogo aktivniju ulogu u unapređivanju antikoruptivnih reformi koje zavise od učinka u saradnji s državama članicama EU iz regiona, generalnim direktoratima Evropske komisije specijalizovanim za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i delegacijama EU na terenu.
- **Evropska komisija bi trebalo da proširi svoju direktnu saradnju s organizacijama civilnog društva u regionu**. Da bi međunarodno podržane reforme postale održive, one moraju osigurati prihvatanje šire javnosti i OCD su neophodne da bi se to dogodilo. Uključenost OCD je način da se garantuje da odgovornost vlade prema donatorima i međunarodnim organizacijama ne preuzme prednost u odnosu na odgovornost prema lokalnim zajednicama.
- **Nezavisni mehanizmi monitoringa korupcije i antikorupcije** treba da se održavaju na nacionalnom i regionalnom nivou kako bi se osigurali opsežniji podaci i analize, i integrisali **dijagnostika korupcije i evaluacija antikoruptivnih politika**.

Vlade u regionu takođe treba da izrade sveobuhvatne **strategije za rešavanje pitanja sive (skriveno) ekonomije** paralelno s onima posvećenim antikorupciji, koje bi trebalo da budu povezane s krajnjim ciljevima inkluzivnog i dinamičnog ekonomskog približavanja Evropskoj uniji, što uključuje:

- praćenje učinka regulatornih organa i organa za usklađivanje na poslovno okruženje.
- sprovođenje metodologije Eurostat-a za prilagođavanje neregistrovane ekonomije BDP-u.
- sprovođenje redovnih procena poreskog jaza i sekvencioniranje reformi u oblasti poreskog jaza.
- uvođenje politika koje olakšavaju formalizaciju celokupnih lanaca ekonomske vrednosti.

Obezbeđivanje efikasnih rešenja za pitanja antikorupcije i zarobljenosti države u Jugoistočnoj Evropi zavisi od uključenosti posvećenih, dinamičnih organizacija civilnog društva. To uključuje **unapređivanje integriteta i dobrog upravljanja samih organizacija civilnog društva**: SELDI će izraditi Strategiju civilnog društva i Zajednički strateški program za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije do 2020. godine, koji će služiti kao smernice za delovanje za cilju antikoruptivnu zajednicu u Jugoistočnoj Evropi. OCD u regionu treba da usmere svoje napore i na hrabrije političko delovanje i na osmišljavanje efikasnih mehanizama za podršku i uključivanje novih i nadolazećih *grassroot* pokreta.



**U**najmanju ruku može se reći da je mnogo urađeno na razumevanju izvora i dinamike korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope. Ipak, naponi su uglavnom usmereni na državni nivo, bez mnogo interakcije između vlade i nevladinih aktera, i bez dovoljno razumevanja regionalne dinamike i koristi od upoređivanja zemalja. Evropska unija je izabrala platformu vlada-vladi i godišnju procenu jedne po jedne države, što je očigledno dodatno razočaralo građane u proširenje kako u okviru same Evropske unije tako i u regionu. Organizacije civilnog društva, posebno one koje su aktivne u oblasti vladavine prava i dobrog upravljanja, napuštene su u ničijoj zemlji gde ih biračko telo donatora iz inostranstva vidi kao neuspešnu smetnju u postizanju promena, dok ih korumpirane vlade kod kuće žigošu kao strane agente. Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope (SELDI) predložilo je autohtonu regionalnu platformu civilnog društva u pokušaju da angažuje vladine službenike u regionu koji su naklonjeni reformama, institucije Evropske unije i različite međunarodne i regionalne aktere kako bi se unapredile reforme dobrog upravljanja u Jugoistočnoj Evropi. Ovi naponi uključuju i unapređenje vlastitog integriteta i dobrog upravljanja organizacija civilnog društva: Mreža SELDI će izraditi Strategiju civilnog društva i Zajednički strateški program za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije do 2020. godine, koji će poslužiti kao smernice za delovanje za celu antikoruptivnu zajednicu u Jugoistočnoj Evropi.

Ipak, uprkos svim naporima i znakovima poboljšanja od 2001. godine, kada je mreža SELDI tek počela sa praćenjem korupcije u regionu, izgleda da postoji jednoglasna saglasnost da je korupcija tu da ostane u regionu, da se situacija pogoršala u poslednje dve godine, barem u nekim slučajevima, te da su pomućeni izgledi regiona za članstvo u EU. Situacija u regionu se dramatično promenila 2016. godine, sa nemirima u Turskoj i migrantskom krizom, što je zasenilo i većinu ostalih zbivanja. Posledice hlađenja odnosa između EU i Turske osetne su u celom regionu, s obzirom da ovi odnosi izgleda daju dodatnu alternativnu priču proširenju EU nakon odnosa sa Rusijom i Kinom. Ipak, ove priče propuštaju da potvrde da borba protiv korupcije nikada nije bila tako visoko na dnevnom redu na globalnom nivou, budući da politički lideri svuda pokušavaju da povrate poverenje građana u javne institucije. Ljude na Zapadnom Balkanu i dalje pritiskaju ekonomske poteškoće kao što su siromaštvo, niska primanja i nezaposlenost, kao i etničke podele koje ih primoravaju da zatvore oči pred korupcijom. Potreban je novi podsticaj koji bi osvestio građane o dimenzijama i svakodnevnim troškovima korupcije i o tome kako se isti odnose na njihovo blagostanje i političke odluke koje donose. Na nivou politika, Evropska unija bi trebalo da izradi nove instrumente za rešavanje podmuklijih oblika korupcije poput zarobljenosti države i da poboljša svoju sposobnost za političko delovanje. Skorija dešavanja u Makedoniji ili već duže vrijeme u Bosni i Hercegovini pokazala su da su trenutni instrumenti koji su na raspolaganju građanima i Evropskoj uniji za postizanje održive promene isuviše slabi.

U 2014. godini, mreža SELDI je uradila sveobuhvatnu procenu korupcije u Jugoistočnoj Evropi, koja obuhvata različite aspekte zakonskih i institucio-

nalnih okruženja u devet zemalja, u kojoj prikazuje u glavnim crtama karakteristike i izazove zarobljenosti države, te meri stvarne nivoe korupcije.<sup>1</sup> Pristup koji mreža SELDI zauzima u borbi protiv korupcije je specifičan i izvodljiv, u nastojanju da premosti analizu i izradu politika, te da ih poveže sa izgradnjom kapaciteta civilnog društva za dobro upravljanje. Dakle, kao nastavak aktivnosti, pošavši od preporuka iz analize iz 2014.godine, mreža SELDI deluje u regionu u pokušaju da donese specifične antikoruptivne reforme koje pokreće civilno društvo. U najnovijem izveštaju, mreža SELDI iznosi ažurirane podatke o praćenju korupcije u regionu i fokusira se na kanale zarobljenosti države u energetsom sektoru i na povezanost korupcije i skrivene ekonomije, te kako to sve utiče na ekonomsko blagostanje u regionu. Ovaj izveštaj doprinosi znanju relevantnom za politike u tri oblasti, koje bolje objašnjavaju složenost korupcije i izazove antikoruptivnih politika u Jugoistočnoj Evropi:

- Merenje **rasprostranjenosti korupcije** i analiza društvenog konteksta u kojem ona se širi u 2016. godini, kao i dinamike korupcije u posljednje dvije godine. Rezultati ovog merenja imaju praktičnu vrednost za dalje istraživanje prirode korupcije i antikoruptivnih mjera usmerenih na njene različite manifestacije. To omogućava zajednici civilnog društva u Jugoistočnoj Evropi da nastavi da se zalaže za reforme na osnovu empirijskih podataka. Mreža SELDI je kombinovala svoju analizu sa izradom *Strategije civilnog društva i Zajedničkog strateškog programa za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije do 2020.godine. Sistem za praćenje korupcije* omogućava merenje rasprostranjenosti koruptivnog pritiska tokom vremena u zemljama Jugoistočne Evrope. Upotpunjuju ga jedinstvena dijagnostika i lokalno razumevanje organizacija civilnog društva iz svih zemalja Jugoistočne Evrope.
- Analiza najpodmuklijeg oblika korupcije – zarobljenosti države<sup>2</sup> u kritičnoj oblasti ekonomije. **Energija** je sektor od velikog značaja ne samo za ekonomski razvoj, već i za političku stabilnost i sigurnost.<sup>3</sup> Ovo važi za same države, ali i za Evropu u celini. Uzimajući u obzir ova razmatranja, u ovom izveštaju se istražuje uticaj korupcije i zarobljenosti države na upravljanje u energetsom sektoru i identifikuju se ključni pokretači i posledice lošeg upravljanja. Izveštaj pokazuje kako zarobljenost izrade državnih energetske politika nanosi štetu prosperitetu građana i ekonomskoj perspektivi zemalja.
- Procena stanja i kretanja u ekonomskom ekvivalentu korupcije – u sektoru u kojem se radi, proizvodi i razmenjuje roba van zvaničnih statistika vlasti i propisa. **Skrivena ekonomija** se može posmatrati kao rastuće stanje u kojem napreduje odstupanje između pravila i postupaka.<sup>4</sup> U izveštaju se analiziraju veze između skrivene ekonomije i korupcije u odnosu na zapošljavanje, oporezivanje i opšte poslovno okruženje. Izveštaj otkriva ključne pokretače i posledice skrivene ekonomije i kako začarani krug skrivene ekonomije i korupcije utiče na blagostanje i razvojne perspektive u regionu.

<sup>1</sup> SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

<sup>2</sup> Analiza zarobljenosti države zasniva se na *Sistemu za praćenje korupcije* i SELDI-jevom dokumentu za raspravu *Putokaz za dijagnostiku zarobljenosti države* i razgovoru stručnjaka na radionici koja je održana u Istanbulu u decembru 2015. godine.

<sup>3</sup> Za detaljan pregled ove teme vidi izveštaj mreže SELDI koji je objavljen na internetu *Rizici energetske upravljanja i zarobljenosti države u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izveštaj o proceni stanja, 2016*.

<sup>4</sup> Za detaljan pregled ove teme vidi izveštaj mreže SELDI koji je objavljen na internetu *Skrivena ekonomija i dobro upravljanje u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izveštaj o proceni stanja, 2016*.



## 1.1. PRIRODA KORUPCIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Mnogo značaja se pridaje širenju korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope pri čemu se najveći deo rasprave usmerava na razumevanje onoga što pokreće korupciju i na procenu posledica korupcije. Manje značaja se pridaje činjenici da je zbog svoje **raširenosti** poprimila i druge **oblike**. Umesto gomilanja tek pojedinačnih slučajeva, korupcija se sada dešava preko prijateljskih mreža; više nije čin „zloubotrebe“, već postaje uobičajena društvena praksa. U nekim zemljama, pretila da se pretvori u uobičajeni način izvršavanja poslova u javnim službama. Čak i u zemljama sa najnižim nivoima podmićivanja – u Hrvatskoj i Turskoj, u kojoj je 10% ljudi izjavilo da je bilo umešano – korupcija bi mogla prekoračiti svojevrsni epidemiološki prag kada politike suzbijanja postanu hitnije od politika primene zakona.

Ova **prikradajuća „normalizacija“ korupcije** predstavlja posebnu zagonetku za izradu antikoruptivnih politika. Većina takvih politika – posebno onih koje se odnose na primenu zakona – kreirane su tako da se bave povremenim slučajevima podmićivanja ili sofisticiranijim vrstama korupcije. Ustanove zadužene za sprovođenje zakona i inspekcije uglavnom kreću od pretpostavke da su kršenja pravila izuzetak; ove ustanove mogu uspešno funkcionisati samo na toj pretpostavci. Prema tome, u kontekstu endemske, čak i normalizovane korupcije, sprovođenje zakona se suočava sa nekom vrstom smanjene koristi.<sup>5</sup> Najveći rizik galopirajuće korupcije je da je vrlo teško potpuno se vratiti nazad u okvire vladavine prava, bez pretnje da se dovedu u pitanje šira načela demokratije i tržišne ekonomije.<sup>6</sup>

Posledice premašuju borbu protiv korupcije. Ukoliko se ne rešava, sve veći nesklad između postupaka i normi, između stvarnog i propisanog ponašanja, potkopava osnovni integritet društva. Ova vrsta nesklada u upravljanju stvara prilike za autoritarne tendencije.<sup>7</sup> Problem vladavine prava ne može se rešiti bez odlučivanja o vlasništvu zakona. Društvo pomireno s činjenicom da službena pravila postoje da bi se kršila postaje sve ravnodušnija prema procesu zarobljavanja vlasti i zakonodavstva od strane oligarhijskih grupa. Ovo zarobljavanje se može održati samo uz daljnju centralizaciju moći vlasti.

Korupcija je presudna u ovom procesu centralizacije. Kako bi podržali sve veće autoritarne tendencije viših vlasti, nižim službenicima se daju određene dozvole da izvlače rente od domaćinstava i preduzeća. Tako, tržište korumpiranih administrativnih usluga na malo postaje usko povezano sa kupovinom politika vlasti i sudskih presuda na veliko. Korumpirani političari u Jugoistočnoj Evropi pokušavaju da pronađu meru u sitnoj korupciji koju tolerišu – previše gramzivosti birokrata moglo bi izazvati nezadovoljstvo u društvu; premalo, birokrate možda ne bi više učestvovala u autoritarnom stisku u kojem drže društvo. Što se tiče ostalih posledica, ovaj trend sprečava napore u merenju korupcije jer manje političke slobode i strah od osвете mogu sprečiti javnost da iznosi svoje stavove i govori o iskustvu sa korupcijom.

Još jedna poteškoća za reforme integriteta u vrlo korumpiranom okruženju Jugoistočne Evrope je identitet reformističkog biračkog tela. S obzirom da polovina javnosti u području mreže SELDI korupciju smatra drugim najozbiljnijim problemom sa kojim se suočava njihova zemlja, društvena osnova borbe protiv korupcije treba biti dovoljno široka i posvećena.

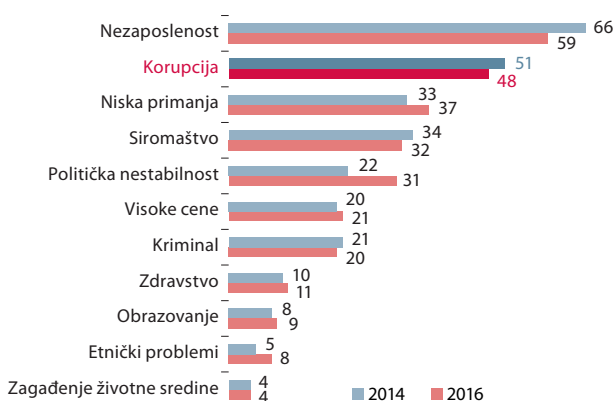
Konvencionalna antikoruptivna mudrost kaže da korupcija u vlasti nesrazmerno utiče na siromašne. Ipak, primetan izostanak građanskog nezadovoljstva među

<sup>5</sup> U Izveštaju o proceni korupcije u Bugarskoj iz 2016. godine koji je izradio Centar za proučavanje demokratije navedeno je da je postojalo preko 400 agencija za inspekcije i sprovođenje zakona čiji je izgleda jedini učinak bio da su poboljšali prilike za javne službenike da zahtijevaju nezakonite rente (CSD. 2016. *Ogoljena zarobljenost države: Borba protiv administrativne i političke korupcije u Bugarskoj*. Sofija, str. 22).

<sup>6</sup> Rizici su očigledni, pri čemu se pohvale često daju reformističkim vladama koje otpuštaju korumpirane sudije ili policiju *en masse* – što je čin lošeg upravljanja koji se primenjuje u ime dobrog upravljanja.

<sup>7</sup> Ovo je bilo očigledno Rusou u 18. vijeku kada je upozoravao da „što je manje volja pojedinaca u skladu sa opštom voljom, to jest, običaji sa zakonima, utoliko više je potrebno povećati represivnu moć“ (Rousseau, J.-J. 1998. *Društveni ugovor ili o principima političkog prava*, izdanje Wordsworth Editions Unlimited: Ware, str. 59.).

Slika 1. Rangiranje glavnih briga javnosti, regionalni prosek u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina



Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

manjinama, nezaposlenim, penzionerima i ostalim ranjivim grupama sugerise da su možda pronašli druge načine suočavanja sa pritiskom zahtevanja renti. Zapravo, podrška očigledno korumpiranim autokratama u regionu prečesto dolazi upravo od onih koji snose društveni i ekonomski trošak korupcije. Nekoliko protesta vezanih za korupciju od kakvog takvog značaja – poput protesta u Bugarskoj 2013. godine i u Makedoniji 2016. godine – pokrenule su gradske srednje klase, a ne marginalizovane grupe. Izgleda da ovo naglašava važnost šireg političkog delovanja u pravcu reformi, koje se čini blokiranim ili ograničenim u prostoru u celom regionu u periodu od 2014. do 2016. godine. Unutrašnji pritisak za takvo delovanje ugušen je ekonomskom oskudicom i etničkim podelama, te okoštavanjem političkih i ekonomskih javnih ustanova. Vanjski pritisak, koji uglavnom dolazi od strane Evropske unije, je oslabljen ili je kompromitovan u poslednjih nekoliko godina zbog unutrašnjih slabosti Evropske unije, kao i zbog povećanja geopolitičkih tenzija u regionu koje dolaze prvenstveno iz Rusije.

## 1.2. ZNAČAJNA SKORIJA DEŠAVANJA

Dakle, većinu konvencionalne mudrosti bi možda ponovo trebalo razmotriti u slučaju Jugoistočne Evrope. Mnogo kritike – uglavnom opravdane – usmereno je na vlasti zemalja u regionu zato što nisu uvele nikakve smislene mere za suzbijanje korupcije. Osim nedostatka istinske posvećenosti političkih ustanova reformama integriteta, ove zemlje se suočavaju sa pomalo paradoksalnom prirodom borbe protiv

korupcije u kontekstu tranzicije. Dok su napori borbe protiv korupcije usmereni na uspostavljanje stabilnosti i predvidivosti u javnim službama i okruženju upravljanja uopšte, tranzicija je obično – zapravo, u najboljem slučaju – neka vrsta destruktivnog stvaranja. Vlada sa integritetom se oslanja na opštu društvenu koheziju i stabilne i zajedničke pojmove pravednosti, ali upravo su isti u konfuziji zbog masovne političke, društvene i ekonomske transformacije. Ni u jednoj zemlji u regionu nije došlo do jasnog održivog napretka u antikoruptivnim politikama od 2012. godine, iako su se nastojanja da se dođe do tehničkog rešenja i do poboljšanja rada institucija odgovornih za sprovođenje zakona, uglavnom uz podršku EU, nastavila i čak intenzivirala. To je dovelo do stalnog opadanja u nivoima administrativne korupcije, ali na račun slabije podrške građana reformama i opadanja poverenja u državne i evropske institucije.

Prema tome, poučno je pogledati vrste antikoruptivnih kretanja koja su se dogodila u zemaljama SELDI mreže od 2014. do 2016. godine. Nažalost, ništa od toga nije na visini zadatka:

- U Albaniji, vlada je usvojila *Strategiju borbe protiv korupcije 2015 – 2020* koja naglašava potrebu za efikasnom i odgovornom javnom upravom. Sprovođenje reforme javne uprave i dalje je važno, posebno u pogledu strukturnih zakona i upravnih akata, poput izrade podzakonskih akata. „Područja intervencije” su identifikovana u vezi sa reformom pravosuđa. Paket reformi je izrađen u okviru procesa konsultovanja više aktera, zahvaljujući i specijalizovanim međunarodnim telima, kao što su EURALIUS i OPDAT, te se očekuje da će pružiti smernice za uvođenje integriteta u albanski pravosudni sistem barem dugoročno gledano, odnosno u narednih 10 godina.
- Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije počela je delovati u skladu sa svojim ovlašćenjima i vršiti nasumičnu proveru jedne petine izjava javnih službenika o imovini. Došlo je i do skromnog porasta broja krivičnih postupaka i optužnica u slučajevima korupcije na visokom nivou.
- Od 2015. godine, Makedonija je upletena u koruptivni skandal u vezi sa prisluškivanjem, koji je uprkos istrazi koja je bila u toku, pogodio javnost sa široko rasprostranjenom zarobljenošću države i masovnom zloupotrebom svih ogranaka vlasti. Politička i institucionalna kriza privremeno je smirena Sporazumom iz Pržina uz podršku EU i SAD-a. Sporazumom je uveden Specijalni državni tužilac, koji je uspeo sprovesti nekoliko istraga

protiv najvišeg nivoa vlasti i stranačkih službenika, ali nisu vidljivi nikakvi konačni rezultati. I dok je politički dogovor o održavanju novih izbora krajem 2016. godine vratio mir u zemlju, prisutno je rasprostranjeno razočarenje da opšti izbori neće doneti nikakve konkretne promene u borbi protiv korupcije.

- U januaru 2016.godine, Crna Gora je formirala Agenciju za sprečavanje korupcije sa širim mandatom da nadgleda sprovođenje antikoruptivnog zakonodavstva. Specijalno tužilaštvo je bilo uspešno u nekoliko finansijskih istraga protiv preduzeća i desetina pojedinaca u vezi sa prevarama u milionima eura u opštinama Budva, Kotor, Herceg Novi i Podgorica. Na Crnu Goru se gleda kao na najnapredniju u antikoruptivnim reformama u regionu, s obzirom da je uspjela da osigura i članstvo u NATO-u, ali tvrdnje o zarobljenosti države i dalje se šire zemljom.
- U Srbiji se očekuje da će proces usvajanja i sprovođenja pravnih propisa EU, koji je započeo 2014. godine, uticati na reforme. U izradi je nacrt novog *Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije* za rešavanje nedostataka iz prethodnog zakonodavstva. Na parlamentarnim izborima 2016. godine, građanski pokret koji ušao u izbornu trku na antikoruptivnoj platformi („Dosta je bilo“) prošao je prag od 5% i ušao u parlament. Ipak, iako je naizgled došlo do odlučujućih poteza u borbi protiv korupcije, u vezi sa zvaničnim početkom pregovora zemlje sa EU, vlasti u Srbiji nastavljaju da odlažu važne tehničke radnje u borbi protiv korupcije koje podržava EU.
- Najvažniji nedavni događaji u BiH su usvajanje *Reformske agende* – sveobuhvatnog sporazuma o glavnim planovima za društveno-ekonomske i prateće reforme, uključujući i borbu protiv korupcije, na svim nivoima vlasti – i ratifikacija *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Agenda predviđa donošenje strategije za borbu protiv korupcije i uvođenje efikasnih preventivnih i nadzornih struktura u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i odgovarajućim ustavnim nadležnostima na svim nivoima vlasti.

Na Kosovu i u BiH međunarodna zajednica je možda neobično značajno uključena u pokretanje reformi integriteta, ali međunarodna dimenzija u tim nastojanjima je prisutna i u drugim zemljama. U Jugoistočnoj Evropi, nedostatak odlučnosti kod domaćih političkih lidera po pitanju reformi u borbi protiv korupcije prečesto se gleda kroz prste pred izgledima ulaska u Evropsku uniju. To je posebno značajno s obzirom na trenutne dileme sa kojima se

suočava Evropska unija, koje, između ostalog, mogu uticati na to kako će se pitanja dobrog upravljanja isticati u budućim odnosima sa državama kandidatima. Evropska komisija je izvukla neke pouke iz uslovljavanja borbe protiv korupcije u pristupanju Bugarske i Rumunije, te je usvojila novi pristup pregovorima o proširenju. Jasno se postavljaju pitanja vladavine prava, uključujući i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao težišta u politici proširenja EU. Novi pristup obezbeđuje da se pravosuđe i temeljna ljudska prava, pravda, sloboda i sigurnost rešavaju u ranoj fazi procesa proširenja, te potvrđuje potrebu za solidnim dostignućima u provođenju reformi do kojih će doći tokom pregovaračkog procesa, s ciljem osiguranja održivih i trajnih reformi.<sup>8</sup>

### 1.3. RASPROSTRANJENOST I DINAMIKA KORUPCIJE OD 2001. DO 2016. GODINE

S obzirom da korupcija u Jugoistočnoj Evropi premašuje povremeno podmićivanje ili povremeno nameštanje tendera, razumevanje njenog obima i dinamike zahteva merni instrument koji može dati širu sliku i koji može izbliza snimiti posebne sektore ili prakse. U ranim 2000-im, mreža SELDI je uvela *Sistem za praćenje korupcije (Corruption Monitoring System – CMS)* koji prati i analizira nivo korupcije u Jugoistočnoj Evropi već više od 15 godina.<sup>9</sup> *Sistem za praćenje korupcije* prati stvarni nivo korupcije u datom trenutku i prati trendove, analizira javne stavove, iskustva i očekivanja. Posebno je pogodan za okruženje Jugoistočne Evrope gdje je podmićivanje dovoljno često da se može meriti anketiranjem stanovništva. Upoređivanje ovih raznih merenja može pojasniti podložnost korupcije na promene u drugim aspektima političkog, ekonomskog i društvenog okruženja. *Sistem za praćenje korupcije* predočava greške u strukturi upravljanja u zemlji, koje

<sup>8</sup> Evropska komisija. 2011.g. *Strategija proširenja i glavni izazovi 2011 – 2012*. Obaveštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Veću. COM (2011) 666 konačna verzija; Veće Evropske unije. 5. decembra 2011. Saopštenje za javnost, 3132. sednica Veća za opšte poslove.

<sup>9</sup> Sistem je izradio Centar za proučavanje demokratije. UN prepoznaje CMS kao najbolju praksu u praćenju korupcije. Sistem je predstavljen u vreme kada je merenje korupcije bilo ograničeno na javna zapažanja. CMS je transformisao praćenje korupcije uvođenjem merenja viktimizacije pojedinaca od strane korumpiranih službenika i procene rasprostranjenosti koruptivnih poslova u društvu. Metodologija CMS-a je opisana u SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije, Sofija, str. 135-145.



bi inače mogle promaći golom političkom oku, na dva načina:

- upoređivanjem postupaka sa stavovima i merenjem učestalosti nezakonitih poslova u javnim službama;
- rasvetljavanjem kolizije univerzalnih, zvaničnih normi sa određenim društvenim vrednostima i stavovima.

Osim toga, nekoliko obeležja SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* je dragoceno za istraživače i praktičare politika:

- Pruža podatke za upoređivanje zemalja i temeljno istraživanje rasprostranjenosti korupcije u zemljama;
- Indeksira dinamiku korupcije – omogućavajući na taj način kreatorima politika da prate opšte poboljšanje ili pogoršanje na nivou države – dok meri i suptilne promene u određenim vrstama društvenog ponašanja ili uverenja.

Ovo drugo obeležje je posebno važno jer korupcija može biti jednostavan zločin po krivičnom zakonodavstvu, ali u zemljama SELDI mreže to je i složena zbrka društvenih odnosa koji uključuju razmatranja poverenja, poštenja, moći, konkurencije, itd. Kao što je vidljivo iz dokaza u nastavku, ovakva kompleksnost čini zadatak kreatora politika komplikovanim jer je ponekad potrebno uskladiti kontradiktorna očekivanja ili odražavati nedosledne stavove. Prema tome, za dobronamerne antikoruptivne politike – posebno one koje prednost daju prevenciji nad sprovođenjem zakona – imperativ je da polaze od što detaljnije slike društvenog konteksta u kojem korupcija nastaje. Takvo znanje je jedna od retkih prednosti koju reformistički političari mogu imati nad korumpiranim političarima.

### 1.3.1. Celokupni nivoi

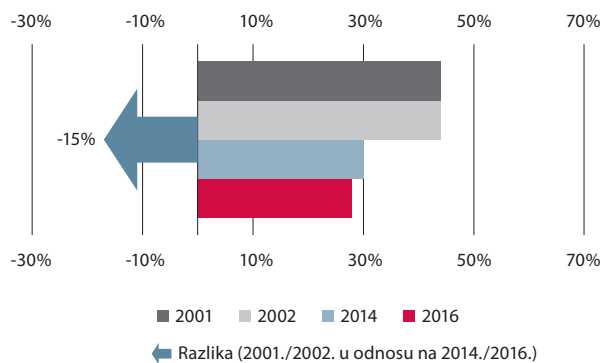
U 2016. godini, *Sistem za praćenje korupcije* se koristio u devet zemalja mreže SELDI – Albaniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Bugarskoj, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj.<sup>10</sup> Premda postoje značajne razlike između najviše i najmanje korumpiranih zemalja, rezultati pokazuju da je celokupni nivo korupcije dovoljno visok da izazove

<sup>10</sup> Terenski rad četvrtog kruga SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* (prethodni su urađeni 2001., 2002. i 2014. godine) obavljen je u periodu od januara do februara 2016. godine kroz razgovor sa ukupno oko 9.000 učesnika na njihovom maternjem jeziku. Ako nije drugačije navedeno, rezultati *Sistema za praćenje korupcije* u ovom izveštaju se odnose na pripadnike javnosti starije od 18 godina.

ozbiljnu zabrinutost kod aktera dobrog upravljanja. Što se tiče dinamike, *Sistem za praćenje korupcije* nalazi da su **opšti nivoi korupcije** u zemljama mreže SELDI **opali i da su građani postali sve zahtevniji u pogledu dobrog upravljanja od ranih 2000-ih.**

Ključno merilo za korumpiranost državnih službi u SELDI-jevom *Sistemu za praćenje korupcije* je **koruptivni pritisak** – slučaj kada javni službenici zahtevaju naknadu implicitno ili eksplicitno u ophođenju sa pripadnicima javnosti. Krug *Sistema za praćenje korupcije* iz 2016. godine otkriva da je pritisak malo opao, ali samo ako se meri za duži vremenski period (od ranih 2000-ih; Slika 2). Iako se ne radi o velikom poboljšanju, opšti trend je očigledan.

Slika 2. Koruptivni pritisak opada, ali sporo\*



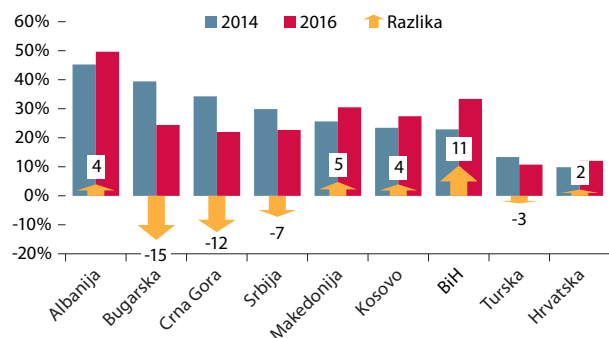
\* Prosečni udeo onih koji su prijavili da su doživeli zahteve za mito (pritisak) od javnih službenika u Albaniji, BiH, Bugarskoj, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Razlika se računa uzimanjem srednje vrednosti anketa iz 2001. i 2002. godine u jednom paru i iz 2014. i 2016. godine u drugom.

Izvor: SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije*.

Napredak je spor i nestabilan, a korupcija je i dalje jedna od glavnih preokupacija šire javnosti i česta pojava u državnoj službi i višoj vlasti. Što se tiče **koruptivnog pritiska**, opšti trend prikazan na Slici 2 u suprotnosti je sa mnogo većom promenljivošću unutar i između zemalja u odnosu na rezultate krugova *Sistema za praćenje korupcije* iz 2016. i 2014. godine. (Slika 3).

Konkretnija smanjenja posebno su se dogodila u zemljama koje su pod pomnijim ispitivanjem EU, ali i koje imaju prilično visok nivo koruptivnog pritiska – kao što su Bugarska (članica EU) i Crna Gora (najbliži kandidat za EU sa Zapadnog Balkana u ovom trenutku). Međutim, celokupna mala poboljšanja su nedovoljna da preokrenu korupciju u zemljama mreže SELDI, te korupcija ostaje i dalje vrlo visoka. U proseku, koruptivni pritisak je 25,9% – smanjenje za jedva jedan procenat u odnosu na 2014. godinu, kada je regionalni prosek iznosio 27,1%.

Slika 3. Promene u koruptivnom pritisku po zemljama\*



\* Udeo onih koji su prijavili da su doživeli da državni službenici zahtevaju mito.

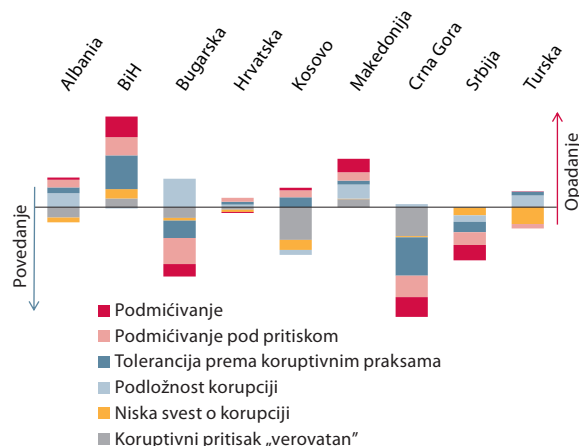
Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije.

Ovakva zajednička merenja su korisna za opšte političke procene, ali treba ih razložiti na određene aspekte ako budu služila za izradu politika. Budući da je situacijsko krivično delo, korupcija zavisi od mnogo faktora koji oblikuju ponašanje pojedinaca, preduzeća i javnih službenika. Slika 4 predočava kombinovanu dinamiku šest varijabli u *Sistemu za praćenje korupcije*<sup>11</sup> koje mere ključne aspekte koruptivnog ponašanja:

- kolika je verovatnoća da će službenici vršiti pritisak zahtevanja naknade po mišljenju javnosti;
- koliko je javnost tolerantna po pitanju raznih koruptivnih praksi;
- udeo onih koji ne prepoznaju glavne koruptivne prakse kao „korupciju“ (imaju „nisku svest“ o korupciji);
- udeo onih koji su bili pod pritiskom podmićivanja od strane javnih službenika;
- udeo pojedinaca koji bi postali korumpirani u hipotetičkoj situaciji u kojoj im se kao javnom službeniku nudi mito (podložnost);
- udeo pojedinaca koji su naveli da su dali mito u prethodnoj godini.

Kao što je navedeno gore u tekstu, u okruženju u kojem je korupcija uobičajena pojava njene razne zastupljenosti nužno ne djeluju jedinstveno. Dakle, dok se u zemljama poput BiH, Makedonije, Crne Gore i Srbije svi aspekti korupcije poboljšavaju ili pogoršavaju zajedno, u drugima zemljama kretanja su mešovita. Naime, tamo gde se sve komponente menjaju jedinstveno, to je praćeno vidljivim promenama u ponašanju (više/manje umešanosti u podmićivanje); tamo gdje su rezultati

Slika 4. Celokupne promene u nivoima korupcije (2016.g. u odnosu na 2014.g.)



Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije.

neodređeni ponašanje se skoro i ne mijenja. Postoje neka odstupanja, poput podložnosti u Bugarskoj, koja ukazuju na promenu u stavovima prema normalizaciji korupcije koja bi mogla biti rezultat godina pritiska zahtevanja naknade bez trajne protivteže. U isto vreme, Bugari su pokazali najniži nivo tolerancije prema korupciji u Jugoistočnoj Evropi, što upućuje na to da je trend normalizacije potencijalno moguće preokrenuti, s obzirom da još uvijek postoji uvažavanje vrednosti integriteta. Rezultati u Turskoj i na Kosovu takođe su pomešani, uglavnom što se tiče stavova, a manje ponašanja. Ove prividne nedosljednosti imaju važne posledice u većim naporima u borbi protiv korupcije jer upućuju na to da podršku za reforme treba održavati, a ne pretpostavljati.

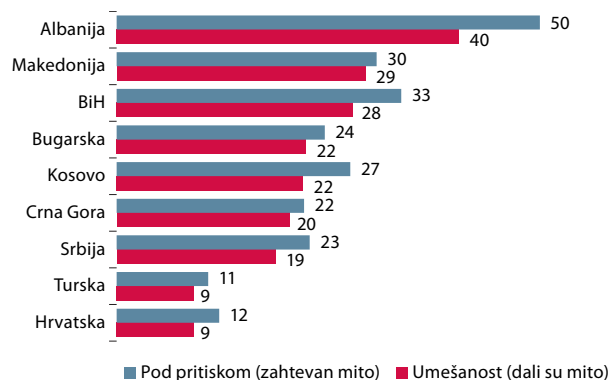
### 1.3.2. Iskustvo sa korupcijom

Dakle, opravdano je da analiza treba da izbliza snimi svaki od ovih aspekata korupcije. Kao što je navedeno, prednost SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* je to što upoređuje stvarna iskustva sa otvorenim stavovima javnosti. **Koruptivni pritisak i umiješanost temelje se na stvarnim iskustvima građana** sa korupcijom u zemljama SELDI mreže i odražavaju cjelokupno okruženje korupcije na kvantitativan način. To omogućava poređenje po zemljama i u vremenu. Što se tiče pritiska, bez obzira da li je pritisak doživljen samo u pojedinačnim kontaktima sa javnim službenicima ili u većini kontakata koje je osoba imala sa javnim službenicima u zemlji, takvi slučajevi se tumače kao slučajevi koruptivnog pritiska. Nadalje, dobro mjerenje korupcije treba rasvijetliti obje strane koruptivnih poslova – javnu službu i privatni interes. Stoga, SELDI-

<sup>11</sup> O svakoj se govori detaljnije u nastavku teksta.

jev *Sistem za praćenje korupcije* postavlja jedno uz drugo, **nivo pritiska javnih službenika uz samoprijavljenu umiješanost u koruptivne poslove privatnih pojedinaca**. To ne uključuje samo novac (gotovinu), već i poklone i usluge. Čak i pojedinačni slučajevi jednog od tri oblika podmićivanja u toku godine prije istraživanja smatraju se slučajevima korupcije (umiješanosti u korupciju). Budući da su stvarni koruptivni poslovi u korelaciji sa pritiskom, *Sistem za praćenje korupcije* obično uzima ovo posljednje kao **primarni kvantitativni pokazatelj nivoa korupcije** u zemlji.

Slika 5. Koruptivni pritisak u odnosu na umešanost u korupciju, 2016.godina (%)



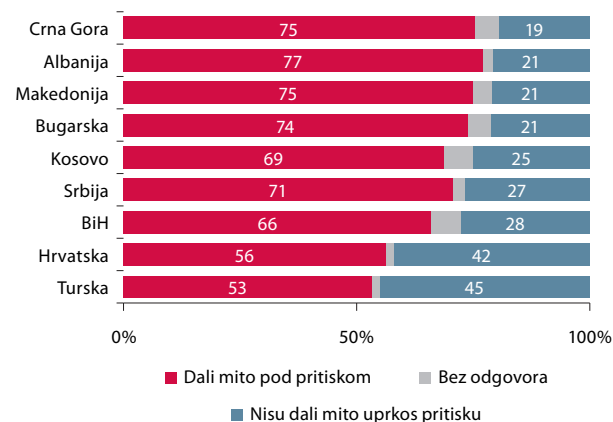
Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

Celokupne razlike između zemalja – značajne, što je vidljivo iz Slike 5 – mogu biti politički važne, ali nisu vrlo korisne za kreiranje politika, jer su različitosti (društvene, ekonomske, političke, kulturne, istorijske, itd.) mnogobrojne. Sa stanovišta izrade politika, mnogo zanimljivije je ono što **pokreće jaz između pritiska i popustljivosti**. Obično, zemlje u kojima postoje velika umešanost u korupciju i veliki koruptivni pritisak odlikuju se niskom otpornošću na zahteve za davanje mita (većina pripadnika javnosti od kojih je traženo davanje mita su i dali mito). Očigledno, veliki broj slučajeva otpora – tj. nepopuštanja pod pritiskom za davanje naknade – ne može se održati na duži period.

Kada bliže sagledamo određeno ponašanje, razlike između zemalja mogu postati donekle poučnije. Crnogorci, na primer, iako su umešani u podmićivanje upola manje nego Albanaci (Slika 5), imaju uporedivu sklonost da popuste pred zahtevima službenika za davanjem mita (Slika 6).

Koliko god da je važna učestalost vršenja koruptivnih poslova i sredstvo predstavlja značajan faktor. Podmićivanje se često definiše kao novac koji prelazi iz ruke u ruku, do se u nekim kulturama pokloni ili

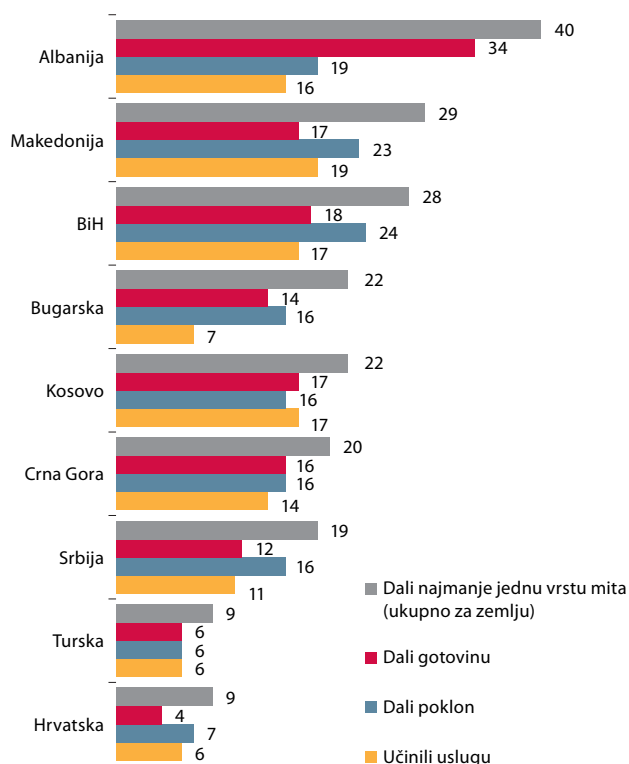
Slika 6. Bilans integriteta: odnos onih koji pružaju otpor u odnosu na one koji popuštaju, 2016. godina\*



\* Od onih koji su pod pritiskom dali mito

Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

Slika 7. Koruptivno sredstvo, 2016.godina\*



\* Udeo za novac, poklone i usluge nije jednak zbiru ukupne umešanosti u korupciju jer se često različita sredstva podmićivanja koriste u isto vreme.

Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

razmena usluga<sup>12</sup> se ne smatraju podmićivanjem. SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* pokazuje da postoje pojedine **velike razlike između zemalja u smislu odabranih sredstava podmićivanja** (Slika 7).

<sup>12</sup> Nije mala lingvistička stvar da u nekim južnoslovenskim jezicima nema razlike između reči *usluga* u pružiti uslugu (*service*) i učiniti uslugu (*favor*).

Dok se u Albaniji novac daleko najčešće koristi kao sredstvo podmićivanja (34% u odnosu na 20% davanja poklona i 17% činjenja usluga), u većini zemalja mreže SELDI pokloni se daju češće nego novac. Mnogi ljudi u Jugoistočnoj Evropi još uvek ne smatraju da je davanje poklona ili činjenje usluga podmićivanje. Na primer, 34% ispitanika u Jugoistočnoj Evropi ne smatra da je „davanje poklona lekaru da bi se posebno brinuo o vama” primer korupcije.

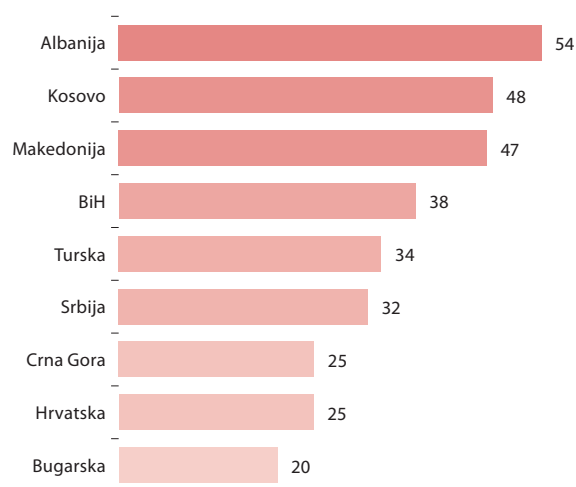
### 1.3.3. Stavovi prema korupciji

Izrada politički relevantnih procena tajnih aktivnosti poput korupcije zahteva određenu količinu domišljatosti metode praćenja. SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* može prikazati procenu stavova javnosti po pitanjima vezanim za korupciju preko slike njihovih samoprijavljenih iskustava. Upoređujući ono što ljudi rade s onim u šta veruju omogućava *Sistemu za praćenje korupcije* da prepozna nedoslednosti – koje ukazuju na učvršćivanje korupcije kao društvene prakse – kao i da proceni nivo poverenja u javne institucije i potencijal za pravu podršku antikoruptivnim merama.

Promenljiva priroda stavova ukazuje na to da ih treba ispitati detaljnije da bi se shvatila njihova uloga u stvaranju antikoruptivne klime. Primarni uticaj među njima ima nivo tolerancije prema različitim vrstama koruptivnih praksi. O korupciji se najčešće razgovara u utilitarističkom smislu (sputava rast, narušava tržište, itd.), ali njena etička dimenzija dominira u stavovima javnosti. Prema tome, **u kojoj meri se smatra (ne)dopustivom je važno za određenu vrstu blagog sprovođenja pravila integriteta koje posebno nedostaje u Jugoistočnoj Evropi.** Takvo neformalno sprovođenje je posebno dragoceno u sredinama u kojima strogo sprovođenje ne može držati korak sa širenjem koruptivnih praksi.

Ovo merenje pokazuje nesklad između postupaka i stavova: dok se visoki nivoi administrativne korupcije obično podudaraju sa visokim nivoima prihvatljivosti, mnogo manja tolerancija u Bugarskoj nego u Turskoj (zemlji u kojoj ima znatno manje slučajeva podmićivanja nego u Bugarskoj) ukazuje na mogućnost da stavovi odstupaju od prakse. Do toga verovatno dolazi zbog uloge medija i civilnog društva, kao i jačine spoljnog uticaja koji vrši Evropska unija. Manja tolerancija prema korupciji može igrati i važnu političku ulogu, jer obično pokazuje veću spremnost na proteste i odbacivanje političkih elita, što vrši dodatni pritisak na političku vlast da nastavi sa promenama politika.

Slika 8. Nivoi tolerancije po zemljama, 2016.godina\*

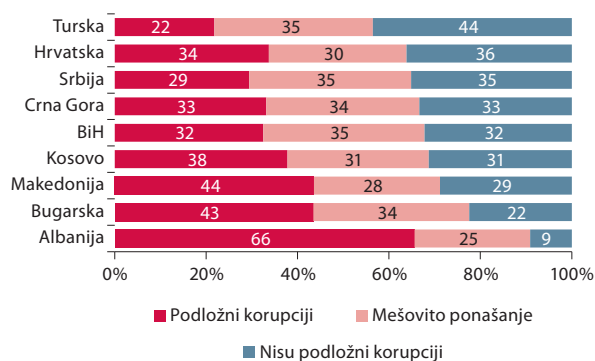


\* Udeo onih kojima je prihvatljivo da izabrani političari i državni službenici primaju poklone, novac, usluge ili bivaju ugošćeni u zamenu za rešavanje ličnih problema.

Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

Da bi se dodatno ispitala doslednost stavova, SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* istražuje reakcije privatnih pojedinaca na dve hipotetičke situacije – a) prihvatanje/odbijanje mita koji je ponuđen ako je osoba javni službenik; b) popuštanje pred zahtevom javnog službenika za davanje mita kojem je osoba pristupila s velikim problemom.<sup>13</sup> Testiranje podmitljivosti na ovaj način stavlja u središte pažnje poštenje pojedinca, a time baca svetlo i na stepen do kojeg se vrednuje integritet. Rezultati **merenja podložnosti korupciji** pokazuju da javnost u zemljama sa sličnim stopama podmićivanja ima različitu strukturu predispozicija za korumpirano ponašanje.

Slika 9. Podložnost korupciji po zemljama, 2016. godina



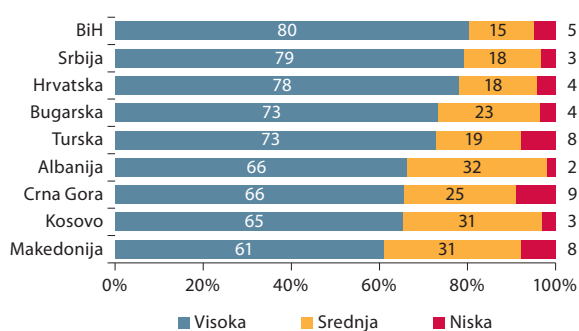
Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

<sup>13</sup> Odbijanje mita u oba slučaja se tumači kao nepodložnost korupciji, primanje/davanje mita u oba slučaja se tumači kao podložnost, dok se davanje/primanje mita u jednoj situaciji, ali ne i u drugoj, tumači kao mešovito ponašanje.

Sa izuzetkom dva odstupanja – Turske i Albanije – razlike između zemalja u indeksu podložnosti korupciji nisu toliko izražene kao kod drugih predstavnika korupcije. Podložnost korupciji je zapravo usko povezana sa stvarnim iskustvima – nisu samo oni koji su podložni mnogo češće izloženi koruptivnom pritisku, pa ipak kod onih koji dožive pritisak, mnogo je veća verovatnoća da će oni građani koj su korupciji podložni popustiti i dati mito: samo 18% onih koji su podložni korupciji, a od kojih je mito tražen, su odbili da ga daju, dok je više od pola (51%) onih koji nisu podložni korupciji, a od kojih je traženo da daju mito, to odbilo. Dakle, kombinacija većeg koruptivnog pritiska koji doživi podložna javnost i njihova manja otpornost na korupciju dovodi do još veće razlike u stvarnim koruptivnim poslovima između ove dve grupe.

Samopriznata podložnost korupciji usmerena je na podmićivanje – jasan oblik korupcije. Suptilniji – a time i opasniji – oblici možda ne predstavljaju tako jasne etičke dileme. Ipak, **svi naponi u borbi protiv korupcije oslanjaju se na zajedničko razumevanje „korupcije“** kao očiglednog i nespornog kršenja pravila i poverenja. Stoga bi bilo kakva dvosmislenost narušavala koheziju antikoruptivnog biračkog tela. Uzimajući ovo u obzir, SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* meri i **nivoe javne svesti o različitim oblicima korupcije** (Slika 10).

**Slika 10. Stope prepoznavanja uobičajenih koruptivnih praksi, 2016.godina\***



\* *Legenda: visoka – sve ili većina uobičajenih koruptivnih praksi se prepoznaju kao takve; srednja – mnoge se prepoznaju kao takve, ali neke se smatraju „normalnim praksama“; niska – nekolicina praksi se prepoznaje kao korupcija.*

*Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.*

Dok je udeo osoba koje su u stanju da prepoznaju sve koruptivne prakse optimistično visok u celom regionu, osobe koje su u „srednjem“ segmentu bi trebale biti ciljna grupa napora u podizanju svesti u borbi protiv korupcije. Kao i kod rezultata po pitanju drugih stavova u vezi sa korupcijom i ovde se rezultati znatno razlikuju

od nivoa pokazatelja iskustva. Bosanci i Hrvati, na primer, imaju sličan nivo prepoznavanja koruptivnih praksi, ali imaju značajno različitu stopu umešanosti (Slika 5). U najmanju ruku, ovi rezultati ukazuju na **potencijal za mobilizaciju podrške antikoruptivnim merama** kako bi ljudi znali šta je korupcija kad je vide.

### 1.3.4. Procene javnosti o rasprostranjenosti korupcije

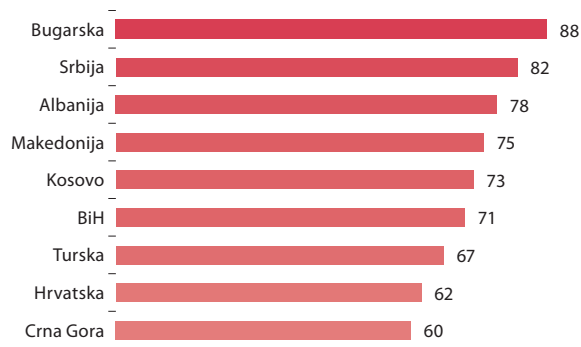
Osim ispitivanja stavova i postupaka specifičnih za koruptivne poslove, antikoruptivne politike trebalo bi da budu svesne i šireg konteksta **prevladavajućeg načina na koji javnost misli o upravljanju**. To uključuje očekivanja javnosti – specifična za korupciju, ali i šira u vezi sa vlastima – i percipiranje<sup>14</sup> opšte reputacije integriteta političara i državnih službenika. U tu svrhu, SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* ocenjuje nekoliko dodatnih aspekata stavova javnosti u vezi sa upravljanjem.

Na pitanje da li je verovatno da će morati da daju mito službeniku (novac, poklon ili uslugu) više od polovine stanovništva u zemljama mreže SELDI odgovora da veruju da je tako (Slika 11). Najveći procenat uočene verovatnoće koruptivnog pritiska zabeležen je u Bugarskoj i Srbiji, gde više od 80% učesnika u istraživanju veruje da je pritisak verovatan. Najmanji procenat je u Crnoj Gori, ali čak i tamo skoro 2/3 stanovništva smatra da je pritisak verovatan. To ukazuje na promenu u stavovima i da bi ponovno uspostavljanje poverenja bilo puno teže od pukog smanjenja nivoa administrativne korupcije. To je i znak razumevanja javnosti u ovim zemljama da samo sprovođenje zakona i administrativne mere nisu dovoljni za suzbijanje složenijih koruptivnih pojava, kao što je zarobljenost države, već da je potrebno trajno političko delovanje i pokretanje promena.

**Provedivost odgovora politika na korupciju** je još jedno merilo koje odražava udeo stanovništva koje veruje u antikoruptivne napore svojih vlada. Visok udeo onih koji smatraju da se korupcija ne može znatno smanjiti pokazuje da antikoruptivne politike ne uspevaju barem u glavama birača. To je slučaj, na primjer, u Bugarskoj i Albaniji, gde više

<sup>14</sup> Percipiranje korupcije – procene, mišljenja, verovanja – često se sa neodobranjem upoređuju sa „koruptivnom realnošću“. Na taj način, kritičari misle da su upoznati sa ovom „realnošću“ i mogu reći da se razlikuje od popularnih mišljenja o istoj. Zapravo, tvrdnje o takvom jazu su i same po sebi procene ili nagađanja obrazovanih stručnjaka.

Slika 11. Procjene verovatnoće koruptivnog pritiska, 2016.godina\*

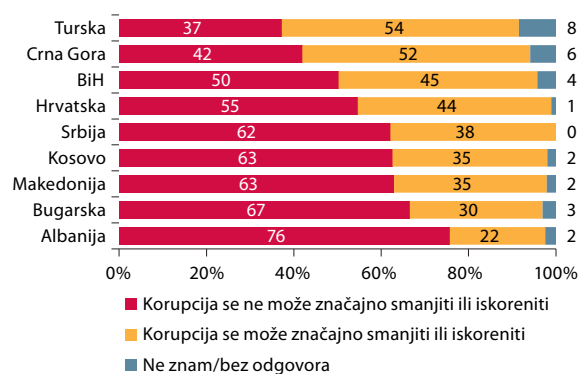


\* Udio onih koji smatraju koruptivni pritisak „vrlo verovatnim“ i „verovatnim“, isključujući „malo verovatno“ i „nije uopšte verovatno“.

Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

od 2/3 javnosti veruje da se ništa ne može učiniti da se smanji korupcija (Slika 12). U samo dve zemlje u regionu izgleda da postoji poverenje u društvu da se korupcija može smanjiti – u Turskoj i Crnoj Gori, što je još samo jedan pokazatelj složenosti u slučajevima kad borba protiv korupcije služi kao politički kredo. Isplati se u smislu izbora na dužnost, ali malo je verovatno da će dati rezultate, što može poslužiti kao argument protiv ponovnog izbora. To samo dodatno pogoršava nespornost političara da se uključe u antikoruptivne politike i pokazuje potrebu za širim društvenim pokretom da bi se održala pažnja na borbu protiv korupcije. U tom smislu, uloga EU može biti da pomogne da se održe i pojačaju takvi društveni pokreti preko dodatne podrške civilnom društvu i hrabrije delovanja.

Slika 12. Procene javnosti o mogućnosti sprovođenja antikoruptivnih politika, 2016. godina



Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.

Ovakvi nivoi rezignacije i nedostatka poverenja u vlasti mogu pomoći da se razjasne neke očigledne nelogičnosti u stavovima o kojima se govori gore u

tekstu. Na primer, u bugarskom kontekstu nedostatka uverenosti u sposobnost vladinih mera da smanje korupciju postaje jasno zašto je vrlo niska prihvatljivost (Slika 8) u kombinaciji sa prilično visokom podložnošću (Slika 9) – kad se počne verovati da je korupcija norma, pojedinci postaju spremniji da daju/prime mito, čak i ako oni to ne odobravaju u načelu. Ove nelogičnosti ukazuju i na **ograničenja trenutnog vlada-vladi pristupa Evropske unije** u kojem se uglavnom primenjuju tehničke mere za borbu protiv korupcije, što izgleda birači u EU i Jugoistočnoj Evropi vide kao samo još jedan oblik podrške vlastima. Očigledno ove mere treba potpomoći delovanjem na političke kriterijume za pridruživanje i politike koje promovišu široko zasnovan rast.

Aspekt o kojem se mnogo razgovaralo što se tiče percepcija u vezi sa korupcijom su **procene javnosti o nivou korumpiranosti javnih službenika**.<sup>15</sup> Tabela 1 prikazuje udeo onih koji smatraju da su svi službenici ili većina njih umešani u korupciju. Percepcije građana o pojedinim grupama službenika (ili grupama profesija), kao i njihove procene o pojedinim javnim organizacijama, mogu pomoći da se utvrde osetljivosti na nivou različitih sektora vlasti ili društva. Međutim, treba ih tumačiti u širem smislu kao konačno mišljenje o celom sistemu upravljanja. Stoga, dok predstavljaju **pojednostavljeno nezadovoljstvo stanovništva** to nezadovoljstvo treba dodatno pojasniti kako bi se objasnilo **zašto očigledno korumpirane stranke i političari u Jugoistočnoj Evropi bivaju ponovo izabrani**.

Uz određeni stepen usklađivanja moglo bi se reći da javnost smatra da što su viši javni službenici u pitanju da su utoliko više korumpirani – uz nekoliko izuzetaka. **Članovi parlamenta, stranački lideri i ministri su najgori po mišljenju javnosti** u Jugoistočnoj Evropi. Ljudi shvataju korupciju kao problem vlasti, a ne samo kao tehnički propust u sprovođenju zakona, što naglašava značaj trajnog delovanja protiv korupcije na visokom nivou.<sup>16</sup> Ovo mišljenje se u velikoj meri poklapa sa nalazima stručnjaka, tela za nadzor borbe protiv korupcije i međunarodnih organizacija – da je zarobljenost države na najvišem nivou vlasti poseban

<sup>15</sup> Korumpiranost službenika se procenjuje postavljanjem uobičajenih pitanja percepcije. Javnosti se postavljaju pitanja: „koliko je korupcija rasprostranjena u sledećim grupama“ („skoro svi su umešani“, „većina je umešana“, itd.) ili „koji je stepen rasprostranjenosti korupcije“ u ključnim javnim organizacijama.

<sup>16</sup> Ovo je prva i najvažnija preporuka mreže SELDI u izveštaju iz 2014. godine SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

**Tabela 1. Procena korumpiranosti javnih službenika i ostale korupcije, 2016. godina**

Službenici	Procena umešanosti, regionalni prosek
Lideri političkih stranaka i koalicija	68%
Članovi parlamenta	67%
Ministri	67%
Lokalni politički lideri	66%
Carinski službenici	64%
Sudije	61%
Službenici u ministarstvima	59%
Javni tužioci	58%
Poreski službenici	57%
Opštinski većnici	57%
Policajci	56%
Opštinski službenici	56%
Advokati	56%
Istražitelji	53%
Administrativni službenici u pravosudnom sistemu	53%
Doktori	52%
Biznismeni	51%
Univerzitetski službenici i profesori	42%
Bankari	36%
Članovi NVO-a	34%
Novinari	34%
Učitelji	19%

*Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.*

problem u Jugoistočnoj Evropi. Međutim, ove stavove treba proceniti u kontekstu detaljnijih rezultata SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* koji ukazuje na dosta protivurečnosti u mišljenjima i postupcima opšte javnosti. Treba napomenuti da je pretpostavka

da manjina moćnih pokvarenjaka iskorišćava veliku zajednicu poštenih i radnih građana populistička zabluda.

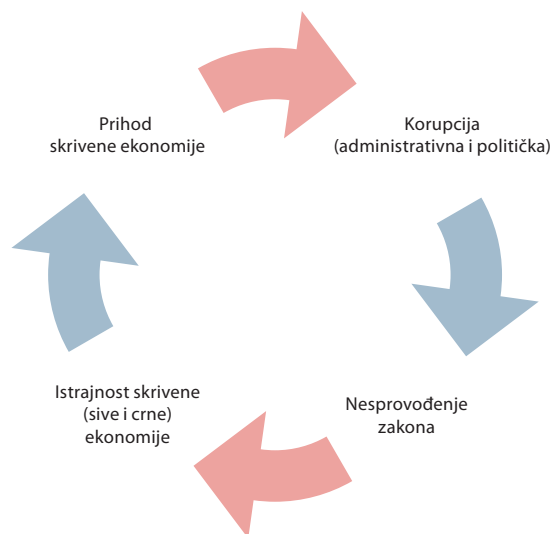
Razlike između zemalja u rangiranju korumpiranosti službenika su značajne u procenjivanju uloge šire mreže odnosa između društvenih grupa po pitanju stavova u vezi sa upravljanjem. Tako, na primjer, dok su u proseku **biznismeni** prilično nisko rangirani po korumpiranosti, u manje korumpiranim zemljama njima se posebno ne vjeruje – u Hrvatskoj se smatraju korumpiranijim od policije i jednako korumpirani kao poreski službenici, dok u Turskoj smatraju da su nepošteniji od stranačkih lidera. S druge strane, u zemljama veće učestalosti podmićivanja, kao što je Albanija, samo članovi NVO, novinari i učitelji se smatraju manje korumpiranim od preduzetnika. Ovo ima ozbiljne posledice po verovatnost autohtone podrške privatnog sektora u antikoruptivnim naporima u zemljama u regionu, što je mantra koja se često čuje u međunarodnim razgovorima o borbi protiv korupcije. To je još jedan pokazatelj nagrizajućeg uticaja korupcije ne samo na poverenje u demokratske institucije, već i u funkcionisanje tržišne ekonomije, a oboje predstavljaju osnovne vrednosti u procesu pridruživanja EU.

Konačni zaključak kruga iz 2016. godine SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* je da politike koje su usmerene na korumpirano ponašanje na administrativnom nivou i one koje teže promeni poverenja u vlasti treba sprovesti zajedno. Ukoliko nije upotpunjeno snažnijim zahtevom javnosti za integritetom u vlasti i održivim napretkom ekonomskog blagostanja, strožije sprovođenje krivičnih mera ne može imati održivi učinak. Sprovođenje zakona će se verovatno posmatrati kao beskorisna represija kada se usmeri na niže nivoe vlasti ili kao politički lov na veštice kada se povremeno usmeri na više nivoe vlasti. S druge strane, pojačavanje mera za podizanje svesti bi samo podstaklo cinizam i rezignaciju kod javnosti, ukoliko nije praćeno vidljivim naporima da se preduzmu oštre mere protiv službenika koji zahtevaju rentu.



Ako se korupcija vlasti ne može pravilno proceniti bez navođenja stepena usklađenosti – ili nedostatka iste – između službenih propisa i preovlađujućih društvenih normi i vrednosti, ne može se ni razumeti bez osvrtnja na njenog dvojnika u ekonomiji. Kao što je slučaj i sa podmićivanjem, skrivena ekonomija nastaje kada postoji tenzija između zvaničnih namera zakona i propisa i svakodnevnog izbora koji prave pojedinci i preduzeća. Dugotrajna i prilično obimna skrivena ekonomija ukazuje i na slab rad institucija. Korupcija se pojavljuje u okolnostima gde se sastaju formalna i neformalna ekonomija, gde preduzeća i pojedinci plaćaju neformalnu rentu ili zarobljavaju institucije da bi ostali skriveni, neusklađeni sa zakonom, ili da bi osigurali jeftiniju i lakšu legalizaciju svojih proizvoda ili usluga.<sup>17</sup>

Slika 13. Začarani krug korupcije i skrivene ekonomije



Izvor: Centar za proučavanje demokratije.

Začarani krug između **korupcije i skrivene ekonomije** šteti ekonomskom rastu tako što podstiče nepoštenu konkurenciju, osiguravajući zalihe jeftinih talenata za zapošljavanje **preduzećima koja rade u crnoj i sivoj ekonomiji**, i održavajući veliku količinu nerazjašnjenih finansijskih i drugih resursa.<sup>18</sup> Navedeni rezultati

Sistema za praćenje korupcije za 2016. godinu potvrđuju da je malo verovatno da same antikoruptivne politike mogu dovesti do šire društvene podrške i naklonosti birača u Jugoistočnoj Evropi, osim ako nisu ugrađene u politike ekonomskih reformi i povećanja blagostanja.<sup>19</sup> To zahteva **novi fokus antikoruptivnih razgovora** koji se udaljava od pukog sprovođenja zakona i usmerava **ka argumentaciji koja se više temelji na ekonomiji**, kao što je rešavanje višestruke povezanosti između korupcije i skrivene ekonomije. To bi na kraju krajeva trebalo biti povezano sa širim merilima ekonomskih dostignuća kao što su pokazatelji konvergencije, kojima treba dati prednost u odnosu na ulazne pokazatelje kao što su otvorena vlast ili poslovanje na srednji i duži period kao merila uspešnosti ekonomskih reformi.

Kao što je vidljivo iz Tabele 2, obim poslovanja skrivenog od vlasti u Jugoistočnoj Evropi je dovoljno veliki da se može očekivati da utiče i na druge nezakonite radnje. I dok postoje različite procene tačne veličine skrivene ekonomije, ista očigledno obezbeđuje dovoljno resursa za napredovanje administrativne i političke korupcije.

Međutim, „skrivena ekonomija” je širi pojam koji obuhvata poduhvate koji variraju od prilično bezopasnih (gde se zaobilaze samo manje važni propisi) ili čak korisnih (npr. ekonomske delatnosti koje obezbeđuju vlastitu egzistenciju) do sasvim pogubnih (npr. razna kriminalna tržišta).

Ovaj raspon je stvorio odgovarajući skup analitičkih prideva – od „neobuhvaćena” do „neformalna” pa čak i „siva” ekonomija. Prema tome, uključenost korupcije varira i po kontinuumu skrivenih praksi. U ovom poglavlju se razmatra međusobni uticaj ove dve pojave s naglaskom na tri komponente skrivene ekonomije, koje su prepoznate kao najpogubnije za ekonomski i društveni razvoj:

a) poslovno okruženje, koje je najveće merilo mogućnosti za ekonomski prosperitet na koji utiču

<sup>17</sup> CSD. 2011. *Skrivena ekonomija u Bugarskoj i globalna ekonomska kriza*. Centar za proučavanje demokratije, Sofija.

<sup>18</sup> CSD. 2015. *Finansiranje organizovanog kriminala*. Centar za proučavanje demokratije, Sofija. Vidi CSD. 2010. *Istraživanje veza između organizovanog kriminala i korupcije*, Centar za proučavanje demokratije, Sofija.

<sup>19</sup> Inverzna veza između BDP-a i korupcije je dobro dokumentovana u literaturi. Za sveobuhvatniji skoriji pregled vidi Mungiu-Pippidi (izdanje). 2013., 2014. i 2015. Izveštaj o borbi protiv korupcije; *Knjiga 1: Kontrolisanje korupcije u Evropi, Knjiga 2: Linija fronta u borbi protiv korupcije*; i *Knjiga 3: Favoritizam vlasti u Evropi*, izdavač Barbara Budrich Publishers, Berlin.



Tabela 2. Procena sive ekonomije (udeo BDP-a)

	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
Turska	32.7	32.1	32.8	32.4	31.8	31.0	30	29.5	29.1	28.4	28.9	28.3	27.7	27.2	26.5
Hrvatska	33.8	33.4	33.2	32.6	32.1	31.7	31.3	30.8	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0	28.4
Rumunija	34.3	34.4	33.7	33.5	32.8	32.0	31.7	30.7	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1	28.4
Albanija	35.7	35.3	34.9	34.7	34.4	33.9	33.7	33.3	32.9	-	-	-	-	-	-
Bugarska	37.3	36.9	36.6	36.1	35.6	34.9	34.1	33.5	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9	31.2
Makedonija	39.0	38.2	39.1	38.9	38.4	37.4	36.9	36.0	34.9	-	-	-	-	-	-
BiH	34.3	34.1	34.0	33.9	33.5	33.6	33.3	32.9	32.8	-	-	-	-	-	-
Srbija	-	-	33.2	32.7	32.1	32.0	31.6	31.2	30.7	30.1	30.6	30.1	-	-	-

Izvor: Razni izvori.<sup>20</sup>

Slika 14. Arhitektura skrivene ekonomije



Izvor: Centar za proučavanje demokratije.

administrativna korupcija i zarobljenost države;

- b) skrivena zaposlenost, koja stvara rizik isključenja velikog udela radne snage iz vladavine prava i stavlja neformalno zaposlene u nezaštićen položaj u odnosu na službenike koji zahtevaju rentu i nezakonite poslovne interese;

<sup>20</sup> Podaci za period od 1999. do 2007. godine (osim za Srbiju) iz Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C.E. 2010. 'Nove procene za sivu ekonomiju širom sveta', Radna dokumentacija o istraživanju politika Svjetske banke br. 5356; podaci za Srbiju iz Schneider, F., Krstić, G., Arsić, M. and Randelović, S., 2015. Kolika je rasprostranjenost sive ekonomije u Srbiji? U *Formalizovanje sive ekonomije u Srbiji* (str. 47-75). Springer International Publishing; svi podaci iz Schneider, F., 2013. Veličina i progresija sive ekonomije u Turskoj i drugim zemljama OECD-a od 2003. do 2013. godine; Neke nove činjenice. *Međunarodni ekonomski časopis*, 2(2), str. 83-116.

- c) utaja poreza, koja je omogućena, između ostalog, zbog podmićivanja i neefektivnosti poreskih organa; pokazuje nedostatak poverenja u ekonomsku održivost zemlje i potkopava kvalitet i veličinu javnih službi koje vlada može pružiti da ponudi svojim građanima.

## 2.1. POSLOVNO OKRUŽENJE

U Jugoistočnoj Evropi, preterano regulisano poslovanje – što se uglavnom odnosi na registraciju, provođenja režima izdavanja licenci i dozvola – stalno stvara razne prepreke novim učesnicima na tržištu i veće troškove poslovanja. To tera preduzetnike u neformalni sektor ili ih prisiljava da posegnu za podmićivanjem. To stvara i mehanizme preko kojih političke i poslovne mreže zarobljavaju tržišta i državne institucije kako bi uživali u povlašćenom tretmanu i monopolističkim rentama, iako zvanično tržišta mogu izgledati kao da su konkurentna.<sup>21</sup> Na opadajućoj spirali to onda opravdava dodatne propise i administrativne barijere.<sup>22</sup>

Međusobni odnos korupcije i skrivene ekonomije ne može se pravilno razumeti bez uzimanja u obzir šireg okvira poslovanja, uključujući zakone i propise. Na kvalitet ovog okvira utiču brojni faktori; u Jugoistočnoj Evropi glavna briga među ovim faktorima je **zarobljenost države**, koja ima za posledicu da su propisi i zakoni pod uticajem privatnih interesa ili složenijeg spleta političkih i poslovnih mreža, koje efikasno kontrolišu pristup kreiranju zakona i politika vlasti. Glavna smetnja za olakšavanje poslovanja, a olakšavajući

<sup>21</sup> CSD. 2016. *Ogoljena zarobljenost države: Borba protiv administrativne i političke korupcije u Bugarskoj*. Sofija.

<sup>22</sup> SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija, str. 91.

Tabela 3. Pozicija zemalja Jugoistočne Evrope na glavnim rangiranjima u vezi sa ekonomskim okruženjem

Pokazatelj	Lakoća poslovanja	Ekonomska sloboda	Indeks globalne konkurentnosti	Prosečna godišnja stopa rasta realnog BDP-a po stanovniku 2001. – 2015.
Albanija	97	59	93	4.4
Crna Gora	46	65	70	3.3
Kosovo	66	84	-	3.3
Makedonija	12	47	60	3.3
Bosna i Hercegovina	79	108	111	3.0
Srbija	59	77	94	3.0
Turska	55	79	51	3.2
Bugarska	38	60	54	3.9
Hrvatska	40	103	77	1.2
Rumunija	37	61	53	4.1

Izvor: Svjetska banka, Fondacija za očuvanje baštine i Svetski ekonomski forum.

faktor za korupciju jeste promenljivost regulatornog okruženja. S jedne strane, mnoge vlade u Jugoistočnoj Evropi teže da osiguraju strane investitore i donatore uvođenjem sistema paušalnog poreza koji je jednostavan za administraciju. S druge strane, poreska administracija ostaje složena i nedostaje joj sofisticiranost u rešavanju specifičnih poslovnih karakteristika, kao što su istraživanje, razvoj i inovacije. Promena propisa zbog nadolazećih problema i dalje se događa nasumice u Jugoistočnoj Evropi, u toku godine, bez konsultacija, čime se potkopava predvidljivost poslovnog okruženja u celini.

U Albaniji, zarobljenost države se smatra ozbiljnim problemom u vezi sa sistemom nabavke, privatizacijom i ekonomskim monopolima u strateškim sektorima ekonomije.<sup>23</sup> Prema poslednjim istraživanjima,<sup>24</sup> dva od pet preduzeća smatraju da je primena zakona nepovoljna, dok samo manje od 1/5 smatraju da je povoljna. BiH ima pravni okvir sa više nivoa za koje se često smatra da se dupliraju. Zakoni se ne usvajaju uvek transparentno, a njihovo sprovođenje je nasumično i kontradiktorno u različitim entitetima. S obzirom na preklapanje nadležnosti i nedostatak centralnog izvora informacija, preduzećima je teško da raspolazu poslednjim informacijama o novim propisima.<sup>25</sup>

Srbija se suočava sa stalnim sumnjivim praksama u vezi sa zarobljenošću države, kao što su sporazumi o ustavnim predlozima do kojih dolazi preko noći, bez odgovarajuće javne rasprave<sup>26</sup>, podupiranje „predstavnik“ uticajnih poslovnih ljudi u mnogim važnim izvršnim organima da bi se osigurali povoljniji tretman i zaštita njihovih interesa.<sup>27</sup> U Crnoj Gori zarobljenost države je posebno prisutna u privatizaciji javnih preduzeća.<sup>28</sup> U Makedoniji se ispoljava kroz propise koji su kreirani tako da daju diskreciono pravo institucijama za donošenje odluka i izricanje kazni, dajući organima vlasti ovlašćenja da vrše pritisak na političke protivnike i preuzmu kontrolu nad preduzećima ili cijelim ekonomskim sektorima.<sup>29</sup> Devet od deset makedonskih preduzeća je izjavilo da moćne poslovne grupe imaju veliki uticaj na vlast, a njihov cilj je zaštita privatnih ekonomskih interesa u Makedoniji.<sup>30</sup> U BiH, rukovodioci preduzeća smatraju da su politike i regulatorni aspekti zarobljenosti države

<sup>23</sup> Transparency International Albanija (TIA). 12. januar, 2014. TIA predstavlja rezultate Indeksa percepcije korupcije iz 2013. godine.

<sup>24</sup> Amcham, Poslovni indeks 2014 – 2015, Albanija, <http://www.amcham.com.al/amcham-business-index-2014-2015/>

<sup>25</sup> Ministarstvo inostranih poslova SAD-a. 2015. Izveštaj o investicionoj klimi – Bosna i Hercegovina, 2015.g.

<sup>26</sup> Centar za proučavanje evropskih politika (CEPS). 2007. 'Zarobljenost države i rasprostranjena korupcija u Srbiji', Radna dokumentacija CEPS-a br. 262.

<sup>27</sup> International Communications Partners, 'Borba protiv monopola', 2013.godina, <http://icp-co.com/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/the-struggle-against-monopoly.pdf>

<sup>28</sup> Veće Evrope. 2015. 'Osnovni koncepti borbe protiv korupcije, Priručnik za obuku', str. 17.

<sup>29</sup> Institut za evropske politike i Institut za društvene i humanističke nauke. 2015. 'EU preispituje Makedoniju: prilike za novi pristup?'

<sup>30</sup> Centar za proučavanje demokratije i Centar za istraživanje i izradu politika. 2015. 'Praćenje skrivene ekonomije u Makedoniji: Trendovi i opcije politika', Centar za istraživanje i izradu politika, Skopje.

najveći problem za preduzeća.<sup>31</sup> Kosovo, kao najnovija zemlja u regionu, ima veći rizik od zarobljenosti države u odnosu na ostale zemlje Jugoistočne Evrope, budući da je prisutna kombinacija slabijeg sudstva i ostalih ustavnih zaštitnih mehanizama i većeg oslanjanja na državne propise i fiskalnu podršku; jedna trećina preduzeća neformalne pregovore sa poreskim službenicima smatra normalnom praksom.<sup>32</sup>

Dok su neke zemlje u regionu uspele da zauzmu visoko mesto po formalnijim pokazateljima poslovnog okruženja, Makedonija konkretno po lakoći poslovanja, celokupna uspešnost regiona, u pogledu poslovnog okruženja i stvaranja ekonomskih prilika za svoje građane, nedovoljna je za pokretanje ekonomske osnove za borbu protiv korupcije. Prosečni godišnji rast realnog BDP-a od 2001. godine po stanovniku ostao je na ili ispod 4%, što je možda dovoljno da zadrži birače osrednje nesretnim, ali je daleko od široko zasnovanog ekonomskog rasta koji je ranije viđen u zemljama koje su postigle trajne antikoruptivne reforme, kao što su Estonija, Južna Koreja, Singapur i Čile. Nedostatak takvog ekonomskog napretka u Jugoistočnoj Evropi u poslednje dve decenije znači da je malo verovatno da će se začarani krug korupcije i skrivene ekonomije rešiti besprekornim krugom ekonomskog rasta i dobrog upravljanja, bez ulaganja većih napora ključnih aktera – vlasti u regionu, civilnog društva i Evropske unije.

## 2.2. SKRIVENA ZAPOSLENOST

Neformalno zapošljavanje je oblik viktimizacije zaposlenosti, koje se praktikuje na štetu javnih finansija i radnika pojedinca. Skriveno tržište rada pokreću razni faktori, zakoniti – kao što su vladino oporezivanje i politike socijalne zaštite – i nezakoniti, kao što je koruptivni pritisak na poslovanje. Nakon što su preduzeća primorana da se takmiče koristeći koruptivna sredstva preduzeća onda ista nameću svojim radnicima kroz neprijavljeno zapošljavanje i loše uslove rada, što dodatno produžava neformalnost i ostavlja dovoljno resursa za koruptivna plaćanja u rukama preduzeća i pojedinaca. Značajna društvena ugrađenost skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi, kao što pokazuje krug iz 2016.godine SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije*, isključuje velike segmente radne snage iz zaštite državnih propisa i

<sup>31</sup> Svetska banka. 2005. 'Bosna i Hercegovina, Dijagnostičko istraživanje korupcije', str. 3.

<sup>32</sup> UBO Consulting. 2014. 'Izveštaj o indeksu opštinske konkurentnosti za 2014. godinu', str. 28.

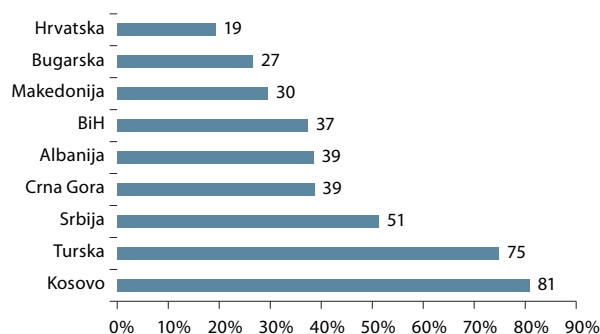
umanjuje podršku za vladavinu prava. Nezaposlenost u svim zemljama Zapadnog Balkana ostaje uporno velika i u dvocifrenim brojkama, obuhvatajući oko jedne trećine radne snage u Makedoniji i na Kosovu, a više od jedne četvrtine u Bosni i Hercegovini, što zajedno sa oslabljenim ekonomskim okruženjem i velikim koruptivnim pritiskom u regionu dovodi do stalnog iseljavanja u Evropsku uniju, čak i u skrivenoj ekonomiji.

Uprkos značajnom interesovanju za izučavanje skrivene ekonomije, ne postoje noviji uporedivi podaci o skrivenoj zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi. Mreža SELDI je popunila ovu prazninu svojim *Sistemom za praćenje korupcije*, iz 2016.godine. Rezultati ovog kruga praćenja proizašli su iz šire definicije skrivene ekonomije u kojoj se za osobu smatra da je u skrivenoj ekonomiji ako se bavi najmanje jednom od šest skrivenih praksi:

- Ne postoji pismeni ugovor sa poslodavcem na glavnom poslu;
- Stvarna plata za mesec koji je prethodio istraživanju bila je viša od one navedene u ugovoru sa glavnim poslodavcem, ali je dogovorena usmeno sa poslodavcem;
- Nema socijalnog osiguranja na glavnom poslu;
- Osnova za socijalno osiguranje plaća se na minimalnu platu, iako je stvarna plata veća;
- Osnova za socijalno osiguranje koje se plaća je iznos koji je naveden u ugovoru, a ne stvarni primljeni iznos, koji je veći;
- Ne postoji zdravstvena zaštita na glavnom poslu.

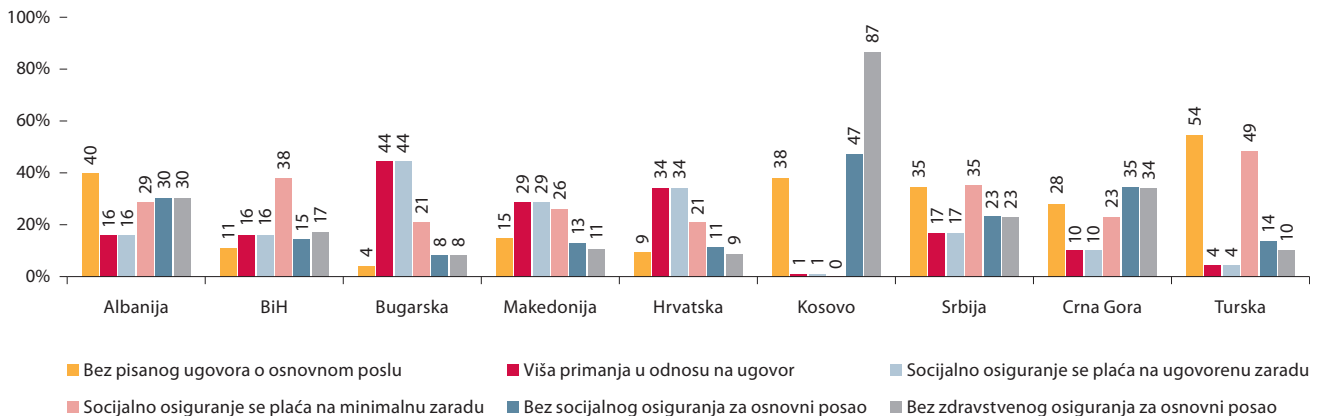
U nekim zemljama u regionu neki od ovih kriterija ne mogu se primieniti ako postoji ugovor o radu (obavezno socijalno i zdravstveno osiguranje); u drugim zemljama, varira sposobnost poreskih organa da kontrolišu da

Slika 15. Zaposleni u sivoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina (% zaposlenih na glavnom plaćenom poslu)



Izvor: SELDI-jeva Anкета o skrivenoj ekonomiji, 2016.

Slika 16. Udeo različitih vrsta skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi



Izvor: SELDI-jeva Anкета o skrivenoj ekonomiji, 2016.

li određeni ugovor na pola radnog vremena ide uz plaćanje socijalnog i zdravstvenog osiguranja ako osoba zaposlena po ugovoru nije plaćena iznad određenog praga. To ostavlja prostor za odstupanja i izbegavanje doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje, čak i ako je prihod prijavljen, a porez na dohodak plaćen.

Ne samo da je skrivena zaposlenost u zemljama Jugoistočne Evrope na različitim nivoima, već postoje i različiti obrasci skrivanja, što zahteva različita rešenja. Više od pola ukupne skrivene zaposlenosti u Turskoj, na primer, čine pojedinci bez formalnih ugovora; glavni razlog za to je izbegavanje doprinosa za socijalno osiguranje, što izgleda vlasti tolerišu. U Srbiji, na Kosovu i u Albaniji više od trećine onih u skrivenoj zaposlenosti nemaju ugovore o radu. Bugarska, koja je riješila ovu praksu pre izvesnog vremena kombinacijom obaveznog registrovanja ugovora i naknadnih inspekcija, ima nisku stopu od samo 1% zaposlenih i 4% onih u skrivenoj zaposlenosti bez ugovora o radu.<sup>33</sup>

Skoro svi Kosovari (87%) u skrivenoj zaposlenosti u potpunosti zadržavaju doprinose za zdravstveno osiguranje. Ovo ima veze sa činjenicom da su Kosovari – posebno u manjim selima – prilično nezadovoljni pristupom zdravstvu, kvalitetom zdravstvenih usluga, te prevladavajućom korupcijom.<sup>34</sup> Slično tome, Crna Gora i Albanija su zemlje s ozbiljnim problemima u finansiranju zdravstvene zaštite preko namenskog poreza, u kojima jedna trećina onih u skrivenoj zaposlenosti uopšte ne plaća doprinose zdravstvenog

i socijalnog osiguranja. U tom pogledu u Bugarskoj je nešto bolja situacija, iako prikupljeni iznosi nisu dovoljni za pružanje kvalitetnih zdravstvenih usluga za sve. Zdravstvena zaštita je verovatno jedan od najslabijih primera kako korupcija narušava poverenje u javne ustanove, podstičući skrivanje doprinosa za zdravstvenu zaštitu što dodatno umanjuje sposobnost države da finansira sve veće račune u ovoj oblasti.

U Turskoj, skoro polovina zaposlenih u skrivenoj ekonomiji plaća doprinose za socijalno osiguranje na minimalnu platu i uštedi na razlici do iznosa pune plate koju zapravo primaju; između 35% i 38% onih u skrivenoj ekonomiji u Srbiji i Bosni i Hercegovini rade to isto. To su značajna sredstva koja se zatim takmiče na neuređenom tržištu u privatnom sektoru, ili se koriste za podmićivanje kako bi se došlo do bolje zdravstvene zaštite, te se na taj način potkopavaju socijalna kohezija i poverenje u tom procesu.

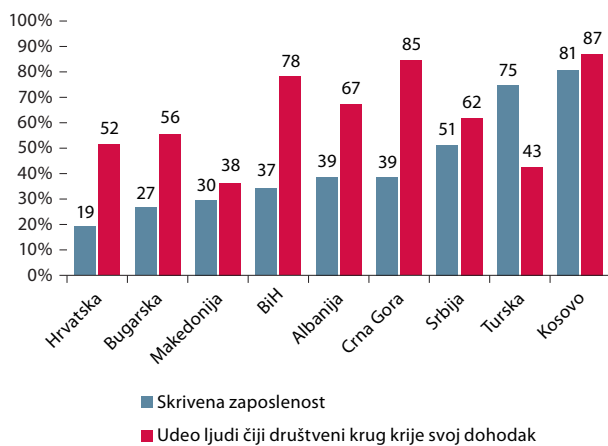
Skrivena zaposlenost je ponekad stvar izbora, ali češće na nju utiče neposredni društveni milje određene osobe (Slika 17). Kada društvene mreže onih koji skrivaju neke aspekte svoje zaposlenosti narastu dovoljno, oni razvijaju svoj vlastiti poreski moral – stav prema plaćanju poreza koji opravdava njihovu umešanost u skrivenu ekonomiju. Pojedinci zaposleni u skrivenoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi su nešto mlađi, muškarci (62%) i obično poznaju više ljudi koji su u sličnoj situaciji. Ova starosna i polna struktura pokazuje da se upravo oni koji bi trebalo da budu odgovorni za dugoročnu održivost sistema u Jugoistočnoj Evropi najradije drže podalje, što se može smatrati pokazateljem protesta protiv korumpiranih i loših državnih službi.

<sup>33</sup> CSD. 2006. *Uoči pridruživanja Evropskoj uniji: Antikoruptivne reforme u Bugarskoj*, Centar za proučavanje demokratije, Sofija.

<sup>34</sup> Uka, F. i Balidemaj, F. 2013. 'Zadovoljstvo zdravstvenim uslugama i percipiranje prisutnosti korupcije' UNDP.

Važna dimenzija praksi skrivene zaposlenosti je njena ugrađenost u društvene i kolegijalne mreže. Prema SELDI-jevoj *Anketi o skrivenoj ekonomiji* iz 2016. godine, 62% nezaposlenih u Jugoistočnoj Evropi poznaju ljude koji skrivaju barem neki deo svog dohotka, tako da su prilike takve da oni znaju i da osećaju pritisak sredine da slede isti obrazac ponašanja. Kosovo i Srbija imaju najmanji jaz između samoprijavljenog skrivanja zaposlenosti i prevladavanja ove prakse u njihovom društvenom krugu, dok Hrvatska i Crna Gora imaju najveću razliku. Korelacija koja bi mogla ukazivati na objašnjenje je nejednakost u dohotku – što je veća nejednakost, to je veći jaz (Hrvatska i Crna Gora imaju veću nejednakost po merenju većeg Ginijevog indeksa u odnosu na Kosovo i Srbiju<sup>35</sup>). Turska pokazuje obrnuti jaz – više ljudi samoprijavljuje umešanost u skrivenu ekonomiju nego što procenjuje umešanost svog društvenog kruga. Raslojavanje ima različite obrasce mreža i zemlje sa istim nivoima razlika u dohotku mogu imati različite nivoe povezanosti ili atomizacije društva. U isto vreme, Makedonija ima veću nejednakost u dohotku, ali manji zapaženi jaz umešanosti u skrivenu zaposlenost, što bi se moglo objasniti nižim stepenima razdvajanja u manjim zemljama u kojima su društvene mreže mnogo čvršće povezane čak i preko razlika u dohotku.

Slika 17. Društvena ukorenjenost skrivene zaposlenosti\*



\* Jaz između samoprijavljenog učešća u skrivenoj ekonomiji i procene uključenosti vlastitog društvenog kruga. Isključujući udeo „Ne znam/Bez odgovora“.

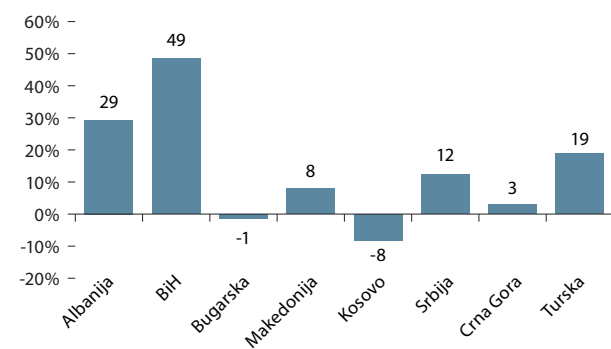
Izvor: SELDI-jeva Anкета o skrivenoj ekonomiji, 2016.

U većini zemalja pojedinci zarađuju više u formalnom sektoru nego u skrivenom, uprkos raširenom vero-

<sup>35</sup> Prema poslednjim dostupnim procenama Svetske banke Ginijev indeks je iznosio 44,1 za Makedoniju (2008.), 40,2 za Tursku (2012.), 36 za Bugarsku (2012.), 33 za Bosnu i Hercegovinu (2007.), 33,2 za Crnu Goru (2013.), 32 za Hrvatsku (2011.), 29,7 za Srbiju (2010.), 29 za Albaniju (2012.), 27,3 za Rumuniju (2012.) i 26,7 za Kosovo (2013.). Veće vrednosti indeksa znače veću nejednakost dohotka.

vanju u suprotno. Premija je u BiH visoka i do 50%, a u Albaniji iznosi gotovo jednu trećinu. Veličina premije zavisi od mnogih faktora, uključujući stope nezaposlenosti, karakteristike sistema socijalnog osiguranja i sektora zaposlenosti. U Bugarskoj i na Kosovu premija je negativna, iako u Bugarskoj razlika nije statistički značajna. Ovo otkriće sugerise da ostanak u skrivenoj ekonomiji može biti racionalan izbor u nekim zemljama (niko ne bi svojevolejno ostao na nižoj plati, a da su ostale stvari jednake), čime se ukazuje na nedostatak institucija i propisa. Veća primanja i formalniji poslovi vezani su za obrazovanje i kvalifikacije jer se radnici sa većim kvalifikacijama češće nalaze u formalnoj ekonomiji. Ovo otkriće o postojanju plaćanja premije u formalnoj ekonomiji je u skladu sa detaljnim istraživanjem u kojem su se upoređivali dohodak u formalnoj i neformalnoj zaposlenosti po decilnim grupama u Crnoj Gori.<sup>36</sup> Najniži decil u neformalnoj ekonomiji zarađuje 36% prosečnog dohotka najnižeg decila u formalnoj ekonomiji. U višim decilima jaz se smanjuje, ali dohodak u neformalnoj ekonomiji nikada ne prelazi dohodak formalne ekonomije.

Slika 18. Premija u formalnoj ekonomiji u odnosu na skrivenu ekonomiju, 2016. godina



Izvor: SELDI-jeva Anкета o skrivenoj ekonomiji, 2016.

Duži periodi zaposlenosti velikog dela radne snage u neformalnoj ekonomiji mogu dovesti do bitnih promjena u stavovima upravljanja. Temeljna longitudinalna istraživanja neformalnog rada u Crnoj Gori, na primer, pokazala su da je 19% ljudi u skrivenoj zaposlenosti radilo 15 godina i duže na istim poslovima<sup>37</sup> (nema sličnih longitudinalnih istraživanja za druge zemlje Zapadnog Balkana, ali i iskustveni dokazi potvrđuju iste obrasce). Poverenje u institucije vlasti u porodicama koje su dugoročno

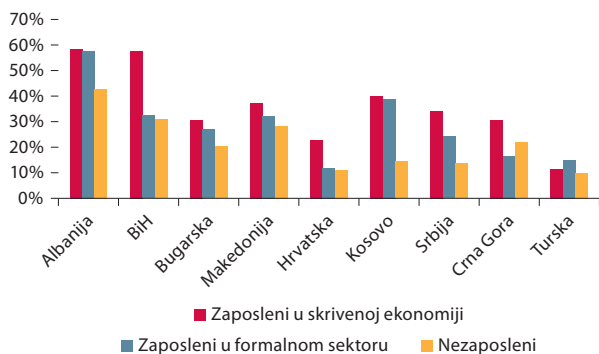
<sup>36</sup> UNDP. 2016. *Nacionalni zveštaj o razvoju po mjeri čovjeka za Crnu Goru, Neformalni rad: od izazova do rješenja*.

<sup>37</sup> Ibid, str. 71.

zaposlene u skrivenoj ekonomiji je malo sa štetnim posljedicama, a u nekim slučajevima se transformiše u aktivno nepoverenje i suprostavljanje, pogotovo ako je pogoršano prisustvom etničke napetosti u zemlji. Dakle, kao i u slučaju umešanosti u korupciju o kojoj se govori gore u tekstu, to može dovesti do situacije u kojoj veliki delovi javnosti jednostavno odbacuju postupanje u skladu sa formalnim pravilima.

Skrivena zaposlenost stavlja ljude u ugrožen položaj. Stoga ne čudi da su češće izloženi koruptivnom pritisku – zbog slučajeva vezanih za posao (inspekcije koje pronadu nepravilnosti ili korupciju pokrenutu poslom) i vezanih za kuću (pristup zdravstvu, pristup finansijama i pristup obrazovanju zahtevaju plaćeno socijalno i zdravstveno osiguranje, prijavljene visoke plate, itd.) U SELDI-jevoj *Anketi o skrivenoj ekonomiji* iz 2016.godine, 34% onih koji kriju zaposlenost su doživeli koruptivni pritisak, u poređenju sa 29% onih u formalnom sektoru. Najmanja verovatnoća je da se od nezaposlenih traži davanje mita – samo 22% nezaposlenih je doživelo koruptivni pritisak.

**Slika 19. Koruptivni pritisak koji su doživele osobe u različitim situacijama zaposlenosti, 2016.godina**



Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.g. i SELDI-jeva Anкета o skrivenoj ekonomiji, 2016.g.

Jaz koruptivnog pritiska između zaposlenih u skrivenoj i formalnoj ekonomiji nije statistički posmatran u Albaniji, na Kosovu i u Turskoj (tamo je koruptivni pritisak na one u skrivenoj ekonomiji manji nego na one u formalnom sektoru). Moguće je da ekstremne vrednosti koruptivnog pritiska u Albaniji i skrivene zaposlenosti na Kosovu i u Turskoj čine ovu pojavu nejasnom. Drugo objašnjenje moglo bi biti da neki od onih u formalnoj zaposlenosti u Turskoj (zaposlenost u javnoj upravi iznosi oko 15%) vrše koruptivni pritisak ili da rodbinske ili druge društvene mreže igraju važniju ulogu, a ne status zaposlenosti. Međutim, u BiH jaz koruptivnog pritiska između dve grupe je

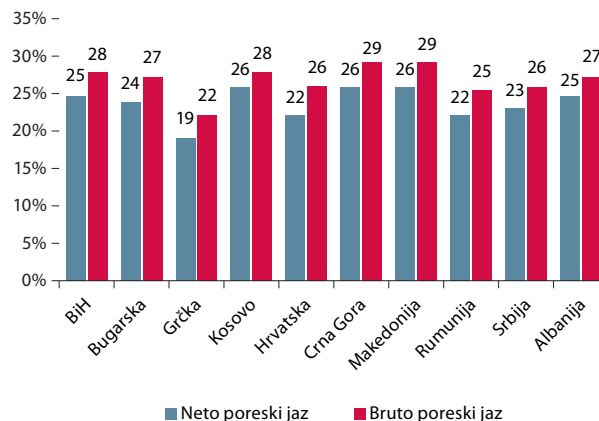
veći od 25%. Značajne razlike su u Crnoj Gori (14% razlike u koruptivnom pritisku), Hrvatskoj (11%) i Srbiji (10%).

Vladine politike koje omogućavaju formalizaciju klastera preduzeća koja se oslanjaju na složene višestruke veze društvenih odnosa, uključujući i neformalna ulaganja preko doznačavanja sredstava (kao u Makedoniji, na Kosovu i u BiH), mogle bi biti efikasnije od inspektora rada i poreskih inspektora koji vrše prepad (za koje je dokazano da imaju samo privremeni učinak poštovanja, a to samo daje dodatnu težinu koruptivnom pritisku).

### 2.3. PLAĆANJE I UTAJA POREZA

Iako se metodologije za procenu poreskog jaza i njegovih komponenti razlikuju, nema sumnje da je znatan udeo dospelih poreza u zemljama Jugoistočne Evrope ostaje zadržan preko izbegavanja i utaje. Kao i u slučaju skrivene zaposlenosti, to stvara okruženje plodno za koruptivne prakse.

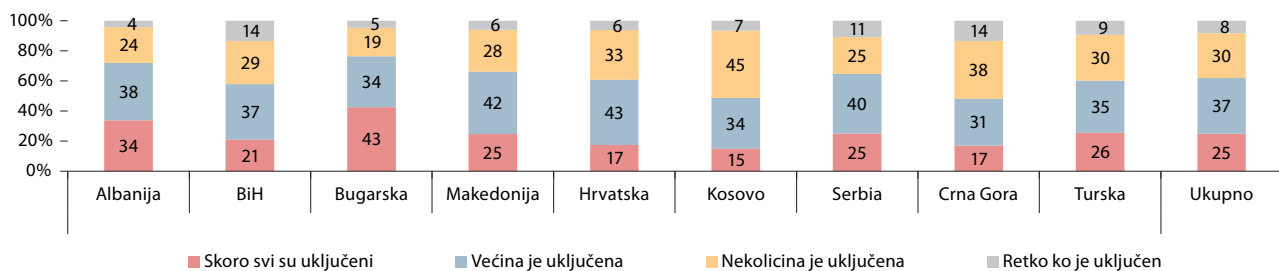
**Slika 20. Procjene poreskog jaza u Jugoistočnoj Evropi, 2013.godina**



Izvor: Albansko udruženje za oporezivanje, 2014.

Sa stanovišta javnosti, celokupni integritet upravljanja u zemlji, uključujući stopu korupcije, utiče na sklonost pojedinaca i preduzeća da se upuste u nezakonito ponašanje, kao što je utaja poreza. Sa stanovišta vlasti, smatra se da različiti faktori direktno doprinose korupciji u poreskim i carinskim upravama, uključujući stepen diskrecije poreskih i carinskih službenika, složenost poreskih procedura, nedostatak praćenja, posvećenost političkog vođstva borbi protiv korupcije i celokupno okruženje u javnom sektoru. Poreski i carinski službenici se obično raspoređuju određenom

Slika 21. Procene javnosti o stopi korupcije među poreskim službenicima u Jugoistočnoj Evropi, 2016.godina\*



\* Isključujući udeo „Ne znam/Bez odgovora“.

Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.g. i SELDI-jeva Anketa o skrivenoj ekonomiji, 2016.g.

geografskom području delovanja. Za određene poreske obveznike (preduzeća), poreski ili carinski službenik predstavlja poresku/carinsku službu. Ova diskrecija daje poreskim i carinskim službenicima priliku za stvaranje odnosa sa preduzećima (poreskim obveznicima) koji često završavaju u korupciji. *Sistem za praćenje korupcije* dosledno pokazuje da su poreski i carinski službenici u svim zemljama u Jugoistočnoj Evropi rangirani među zanimanjima sa najvećim rizikom za umešanost u korupciju, što je još jedan pokazatelj direktno veze između korupcije i skrivene ekonomije.

Nedostatak resursa, uglavnom ljudskih, sprečava vladu zemalja Jugoistočne Evrope da uspešno prate rad poreskih i carinskih službenika. Izostanak praćenja povećava verovatnoću umešanosti poreskih i carinskih službenika u korupciju. Služba za poresku reviziju u Turskoj (TAS), na primer, nema dovoljno osoblja: ukupno 9.205 osoba ili 0,6 na 1.000 stanovnika od kraja 2015. godine, dok u Francuskoj iznosi 1,3 i 1,5 u Ujedinjenom Kraljevstvu. Dakle, s obzirom da TAS može obaviti samo ograničen broj inspekcija i istraga, preduzeća znaju da je verovatnoća da će biti uhvaćeni slučajnim odabirom minimalna, tako da su skloniji da prikažu manje ili veće stanje na računima kako bi smanjili svoje poresko opterećenje.

Tabela 4. Poreska istraživanja u Turskoj

Godina	Broj poreskih obveznika*	Broj istraženih poreskih obveznika	Odnos
2013.	2.460.281	71.352	2,90%
2014.	2.472.658	55.284	2,24%
2015.	2.527.084	58.676	2,32%

\* Porez na dohodak i porez na preduzeće.

Izvor: VDK Faaliyet Raporu 2015., str. 43.

U drugom primeru, nedavno istraživanje na Kosovu<sup>38</sup> je pokazalo da je skoro 63% preduzeća sigurno da ukoliko se odluče za utaju poreza to mogu da urade jednostavno i da ne budu uhvaćeni, oslanjajući se verovatno na mogućnost da podmite poreskog službenika koji vrši inspekciju. Situacija je vrlo slična i u drugim zemljama Jugoistočne Evrope.

Iako su stope kazni u pozitivnoj korelaciji sa poreskom disciplinom, visoke novčane kazne mogu zakazati ako preduzeća smatraju da kazna nije verovatna; to čini korupciju verovatnijom, kao što je to često slučaj sa strogim propisima. Hrvatska je relevantan primer pojednostavljenja procedura i transakcija: u toku 2013. godine, vlada je povećala praćenje novčanih transakcija uvođenjem online blagajne ('projekat fiskalizacije'), koja je imala očigledan uticaj na veću naplatu poreza u odnosu na 2012. godinu (kao udeo u BDP-u). U januaru 2014.godine, uveden je pojednostavljen obrazac povraćaja poreza, koji je zamenio pet postojećih obrazaca i koji je omogućio da se informacije u realnom vremenu o plaćanju poreza šalju u poresku upravu.<sup>39</sup> Takvi projekti su dobar primer potencijalne pozitivne veze između istovremenog smanjivanja skrivene ekonomije i motivisanosti za korupciju.

U Makedoniji podaci iz izveštaja dežurne linije Uprave za javne prihode pokazuju da su utaja poreza i neizdavanje fiskalnih računa vodeće oblici nepoštovanja zakona (78% svih prijava). Od 2014. godine, Makedonija primenjuje mjeru koja uspostavlja direktnu vezu fiskalnih blagajni koje prikupljaju podatke o transakcijama u realnom vremenu sa prodajnog mesta sa Upravom za javne prihode.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Riinvest Institute. 2013. *Platiti ili ne platiti: Poslovna perspektiva neformalnosti na Kosovu*, str. 8.

<sup>39</sup> Evropska komisija. 2014. 'Izveštaj o konvergenciji' iz serije izveštaja o evropskoj ekonomiji, br. 4.

<sup>40</sup> Centar za proučavanje demokratije i Centar za istraživanje i izradu politika. 2014. 'Lov na senke – dinamika utaje poreza u Makedoniji.' Izveštaj o politikama br. 33, str. 6.

I dok Bugarska (trenutno i u prošlosti), Hrvatska i Makedonija (nedavno) i Albanija (planirano) usmeravaju svoju pažnju na tehnologiju, Crna Gora i Kosovo su fokusirani na podizanje svesti o javnim finansijama i poštivanju poreske obaveze preko raznih kampanja. Kampanje su usmerene na uključivanje šire javnosti, blago sprovođenje poštovanja pravila integriteta. Međutim, izgleda da je javnost dovoljno osveštena i osetljiva kada je riječ o korupciji među poreskim službenicima: četvrtina ispitanika u istraživanju mreže

SELDI veruje da su skoro svi poreski službenici umešani u korupciju, a 37% smatra da je većina umešana. Carinski službenici se generalno ocenjuju slično kao i poreski službenici, sa izuzetkom Albanije i Bugarske, gdje ljudi veruju da je korupcija u carini puno veća. Između ostalog, procene korumpiranosti službenika za prihode mogu odražavati i veću osetljivost javnosti po pitanju ovih posebnih službi vlasti – razmatranje koje treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja o prioritetnim sektorima za mere sprovođenja pravila integriteta.







Energija korumpira u više nego jednom smislu. S obzirom da vlade u Jugoistočnoj Evropi poseduju, regulišu i/ili nadgledaju skoro sve aspekte energetskog sektora, bilo koji oblik lošeg upravljanja odražava se na celu ekonomiju i društvo. Energija je prepoznata kao jedan od ključnih sektora sa velikim rizikom korupcije i zarobljenosti države, čijem rešavanju treba dati prednost.<sup>41</sup> Vrste nezakonitih renti koje se mogu izvući iz energetskog sektora omogućavaju da posebni interesi vrše pritisak na donošenje odluka vlasti kako bi se na veliko potkopavalo provođenje energetske politike za opšte dobro. „Glavni izazov za upravljanje je nedostatak političkog dogovora o dugoročnim državnim energetskim politikama sa pratećim finansijskim instrumentima, koji bi smanjili ad-hoc odlučivanje, koje se često dovodi u vezu sa sumnjama da su pod uticajem privatnih političkih i ekonomskih interesa.”<sup>42</sup>

U ovom sektoru ima dovoljno mogućnosti i sredstava za nezakonite prakse i loše upravljanje, budući da su unutrašnja ograničenja i spoljna uslovljavanja nedovoljna da nadvladaju rizike energetske sigurnosti i sektorske osetljivosti. Među najkritičnijim nedostacima energetskog upravljanja u Jugoistočnoj Evropi su rasprostranjeni koruptivni rizici u **lošem upravljanju energetskih javnih preduzeća, nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama i spor napredak u liberalizaciji i demonopolizaciji energetskog sektora**, što izoluje korumpirane mreže od ometajućih tržišnih sila.<sup>43</sup> Neomogućavanje veće konkurencije u sektoru pojačano je negativnim posledicama ekonomske i geopolitičke nerešene situacije između EU i Rusije u regionu, s jedne strane, te zavisnosti političkih stranaka o finansiranju od preduzeća koja posluju u energetskom sektoru. Domaće oligarhijske grupe iskorištavaju velike energetske projekte s ciljem da povećaju svoje bogatstvo na štetu državnih prioriteta energetske politike.

<sup>41</sup> SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija, str. 19.

<sup>42</sup> Centar za proučavanje demokratije. Septembar 2015. *Transparentno upravljanje za veću energetske sigurnost u Srednjoj i Istočnoj Evropi*, Izveštaj o politikama br. 58, str. 1.

<sup>43</sup> Za dodatne informacije vidi SELDI. 2016. *Rizici energetskog upravljanja i zarobljenosti države u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izveštaj o proceni stanja*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

## 3.1. KORPORATIVNO UPRAVLJANJE JAVNIH ENERGETSKIH PREDUZEĆA

U Jugoistočnoj Evropi, značajna umešanost vlasti u ekonomiju zahteva dosledno sprovođenje standarda korporativnog upravljanja u upravljanju javnim preduzećima. To je potrebno da bi se osiguralo da preduzeća budu profitabilna, da se njima uspešno rukovodi i da se izbegavaju koruptivni rizici. Začarani krug subvencionisanih cena, energetskog siromaštva, energetske neučinkovitosti i niskih ulaganja u modernizaciju infrastrukture može se, ako ne prekinuti, a onda barem ublažiti uvođenjem pouzdanih, transparentnih i nezavisnih upravljačkih struktura i procedura.

Bolje korporativno upravljanje javnih preduzeća dovodi do koristi ne samo na nivou preduzeća, već i na nivou države.<sup>44</sup> Konkretno, reforma upravljanja utiče na poslovnu uspešnost javnih energetskih preduzeća u smislu da produktivnost rada, tarife i, što je najvažnije, veličina i kvalitet pokrivenosti usluga imaju tendenciju da se poboljšavaju ako postoje snažan pravni i vlasnički okvir, stručan odbor i osoblje, fiskalna disciplina, dobro upravljanje rezultatima rada, svojevoljan sistem praćenja i visok stepen transparentnosti (izveštaji o aktivnostima, iznošenje podataka), kao i preko revizija. Praksa je pokazala da javna preduzeća zapravo mogu uštedeti novac putem boljeg upravljanja i stoga mogu preusmeriti svoje resurse tamo gde su najpotrebniji, kao što su kritična infrastruktura ili projekti usmereni na povećanje energetske efikasnosti<sup>45</sup>. Bolje upravljanje znači i povećanje prihoda za državu preko godišnjih dividendi „unovčenih” iz finansijski jakih javnih preduzeća.

Propisi i praksa korporativnog upravljanja javnih preduzeća u Jugoistočnoj Evropi ne dostižu najbolje međunarodne standarde. Na primer, vrlo važan pokazatelj pravilnog rada generalnih direktora tih preduzeća je proces njihovog zapošljavanja. Proizvoljna otpuštanja i zapošljavanja su znak lošeg javnog upravljanja. Još problematičniji su slučajevi

<sup>44</sup> OECD. 2015. *Smernice za korporativno upravljanje javnih preduzeća OECD-a, Izdanje iz 2015.godine*, OECD Publishing, Pariz.

<sup>45</sup> Grupa Svetske banke. 2014. *Korporativno upravljanje javnih preduzeća. Programski alat*, str. 16-17.

koji ukazuju na povezanost generalnih direktora i odbora sa političkim strankama. U većini zemalja u regionu, stranačka imenovanja dominiraju upravnim odborima u javnim energetske preduzećima – postoje dokazi o najmanje 27 političkih ličnosti koje zauzimaju mjesto u odborima javnih energetske preduzeća u zemljama SELDI mreže. U mnogim slučajevima, to je neki vid nagrade za starije članove političkih stranaka. U Srbiji i Albaniji, na primer, imenovanja u odborima javnih preduzeća postala su uobičajena praksa između političkih stranaka nakon izbora kao dio dogovora o podeli vlasti<sup>46</sup>. U Makedoniji, u nedavnom skandalu o prisluškivanju, otkriveno je da je šef premijerovog kabineta navodno naredio generalnom direktoru ELEM-a – preduzeća za proizvodnju električne energije i snabdevanje na veliko – da zaposli osobe sa liste koju je pripremila Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Javnim energetske preduzećima u regionu uglavnom nedostaju transparentna pravila i efikasne procedure donošenja odluka o troškovima i koristima, a politički pritisak je prisutan u korist prijateljskih mreža. U nekim slučajevima, postoji pravilan okvir korporativnog upravljanja, ali pravila se ne primenjuju uspešno. U slučaju Turske, država upravlja energetske preduzećima preko jasnih i direktnih instrukcija koje se daju generalnom direktoru. Osim toga, Ministarstvo energetike i prirodnih resursa i parlament održavaju kontrolu nad energetske preduzećima preko budžeta, s obzirom da je Ministarstvo nadležno da zahteva dugoročni, a ne godišnji budžet.

Postojeći sistem upravljanja javnih preduzeća u Jugoistočnoj Evropi sklon je zloupotrebi javnih sredstava i koruptivnim rizicima. Stoga je neophodan zadovoljavajući javni nadzor sveobuhvatnog mehanizma izveštavanja da bi se povećala transparentnost upravljanja i poboljšalo upravljanje javnih preduzeća. Mnoga preduzeća u regionu ne samo da nisu objavila svoje godišnje finansijske izveštaje za 2014. i 2015. godinu, već nisu dostavila ni svoje istorijske podatke od pre 2008. i 2009. godine. Većina preduzeća prikazuje minimum finansijskih informacija i ne daje detaljan narativni pregled svojih aktivnosti ili

<sup>46</sup> Srbijanska Agencija za borbu protiv korupcije nametnula je meru preporuke za otpuštanje direktora Srbijagasa zbog sukoba interesa. Razlog je to što je on bio i predsednik Nadzornih odbora Banatskog Dvora podzemnog skladišta plina i deoničarskog osiguravajućeg društva Sogaz, kao i član Nadzornog odbora Jugorosgaza. Osim toga, on je direktor preduzeća Južni tok (SELDI). 2016. *Rizici upravljanja energijom i zarobljenosti države u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izveštaj o proceni stanja*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

novijih upravljačkih odluka. Finansijski izveštaji koji se postavljaju na internet stranicama su bez prikaza tokova novca i/ili analitike tokova novca. Umesto toga, bilansi stanja preduzeća nude samo konačni slobodni tok novca za period izveštavanja. Jedan od najgorih prepoznatih analiziranih slučajeva u regionu su albanska javna energetske preduzeća, koja uopšte ne objavljuju svoje finansijske izveštaje na svojim internet stranicama. Osim toga, većina javnih preduzeća u regionu ne objavljuje detaljan pregled trenutnih aktivnosti u vezi sa svojim energetske projektima. Informacije o javnim nabavkama javnih preduzeća su takođe oskudne. Često je skoro nemoguće pronaći podatke o tenderima u određenoj godini, budući da informacije o mnogim ugovorima nedostaju ili se smatraju komercijalno osetljivim po državnom zakonu.

### 3.2. KORUPTIVNI RIZICI JAVNIH NABAVKI U ENERGETSKOM SEKTORU

Javne nabavke su tradicionalno osetljive na koruptivne pritiske u mladim demokratijama, pogotovo kada je reč o velikim tenderima i nedostatku konkurencije, što je svojstveno za energetske sektor. U ovom sektoru javna nabavka igra značajnu ulogu u nizu aktivnosti od izgradnje velike infrastrukture do nabavke materijala i finansijskih usluga i dodeljivanja konsultantskih usluga. Energetske preduzeća su među najvećim javnim nabavljačima u regionu u smislu sklopljenih ugovora o javnim nabavkama i u smislu potrošnje.

U slučajevima kada su energetske subjekti ujedno i naručioci, zbog jednostavnosti regulatornih procedura za naručioce u sektoru (regulacija komunalija), korupcija se može videti u rasprostranjenom korišćenju restriktivnih postupaka (nedostatak konkurencije/ograničen pristup tržištu); tenderima po meri (sa vrlo individualizovanim tehničkim specifikacijama); odstupanjima u sprovođenju ugovora (uglavnom o nabavci radova i roba koje u velikoj meri troše snabdevači električne energije); neispunjavanju tehničkih specifikacija ili standarda kvaliteta opisanih u uslovima tendera; do fiktivnih ugovora (radovi, roba i usluge) koji nikada nisu sprovedeni. Čak i u slučajevima kada se koriste konkurentni tenderski procesi, osnovne (a ne detaljne) specifikacije i očigledno nepraktični uslovi ostavljaju prostor za pregovaranje sa ponuđačima i nakon tendera, i za podmićivanje koje iz toga.

Glavni faktori koji doprinose povećanim koruptivnim rizicima u javnim nabavkama u energetsom sektoru u Jugoistočnoj Evropi mogu se rezimirati kako sledi:

- u pitanju su značajni ekonomski interesi, snažni politički lobiji i značajan udeo finansijskih sredstava uključenih u energetske sektor;
- nedostatak prave konkurencije i velika monopolizacija pojedinih segmenata u firmama za izgradnju, održavanje i inženjering u energetsom sektoru;
- nedostatak transparentnosti, javne svesti i nezavisne stručne procene uz ograničen pristup informacijama o osnovama nacionalne sigurnosti;
- tehnička složenost energetske sektora;
- udeo nekonkurentnih ugovora o javnim nabavkama u energetsom sektoru koji je sistemski veći od udela konkurentnih ugovora za ostatak ekonomije.<sup>47</sup>

Nedostatak transparentnosti u upravljanju javnim nabavkama je jedan od najjasnijih pokazatelja kompromitovanog upravljanja.<sup>48</sup> Iako su podaci o ugovorima o nabavci dostupni javnosti, postoje samo ograničene informacije o javnim nabavkama specifičnim za energiju, što spriječava upoređivanje između sektora i zemalja. Albanija je tipičan primer, s obzirom da javna energetska preduzeća ne objavljuju dovoljno informacija o objavljenim tenderima. Podaci o žalbama u vezi sa lošim upravljanjem javnim nabavkama su konkretniji, ali nedostaju detalji i ne daju osnovu za relevantne zaključke. Drugi primjer je Kosovo, gde se iznose podaci o preduzeću koje sklapa ugovore o javnoj nabavci, kao i informacije o najnižoj ponudi i postupku nabavke, ali se izostavlja razlog za odbacivanje kandidata koji su izgubili na tenderu i čija imena se ne objavljuju u javnosti. Informacije o javnim nabavkama u energetsom sektoru u Srbiji takođe su ograničene zato što ukupni podaci za čitav sektor ne postoje u Upravi za javne nabavke i zato što zbog Zakona o javnim nabavkama tenderi koji proizlaze iz međunarodnih ugovora nisu obavezni. Slično tome, u Crnoj Gori, podaci o javnim nabavkama specifični za energetske sektor dostupni su samo na zahtev o pravu na pristup informacijama. Jedinu izveštaji koji se izrađuju u Crnoj Gori su pojedinačni godišnji izveštaji

<sup>47</sup> CSD. 2014. *Upravljanje u energetsom sektoru i energetska (ne)sigurnost u Bugaskoj*, Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

<sup>48</sup> Oskudni i nepouzdana podaci predstavljaju glavnu prepreku za prepoznavanje problema upravljanja i kreiranje odgovarajućih odgovora u vidu politika, a pogotovo ne omogućavaju pouzdano poređenje između zemalja. U tom smislu, jedna potencijalno važna prednost je dobrovoljna prisutnost neke zemlje u inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast. Međutim, u nekim državama učesnicima, napredak je spor i neujednačen, s obzirom da se ne radi o pravnoj obavezi jedne nacionalne vlade prema drugoj kao i prema njihovim građanima.

naručilaca za koje ne postoji zakonska obveza da se objavljuju, i konsolidovani izveštaj za sve naručioce koji Uprava za javne nabavke izrađuje na godišnjem nivou. Osim toga, zakon u Crnoj Gori uređuje postupke do trenutka potpisivanja ugovora, ali se sprovođenje ugovora ne kontroliše. Rezultat su nepouzdanе javne informacije, kao što je slučaj sa budžetom za nabavke javnog energetske preduzeća EPCG u kojem Uprava za javne nabavke i preduzeće objavljuju različite iznose (Tabela 5). Postavlja se pitanje da li je razlika u iznosima vlasti i javnog preduzeća posledica nestalih ili protraćenih sredstava ili jednostavno znak propusta.

**Tabela 5. Nedоследnosti u izveštavanju o budžetu javnih nabavki crnogorskog javnog energetske preduzeća EPCG u 2012.godini**

	Planirani budžet	Realizovani budžet
EPCG	€141.514.376	€86.168.074
Uprava za javne nabavke	€174.575.497	€138.216.835

*Izvor:* Crnogorski portal za javne nabavke (planirani budžet) i Godišnji izveštaj o javnim nabavkama EPCG za 2012.godinu (realizovani budžet).

### 3.3. OGRANIČENJA KONKURENCIJE

Jedan od najčešćih pokazatelja korupcije u regionu Jugoistočne Evrope u javnim nabavkama u energetsom sektoru je ograničenje konkurencije na tenderima. Naručioci često unose isključujuće zahteve i definišu isključive kriterijume kako bi se ograničila konkurencija. Kriterijumi isključenja su često urađeni po meri tako da odgovaraju profilu određenog preduzeća čime se utiče na proces izrade obaveštenja o javnoj nabavci preko nezakonitog prenosa sredstava ili tajnog dogovora viših rukovodilaca u javnim preduzećima.<sup>49</sup> U slučaju srpskih međudržavnih sporazuma, na primer, ugovori o energiji mogu se čak i izuzeti iz celog procesa javne nabavke.<sup>50</sup> Još jedan slučaj je Kosovski prenosni sistem i tržišni operator, koji je sklopio 31 ugovor od decembra 2010. do januara 2014.godine preko postupka

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Primer je postupak nabavke u srpskom delu ruskog gasovoda Južni tok, koji je u potpunosti bio izuzet iz Zakona o javnim nabavkama s obzirom da je proizišao iz međudržavnog sporazuma između Rusije i Srbije.

Tabela 6. ELEM-ovi ugovori o nabavkama (2009. – 2014.)

Br. ugovora:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Br. ugovora ('09-'14)	Ukupni iznos (€)	Udeo
Otvoreni postupak	384	406	362	336	214	209	1911	373.432.008	46,8%
Restriktivni postupak	13	3	5	1	0	0	22	29.253.698	3,7%
Pregovarački postupak bez prethodne objave obaveštenja o ugovoru	39	37	29	82	137	70	394	106.265.053	13,3%
Pregovarački postupak sa prethodnom objavom obaveštenja o ugovoru	3	0	6	3	1	0	13	289.365.123	36,2%
<b>Ukupno</b>	<b>439</b>	<b>446</b>	<b>402</b>	<b>422</b>	<b>352</b>	<b>279</b>	<b>2340</b>	<b>798.315.882</b>	<b>100,0%</b>

Izvor: Makedonski centar za međunarodnu saradnju (MCIC), vlastito računanje na osnovu podataka Makedonskog elektronskog sistema za javne nabavke.

direktnog pregovaranja bez objave, kao i 2 ugovora preko pregovaračkog postupka nakon publikovanja ugovora.<sup>51</sup> Isti problem je otkriven u postupcima javne nabavke makedonskog proizvođača električne energije i snabdevača na veliko ELEM-a (Tabela 6). Ugovori u ovoj vrsti postupka su praktično „dogovori u četiri oka“ koji su sklopljeni između službenika javnog preduzeća i privatnih ugovarača. Sprovođenje ne omogućava otvoren i/ili jednak pristup svim ekonomskim subjektima, čime se sprečava konkurencija.<sup>52</sup> Uzimajući u obzir veličinu ovih ugovora, posebno kada je riječ o velikim projektima, postoji značajan koruptivni rizik. Ugovori sa cenama višim od tržišne vrednosti su često rezultat procedura nabavke bez prethodne objave. Više od 13% ELEM-ovih tendera za javne nabavke između 2009. i 2014. godine bili su strukturirani na ovaj način, dok je ostalih 36% rezultat pregovaračkog postupka nakon objave.

Često se nerazumljivo okruženje javnih nabavki u energetske sektoru temelji na isključivim kriterijumima za pristup i sigurnost energetskih lokacija, uspešnim tehnološkim monopolom na mikro nivou za brojnu robu, nejasnom pravnom prirodom poslova izvoza energije, nedostatkom efektivnih finansijskih revizija, te nedostatkom nadzora i kontrole efikasnosti javnih nabavki koje sprovode energetska i druga kontrolna tela. Udeo otvorenih postupaka u kojima je podnese-

na samo jedna ponuda ukazuje na diskriminatorne specifikacije. Otvoreni postupci uglavnom privlače veliki interes i broj podnesenih ponuda je obično veći. Ipak, čak i sa otvorenim tenderima, javna nabavka sa jednom ponudom je ozbiljan pokazatelj korupcije zbog najmanje dva faktora: a) ulaznih ograničenja – naručiocima mogu kreirati tenderske specifikacije tako da odgovaraju profilu određene kompanije ili kombinaciji kompanija (što je najčešće slučaj); b) političke ugrađenosti, odnosno internog znanja i odnosa koji omogućavaju politički povezanim firmama da učestvuju na tenderima sa teškim ili nemogućim zahtevima koji se kasnije manjaju ili zanemaruju kroz slabe kontrole sprovođenja.

Još jedno narušavanje konkurencije može se dogoditi u slučaju kada tenderski kriterijumi tajno procure do ponuđača u otvorenom postupku da bi im se pomoglo da pripreme najpovoljniju ponudu, ali da se pri tome omogućiti i drugim ponuđačima da učestvuju kako bi se lažirala konkurencija. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije je poništila jedan tender zbog sumnji u nameštanje ponuda u vezi sa curenjem tenderske dokumentacije<sup>53</sup>. Na osnovu iskustvenih dokaza i monopolizacije ugovora u rukama nekoliko dobro povezanih firmi, može se zaključiti da se na ovaj ili onaj način unapred odlučuje o velikom delu javnih nabavki u energetske sektoru u regionu.

<sup>51</sup> Regulatorna komisija za javne nabavke, [https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu\\_OpenNode=114](https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu_OpenNode=114)

<sup>52</sup> Центар за граѓански комуникации. (2014). *Прирачник за фирми за учество во јавните набавки*. Второ изменето и дополнето издание.

<sup>53</sup> Veliu, E. 27. mart, 2014. Dyshime për kurdisje të tenderit në KOSTT, *Zeri.info*.

### Okvir 1. Izazovne odluke o nabavkama u albanskom javnom energetsom preduzeću

Albanskog operatora sistema za distribuciju električne energije (OSHEE) optužila je firma GEN-I u Tirani zbog davanja prednosti firmama EFT i GSA tako što im je dala poverljive informacije i na taj način omogućila da usklade svoje ponude. Prema riječima GEN-I, OSHEE, EFT i GSA su se nezakonito tajno dogovorile kako bi utvrdile tendere prodaje električne energije koje organizuje snabevач električne energije između januara i jula 2014.g. Tvrdnje su da su EFT i GSA uskladile ponude za kupovinu električne energije za cenu koja je samo nekoliko centi niža od cijene GEN-I i drugih firmi u konkurenciji, što je omogućilo firmama EFT i GSA da zarobe najveći deo tržišta uvoza električne energije. Ove nekonkurentne i nezakonite prakse koštaju poreske obveznike milione eura, prema rečima GEN-I. Nakon pritužbi GEN-I, Albanski nadležni organ za konkurenciju pokrenuo je istragu protiv OSHEE, ali je kasnije zatvorio istragu o slučaju, iznoseći da nije identifikovano nikakvo ograničavanje konkurencije, te je u ovom slučaju predložio reviziju za OSHEE.

*Izvor: Republika e Shqipërisë – Autoriteti i Konkurrencës, Komisioni i Konkurrencës, Vendim nr.388, 14.12.2015.*

## 3.4. LIBERALIZACIJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA

Ključni preduslov za rizike zarobljavanja države u energetsom sektoru je prirodna koncentracija na tržištu u tom sektoru. Svaka veća koncentracija tržišne snage stvara velike mogućnosti za kontrolu države i iznuđivanje monopolističkih renti i prateću korupciju. U energetsom sektoru u Jugoistočnoj Evropi monopolistička renta se ne može održati na duži vremenski period bez koruptivnog mešanja političara, budući da su ključna preduzeća i regulatori pod čvrstom kontrolom vlasti. Stoga, liberalizacija trgovine energijom i energetske usluge smanjuje rizik od korupcije i zarobljenosti države koje proizlaze iz tajnih dogovora između javnih ili privatnih monopola i vlasti.

Zemlje kandidati ili potencijalni kandidati<sup>54</sup> za članstvo u EU u Jugoistočnoj Evropi preuzele su obavezu da izvrše reformu svojih energetske sektora kako bi usvojile pravnu tekovinu EU kao deo pregovora o pridruživanju. Zemlje Zapadnog Balkana (Turska je samo posmatrač) su ugovorne strane i u Ugovoru o osnivanju Energetske zajednice, koji daje smernice za organizaciju Energetske zajednice s ciljem da podrži usvajanje i provođenje pravne tekovine EU iz oblasti energetike, pri čemu deluje kao regionalni posmatrač. Najvažniji aspekti regulatorne reforme koju promovise Evropska energetska zajednica su liberalizacija tržišta

prirodnog gasa i električne energije, stvaranje državnih i regionalnih razmena električne energije i gasa, te završetak projekata regionalne energetske saradnje koji pospešuju međusobnu povezanost i sprječavaju krize u snabdevanju. Reformska agenda je uglavnom u skladu sa Trećim energetske paketom EU, čiji je cilj razdvajanje vlasništva preduzeća za proizvodnju električne energije i plina od vlasništva prenosnih i distributivnih mreža, te uspostavljanje regulatornog okvira za potpunu liberalizaciju tržišta.

Međutim, uspeh regulatorne reforme u Jugoistočnoj Evropi ugrožen je jazom između formalnog donošenja zakona i njihovog efikasnog sprovođenja. Obično nakon usvajanja pravne stečevine EU iz oblasti energetike u Jugoistočnoj Evropi sledi slabo sprovođenje, budući da isto zahteva reorganizaciju celog energetske sistema, uključujući ukorijenjene mreže zarobljenosti države. U mehanizmu Energetske zajednice za rešavanje sporova trenutno ima 15 otvorenih slučajeva (deo slučajeva grupe zemalja ili jedne zemlje), što ukazuje na to da je potpuno poštovanje Ugovora težak proces. Transformacija energetske sektora regiona odvija se vrlo sporo na putu da na planiranom evropskom unutrašnjem energetske tržištu postane deo koji dobro funkcioniše.

Osim Kosova i BiH, sve ostale zemlje su preduzele korake prema prepuštanju slobodnom formiranju cena električne energije, ali su ograničile svoje napore samo na veće industrijske potrošače električne energije. Propisivanje tarifa za domaćinstva ispod tržišne cene je uobičajeno svugde osim u Turskoj, gdje su cene za domaćinstva utvrđene na nivou koji je blizu cene na

<sup>54</sup> Albanija, Makedonija, Srbija, Crna Gora i Turska su zemlje kandidati za EU, BiH i Kosovo su potencijalni kandidati.

Tabela 7. Stanje sprovođenja Trećeg energetskeg paketa

Mera	Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Osnovni zakon(i)	⬆️	❌	🟡	❌	⬆️	⬆️
Prateći pravni akti	❌	❌	❌	❌	🟡	🟡
Organizovano tržište dan-unapred	❌	❌	❌	❌	❌	⬆️
Nacionalno uravnoteženo tržište	❌	➡️	🟡	❌	➡️	➡️
Regionalna alokacija resursa	🟡	🟡	⏸️	⬅️	🟡	⬅️
Deregulacija cene	⬅️	⬅️	⬅️	⬅️	🟡	➡️
Razdvajanje DSO	⬅️	⬅️	⬆️	⬅️	⬅️	❌
Razdvajanje TSO	🟡	❌	❌	❌	🟡	❌
Nezavisnost NRA	❌	❌	❌	❌	❌	❌
Implementacija sopstvenog TSO sporazuma	/	/	⬅️	/	/	⬅️

⬅️ Kritično ❌ Značajno kasni ❌ Nedovoljan napredak ⏸️ U toku  
 🟡 Mali napredak ➡️ Značajan napredak ⬆️ Postignuto

Izvor: Energetska zajednica, mart 2016. g. Praćenje energetske zajednice ZB6, mart 2016.g.

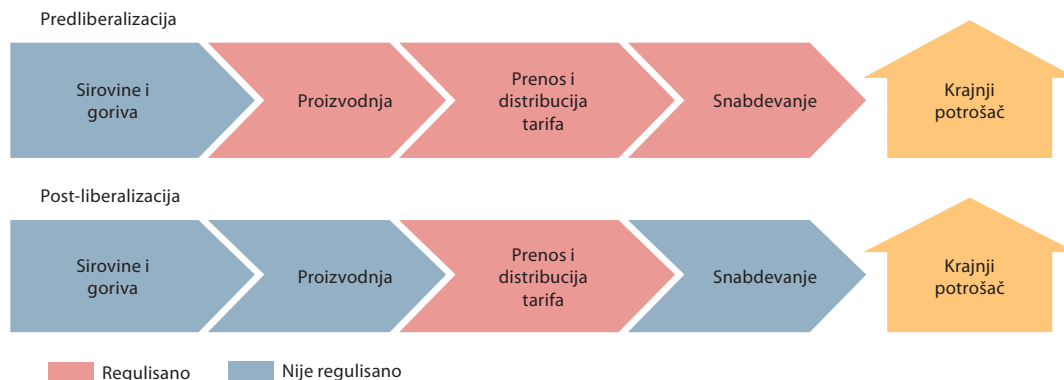
tržištu. Osim ugrožene finansijske stabilnosti javnih energetskeg proizduća i nedovoljnih investicija u novu infrastrukturu i modernizaciju, održavanje tarifa električne energije i plina ispod troškova proizvodnje dovelo je do stvaranja dobro povezanih tražilaca rente koji koriste mogućnosti arbitraže između propisanih i tržišnih cena. Analize slučajeva sličnih praksi su brojne u regionu, ali najstrašniji događaji zabeleženi su u BiH gde su se generalni direktori javnih preduzeća za proizvodnju električne energije u brojnim prilikama tajno dogovarili sa privatnim trgovcima da krišom prodaju višak električne energije ispod tržišne cene, a time su značajno smanjili dobit javnih preduzeća u korist dobro povezanih privatnih igrača.

Ključni preduslov za uspeh Trećeg energetskeg paketa i razdvajanje političkih i poslovnih interesa i prateće korupcije je uspostavljanje jakog nezavisnog regulatornog tela. Međutim, razvoj događaja po ovom pitanju je neujednačen u regionu. BiH, na primer, ne pokazuje nikakav napredak u sprovođenju neophodnih promena u zakonodavstvu koje bi osigurale nezavisnost regulatornog tela (Tabela 7). Vlada BiH imenuje regulatornu komisiju, parlament odobrava, ali usitnje-

na politička struktura u zemlji, u kojoj postoji više konkurentnih energetskeg regulatornih tela, dovodi do neefikasnog odlučivanja, koje je često posledica političkog pregovaranja između konkurentnih frakcija<sup>55</sup>. U većini drugih zemalja u regionu, regulatorno telo za energiju je barem funkcionalno i pravno nezavisno od izvršne vlasti. Međutim, problem s nedostatkom autonomije po pitanju imenovanja osoblja i određivanja budžeta i dalje postoji, što se često jasno povezuje sa pokušajima očuvanja ugodnih političkih i poslovnih odnosa. Kosovo treba da preuzme pravnu tekovinu EU iz oblasti energetike koja se odnosi na nezavisnost i rad regulatornog tela. Iako su Albanija i Turska preuzele veći deo pravne tekovine iz ove oblasti i progurale zakone koji zabranjuju bivšim političarima ili zaposlenima u energetskeg preduzećima da pristupe upravi regulatornih tela, ograničeni napredak u ove dve zemlje u ključnim reformama energetskeg sektora, kao što su otvaranje tržišta električne energije u Albaniji i demonopolizacija plinskog sektora u Turskoj, ukazuju na opasnost od mogućeg spoljnog mešanja u odlučivanje regulatornog tela.

<sup>55</sup> Sekreterijati Energetskeg zajednice. 2015. Godišnji izveštaj 2014/2015.

**Slika 22. Očekivani rezultati liberalizacije proizvodnje električne energije i lanca snabdevanja (regulisano = veći koruptivni rizik, neregulisano = manji koruptivni rizik)**



Izvor: CSD, 2014., *Upravljanje energetskim sektorom i energetska (ne)sigurnost u Bugarskoj*.

Upravo je uloga regulatornog tela da spreči netržišnu koncentraciju monopolističke moći, koja je uobičajen izvor korupcije i zarobljenosti države.

Uobičajena praksa nesprovođenja Trećeg paketa je nedostatak odgovarajućeg razdvajanja u elektro-energetskom sektoru. Razdvajanje – odvajanje proizvodnje, prenosa, distribucije i maloprodaje električne energije – uglavnom ima za nameru da osigura svim igračima bez diskriminacije pristup sistemima distribucije i prenosa. U Jugoistočnoj Evropi to bi dovelo do dodatnog rezultata razbijanja tajnih dogovora između politike i energetske industrije. Do ovog razdvajanja u zemljama Jugoistočne Evrope došlo je samo na papiru, ali još uvijek nije došlo do specifičnih aspekata procesa razdvajanja kao što su razdvajanje finansijskih izveštaja ili kontrola upravljanja. Razdvajanje je pretežak zadatak za većinu zemalja Jugoistočne Evrope, budući da jasno razdvajanje proizvodnje električne energije i snabdevanja od prenosa znači rušenje državnih energetske monopolima, koji se uspešno koriste za prikrivanje finansijskih i regulatornih deficita sistema. S jedne strane, javna energetska preduzeća nisu voljna da se suoče sa jačom konkurencijom, a s druge strane, političari se boje posledica iznenadne liberalizacije cena. Stoga su kreatori politika u regionu skloni da zadrže nepromenjeno stanje i guraju reforme samo „na papiru“, koje formalistički transformišu regulatorni okvir.

Da bi se osigurale održiva modernizacija i liberalizacija energetskog tržišta, usklađenost sa propisima EU, te smanjili korupcija i rizici zarobljenosti, vlasti u regionu bi trebalo da usmere pažnju na postepeno sprovođenje reformi u tri glavne oblasti:

- osiguranje potpune nezavisnosti regulatornog tela, kao i efikasnosti i kvaliteta procesa donošenja odluka regulatornog tela;
- razdvajanje operatora sistema prenosa i distribucije da bi se poboljšala konkurencija;
- proširenje pristupa otvorenom tržištu električne energije za mala preduzeća i domaćinstva.

S druge strane, liberalizacija tržišta sama po sebi neće automatski obezbediti veću konkurenciju. Prikladan primer je Crna Gora u kojoj je tržište električne energije otvoreno, ali privatna preduzeća nisu zainteresovana da učestvuju. Glavni uzroci su tržišna dominacija vertikalno integrisanog javnog preduzeća, EPCG, relativno niska cena električne energije, nerazvijena infrastruktura i veličina tržišta električne energije u zemlji.<sup>56</sup> Dakle, crnogorske vlasti se opiru procesu razdvajanja tvrdeći da će to ugroziti finansijsku održivost energetskog sektora.

Bez obzira na sva odbijanja odgovornosti, zemlje Jugoistočne Evrope su otvorile svoja tržišta 1. januara 2015. godine u skladu s Trećim energetskim paketom, omogućavajući svima da izaberu snabdevača električne energije po vlastitom izboru. Samo je Makedonija donela ad-hoc odluku da odgodi ovaj proces liberalizacije za pet godina, što sprečava male potrošače i domaćinstva da samostalno izaberu snabdevača električne energije. Dakle, Makedonija je prekršila Ugovor o osnivanju Energetske zajednice, te je Sekretarijat Energetske zajednice pokrenuo postupak protiv ove zemlje zbog nepoštovanja ugovora. Odgađanje liberalizacije tržišta električne energije ide u korist nametnutom

<sup>56</sup> Saopštenje za medije *Elektroprivrede*, Br. 356, Nikšić, februar 2015. godine.



monopolisti u distribuciji, EVN, koji bi se suočio sa većom konkurencijom novih učesnika koji nude bolje uslove domaćinstvima. To je još jedan slučaj u kojem

vlasti jedne zemlje u Jugoistočnoj Evropi štite monopol privatnog preduzeća za snabdevanje električne energije na štetu konkurencije i potrošača.



**R**ezultati SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije i Ankete o skrivenoj ekonomiji* iz 2016. godine koji su izneseni u ovom izveštaju pokazali su da uprkos određenom napretku u nekim zemljama u regionu **nije došlo do preokreta u rješavanju problema korupcije u Jugoistočnoj Evropi ni u pojedinačnim zemljama ni regionalno**. I dok se nastavlja sa integracijom regiona u EU i podrškom u naporima u borbi protiv korupcije koji proističu iz toga, izgledi za budućnost su loši. Posebno zabrinjavaju nesigurnost u vezi sa odnosima između EU i Turske usred zamrznutih reformi upravljanja u zemlji, nastavak migracione krize i posledice odluke o BrExit-u. Politička i društvena kriza u Makedoniji i nastavak zastoja u Bosni i Hercegovini jasno pokazuju potrebu za novim i snažnijim pristupima u rešavanju upravljanja i sprovođenju antikoruptivnih reformi. Podaci mreže SELDI o koruptivnom pritisku, upravljanju u energetsom sektoru i širenju skrivene ekonomije u zemljama Jugoistočne Evrope pokazuju da dok pravno približavanje i tehnička rešenja nastavljaju da doprinose smanjenju administrativne korupcije, reforme nisu konačne u bilo kojoj od ovih zemalja, nije došlo do napretka u rešavanju ukorenjenih praksi zarobljenosti države, a vlasti u regionu nisu ostvarile široko zasnovan ekonomski rast neophodan za podršku naporu civilnog društva u borbi protiv korupcije.

Rešavanje izazova korupcije u regionu zahteva trajne napore na mnogim frontovima i dugoročno uključivanje svih lokalnih i međunarodnih aktera. U ovom izveštaju ponavljaju se prethodne i nude brojne nove preporuke za postizanje daljnjeg napretka u ograničavanju korupcije, lošeg upravljanja, zarobljenosti država u Jugoistočnoj Evropi.<sup>57</sup> Da bi se ostvario napredak barem u srednjoročnom periodu, vlasti u regionu, regionalne inicijative i evropske institucije moraju odrediti nekoliko ključnih oblasti, među navedenim, kao prioritete:

**Efikasno krivično gonjenje korumpiranih političara na visokom nivou i viših državnih službenika** je jedini način da se pošalje snažna i direktna poruka da se korupcija neće tolerisati. Privođenje pravdi nepoštenih političara pokazalo se efikasnim u jačanju antikoruptivnih mera u Hrvatskoj i Sloveniji, a došlo

je do napretka i u Rumuniji u poslednjih nekoliko godina. Uspeh u tom smeru zahteva međunarodnu i regionalnu podršku, kao i uključenost odgovornih za provođenje zakona država članica EU. Iskustvo u Makedoniji u protekle dve godine jasno pokazuje da je malo verovatno da može doći do napretka bez **pojačanog spoljnog pritiska iz Evropske unije**. To zahteva snažniju uključenost u radu sa političkim elitama i sa lokalnim stanovništvom. Treba ih bolje upoznati sa konačnim koristima dobrog upravljanja kako bi mogli sprečiti lokalne političare i uporne međunarodne igrače, poput Rusije, u opisivanju napora civilnog društva koje podupire EU kao delovanje stranih agenata. Regionalni formati kao što je **Veće za regionalnu saradnju treba da preuzme mnogo aktivniju ulogu** u promovisanju antikoruptivnih reformi na osnovu ostvarenih rezultata, u saradnji sa državama članicama EU iz regiona i sa glavnim upravama Evropske komisije specijalizovanim za pravosuđe i unutrašnje poslove.

**Evropska komisija treb da proširi svoju direktnu saradnju sa organizacijama civilnog društva u regionu**. To je bitno iz više razloga: a) da bi međunarodno podržane reforme postale održive, potrebno je da postignu širu prihvaćenost kod javnosti, a da bi se to dogodilo neophodne su organizacije civilnog društva; b) uključenost organizacija civilnog društva je način da se garantuje da odgovornost vlasti prema donatorima i međunarodnim organizacijama nije ispred odgovornosti prema lokalnim biračima; c) efikasnost međunarodne pomoći će se povećati ako se koriste praćenje i analitičke veštine i sposobnosti zagovaranja organizacija civilnog društva; d) direktna saradnja bi imala dodatnu korist u sprečavanju da civilno društvo zarobe klijentelističke mreže nereformisanih i često korumpiranih javnih uprava. **EU bi trebalo da proširi i osnaži instrumente koje koristi za svoju saradnju sa civilnim društvom** u borbi protiv korupcije u regionu, boljim korišćenjem Evropske fondacije za demokratiju (EED), jačanjem nezavisnih nacionalnih fondacija, te širenjem instrumenata između zemalja, uključujući zemlje u regionu koje su članice EU i koje nisu. Rezultati *Sistema za praćenje korupcije* jasno su pokazali da građani smatraju da su lokalna preduzeća snažno povezana sa državnim interesima, a verovatno će tako i ostati, što će onemogućiti domaćem i međunarodnom poslovnom sektoru u Jugoistočnoj Evropi da iskreno i otvoreno

<sup>57</sup> Za sažetak prethodnih preporuka mreže SELDI vidi SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije, Sofija.

sarađuje i da se uključi u podršku napora u borbi protiv korupcije. Evropska komisija i međunarodni donatori bi trebalo ovo da imaju na umu prilikom kreiranja regionalnih programa podrške za borbu protiv korupcije.

**Nezavisne mehanizme za praćenje korupcije i borbe protiv korupcije** treba održavati na državnom i regionalnom nivou kako bi se osigurali robusni podaci i analize, te integrisali **dijagnostika korupcije i procena antikoruptivnih politika**. Mehanizam bi trebalo sprovesti preko državnih i/ili regionalnih organizacija civilnog društva i mreža, te bi trebao biti nezavisan od direktnog finansiranja države. Trebalo bi da posluži kao sredstvo za otvaranje administrativnih podataka i poboljšanje pristupa informacijama javnosti. Podaci koji omogućavaju praćenje javnih nabavki, koncesija, sprovođenja zakonodavstva o sukobu interesa, državne pomoći, doznaka budžetskih sredstava, godišnjih izveštaja o efikasnosti agencija za nadzor i usklađenost, itd. trebalo bi da budu na raspolaganju za javnost u vidu baze podataka, a time bi se omogućila analiza podataka i korišćenje alata za praćenje.

**Efikasnost organizacija civilnog društva** u rešavanju pitanja dobrog upravljanja u regionu zavisi u velikoj meri od njihove sposobnosti da održavaju svoje vlastito upravljanje pravilnim. Rizik od zarobljavanja civilnog društva od strane posebnih interesa, korumpiranih javnih službenika ili izabranih političara proizlazi iz mogućnosti iskorišćavanja brojnih osetljivosti neprofitnog sektora u regionu:

- odsustvo obaveznih procedura transparentnosti;
- neuspešna usklađenost sa finansijskim propisima;
- nedostatak kulture sprovođenja revizija;
- nizak nivo samoregulacije i koordinacije napora.

**Izbegavanje rizika zarobljenosti civilnog društva treba da bude deo nacionalnih antikoruptivnih napora u Jugoistočnoj Evropi.** Organizacije civilnog društva u Jugoistočnoj Evropi moraju biti svesne da je prema nalazima *Sistema za praćenje korupcije* nedostatak napretka u rešavanju korupcije u regionu naveo građane da organizacije civilnog društva vide kao deo nepromenjenog stanja, čime se smanjuje efikasnost njihovih napora. To je opasan trend koji poziva na akciju u domenu borbe protiv korupcije i unutar organizacija civilnog društva. U tom pogledu organizacije civilnog društva u regionu trebalo bi svoje napore da usmere na hrabrije političko delovanje i na izradu mehanizama za podršku i uključivanje novih i nadolazećih lokalnih (grass-roots) pokreta.

## 4.1. POBOLJŠANJE KREIRANJA POLITIKA ZASNOVANOG NA DOKAZIMA U KRITIČNIM SEKTORIMA

Glavni pritisak napora borbe protiv korupcije u regionu trebalo bi usmeriti na rešavanje političke korupcije na visokom nivou i zarobljenosti države. Ipak, to ne bi trebalo da bude na štetu svih ostalih administrativnih i tehničkih mera koje se preduzimaju u posjednjih nekoliko godina. One su pokazale da mogu doprineti smanjenju administrativne korupcije u određenoj meri, čak i u odsustvu veće političke volje na najvišem političkom nivou. Prečesto su antikoruptivne politike u Jugoistočnoj Evropi opšte prirode. To znači da se ne zasnivaju na preciznim merenjima i antropološkim dokazima o posebnim praksama, niti su prevedene u mehanizme i protokole koji funkcionišu u pojedinačnim javnim organizacijama. Kreiranje mera protivdelovanja ostaje na opštem društvenom nivou, uz nekoliko pokušaja da se napravi razlika između ciljnih grupa ili vrsta javnih usluga. Tim politikama nedostaje nivo sofisticiranosti koji je postignut u drugim oblastima javnog upravljanja. U isto vreme, Evropska unija – najveći donator u regionu – trebalo bi da ponovo jasno razmotri svoje mehanizme, a posebno one koji se odnose na tehničku pomoć. U regionu se na istu gleda kao na neefikasnu i rastrošnu, pri čemu se postiže nesrazmerno malo rezultata u odnosu na iznos sredstava namenjenih za taj instrument pomoći. EU bi trebalo da razmotri čvršće povezivanje ukupne finansijske podrške sa ocenjivanjem napretka i prioritarnih oblasti.

Osim toga, napore u borbi protiv korupcije u regionu treba preusmeriti na nivo javnih organizacija, što bi poboljšalo kvalitet kreiranja politika i omogućilo još preciznije praćenje njihovog provođenja i učinka. Procenjivači i kreatori politika u zemljama Jugoistočne Evrope trebaju usvojiti metode koje preispituju antikoruptivnu arhitekturu pojedinačnih organizacija javnog sektora, kao što je instrument MACPI. To bi im pomoglo da koriste upoređivanje sa primerima dobre prakse kao i već urađene modele politika na nivou javnih institucija. Takvi instrumenti usmeravaju pažnju na oblasti kritičnog pritiska administrativne korupcije, koje uključuju, ali nisu ograničene na:

- uprave i jedinice za javne nabavke;
- regulatorna tela koja su zadužena za nadgledanje kritičnih sektora ekonomije kao što su energija, bankarstvo i finansije, konkurencija, itd.;

## Okvir 2. Praćenje sprovođenja antikoruptivnih politika

MACPI (Monitoring Anticorruption Policy Implementation – Praćenje sprovođenja antikoruptivnih politika) je instrument za izradu i procenu antikoruptivnih politika koje se sprovode u javnim organizacijama. Utvrđuje **da li se osetljivosti na korupciju** neke javne organizacije **rešavaju na odgovarajući način antikoruptivnim politikama** i koliko su delotvorne te politike. Ovaj instrument informiše kreatore politika o postojanju dva jaza:

- **jaz u sprovođenju** – postoji samo formalna usklađenost sa antikoruptivnim politikama
- **jaz u kreiranju politika** – nijedna politika se ne bavi koruptivnim osetljivostima

Poseban naglasak u kreiranju MACPI-a stavljen je na definisanje šta je zapravo antikoruptivna politika. Premda se može činiti da je taj zadatak trivijalan, ali kada smo suočeni sa konkretnom javnom organizacijom često je teško sastaviti posebnu listu politika, odnosno mera. Razlog za takvu poteškoću imamo zbog dve grupe problema, o kojima se raspravlja u naučnoj literaturi: a) raznolikost definicija korupcije i pristupa korupciji; b) nedoslednosti između opštih zakona i propisa relevantnih za (anti)korupciju i antikoruptivne mere i procedura koje usvajaju konkretne javne organizacije. Osim toga, javne organizacije se veoma razlikuju po strukturi, funkcijama i ovlašćenjima i stoga koruptivne prakse i antikoruptivne mere mogu biti mnogo različite.

Puni MACPI ciklus se sastoji iz dva kruga – naponi **dijagnostike** i naponi preispitivanja **politika**, pri čemu se rezultati prvog slivaju u drugi. Dijagnostika MACPI-a zamišljena je kao prvi korak u procesu stvaranja politika čiji je cilj (ponovo) kreiranje i sprovođenje efikasnih antikoruptivnih politika. Uključenost uprave u svim fazama ovog procesa je stoga ključna za efikasno sprovođenje MACPI-a.

*Izvor: CSD. 2015. Praćenje borbe protiv korupcije u Evropi: Premošćavanje procene politika i praćenja korupcije, Centar za proučavanje demokratije, Sofija.*

- agencije za usklađenost i kontrolu koje nadgledaju svakodnevnu usklađenost sa zakonima, kao što su poreska agencija, agencija prihoda, inspektorat rada, inspektorat zdravlja i životne sredine, službe za izdavanje licenci i dozvola, itd.;
- javna preduzeća.

**Kritičnim sektorima sa velikim rizicima korupcije i zarobljenosti države, kao što je energetska sektor, treba dati prednost u rešavanju**, na neki od sledećih načina:

- povećanjem konkurencije u javnim nabavkama;
- poboljšanjem korporativnog upravljanja javnih preduzeća;
- transparentnim upravljanjem investicionim projektima velikih razmera;
- poboljšanjem odgovornosti i nezavisnosti regulatornih tela u energetska sektoru.

Poboljšanje upravljanja u energetska sektoru, uključujući rad i upravljanje javnih energetska preduzeća u regionu Jugoistočne Evrope, je bitno za

smanjenje zarobljenosti države i postizanje napretka ka integraciji u EU. Može se postići sprovođenjem sledećih aktivnosti:

- Uvođenjem veće transparentnosti i viših standarda korporativnog upravljanja za javna preduzeća da bi se smanjilo političko uplitanje u upravljanje tih preduzeća.
- Povećanjem transparentnosti i pristupa javnosti energetska podacima, posebno u vezi sa podacima o potrošnji i finansijskom upravljanju javnih preduzeća u energetska sektoru. Vlasti u regionu treba poticati da preuzmu obaveze za Otvaranje podataka o energetska sektoru i Otvaranje podataka javnih preduzeća.
- Uvođenjem obaveznih standarda korporativnog upravljanja za javna preduzeća u energetska sektoru, primenjujući najbolja međunarodna načela kao što su *Smernice za korporativno upravljanje javnih preduzeća OECD-a*.
- Smanjivanjem direktne umešanosti izabranih političara i viših državnih službenika u operativno upravljanje energetska preduzeća.

- Uvođenjem međunarodnih računovodstvenih standarda u izveštavanje javnih energetske preduzeća, kao što su međunarodni standardi finansijskog izveštavanja, što povećava transparentnost poslovanja preko jedinstvenih procedura objavljivanja i omogućava lakše upoređivanje finansijskog položaja različitih javnih energetske preduzeća.

## 4.2. SUOČAVANJE SA SKRIVENOM EKONOMIJOM

Istorijski gledano, zemlje koje su uspele postići napredak iz stanja sistemske korupcije koja se može videti u zemljama Jugoistočne Evrope u stanje dobrog upravljanja imaju koristi od istovremenog široko zasnovanog ekonomskog rasta, koji je podigao prosperitet, pojačavajući zahteve građana za javnim službama i ustanovama bez korupcije. Zemlje u regionu očigledno nisu postigle tako široko zasnovan ekonomski rast. Skrivena ekonomija, koja je ogledalo sistemske korupcije, nastavlja da čini između četvrtine i trećine nacionalnih ekonomija u regionu. Suočavanje sa ovako visokim nivoima skrivene ekonomije obezbeđuje politički očigledniji mehanizam za smanjenje prilika za korupciju u Jugoistočnoj Evropi. Takođe, razumljivije je za građanstvo i ima odjeka u svakodnevnim brigama građana u regionu, kao što su siromaštvo, nezaposlenost i niska primanja. Umešanost u skrivenu ekonomiju je često društveno ugrađena, kulturološki i obrazovno predodređena, a ne samo stvar racionalnog izbora zbog maksimalnog povećanja lične koristi. Stoga, delotvorna politika protiv skrivene ekonomije ne bi trebalo da bude samo ekonomska ili fiskalna politika, već prvenstveno sveobuhvatna socijalna politika. Vlasti u regionu trebalo bi da kreiraju sveobuhvatne strategije za

borbu protiv skrivene ekonomije slične strategijama posvećenim borbi protiv korupcije, koje bi trebalo da budu povezane s krajnjim ciljevima dinamičnog ekonomskog približavanja EU. Neke konkretne preporuke, koje mogu nadopuniti tačke iz prethodnog odeljka, trebalo bi da uključuju i sledeće:

- Državni zavodi za statistiku treba da sprovedu metodologiju Eurostat-a/OECD-a kako bi se BDP usklađivao i prema neobuhvaćenju ekonomiji, te da objavljuju blagovremeno i sveobuhvatne opise fiktivnih procena po neobuhvaćenim kategorijama i ekonomskim sektorima. Preslikanu statistiku treba koristiti za kalibriranje statistike međunarodne trgovine i koristiti je kao zamenski pokazatelj za krijumčarenje i utaju poreza u vezi sa trgovinom.
- Odrediti prioritete i redosled reformi u oblastima poreskog jaza, koje imaju najjači negativni društveni uticaj (npr. utaja doprinosa za zdravstveno osiguranje i poboljšanje kvaliteta na Kosovu, nepostojanje ugovora i sistema socijalnog osiguranja u Turskoj, utaja akciza u BiH i Albaniji). Ove oblasti trebalo bi opsežno razmotriti sa preduzećima i javnošću.
- Uvesti politike koje pomažu formalizaciju celih ekonomskih lanaca vrednosti (ili značajnih dugih delova istog) i grupe ekonomskih aktera i odnosa umesto usmeravanja pažnje na legalizaciju slučaj-po-slučaj povećanjem kazni i verovatnoćom otkrivanja nepoštovanja.
- U zemljama u kojim je doznačavanje sredstava važan izvor ulaganja u skrivenu ekonomiju (Makedonija, Kosovo i BiH) politike treba da nastoje da smanje troškove doznačavanja sredstava i da usklade domaće programe za razvoj poduzetništva sa programima stranih donatora koji nude posebne podsticaje za legalizaciju radnika u inostranstvu.
- Vršiti redovne procene poreskog jaza (i po vrstama poreza), primenjujući zajedničku metodologiju i prilagoditi politike u skladu sa rezultatima procena.



