

moć u sjeni



Procjena korupcije i skrivene
ekonomije u Jugoistočnoj Evropi

MOĆ U SJENI

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

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 uspostavila koaliciju za razvoj i usvajanje regionalne strategije i akcionog plana organizacija civilnog društva i vrši nadzor dobrog upravljanja. SELDI podiže svijest 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 sivoj 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 smjernice o primjeni CMS na korupciju i sivu ekonomiju, respektivno. Ovaj izveštaj se zasniva na dvije regionalne studije koje je pripremio SELDI: *Upravljanje energetikom i rizici zarobljene države u jugoistočnoj Evropi i Siva ekonomija i dobro upravljanje u jugoistočnoj Evropi*. CSD je prihvatio komentare učesnika 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: 978-954-477-290-1

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



Izvršni sažetak	7
Predgovor.....	11
1. Stanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi.....	13
1.1. Priroda korupcije u Jugoistočnoj Evropi.....	13
1.2. Značajna skorija događanja	14
1.3. Rasprostranjenost i dinamika korupcije od 2001. do 2016. godine.....	15
1.3.1. Cjelokupni nivoi	16
1.3.2. Iskustvo sa korupcijom	17
1.3.3. Stavovi prema korupciji	19
1.3.4. Procjene javnosti o rasprostranjenosti korupcije	20
2. Rast u sjeni: stanje skrivene ekonomije u Jugoistočnoj Evropi u 2016. godini	23
2.1. Poslovno okruženje.....	24
2.2. Skrivena zaposlenost	26
2.3. Plaćanje i utaja poreza	29
3. Nestanci električne energije: energetska upravljanje i zarobljenost države u Jugoistočnoj Evropi.....	33
3.1. Korporativno upravljanje javnih energetskih preduzeća	33
3.2. Koruptivni rizici javnih nabavki u energetska sektoru.....	34
3.3. Ograničenja konkurencije.....	35
3.4. Liberalizacija energetska tržišta	37
4. Reformska agenda: preporuke za politike	41
4.1. Pобољшanje kreiranja politika zasnovanog na dokazima u kritičnim sektorima.....	42
4.2. Suočavanje sa skrivenom ekonomijom	44

LISTA SLIKA

Slika 1.	Rangiranje glavnih briga javnosti, regionalni prosjek u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina	14
Slika 2.	Koruptivni pritisak opada, ali sporo	16
Slika 3.	Promjene u koruptivnom pritisku po zemljama	16
Slika 4.	Cjelokupne promjene u nivoima korupcije (2016.g. u odnosu na 2014.g.).....	17
Slika 5.	Koruptivni pritisak u odnosu na umiješanost u korupciju, 2016. godina (%)	18
Slika 6.	Bilans integriteta: omjer onih koji pružaju otpor u odnosu na one koji popuštaju, 2016. godina	18
Slika 7.	Koruptivno sredstvo, 2016. godina	18
Slika 8.	Nivoi tolerancije po zemljama, 2016. godina	19
Slika 9.	Podložnost korupciji po zemljama, 2016. godina.....	19
Slika 10.	Stope prepoznavanja uobičajenih koruptivnih praksi, 2016.godina	20
Slika 11.	Procjene vjerovatnoće koruptivnog pritiska, 2016. godina	21
Slika 12.	Procjene javnosti o provedivosti antikoruptivnih politika, 2016. godina.....	21
Slika 13.	Začarani krug korupcije i skrivene ekonomije.....	23
Slika 14.	Arhitektura skrivene ekonomije.....	24
Slika 15.	Zaposleni u svojoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina (% zaposlenih na glavnom plaćenom poslu).....	26
Slika 16.	Udio različitih vrsta skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi	27
Slika 17.	Društvena ugrađenost skrivene zaposlenosti	28
Slika 18.	Premija u formalnoj ekonomiji u odnosu na skrivenu ekonomiju, 2016. godina	28
Slika 19.	Koruptivni pritisak koji su doživjele osobe u različitim situacijama zaposlenosti, 2016. godina	29
Slika 20.	Procjene poreskog jaza u Jugoistočnoj Evropi, 2013. godina	29
Slika 21.	Procjene javnosti o stopi korupcije među poreskim službenicima u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina.....	30
Slika 22.	Očekivani rezultati liberalizacije proizvodnje električne energije i lanca snabdijevanja (regulisano = veći koruptivni rizik, neregulisano = manji koruptivni rizik)	39

LISTA TABELA

Tabela 1.	Procjena korumpiranosti javnih službenika i ostale korupcije, 2016. godina	22
Tabela 2.	Procjena sive ekonomije (udio BDP-a)	24
Tabela 3.	Pozicija zemalja Jugoistočne Evrope na glavnim rangiranjima u vezi sa ekonomskim okruženjem	25
Tabela 4.	Poreska istraživanja u Turskoj	30
Tabela 5.	Nedosljednosti u izvještavanju o budžetu javnih nabavki crnogorskog javnog energetskog preduzeća EPCG u 2012. godini	35
Tabela 6.	ELEM-ovi ugovori o nabavkama (2009. – 2014.)	36
Tabela 7.	Stanje provođenja Trećeg energetskog paketa	38

LISTA OKVIRA

Okvir 1.	Izazovne odluke o nabavkama u albanskom javnom energetskom preduzeću	37
Okvir 2.	Praćenje provođenja antikoruptivnih politika	43

SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina
CMS	Sistem za praćenje (monitoring) 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 izvještaj, koji je izradila Mreža za razvoj liderstva i integriteta u jugoistočnoj Evropi (SELDI), najveća domaća inicijativa za dobro upravljanje u JI Evropi, važan je doprinos regionalnom pristupu za borbu protiv korupcije. Izvještaj daje pregled stanja korupcije iz perspektive civilnog društva, a dolazi odmah nakon sveobuhvatne procjene različitih aspekata pravnih i institucionalnih okvira za borbu protiv korupcije u devet zemalja JI Evrope koju je SELDI uradio 2014. godine. SELDI je 2016. godine ove procjene nadopunio **ažuriranim podacima prikupljenim kroz praćenje korupcije**, s posebnim fokusom na **zarobljavanje države u energetsom sektoru i vezama između korupcije i skrivene ekonomije**.

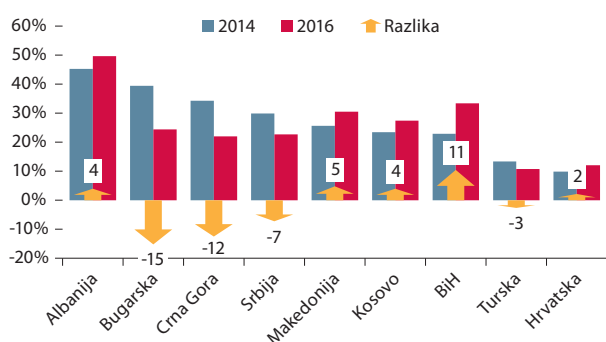
Izvještaj naglašava potrebu za širim političkim djelovanjem u cilju reforme, koje je, čini se, blokirano ili se sužava u cijeloj regiji. Unutarnji pritisak za takvim djelovanjem ugušile su ekonomske potrebe i/ili etničke podjele i rigidna konvencionalnost političkih i ekonomskih ustanova. Vanjski pritisak, koji uglavnom dolazi od Evropske unije, uglavnom se smatra nedovoljnim u odnosu na veličinu problema u proteklih nekoliko godina zbog niza unutarnjih i vanjskih kriza.

Rasprostranjenost i dinamika korupcije 2001. – 2016.

Ni u jednoj od zemalja u regiji nije došlo do jasnog i dugotrajnog napretka u politikama borbi protiv korupcije premda su se naponi u smislu primjene tehničkih rješenja ili pokušaja unapređenja funkcioniranja institucija za provedbu zakona, uglavnom uz podršku EU, nastavili, a u nekim slučajevima čak i intenzivirali. To je dodatno usporilo smanjenje stepena korupcije u administraciji, što je rezultiralo slabljenjem podrške javnosti reformskim procesima i padom povjerenja u nacionalne i evropske institucije.

SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* (engl. *Corruption Monitoring System – CMS*), analitički alat za mjerenje korupcije, identificirao je tri trenda u dinamici korupcije u regiji:

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



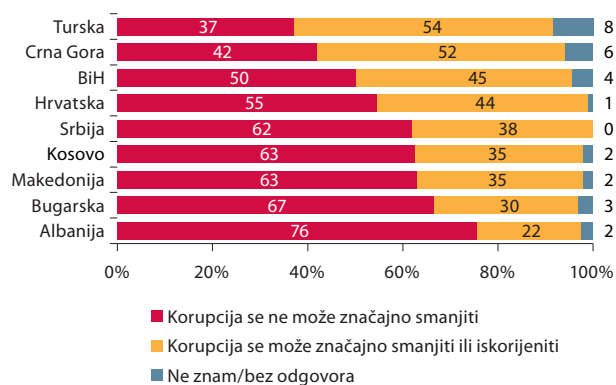
* Udio građana koji su prijavili da su im javni službenici tražili mito.

Izvor: SELDI Sistem za praćenje korupcije.

- Od početka 2000. godine, kada je SELDI počeo provoditi svoj monitoring, **ukupne razine korupcije** u zemljama JI Evrope **bile su u opadanju**, dok je **javnost sve više insistirala na dobrom upravljanju**.
- Ipak, **napredak je bio spor i nestalan**, a korupcija je ostala glavna preokupacija opće javnosti i česta pojava među državnim službenicima i visokim vladinim zvaničnicima. Naime, u periodu od 2014. do 2016. **pritisak korupcije** kao primarni kvantitativni indikator za razinu korupcije u zemlji u nekim je zemljama oslabio, ali je ukupni napredak u regiji bio zanemariv.
- Kombinacija vrtoglavo visokih stopa mita koje traže korumpirani službenici i sve većih očekivanja u pogledu dobrog upravljanja, vezanih uglavnom za

nastojanja zemalja u JI Evropi da se pridruže EU, **oblikovala je negativna javna očekivanja u pogledu mogućeg pritiska korupcije**. Više od polovine stanovništva u zemljama SELDI-ja smatra da će vjerovatno morati dati mito službeniku kako bi završili neki posao. To ukazuje da će biti **mного teže obnoviti povjerenje u institucije** nego samo smanjiti stepen administrativne korupcije.

Javne procjene izvodljivost antikorupcijskih politika, 2016.



Izvor: SELDI Sistem praćenja korupcije, 2016.

Kao rezultat toga, **povjerenje javnosti u izvodljivost mjera protiv korupcije**, koje je kritični saveznik za uspješne antikorupcijske reforme, a koji odražava udio populacije koji vjeruje u antikorupcijske napore svojih vlada, **ostalo je ispod praga od 50% u 2016. godini** u svim zemljama JI Evrope osim u Crnoj Gori i Turskoj. To dodatno ojačava nespremnost političara da se uključe u politike borbe protiv korupcije i pokazuje potrebu za širokim društvenim pokretom koji će održati fokus borbe protiv korupcije.

Opći zaključak monitoringa korupcije iz vala 2016. godine je da **politike usmjerene na koruptivna ponašanja na administrativnom nivou i one koje nastoje unaprijediti stepen povjerenja u vlasti treba provoditi paralelno**. Ukoliko ne bude dopunjeno

snažnijim zahtjevom javnosti za integritetom vlasti i održivim poboljšanjem ekonomskog dobrostanja, strožije izvršenje kaznenih mjera neće imati imati održivi učinak. Na provedbu zakona će se vjerovatno gledati kao na beskorisnu represiju ako bude usmjerena samo na niže razine vlasti, a ako samo povremeno bude usmjerena na više razine vlasti onda će to biti percipirano kao politički lov na vještice. S druge strane, intenziviranje mjera podizanja svijesti samo će podgrijeti cinizam i rezignaciju u javnosti, ukoliko ne bude popraćeno vidljivim naporima usmjerenim na 'rušenje' službenika (na visokim razinama) koji traže mito.

Stanje skrivene ekonomije u JI Evropi u 2016.

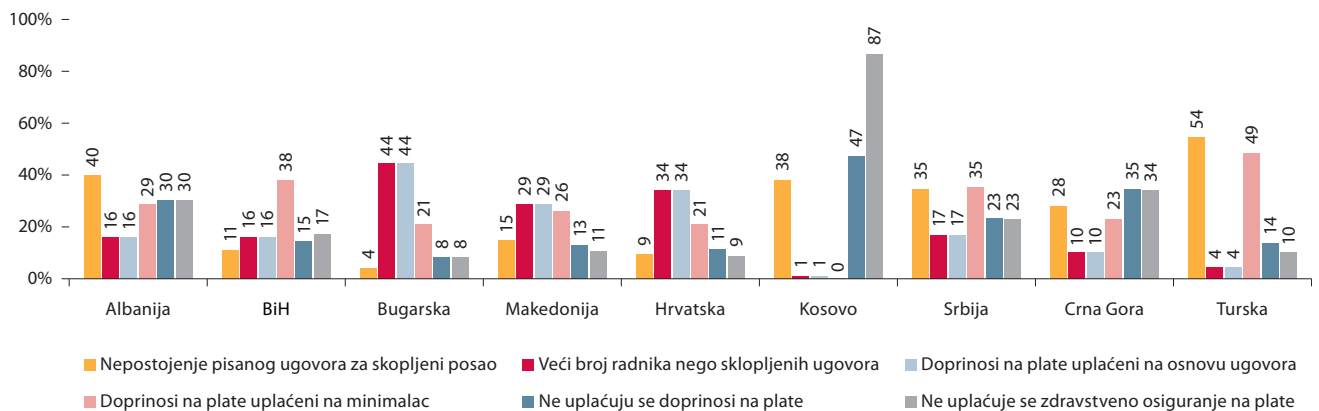
Budući da je malo vjerovatno da same politike borbe protiv korupcije mogu dobiti širu podršku društva, osim u slučaju kada su ugrađene u ekonomske reforme i povećanje prosperiteta, **rasprava o borbi protiv korupcije**, koja se svodi na provedbu zakona, mora se proširiti na raspravu o **većim ekonomskim pitanjima** kao što je rješavanje pitanja veza između korupcije i skrivene ekonomije. Prema SELDI-jevoj anketi o skrivenoj ekonomiji i nekim drugim izvorima, skriveni sektor čini između jedne četvrtine i jedne trećine ekonomija JI Evrope.

Cjelokupno poslovno okruženje predstavlja kritični faktor u rješavanju korupcije i skrivene ekonomije. Dok većina zemalja JI Evrope dobro stoji u pogledu nominalnih indikatora kao što su visina poreznih stopa ili lakoća registriranja poslovanja, široko rasprostranjena korupcija u administraciji i zarobljenosti države omogućavaju **sadašnjim političkim i poslovnim mrežama** da djelotvorno kontroliraju donošenje zakona i politika, stvarajući time poslovno okruženje koje je isključivo i nepredvidljivo. Značajan **porezni jaz** u JI Evropi otežava ne samo ekonomski razvoj već i dobro upravljanje. Utaja poreza, koja je omogućena, između ostalog, mitom i neefikasnošću poreznih službenika ukazuje na nedostatak povjerenja u ekonomsku

održivost zemlje i podrija kvalitet i obim javnih usluga. SELDI-ijev sistem za praćenje korupcije konzistentno pokazuje da su u svim zemljama JI Evrope porezni i carinski službenici rangirani među najkorumpiranijim zanimanjima.

Kao rezultat toga, **skriveno zapošljavanje i dalje je izuzetno prisutno u JI Evropi**, što stvara rizik od isključenja značajnog udjela radne snage iz vladavine prava i stavlja neformalno zaposlena lica u nepovoljan položaj u odnosu na službenike koji traže mito i stižu nezakonitu korist. Značajna društvena uvriježenost skrivenog zapošljavanja u JI Evropi, o čemu svjedoči SELDI-jeva anketa o skrivenoj ekonomiji iz 2016., lišava veliki dio radne snage zaštite koja je osigurana kroz propise i umanjuje podršku vladavini prava. Time se skrivena ekonomija ovjekovječuje, odnosno održava začarani krug korupcije.

Udio različitih vrsta skrivenog zapošljavanja u JI Evropi



Izvor: Anketa o skrivenoj ekonomiji, SELDI, 2016.

Zarobljavanje države u energetskom sektoru

Ovaj izvještaj se nadovezuje na preporuke SELDI-ja iz 2014. i pobliže razmatra jedan od kritičnih sektora s aspekta rizika od korupcije – energetski sektor. Budući da vlade zemalja JI Evrope posjeduju, reguliraju i/ili nadziru doslovno sve aspekte energetskog sektora, svaki oblik lošeg upravljanja odražava se na privredu i društvo. Najkritičniji nedostaci na polju energetskog upravljanja su **loše upravljanje državnim energetskim preduzećima, nepravilnosti i korupcijski rizici u ugovorima o javnim nabavkama i spor proces liberalizacije i integracije u regionalna energetska tržišta**.

Kupovina monopolističke pozicije u energetskom sektoru u JI Evropi ne može se dugoročno održati bez koruptivnog djelovanja političara jer su ključna preduzeća i regulatori još uvijek pod kontrolom vlada. Dakle, zemlje JI Evrope trebaju liberalizirati energetske trgovinu i usluge kako bi smanjile rizik od korupcije koji proizilazi iz tajnih sporazuma između državnih ili privatnih monopola i vlade. Međutim, usvajanje Trećeg energetskog paketa EU u JI Evropi obično prati slaba provedba budući da to zahtijeva detaljno revidiranje cijelog energetskog sistema, uključujući i utvrđene mreže zarobljene države. To stvara rizik od još jednog slučaja sabotiranih reformi, kojeg građani vide kao **kozmetičku promjenu** bez ostvarivanja osnovnih koristi od dobrog upravljanja.

U susret reformskoj agendi

Glavni pritisak antikorupcijskih napora u regiji treba usmjeriti na **borbu protiv korupcije na viskoj političkoj razini i protiv zarobljavanja države**. Pored toga, u fokusu antikorupcijskih napora u regiji trebaju biti javne organizacije, preko kojih bi se ostvarila kvalitetna provedba brojnih formalno usvojenih antikorupcijskih politika i planova i riješili nedostaci u pogledu provedbe i efikasnosti. Vlade u regiji, regionalne inicijative i evropske institucije trebaju identificirati prioritete u tri ključna područja kako bi bile u stanju napraviti napredak barem u srednjoročnom periodu:

- **Učinkovito procesuiranje visokopozicioniranih političara i rukovodećih državnih službenika za koruptivne radnje** jedini je način da se pošalje snažna i direktna poruka da se korupcija neće tolerirati. Regionalne organizacije kao što je Vijeće za regionalnu saradnju trebaju uzeti aktivno učešće u promoviranju antikorupcijskih reformi zasnovanih na rezultatima u saradnji sa državama članicama EU iz regije, direktijama Evropske komisije za pitanja pravde i unutrašnjih poslova te delegacijama Evropske unije na terenu.
- **Evropska komisija treba proširiti svoj direktni angažman sa organizacijama civilnog društva u regiji**. Da bi međunarodno podržane reforme bile održive, one moraju biti prihvaćene od šire javnosti, a organizacije civilnog društva su u tom smislu nezaobilazne. Uključivanje organizacija civilnog društva garantira da odgovornost vlasti prema donatorima i međunarodnim organizacijama neće imati prvenstvo pred odgovornošću prema biračima.
- Na nacionalnom i regionalnom nivou **treba osigurati održivost nezavisnih mehanizama za praćenje korupcije i borbu protiv korupcije** kako bi se osigurali opsežniji podaci i analize te **integrirali dijagnostika korupcije i procjena antikorupcijskih politika**.

Također, vlade u regiji trebaju osmisliti sveobuhvatne **strategije za borbu protiv skrivene ekonomije** paralelno sa strategijama posvećenim borbi protiv korupcije, a koje treba povezati s krajnjim ciljevima inkluzivnog, dinamičkog i ekonomskog približavanja Evropskoj uniji, između ostalog i kroz:

- praćenje učinka regulatornih tijela i tijela za usklađivanje u poslovnom okruženju.
- provedbu metodologije Eurostata za prilagođavanje neopažene (sive) ekonomije u odnosu na BDP.
- provedbu redovnih procjena poreznog jaza i sekvenciranje reformi u oblastima poreznog jaza.
- uvođenje politika koje olakšavaju formalizaciju cijelih ekonomskih vrijednosnih lanaca.

Provedba učinkovitih antikorupcijskih rješenja, odnosno rješenja za oslobađanje države od zarobljenosti u JI Evropi ovisi o učešću posvećenih, dinamičnih organizacija civilnog društva. To podrazumijeva **unapređenje 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 za period do 2020., koji će poslužiti kao smjernice za djelovanje cijele antikorupcijske zajednice u JI Evropi. Organizacije civilnog društva u regiji svoje bi napore trebale usmjeriti na odvažnije političko djelovanje i osmišljavanje učinkovitih mehanizama podrške i uključivanja novih pokreta na baznm nivou, a naročito onih koji su tek u nastajanju.



U najmanju ruku može se reći da je mnogo urađeno na razumijevanju izvora i dinamike korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope. Ipak, naponi su uglavnom usmjereni na državni nivo, bez mnogo međudjelovanja između vlade i nevladinih aktera, i bez dovoljno razumijevanja regionalne dinamike i koristi od upoređivanja zemalja. Evropska unija je izabrala platformu vlada-vladi i godišnju procjenu države po države, što je očigledno dodatno razočaralo građane u proširenje unutar same Evropske unije i u regionu. Organizacije civilnog društva, posebno one koje su aktivne u oblasti vladavine prava i dobrog upravljanja, napuštene su u ničijoj zemlji gdje ih biračko tijelo donatora iz inostranstva vidi kao neuspješnu smetnju u postizanju promjena, dok ih korumpirane vlade kod kuće žigošu kao strane agente. Vodstvo 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 unaprijedile 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 smjernice za djelovanje za cijelu 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 jednoglasno slaganje da je korupcija tu da ostane u regionu, da se situacija pogoršala u posljednje dvije godine, barem u nekim slučajevima, te da su pomućeni izgledi regiona za članstvo u EU. Situacija u regionu se dramatično promijenila 2016. godine, sa nemirima u Turskoj i migrantskom krizom, što je zasjenilo i većinu ostalih zbivanja. Posljedice hlađenja odnosa između EU i Turske osjetne su u cijelom 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 povjerenje građana u javne institucije. Ljude na Zapadnom Balkanu i dalje pritišću ekonomske teškoće kao što su siromaštvo, niska primanja i nezaposlenost, kao i etničke podjele koje ih primoravaju da zatvore oči pred korupcijom. Potreban je novi poticaj koji bi osvijestio građane o dimenzijama i svakodnevnim troškovima korupcije i kako se isti odnose na njihovo blagostanje i političke odluke koje donose. Na nivou politika, Evropska unija treba da izradi nove instrumente za rješavanje podmuklijih oblika korupcije poput zarobljenosti države i da poboljša svoju sposobnost za političko djelovanje. Skorija dešavanja u Makedoniji ili već duže vrijeme u Bosni i Hercegovini pokazala su da su slabi trenutni instrumenti koji su na raspolaganju građanima i Evropskoj uniji za postizanje održive promjene.

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

cionalnih okruženja u devet zemalja, u kojoj prikazuje u glavnim crtama karakteristike i izazove zarobljenosti države, te mjeri stvarne nivoe korupcije.¹ 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 na preporuke iz analize iz 2014. godine, mreža SELDI djeluje u regionu u pokušaju da donese specifične antikoruptivne reforme koje pokreće civilno društvo. U najnovijem izvještaju, 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 izvještaj doprinosi znanju relevantnom za politike u tri oblasti, koje bolje objašnjavaju složenost korupcije i izazove antikoruptivnih politika u Jugoistočnoj Evropi:

- Mjerenje **rasprostranjenosti korupcije** i analiza društvenog konteksta u kojem se širi u 2016. godini kao i dinamike u posljednje dvije godine. Rezultati ovog mjerenja imaju praktičnu vrijednost za daljnje istraživanje prirode korupcije i antikoruptivnih mjera usmjerenih 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 mjerenje rasprostranjenosti koruptivnog pritiska tokom vremena u zemljama Jugoistočne Evrope. Upotpunjuju ga jedinstvena dijagnostika i lokalno razumijevanje organizacija civilnog društva iz svih zemalja Jugoistočne Evrope.
- Analiza najpodmuklijih oblika korupcije – zarobljenosti države² u kritičnoj oblasti ekonomije. **Energija** je sektor od velikog značaja ne samo za ekonomski razvoj, već i za političku stabilnost i sigurnost.³ Ovo vrijedi za same države, ali i za Evropu u cjelini. Uzimajući u obzir ova razmatranja, u ovom izvještaju se istražuje uticaj korupcije i zarobljenosti države na upravljanje u energetsom sektoru i identifikuju ključni pokretači i posljedice lošeg upravljanja. Izvještaj pokazuje kako zarobljenost izrade državnih energetske politika nanosi štetu prosperitetu građana i ekonomskoj perspektivi zemalja.
- Procjena stanja i kretanja u ekonomskom ekvivalentu korupcije – u sektoru u kojem se radi, proizvodi i razmjenjuje roba van zvaničnih statistika vlasti i propisa. **Skrivena ekonomija** se može posmatrati kao rastuće stanje u kojem napreduje odstupanje između pravila i postupaka.⁴ U izvještaju se analiziraju veze između skrivene ekonomije i korupcije u odnosu na zapošljavanje, oporezivanje i opšte poslovno okruženje. Izvještaj otkriva ključne pokretače i posljedice skrivene ekonomije i kako začarani krug skrivene ekonomije i korupcije utiče na blagostanje i razvojne perspektive u regionu.

¹ SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procjena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

² 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.

³ Za detaljan pregled ove teme vidi izvještaj mreže SELDI koji je objavljen na internetu *Rizici energetske upravljanja i zarobljenosti države u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izvještaj o procjeni stanja*, 2016.

⁴ Za detaljan pregled ove teme vidi izvještaj mreže SELDI koji je objavljen na internetu *Skrivena ekonomija i dobro upravljanje u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izvještaj o procjeni stanja*, 2016.



1.1. PRIRODA KORUPCIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Mnogo značaja se pridaje širenju korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope pri čemu se najveći dio rasprave usmjerava na razumijevanje onoga što pokreće korupciju i na procjenu posljedica korupcije. Manje značaja se pridaje činjenici da je zbog svoje **raširenosti** postala i neke druge **vrste**. Umjesto gomilanja tek pojedinačnih slučajeva, korupcija se sada dešava preko prijateljskih mreža; više nije čin „zloubotrebe“, već postaje uobičajena društvena praksa. U nekim zemljama, prijeti da se pretvori u uobičajeni način izvršavanja posla u javnim službama. Čak i u zemljama sa najnižim nivoima podmićivanja – u Hrvatskoj i Turskoj, u kojoj je 10% ljudi izjavilo da su bili umiješani – korupcija je mogla prekoračiti svojevrсни epidemiološki prag kada politike suzbijanja postaju hitnije od politika primjene zakona.

Ova **prikradajuća „normalizacija“ korupcije** predstavlja posebnu zagonetku za izradu antikoruptivnih politika. Većina takvih politika – posebno onih koje se odnose na primjenu 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 uspješno funkcionisati samo na toj pretpostavci. Prema tome, u kontekstu endemske, čak i normalizovane korupcije, sprovođenje zakona se suočava sa nekom vrstom smanjene koristi.⁵ Najveći rizik galopirajuće korupcije je da se vrlo teško potpuno vratiti nazad u okvir vladavine prava, bez prijetnje da se dovedu u pitanje šira načela demokratije i tržišne ekonomije.⁶

Posljedice premašuju borbu protiv korupcije. Ukoliko se ne rješava, 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.⁷ Problem vladavine prava ne može se riješiti bez odlučivanja o vlasništvu zakona. Društvo pomireno s tim da službena pravila postoje da bi se kršila postaje sve ravnodušniji 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 neke 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 mjeru 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 posljedica, ovaj trend spriječava napore u mjerenju korupcije jer manje političke slobode i strah od osvete mogu spriječiti 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 tijela. 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.

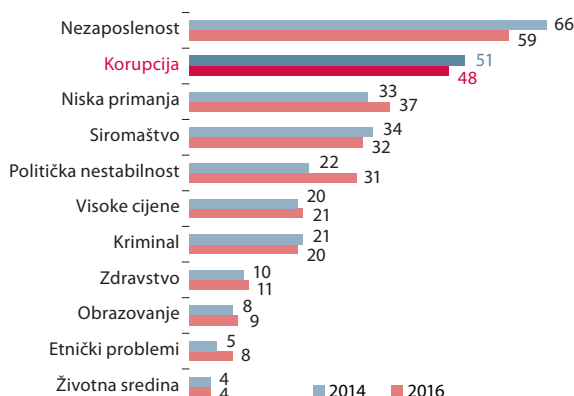
Konvencionalna antikoruptivna mudrost kaže da korupcija u vlasti nesrazmjerno utiče na siromašne. Ipak, primjetan izostanak građanskog nezadovoljstva među manjinama, nezaposlenim, penzionerima i ostalim ranjivim grupama sugerise da su možda pronašli druge

⁵ U Izvještaju o procjeni 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).

⁶ 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 primjenjuje u ime dobrog upravljanja.

⁷ 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 prosjek u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina



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

načine suočavanja sa pritiskom zahtijevanja 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 djelovanja za reforme, koje se čini blokiranim ili ograničenim u prostoru u cijelom regionu u periodu od 2014. do 2016. godine. Unutrašnji pritisak za takvo djelovanje ugušen je ekonomskom oskudicom i etničkim podjelama, te okoštavanjem političkih i ekonomskih javnih ustanova. Vanjski pritisak, koji uglavnom dolazi od strane Evropske unije, je oslabljen ili je kompromitovan u posljednjih nekoliko godina zbog unutrašnjih slabosti Evropske unije, kao i zbog povećanja geopolitičkih tenzija u regionu koje dolaze prvenstveno iz Rusije.

1.2. ZNAČAJNA SKORIJA DOGAĐANJA

Dakle, većinu konvencionalne mudrosti možda treba ponovo razmotriti u slučaju Jugoistočne Evrope. Mnogo kritike – uglavnom opravdane – upereno je na vlasti zemalja u regionu zato što nisu uvele nikakve smislene mjere 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 naponi borbe protiv korupcije usmjereni 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 rješenja 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 povjerenja 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 efikasnošću i odgovornošću javne uprave. Provođenje 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 tijelima, kao što su EURALIUS i OPDAT, te se očekuje da će pružiti smjernice za uvođenje integriteta u albanski pravosudni sistem barem dugoročno gledano, odnosno u narednih 10 godina.
- Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije počela je djelovati u skladu sa svojim ovlaštenjima i vršiti nasumičnu provjeru 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 ograna 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 uspio provesti 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 zemlji, prisutno je rasprostranjeno razočarenje da opšti izbori neće donijeti nikakve konkretne promjene u borbi protiv korupcije.

- U januaru 2016. godine, Crna Gora je formirala Agenciju za sprječavanje korupcije sa širim mandatom da nadgleda provođenje antikoruptivnog zakonodavstva. Specijalno tužilaštvo je bilo uspješno 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 provođenja pravne stečevine EU, koji je započeo 2014. godine, uticati na reforme. U izradi je nacrt novog *Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije* za rješavanje 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 odgađaju važne tehničke radnje u borbi protiv korupcije koje podržava EU.
- Glavni nedavni događaji u BiH su usvajanje *Reform-ske 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 obezbjeđuje da se pravosuđe i temeljna ljudska prava, pravda, sloboda i sigurnost rješavaju 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.⁸

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

S obzirom da korupcija u Jugoistočnoj Evropi premašuje povremeno podmićivanje ili povremeno namještanje tendera, razumijevanje njenog obima i dinamike zahtijeva mjerni 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 nivoe korupcije u Jugoistočnoj Evropi već više od 15 godina.⁹ *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 mjeriti anketiranjem stanovništva. Upoređivanje ovih raznih mjerenja može pojasniti podložnost korupcije na promjene u drugim aspektima političkog, ekonomskog i društvenog okruženja. *Sistem za praćenje korupcije* predočava greške u strukturi upravljanja u zemlji, koje bi inače mogle promaći golom političkom oku, na dva načina:

⁸ Evropska komisija. 2011.g. *Strategija proširenja i glavni izazovi 2011 – 2012*. Obavijest Komisije upućena Evropskom parlamentu i Vijeću. COM (2011) 666 konačna verzija; Vijeće Evropske unije. 5. decembra 2011. Saopštenje za javnost, 3132. sjednica Vijeća za opšte poslove.

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

- upoređivanjem postupaka sa stavovima i mjerenjem učestalosti nezakonitih poslova u javnim službama;
- rasvjetljavanjem kolizije univerzalnih, zvaničnih normi sa određenim društvenim vrijednostima i stavovima.

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

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

Ovo drugo obilježje 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 povjerenja, poštenja, moći, konkurencije, itd. Kao što je vidljivo iz dokaza u nastavku, ovakva kompleksnost čini zadatak kreatora politika komplikovanim jer ponekad trebaju uskladiti kontradiktorna očekivanja ili odražavati nedosljedne stavove. Prema tome, za dobronamjerne 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 rijetkih prednosti koju reformistički političari mogu imati nad korumpiranim političarima.

1.3.1. Cjelokupni nivoi

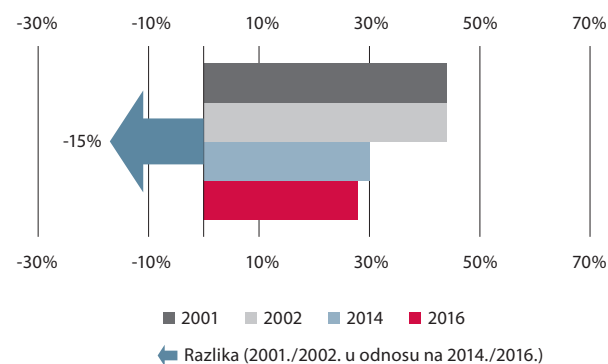
U 2016. godini, *Sistem za praćenje korupcije* se koristio u devet zemalja mreže SELDI – Albaniji, Bosni i Hercegovini (BiH), Bugarskoj, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj.¹⁰ Premda postoje značajne razlike između najviše i najmanje korumpiranih zemalja, rezultati pokazuju da je cjelokupni nivo korupcije dovoljno visok da izazove ozbiljnu zabrinutost kod aktera dobrog upravljanja. Što se tiče dinamike, *Sistem za praćenje korupcije* nalazi da su **opšti nivoi korupcije** u zemljama mreže SELDI

¹⁰ 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 izvještaju se odnose na pripadnike javnosti starije od 18 godina.

opali i da su građani postali sve zahtjevniji u pogledu dobrog upravljanja od ranih 2000-ih.

Ključno mjerilo za korumpiranost državnih službi u SELDI-jevom *Sistemu za praćenje korupcije* je **koruptivni pritisak** – slučaj kada javni službenici zahtijevaju rentu 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 mjeri 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*

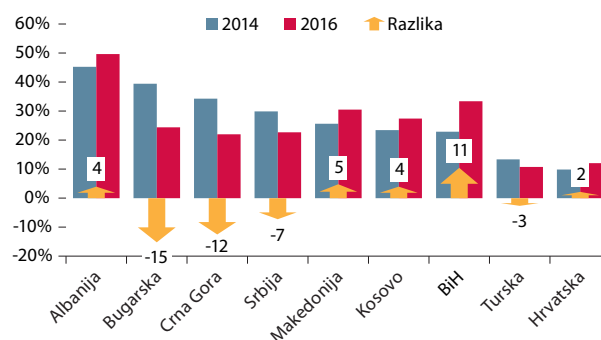


* Prosječni udio onih koji su prijavili da su doživjeli zahtjeve za mito (pritisak) od javnih službenika u Albaniji, BiH, Bugarskoj, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Razlika se računa uzimanjem srednje vrijednosti anketa iz 2001. i 2002. godine u jednom paru i iz 2014. i 2016. godine u drugom.

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 promjenjivošću unutar i između zemalja u odnosu na rezultate krugova *Sistema za praćenje korupcije* iz 2016. i 2014. godine. (Slika 3).

Slika 3. Promjene u koruptivnom pritisku po zemljama*



* Udio onih koji su prijavili da su doživjeli da državni službenici zahtijevaju mito.

Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije.

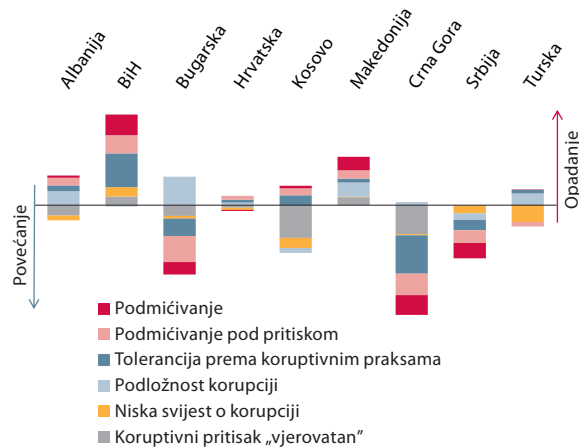
Konkretnija smanjenja posebno su se dogodila u zemljama koje su pod pomnijim ispitivanjem EU, ali i koje imaju prilično visok nivo koruptivnog pritiska – kao što su Bugarska (članica EU) i Crna Gora (najbliži kandidat za EU sa Zapadnog Balkana u ovom trenutku). Međutim, cjelokupna mala poboljšanja su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

Ovakva zajednička mjerenja su korisna za opšte političke procjene, ali treba ih razložiti na određene aspekte ako budu služila za izradu politika. Budući da je situacijsko krivično djelo, 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*¹¹ koje mjere ključne aspekte koruptivnog ponašanja:

- kolika je vjerovatnoća da će službenici vršiti pritisak zahtijevanja rente po mišljenju javnosti;
- koliko je javnost tolerantna po pitanju raznih koruptivnih praksi;
- udio onih koji ne prepoznaju glavne koruptivne prakse kao „korupciju” (imaju „nisku svijest” o korupciji);
- udio onih koji su bili pod pritiskom podmićivanja od strane javnih službenika;
- udio pojedinaca koji bi postali korumpirani u hipotetičkoj situaciji u kojoj im se kao javnom službeniku nudi mito (podložnost);
- udio 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 pomiješana. Naime, tamo gdje se sve komponente mijenjaju jedinstveno, to je praćeno vidljivim promjenama u ponašanju (više/manje umiješanosti u podmićivanje); tamo gdje su rezultati neodređeni ponašanje se skoro i ne mijenja. Postoje neka odstupanja, poput podložnosti u Bugarskoj, koja ukazuju na promjenu u stavovima prema normalizaciji korupcije koja bi mogla biti rezultat godina pritiska zahtijevanja rente bez trajne protuteže. U isto vrijeme, Bugari su pokazali najniži

Slika 4. Cjelokupne promjene u nivoima korupcije (2016.g. u odnosu na 2014.g.)



Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije.

nivo tolerancije prema korupciji u Jugoistočnoj Evropi, što upućuje na to da je trend normalizacije potencijalno obratljiv, s obzirom da još uvijek postoji uvažavanje vrijednosti integriteta. Rezultati u Turskoj i na Kosovu takođe su pomiješani, uglavnom što se tiče stavova, a manje ponašanja. Ove prividne nedosljednosti imaju važne posljedice u većim naporima u borbi protiv korupcije jer upućuju na to da podršku za reforme treba održavati, a ne pretpostavljati.

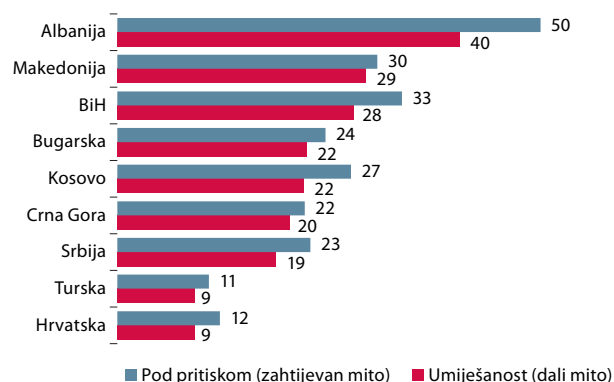
1.3.2. Iskustvo sa korupcijom

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-jev *Sistem za praćenje korupcije* postavlja jedno uz drugo, **nivo pritiska javnih službenika uz samoprijavljen** **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

¹¹ O svakoj se govori detaljnije u nastavku teksta.

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.

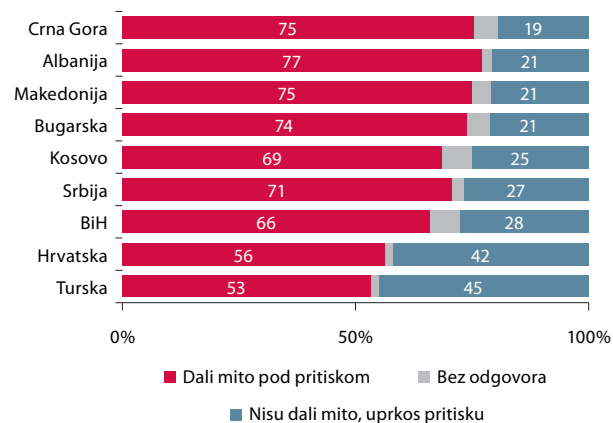
Slika 5. Koruptivni pritisak u odnosu na umiješanost u korupciju, 2016. godina (%)



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

Cjelokupne razlike između zemalja – značajne, što je vidljivo iz Slike 5 – mogu biti značajne politički, ali nisu vrlo korisne za kreiranje politika, jer su različitosti (društvene, ekonomske, političke, kulturne, historijske, itd.) mnogobrojne. Sa stanovišta izrade politika, mnogo zanimljivije je ono što **pokreće rascjep između pritiska i popustljivosti**. Obično, zemlje u kojima postoje velika umiješanost u korupciju i veliki koruptivni pritisak odlikuju se niskom otpornošću na zahtjeve 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 rente – ne može se održati na duži period.

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



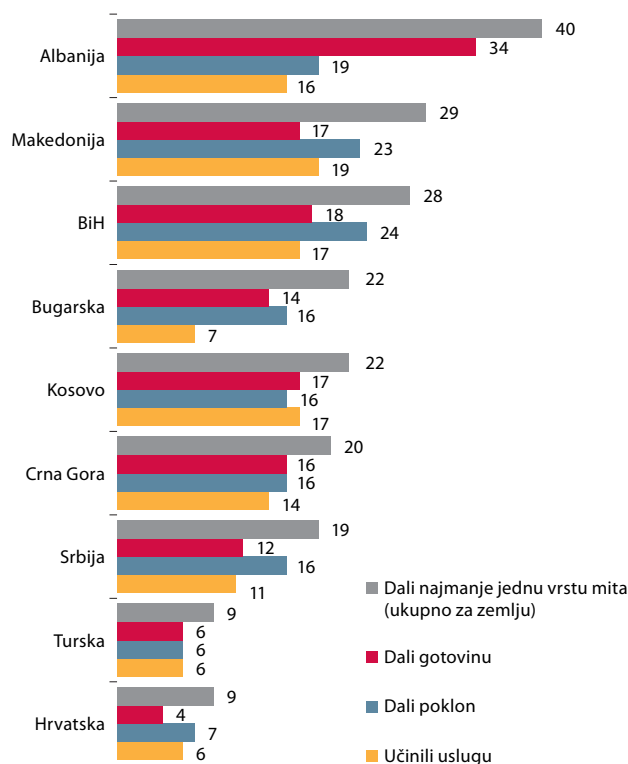
* Od onih koji su pod pritiskom dali mito.

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

Kada поближе pogledamo određeno ponašanje, razlike između zemalja mogu postati donekle poučnije. Crnogorci, na primjer, iako su umiješani u podmićivanje upola manje nego Albanaci (Slika 5), imaju uporedivu sklonost da popuste pred zahtjevima službenika za davanjem mita (Slika 6).

Koliko god da je važna učestalost vršenja koruptivnih poslova i sredstvo predstavlja značajan faktor. Podmićivanje se često definiše u smislu novca koji prelazi iz ruke u ruku, a u nekim kulturama pokloni ili razmjena usluga¹² se ne smatraju podmićivanjem. SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* pokazuje da postoje izvjesne **velike razlike između zemalja u smislu odabranih sredstava podmićivanja** (Slika 7).

Slika 7. Koruptivno sredstvo, 2016.godina*



* Udio za novac, poklone i usluge nije jednak zbiru ukupne umiješanosti u korupciju jer se često različita sredstva podmićivanja koriste u isto vrijeme.

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

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 uvijek ne smatraju da je davanje

¹² Nije mala lingvistička stvar da u nekim južnoslovenskim jezicima nema razlike u riječi *usluga* u pružiti uslugu (*service*) i učiniti uslugu (*favor*).

pokona ili činjenje usluga podmićivanje. Na primjer, 34% ispitanika u Jugoistočnoj Evropi ne smatra da je „davanje poklona ljekaru da bi se posebno brinuo o vama” primjer korupcije.

1.3.3. Stavovi prema korupciji

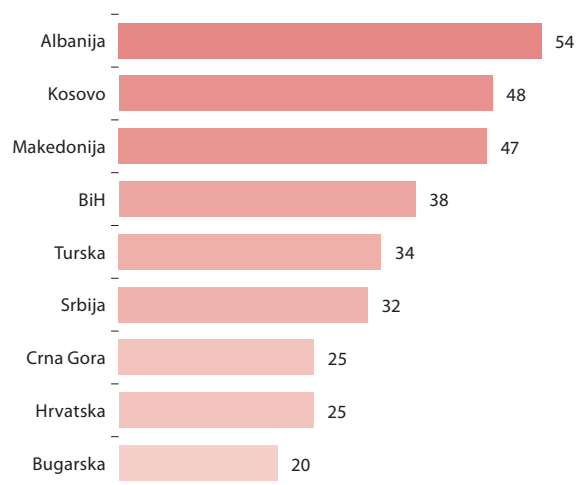
Izrada procjena tajnih aktivnosti poput korupcije relevantnih za politike zahtijeva određenu količinu domišljatosti metode praćenja. SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* može prikazati procjenu stavova javnosti po pitanjima vezanim za korupciju preko slike njihovih samoprijavljenih iskustava. Upoređujući ono što ljudi rade s onim što vjeruju omogućuje *Sistemu za praćenje korupcije* da prepozna nedosljednosti – koje ukazuju na učvršćivanje korupcije kao društvene prakse – kao i da procijeni nivo povjerenja u javne institucije i potencijal za pravu podršku antikoruptivnim mjerama.

Promjenjiva 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 mjeri se smatra (ne)dopustivom je važno za određenu vrstu blagog sprovođenja pravila integriteta koje posebno nedostaje u Jugoistočnoj Evropi.** Takvo neformalno sprovođenje je posebno dragocjeno u sredinama u kojima strogo sprovođenje ne može držati korak sa širenjem koruptivnih praksi.

Ovo mjerenje 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 vjerovatno dolazi zbog uloge medija i civilnog društva, kao i jačine vanjskog 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 promjenama politika.

Da bi se dodatno ispitala dosljednost stavova, SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* istražuje reakcije privatnih pojedinaca na dvije hipotetičke situacije – a) prihvatanje/

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

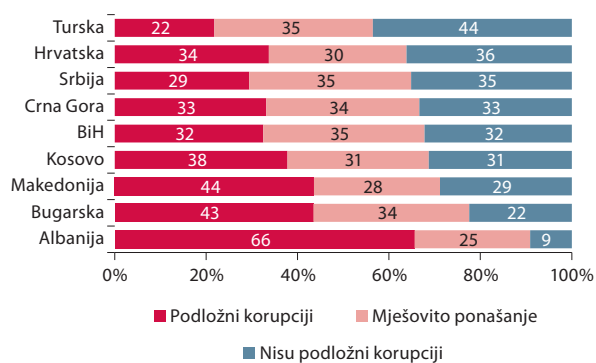


* Udio onih kojima je prihvatljivo da izabrani političari i državni službenici primaju poklone, novac, usluge ili ugošćavanje u zamjenu za rješavanje ličnih problema.

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

odbijanje mita koji je ponuđen ako je osoba javni službenik; b) popuštanje pred zahtjevom javnog službenika za davanje mita kojem je osoba pristupila s velikim problemom.¹³ Testiranje podmitljivosti na ovaj način stavlja u središte pažnje poštenje pojedinca, a time baca svjetlo i na stepen do kojeg se vrednuje integritet. Rezultati **mjerenja podložnosti korupciji** pokazuju da javnost u zemljama sa sličnim stopama podmićivanja ima različitu strukturu predispozicije za korumpirano ponašanje.

Slika 9. Podložnost korupciji po zemljama, 2016. godina



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

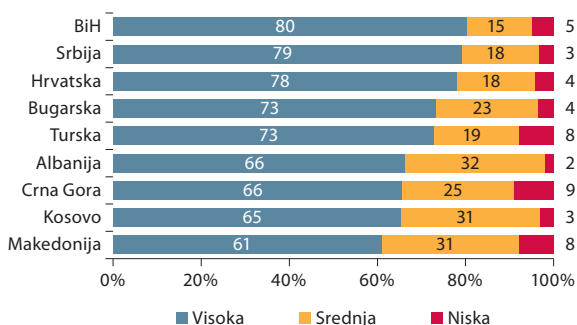
Sa izuzetkom dva odstupanja – Turske i Albanije – razlike između zemalja u indeksu podložnosti nisu

¹³ 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 mješovito ponašanje.

toliko izražene kao u drugim zastupljenostima korupcije. Podložnost je zapravo usko povezana sa stvarnim iskustvima – nisu samo oni koji su podložni mnogo češće izloženi koruptivnom pritisku, ali kod onih koji dožive pritisak, mnogo je veća vjerojatnoća da će podložni građani popustiti i dati mito: samo 18% onih koji su podložni korupciji od kojih je tražen mito su odbili da daju mito, dok je više od pola (51%) onih koji nisu podložni korupciji od kojih je traženo da daju mito odbilo da daju mito. 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 dvije grupe.

Samopriznata podložnost korupciji usmjerena 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 razumijevanje „korupcije“** kao očiglednog i nespornog kršenja pravila i povjerenja. Stoga bi bilo kakva dvosmislenost narušavala koheziju antikoruptivnog biračkog tijela. Uzimajući ovo u obzir, SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* mjeri i **nivoje javne svijesti 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 udio osoba koje su u stanju prepoznati sve koruptivne prakse optimistično visok u cijelom regionu, osobe koje su u „srednjem“ segmentu trebale bi biti ciljna grupa napora u podizanju svijesti u borbi protiv korupcije. Kao i kod rezultata po pitanju drugih stavova u vezi sa korupcijom i ovdje se rezultati znatno razlikuju od nivoa pokazatelja iskustva. Bosanci i Hrvati, na primjer, imaju sličan nivo prepoznavanja koruptivnih praksi, ali imaju značajno različitu stopu

umiješanosti (Slika 5). U najmanju ruku, ovi rezultati ukazuju na **potencijal za mobilizaciju podrške antikoruptivnim mjerama** kako bi ljudi znali šta je korupcija kad je vide.

1.3.4. Procjene javnosti o rasprostranjenosti korupcije

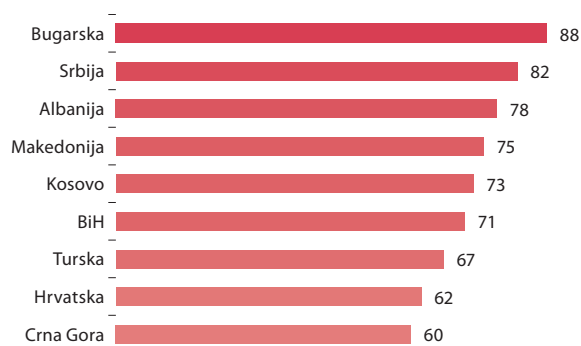
Osim ispitivanja stavova i postupaka specifičnih za koruptivne poslove, antikoruptivne politike trebaju biti svjesne i šireg konteksta **prevladavajućeg načina na koji javnost misli o upravljanju**. To uključuje očekivanja javnosti – specifična za korupciju, ali i šira u vezi sa vlastima – i percipiranje¹⁴ opšte reputacije integriteta političara i državnih službenika. U tu svrhu, SELDI-jev *Sistem za praćenje korupcije* ocjenjuje nekoliko dodatnih aspekata stavova javnosti u vezi sa upravljanjem.

Na pitanje da li je vjerovatno da će morati dati mito službeniku (novac, poklon ili uslugu) više od polovine stanovništva u zemljama mreže SELDI odgovora da vjeruju da je tako (Slika 11). Najveći procenat uočene vjerovatnoće koruptivnog pritiska zabilježen je u Bugarskoj i Srbiji, gdje više od 80% učesnika u istraživanju vjeruje da je pritisak vjerovatan. Najmanji procenat je u Crnoj Gori, ali čak i tamo skoro 2/3 stanovništva smatra da je pritisak vjerovatan. To ukazuje na promjenu u stavovima i da bi ponovno uspostavljanje povjerenja bilo puno teže od pukog smanjenja nivoa administrativne korupcije. To je i znak razumijevanja javnosti u ovim zemljama da samo sprovođenje zakona i administrativne mjere nisu dovoljni za suzbijanje složenijih koruptivnih pojava, kao što je zarobljenost države, već da je potrebno trajno političko djelovanje i pokretanje promjena.

Provedivost odgovora politika na korupciju je još jedno mjerilo koje odražava udio stanovništva koje vjeruje u antikoruptivne napore svojih vlada. Visok udio onih koji smatraju da se korupcija ne može znatno smanjiti pokazuje da antikoruptivne politike ne uspijevaju barem u glavama birača. To je slučaj, na primjer, u Bugarskoj i Albaniji, gdje više od 2/3 javnosti vjeruje da se ništa ne može učiniti da se smanji korupcija (Slika 12). U samo dvije zemlje u regionu izgleda da postoji povjerenje u društvu da se korupcija

¹⁴ Percipiranje korupcije – procjene, mišljenja, vjerovanja – često se sa neodobravanjem 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 procjene ili nagađanja obrazovanih stručnjaka.

Slika 11. Procjene vjerovatnoće koruptivnog pritiska, 2016. godina*

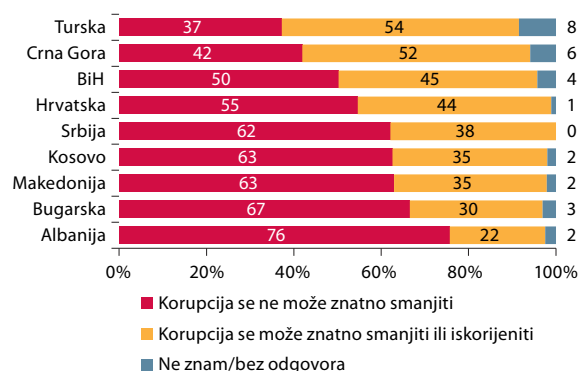


* Udio onih koji smatraju koruptivni pritisak „vrlo vjerovatnim“ i „vjerovatnim“, isključujući „malo vjerovatno“ i „nije uopšte vjerovatno“.

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

može smanjiti – u Turskoj i Crnoj Gori, što je još jedan pokazatelj složenosti kad borba protiv korupcije služi kao politički kredo. Isplati se u smislu izbora na dužnost, ali malo je vjerovatno da će dati rezultate, što može poslužiti kao argument protiv ponovnog izbora. To samo dodatno pogoršava nespremnost 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 političkog djelovanja.

Slika 12. Procjene javnosti o provedivosti antikoruptivnih politika, 2016. godina



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

Ovakvi nivoi **rezignacije i nedostatka povjerenja u vlasti** mogu pomoći da se razjasne neke očigledne nelogičnosti u stavovima o kojima se govori gore u tekstu. Na primjer, u bugarskom kontekstu nedostatka uvjerenosti u sposobnost vladinih mjera da smanje korupciju postaje jasno zašto je vrlo niska prihvatljivost (Slika 8) u kombinaciji sa prilično visokom podložnošću

(Slika 9) – kad se počne vjerovati 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 primjenjuju tehničke mjere za borbu protiv korupcije, što izgleda birači u EU i Jugoistočnoj Evropi vide kao samo još jedan oblik podrške vlastima. Očigledno ove mjere treba potpomoći djelovanjem na političke kriterije za pridruživanje i politike koje promovišu široko zasnovan rast.

Aspekt o kojem se mnogo razgovaralo što se tiče percepcija u vezi sa korupcijom su **procjene javnosti o nivou korumpiranosti javnih službenika**.¹⁵ Tabela 1 prikazuje udio onih koji smatraju da je većina ili da su svi službenici umiješani u korupciju. Percepcije građana o pojedinim grupama službenika (ili grupama profesija), kao i njihove procjene o pojedinim javnim organizacijama, mogu pomoći da se pronađu osjetljivosti na nivou različitih sektora vlasti ili društva. Međutim, treba ih tumačiti u širem smislu kao konačno mišljenje o cijelom 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 djelovanja protiv korupcije na visokom nivou.¹⁶ Ovo mišljenje se u velikoj mjeri poklapa sa nalazima stručnjaka, tijela za nadzor borbe protiv korupcije i međunarodnih organizacija – da je zarobljenost države na najvišem nivou vlasti poseban problem u Jugoistočnoj Evropi. Međutim, ove stavove treba procijeniti u kontekstu detaljnijih rezultata SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* koji ukazuje na dosta proturječnosti u mišljenjima i postupcima opšte

¹⁵ Korumpiranost službenika se procjenjuje postavljanjem uobičajenih pitanja percepcije. Javnosti se postavljaju pitanja: „koliko je korupcija rasprostranjena u sljedećim grupama“ („skoro svi su umiješani“, „većina je umiješana“, itd.) ili „koji je stepen rasprostranjenosti korupcije“ u ključnim javnim organizacijama.

¹⁶ Ovo je prva i najvažnija preporuka mreže SELDI u izvještaju iz 2014. godine SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procjena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

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

Službenici	Procjena umiješanosti, regionalni prosjek
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 vijećnici	57%
Policijci	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.

javnosti. Treba napomenuti da je predodžba da manjina moćnih pokvarenjaka iskorištava veliku zajednicu poštenih i radnih građana populistička zabluda.

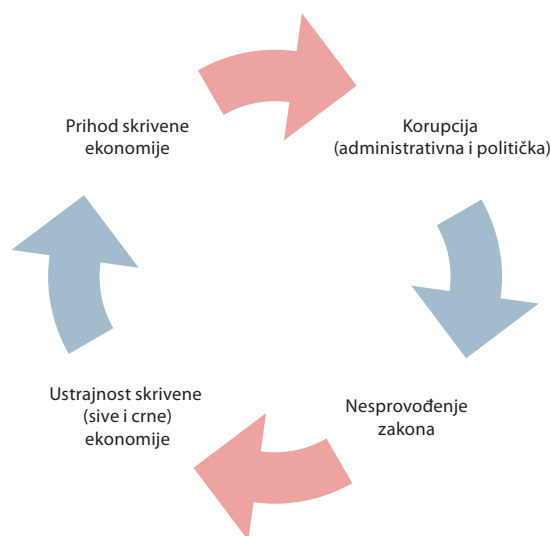
Razlike između zemalja u rangiranju korumpiranosti službenika su značajne u procjenjivanju uloge šire mreže odnosa između društvenih grupa po pitanju stavova u vezi sa upravljanjem. Tako, na primjer, dok su u prosjeku **biznismeni** prilično nisko rangirani po korumpiranosti, u manje korumpiranim zemljama 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 poduzetnika. Ovo ima ozbiljne posljedice po vjerovatnost 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 povjerenje u demokratske institucije, već i u funkcionisanje tržišne ekonomije, a oboje predstavljaju osnovne vrijednosti u procesu pridruživanja EU.

Konačni zaključak kruga iz 2016. godine SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije* je da politike koje su usmjerene na korumpirano ponašanje na administrativnom nivou i one koje teže promjeni povjerenja u vlasti treba provoditi zajedno. Ukoliko nije upotpunjeno snažnijim zahtjevom javnosti za integritetom u vlasti i održivim napretkom ekonomskog blagostanja, strožije provođenje krivičnih mjera ne može imati održivi učinak. Sprovođenje zakona će se vjerojatno posmatrati kao beskorisna represija kada se usmjeri na niže nivoe vlasti ili kao politički lov na vještice kada se povremeno usmjeri na više nivoe vlasti. S druge strane, pojačavanje mjera za podizanje svijesti bi samo potaklo cinizam i rezignaciju kod javnosti, ukoliko nije praćeno vidljivim naporima da se poduzmu oštre mjere protiv službenika koji zahtijevaju rentu.



Ako se korupcija vlasti ne može pravilno procijeniti bez navođenja stepena usklađenosti – ili nedostatka iste – između službenih propisa i prevladavajućih društvenih normi i vrijednosti, ne može se ni razumjeti bez osvrtnja na njenog dvojnika u ekonomiji. Kao što je slučaj i sa podmićivanjem, skrivena ekonomija nastaje kada postoji tenzija između zvaničnih namjera zakona i propisa i svakodnevnog izbora koji prave pojedinci i preduzeća. Dugotrajna i prilično velika skrivena ekonomija ukazuje i na slab rad institucija. Korupcija se pojavljuje u okolnostima gdje se sastaju formalna i neformalna ekonomija, gdje 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.¹⁷

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.¹⁸ Navedeni rezultati Sis-

tema za praćenje korupcije za 2016. godinu potvrđuju da je malo vjerovatno 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.¹⁹ To zahtijeva **novi fokus antikoruptivnih razgovora** koji se udaljava od pukog sprovođenja zakona i usmjerava ka argumentaciji koja se više temelji na ekonomiji, kao što je rješavanje višestruke povezanosti između korupcije i skrivene ekonomije. To bi u konačnici trebao biti povezano sa širim mjerilima ekonomskog sustizanja 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 mjerila uspješnosti 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 procjene tačne veličine skrivene ekonomije, ista očigledno obezbjeđuje dovoljno resursa za napredovanje administrativne i političke korupcije.

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

Ovaj raspon je stvorio odgovarajući skup analitičkih pridjeva – 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 dvije pojave s naglaskom na tri komponente skrivene ekonomije, koje su prepoznate kao najpogubnije za ekonomski i društveni razvoj:

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

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

¹⁸ 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.

¹⁹ Inverzna veza između BDP-a i korupcije je dobro dokumentovana u literaturi. Za sveobuhvatniji skoriji pregled vidi Mungiu-Pippidi (izdanje). 2013., 2014. i 2015. Izvještaj 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. Procjena sive ekonomije (udio 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.²⁰

Slika 14. Arhitektura skrivene ekonomije



Izvor: Centar za proučavanje demokratije.

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

²⁰ Podaci za period od 1999. do 2007. godine (osim za Srbiju) iz Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C.E. 2010. 'Nove procjene za sivu ekonomiju širom svijeta', 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 neučinkovitosti poreskih organa; pokazuje nedostatak povjerenja u ekonomsku održivost zemlje i potkopava kvalitet i veličinu javnih službi koje vlada može priuštiti da ponudi svojim građanima.

2.1. POSLOVNO OKRUŽENJE

U Jugoistočnoj Evropi, pretjerano 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 tjera poduzetnike 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 povlaštenom tretmanu i monopolističkim rentama, iako zvanično tržišta mogu izgledati kao da su konkurentna.²¹ Na opadajućoj spirali to onda opravdava dodatne propise i administrativne barijere.²²

Međusobni odnos korupcije i skrivene ekonomije ne može se pravilno razumjeti bez uzimanja u obzir šireg okvira za poslovanje, 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 posljedicu 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

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

²² SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procjena 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	Prosječna 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 Svjetski ekonomski forum.

olakšavajući faktor za korupciju jeste promjenjivost 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 rješavanju specifičnih poslovnih karakteristika, kao što su istraživanje, razvoj i inovacije. Promjena propisa zbog nadolazećih problema i dalje se događa nasumice u Jugoistočnoj Evropi, u toku godine, bez konsultacija, čime se potkopava predvidljivost poslovnog okruženja u cjelini.

U Albaniji, zarobljenost države se smatra ozbiljnim problemom u vezi sa sistemom nabavke, privatizacijom i ekonomskim monopolima u strateškim sektorima ekonomije.²³ Prema posljednjim istraživanjima,²⁴ dva od pet preduzeća smatraju da je primjena 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 uvijek transparentno, a njihovo provođenje je nasumično i kontradiktorno u različitim entitetima. S obzirom na preklapanje nadležnosti i nedostatak centralnog izvora informacija, preduzećima je teško da raspolazu posljednjim informacijama o novim propisima.²⁵

Srbija se suočava sa stalnim sumnjivim praksama u vezi sa zarobljenošću države, kao što su sporazumi o ustavnim prijedlozima do kojih dolazi preko noći, bez odgovarajuće javne rasprave²⁶, podupiranje „predstavnik“ uticajnih poslovnih ljudi u mnogim važnim izvršnim organima da bi se osigurali povoljniji tretman i zaštita njihovih interesa.²⁷ U Crnoj Gori zarobljenost države je posebno prisutna u privatizaciji javnih preduzeća.²⁸ U Makedoniji se ispoljava kroz propise koji su kreirani tako da daju diskreciono ovlaštenje institucijama za donošenje odluka i izricanje kazni, dajući organima vlasti ovlaštenja da vrše pritisak na političke protivnike i preuzmu kontrolu nad preduzećima ili cijelim ekonomskim sektorima.²⁹ 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.³⁰ U BiH, rukovodioci preduzeća smatraju da su politike i regulatorni aspekti zarobljenosti države

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

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

²⁸ Vijeće Evrope. 2015. 'Osnovni koncepti borbe protiv korupcije, Priručnik za obuku', str. 17.

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

³⁰ 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.

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

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

²⁵ Ministarstvo vanjskih poslova SAD-a. 2015. Izvještaj o investicionoj klimi – Bosna i Hercegovina, 2015.g.

najveći problem za preduzeća.³¹ 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.³²

Dok su neke zemlje u regionu uspjele da zauzmu visoko mjesto na formalnijim pokazateljima poslovnog okruženja, Makedonija konkretno po lakoći poslovanja, cjelokupna uspješnost regiona, u pogledu poslovnog okruženja i stvaranja ekonomskih prilika za svoje građane, nedovoljna je za pokretanje ekonomske osnove za borbu protiv korupcije. Prosječni 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 posljednje dvije decenije znači da je malo vjerovatno da će se začarani krug korupcije i skrivene ekonomije riješiti besprijeckornim 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

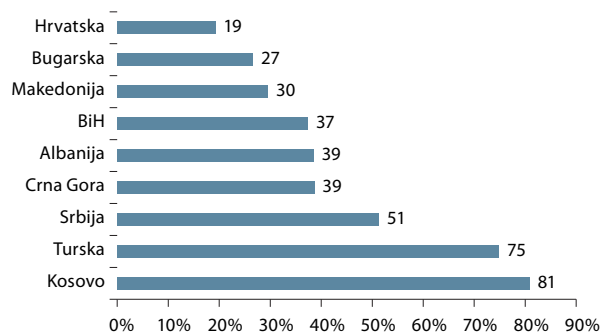
radne snage iz zaštite državnih propisa i umanjuje podršku za vladavinu prava. Nezaposlenost u svim zemljama Zapadnog Balkana ostaje uporno velika i u dvocifrenim brojkama, obuhvatajući oko jedne trećine radne snage u Makedoniji i na Kosovu, a više od jedne četvrtine u Bosni i Hercegovini, što zajedno sa oslabljenim ekonomskim okruženjem i velikim koruptivnim pritiskom u regionu dovodi do stalnog iseljavanja u Evropsku uniju, uključujući 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*, krugom 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 mjesec 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 se ne mogu primijeniti ako postoji ugovor o radu (obavezno

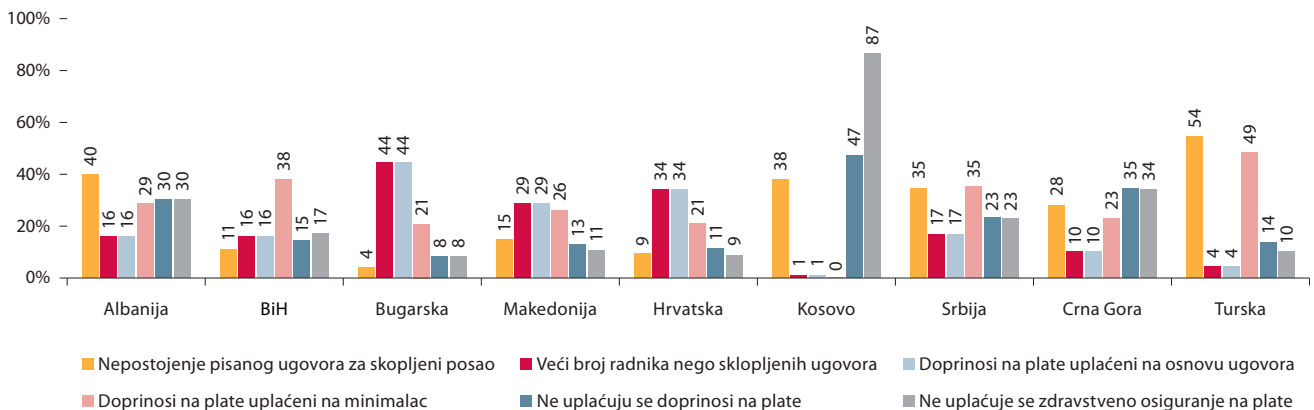
Slika 15. Zaposleni u sivoj ekonomiji u Jugoistočnoj Evropi, 2016. godina (% zaposlenih na glavnom plaćenom poslu)



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

³¹ Svjetska banka. 2005. 'Bosna i Hercegovina, Dijagnostičko istraživanje korupcije', str. 3.

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

Slika 16. Udio različitih vrsta skrivene zaposlenosti u Jugoistočnoj Evropi


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

socijalno i zdravstveno osiguranje); u drugim zemljama, varira sposobnost poreskih organa da kontrolišu da 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 izbjegavanje 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 zahtijeva različita rješenja. Više od pola ukupne skrivene zaposlenosti u Turskoj, na primjer, čine pojedinci bez formalnih ugovora; glavni razlog za to je izbjegavanje 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 prije izvjesnog 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.³³

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.³⁴ Slično tome, Crna Gora i Albanija su zemlje s ozbiljnim problemima u finansiranju zdravstvene zaštite preko namjenskog poreza, u kojima jedna trećina onih u skrivenoj

zaposlenosti uopšte ne plaća doprinose zdravstvenog i socijalnog osiguranja. U tom pogledu u Bugarskoj je relativno bolja situacija, iako prikupljeni iznosi nisu dovoljni za pružanje kvalitetnih zdravstvenih usluga za sve. Zdravstvena zaštita je vjerovatno jedan od najslabijih primjera kako korupcija narušava povjerenje u javne ustanove, potičući skrivanje doprinosa za zdravstvenu zaštitu što dodatno umanjuje sposobnost države da finansira sve veće račune u ovoj oblasti.

U Turskoj, skoro pola 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 povjerenje u tom procesu.

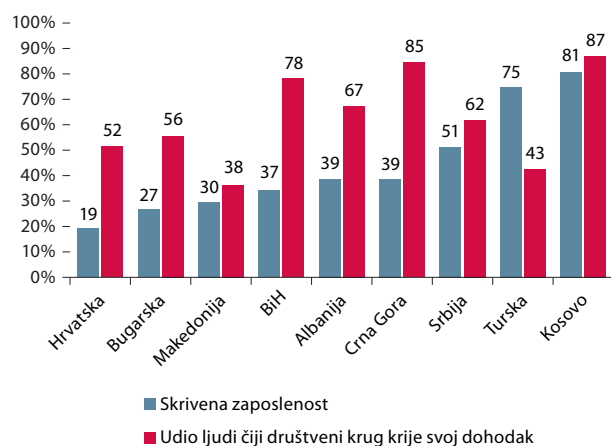
Skrivena zaposlenost je ponekad stvar izbora, ali češće na nju utiče neposredni društveni milje određene osobe (Slika 17). Kada društvene mreže onih koji skrivaju neke aspekte svoje zaposlenosti narastu dovoljno, oni razvijaju svoj vlastiti poreski moral – stav prema plaćanju poreza koji opravdava njihovu umiješanost u skrivenoj ekonomiji. 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 spolna struktura pokazuje da se upravo oni koji bi trebali biti odgovorni za dugoročnu održivost sistema u Jugoistočnoj Evropi najradije drže podalje, što se može smatrati pokazateljem protesta protiv korumpiranih i loših državnih službi.

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

³⁴ 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 dio svog dohotka, tako da su prilike takve da oni znaju i da osjećaju pritisak sredine da slijede 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 mjerenju većeg Ginijevog indeksa u odnosu na Kosovo i Srbiju³⁵). Turska pokazuje obrnuti jaz – više ljudi samoprijavljuje umiješanost u skrivenu ekonomiju nego što procjenjuje umiješanost 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 vrijeme, Makedonija ima veću nejednakost u dohotku, ali manji zapaženi jaz umiješanosti 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 ugrađenost skrivene zaposlenosti*



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

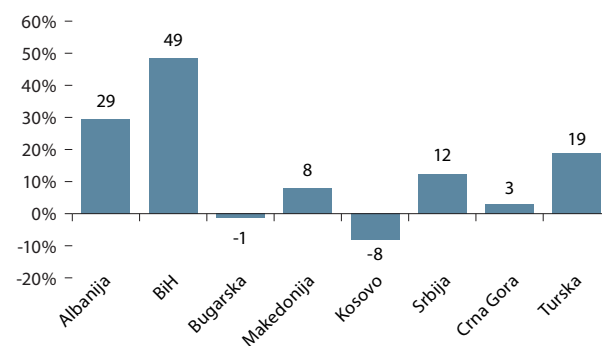
Izvor: SELDI-jeva Anketi o skrivenoj ekonomiji, 2016.

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

³⁵ Prema posljednjim dostupnim procjenama Svjetske 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 vrijednosti indeksa znače veću nejednakost dohotka.

u suprotno. Premija je visoka i do 50% u BiH, a gotovo jednu trećinu u Albaniji. 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 svojevoljno 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.³⁶ Najniži decil u neformalnoj ekonomiji zarađuje 36% prosječnog 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 Anketi o skrivenoj ekonomiji, 2016.

Duži periodi zaposlenosti povelikog dijela radne snage u neformalnoj ekonomiji mogu dovesti do bitnih promjena u stavovima upravljanja. Temeljita longitudinalna istraživanja neformalnog rada u Crnoj Gori, na primjer, pokazala su da je 19% ljudi u skrivenoj zaposlenosti radilo 15 godina i duže na istim poslovima³⁷ (nema sličnih longitudinalnih istraživanja za druge zemlje Zapadnog Balkana, ali i iskustveni dokazi potvrđuju iste obrasce). Povjerenje u institucije vlasti u porodicama koje su dugoročno zaposlene u skrivenoj ekonomiji je malo sa štetnim

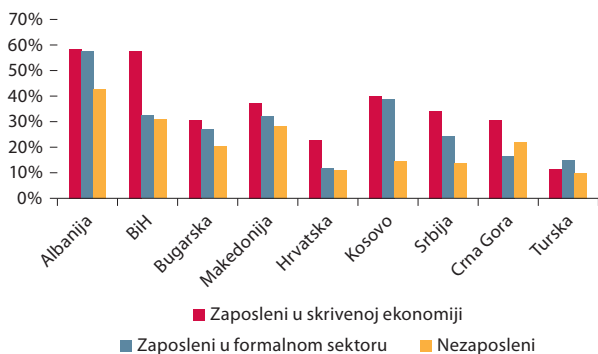
³⁶ UNDP. 2016. *Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka za Crnu Goru, Neformalni rad: od izazova do rješenja*.

³⁷ Ibid, str. 71.

posljedicama, a u nekim slučajevima se transformiše u aktivno nepovjerenje i suprostavljanje, pogotovo ako je pogoršano prisustvom etničke napetosti u zemlji. Dakle, kao i u slučaju umiješanosti u korupciju o kojoj se govori gore u tekstu, to može dovesti do situacije u kojoj veliki dijelovi 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 zahtijevaju 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 doživjeli koruptivni pritisak, u poređenju sa 29% onih u formalnom sektoru. Najmanja vjerovatnoća je da se od nezaposlenih traži davanje mita – samo 22% nezaposlenih je doživjelo koruptivni pritisak.

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



Izvor: SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije, 2016.g. i SELDI-jeva Anketi 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 vrijednosti koruptivnog pritiska u Albaniji i skrivena zaposlenost 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 dvije grupe je

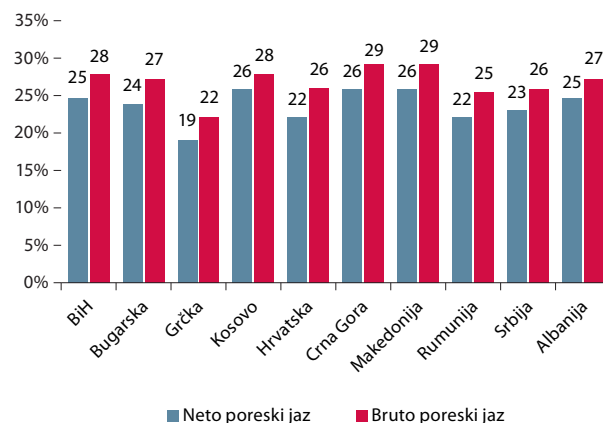
veći od 25%. Značajne razlike su u Crnoj Gori (14% razlike u koruptivnom pritisku), Hrvatskoj (11%) i Srbiji (10%).

Vladine politike koje omogućavaju formalizaciju klastera preduzeća koja se oslanjaju na složene višestruke veze društvenih odnosa, uključujući i neformalna ulaganja preko doznacavanja 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 poštivanja, a to samo daje dodatnu težinu koruptivnom pritisku).

2.3. PLAĆANJE I UTAJA POREZA

Iako se metodologije za procjenu poreskog jaza i njegovih komponenti razlikuju, nema sumnje da je znatan udio dospjelih poreza u zemljama Jugoistočne Evrope ostaje zadržan preko izbjegavanja i utaje. Kao i u slučaju skrivena zaposlenosti, to stvara okruženje plodno za koruptivne prakse.

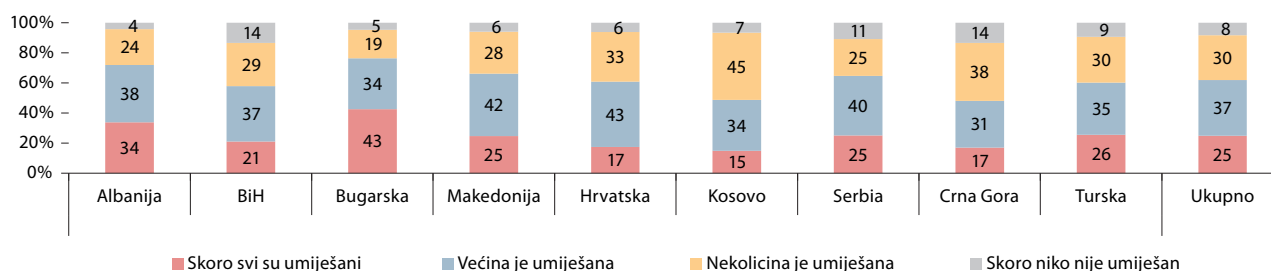
Slika 20. Procjene poreskog jaza u Jugoistočnoj Evropi, 2013. godina



Izvor: Albansko udruženje za oporezivanje, 2014.

Sa stanovišta javnosti, cjelokupni 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 vodstva borbi protiv korupcije i cjelokupno okruženje u javnom sektoru. Poreski i carinski službenici se obično raspoređuju određenom

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



* Isključujući udio „Ne znam/Bez odgovora”.

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

geografskom području djelovanja. 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* dosljedno pokazuje da su poreski i carinski službenici u svim zemljama u Jugoistočnoj Evropi rangirani među zanimanjima sa najvećim rizikom za umiješanost u korupciju, što je još jedan pokazatelj direkne veze između korupcije i skrivene ekonomije.

Nedostatak resursa, uglavnom ljudskih, sprječava vladu zemalja Jugoistočne Evrope da uspješno prate rad poreskih i carinskih službenika. Izostanak praćenja povećava vjerovatnoću umiješanosti poreskih i carinskih službenika u korupciju. Služba za poresku reviziju u Turskoj (TAS), na primjer, 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 vjerovatnoća 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	Omjer
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 primjeru, nedavno istraživanje na Kosovu³⁸ je pokazalo da je skoro 63% preduzeća sigurno da ukoliko se odluče da utaje porez da to mogu da urade jednostavno i da ne budu uhvaćeni, oslanjajući se vjerovatno 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 vjerovatna; to čini korupciju vjerovatnijom, kao što je to često slučaj sa strogim propisima. Hrvatska je relevantan primjer 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 udio u BDP-u). U januaru 2014. godine, uveden je pojednostavljen obrazac povrata poreza, koji je zamijenio pet postojećih obrazaca i koji je omogućio da se informacije u realnom vremenu o plaćanju poreza šalju u poresku upravu.³⁹ Takvi projekti su dobar primjer potencijalnih pozitivnih veza između smanjivanja skrivene ekonomije i motivisanosti za korupciju sinhronizovano.

U Makedoniji podaci iz izvještaja dežurne linije Uprave za javne prihode pokazuju da su utaja poreza i neizdavanje blagajničkih računa o plaćanju vodeće vrste nepoštivanja zakona (78% svih prijava). Od 2014. godine, Makedonija primjenjuje mjeru koja uspostavlja direktnu vezu fiskalnih blagajni koje prikupljaju podatke o transakcijama u realnom vremenu sa prodajnog mjesta do Uprave za javne prihode.⁴⁰

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

³⁹ Evropska komisija. 2014. 'Izvještaj o konvergenciji' iz serije izvještaja o evropskoj ekonomiji, br. 4.

⁴⁰ Centar za proučavanje demokratije i Centar za istraživanje i izradu politika. 2014. 'Lov na sjenke – dinamika utaje poreza u Makedoniji.' Izvještaj o politikama br. 33, str. 6.

I dok Bugarska (trenutno i u prošlosti), Hrvatska i Makedonija (nedavno) i Albanija (u planu) usmjeravaju svoju pažnju na tehnologiju, Crna Gora i Kosovo se fokusiraju na podizanje svijesti o javnim finansijama i poštivanju poreske obaveze preko raznih kampanja. Kampanje su usmjerene na uključivanje šire javnosti, blago sprovođenje poštivanja pravila integriteta. Međutim, izgleda da je javnost dovoljno osviještena i osjetljiva kada je riječ o korupciji među poreskim službenicima: četvrtina ispitanika u istraživanju mreže SELDI vje-

ruje da su skoro svi poreski službenici umiješani u korupciju, a 37% smatra da je većina umiješana. Carinski službenici se generalno ocjenjuju slično kao i poreski službenici, sa izuzetkom Albanije i Bugarske, gdje ljudi vjeruju da je korupcija u carini puno veća. Između ostalog, procjene korumpiranosti službenika za prihode mogu odražavati i veću osjetljivost javnosti po pitanju ovih posebnih službi vlasti – razmatranje koje treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja o prioritetnim sektorima za mjere sprovođenja pravila integriteta.



Energija korumpira u više nego u jednom smislu. S obzirom da vlade u Jugoistočnoj Evropi posjeduju, regulišu i/ili nadgledaju skoro sve aspekte energetskog sektora, bilo koji oblik lošeg upravljanja odražava se na cijelu ekonomiju i društvo. Energija je prepoznata kao jedan od ključnih sektora sa velikim rizikom korupcije i zarobljenosti države, čijem rješavanju treba dati prednost.⁴¹ 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.”⁴²

U ovom sektoru ima dovoljno mogućnosti i sredstava za nezakonite prakse i loše upravljanje, budući da su unutrašnja ograničenja i vanjska uslovljavanja nedovoljna da nadvladaju rizike energetske sigurnosti i sektorske osjetljivosti. 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.⁴³ Neomogućavanje veće konkurencije u sektoru pojačano je negativnim posljedicama ekonomske i geopolitičke neriješene 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.

⁴¹ SELDI. 2014. *Nastavak borbe protiv korupcije: Procjena stanja u Jugoistočnoj Evropi*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija, str. 19.

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

⁴³ Za dodatne informacije vidi SELDI. 2016. *Rizici energetskog upravljanja i zarobljenosti države u Jugoistočnoj Evropi: Regionalni izvještaj o procjeni stanja*. Centar za proučavanje demokratije: Sofija.

3.1. KORPORATIVNO UPRAVLJANJE JAVNIH ENERGETSKIH PREDUZEĆA

U Jugoistočnoj Evropi, značajna umiješanost vlasti u ekonomiju zahtijeva dosljedno provođenje standarda korporativnog upravljanja u upravljanju javnim preduzećima. To je potrebno da bi se osiguralo da preduzeća budu profitabilna, da se njima uspješno rukovodi i da se izbjegavaju koruptivni rizici. Začarani krug subvencionisanih cijena, 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.⁴⁴ Konkretno, reforma upravljanja utiče na poslovnu uspješnost 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, svojevolan sistem praćenja i visok stepen transparentnosti (izvještaji o aktivnostima, iznošenje podataka), kao i preko revizija. Praksa je pokazala da javna preduzeća zapravo mogu uštedjeti novac putem boljeg upravljanja i stoga mogu preusmjeriti svoje resurse tamo gdje su najpotrebniji, kao što su kritična infrastruktura ili projekti usmjereni na povećanje energetske efikasnosti⁴⁵. 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 primjer, 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 koji

⁴⁴ OECD. 2015. *Smjernice za korporativno upravljanje javnih preduzeća OECD-a*, Izdanje iz 2015. godine, OECD Publishing, Pariz.

⁴⁵ Grupa Svjetske banke. 2014. *Korporativno upravljanje javnih preduzeća. Programski alat*, str. 16-17.

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 primjer, imenovanja u odborima javnih preduzeća postala su uobičajena praksa između političkih stranaka nakon izbora kao dio dogovora o podjeli vlasti⁴⁶. 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 snabdijevanje na veliko – da zaposli osobe sa liste koju je pripremio 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 primjenjuju uspješno. 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 zahtijeva dugoročni budžet, 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 izvještavanja da bi se povećala transparentnost upravljanja i poboljšalo upravljanje javnih preduzeća. Mnoga preduzeća u regionu ne samo da nisu objavila svoje godišnje finansijske izvještaje za 2014. i 2015. godinu, već nisu dostavila ni svoje istorijske podatke od prije 2008. i 2009. godine. Većina preduzeća prikazuje minimum finansijskih informacija i ne daje detaljan narativni pregled svojih aktivnosti ili novijih upravljačkih odluka. Finansijski izvještaji

koji se postavljaju na internetskim stranicama su bez prikaza toka novca i/ili analitike toka novca. Umjesto toga, bilansi stanja preduzeća nude samo konačni slobodni tok novca za period izvještavanja. Jedan od najgorih prepoznatih analiziranih slučajeva u regionu su albanska javna energetske preduzeća, koja uopšte ne objavljuju svoje finansijske izvještaje na svojim internetskim stranicama. Osim toga, većina javnih preduzeća u regionu ne objavljuju 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 osjetljivim po državnom zakonu.

3.2. KORUPTIVNI RIZICI JAVNIH NABAVKI U ENERGETSKOM SEKTORU

Javne nabavke su tradicionalno osjetljive na koruptivne pritiske u mladim demokratijama, pogotovo kada je riječ 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 dodjeljivanja 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 vidjeti u rasprostranjenom korištenju restriktivnih postupaka (nedostatak konkurencije/ograničen pristup tržištu); tenderima po mjeri (sa vrlo individualizovanim tehničkim specifikacijama); odstupanjima u provođenju ugovora (uglavnom o nabavci radova i roba koje u velikoj mjeri troše snabdjevači električne energije); neispunjavanju tehničkih specifikacija ili standarda kvaliteta opisanih u uslovima tendera; do fiktivnih ugovora (radovi, roba i usluge) koji nikada nisu provedeni. 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 proizlazi iz toga.

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

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

- u pitanju su značajni ekonomski interesi, snažni politički lobiji i značajan udio 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 svijesti i nezavisne stručne procjene uz ograničen pristup informacijama o osnovama nacionalne sigurnosti;
- tehnička složenost energetskega sektora;
- udio nekonkurentnih ugovora o javnim nabavkama u energetsom sektoru koji je sistemski veći od udjela konkurentnih ugovora za ostatak ekonomije.⁴⁷

Nedostatak transparentnosti u upravljanju javnim nabavkama je jedan od najjasnijih pokazatelja kompromitovanog upravljanja.⁴⁸ Iako su podaci o ugovorima o nabavci dostupni javnosti, postoje samo ograničene informacije o javnim nabavkama specifičnim za energiju, što sprječava upoređivanje između sektora i zemalja. Albanija je tipičan primjer, 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, gdje 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 cijeli 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 zahtjev o pravu na pristup informacijama. Jedini izvještaji koji se izrađuju u Crnoj Gori

su pojedinačni godišnji izvještaji naručilaca za koje ne postoji zakonska obveza da se objavljuju, i konsolidovani izvještaj za sve naručioce koji Uprava za javne nabavke izrađuje na godišnjoj osnovi. Osim toga, zakon u Crnoj Gori uređuje postupke do trenutka potpisivanja ugovora, ali se provođenje ugovora ne kontroliše. Rezultat su nepouzdanе javne informacije, kao što je slučaj sa budžetom za nabavke javnog energetskega 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 posljedica nestalih ili protraćenih sredstava ili jednostavno znak propusta.

Tabela 5. Nedosljednosti u izvještavanju o budžetu javnih nabavki crnogorskog javnog energetskega 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 izvještaj 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 zahtjeve i definišu isključive kriterije kako bi se ograničila konkurencija. Kriteriji isključenja su često urađeni po mjeri tako da odgovaraju profilu određenog preduzeća čime se utiče na proces izrade obavijesti o javnoj nabavci preko nezakonitog prenosa sredstava ili tajnog dogovora viših rukovodilaca u javnim preduzećima.⁴⁹ U slučaju srbijanskih međudržavnih sporazuma, na primjer, ugovori o energiji mogu se čak izuzeti iz cijelog procesa javne nabavke.⁵⁰ Još jedan slučaj je Kosovski prenosni sistem i tržišni operator, koji je sklopio 31 ugovor od decembra 2010. do januara 2014. godine

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

⁴⁸ Oskudni i nepouzdati 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 nacionalnih vlada jedne prema drugoj i prema njihovim građanima.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Primjer je postupak nabavke u srbijanskom dijelu ruskog plinovoda 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 (€)	Udio
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 obavijesti o ugovoru	39	37	29	82	137	70	394	106.265.053	13,3%
Pregovarački postupak sa prethodnom objavom obavijesti o ugovoru	3	0	6	3	1	0	13	289.365.123	36,2%
Ukupno	439	446	402	422	352	279	2340	798.315.882	100,0%

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

preko postupka direktnog pregovaranja bez obavijesti, kao i 2 ugovora preko pregovaračkog postupka nakon objave ugovora.⁵¹ Isti problem je otkriven u postupcima javne nabavke makedonskog proizvođača električne energije i snabdjevača 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. Provođenje ne omogućava otvoren i/ili jednak pristup svim ekonomskim subjektima, čime se spriječava konkurencija.⁵² Uzimajući u obzir veličinu ovih ugovora, posebno kada je riječ o velikim projektima, postoji značajan koruptivni rizik. Ugovori sa cijenama višim od tržišne vrijednosti 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 energetsom sektoru temelji na isključivim kriterijima za pristup i sigurnost energetskih lokacija, uspješnim tehnološkim monopolom na mikro nivou za brojnu robu, nejasnom pravnom prirodom poslova izvoza energije, nedostatkom učinkovitih finansijskih revizija, te nedostatkom nadzora i kontrole efikasnosti javnih nabavki koje provode energetska i druga kontrolna tijela. Udio 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 – naručiocu 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 zahtjevima koji se kasnije izmijene ili zanemaruju kroz slabe kontrole provođenja.

Još jedno narušavanje konkurencije može se dogoditi u slučaju kada tenderski kriteriji tajno procure do ponuđača u otvorenom postupku da bi im se pomoglo da pripreme najpovoljniju ponudu, ali da se pri tome omogući i drugim ponuđačima da učestvuju kako bi se lažirala konkurencija. Kosovska agencija za borbu protiv korupcije je poništila jedan tender zbog sumnji u namještanje ponuda u vezi sa curenjem tenderske dokumentacije⁵³. Na osnovu iskustvenih dokaza i monopolizacije ugovora u rukama nekoliko dobro povezanih firmi, može se zaključiti da se na ovaj ili onaj način unaprijed odlučuje o velikom dijelu javnih nabavki u energetsom sektoru u regionu.

⁵¹ 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

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

⁵³ 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 povjerljive 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 snabdjevač električne energije između januara i jula 2014.g. Tvrdnje su da su EFT i GSA uskladile ponude za kupovinu električne energije za cijenu 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 dio tržišta uvoza električne energije. Ove nekonkurentne i nezakonite prakse koštaju poreske obveznike milione eura, prema riječima 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 korumpiranog miješanja političara, budući da su ključna preduzeća i regulatori pod čvrstom kontrolom vlasti. Stoga, liberalizacija trgovine energijom i energetskih usluga smanjuje rizik od korupcije i zarobljenosti države koje proizlaze iz tajnih dogovora između javnih ili privatnih monopola i vlasti.

Zemlje kandidati ili potencijalni kandidati⁵⁴ za članstvo u EU u Jugoistočnoj Evropi preuzele su obavezu da izvrše reformu svojih energetskih sektora kako bi usvojile pravnu stečevinu EU kao dijela pregovora o pridruživanju. Zemlje Zapadnog Balkana (Turska je samo posmatrač) su ugovorne strane i u Ugovoru o osnivanju Energetske zajednice, koji daje smjernice za organizaciju Energetske zajednice s ciljem da podrži usvajanje i provođenje pravne stečevine EU iz oblasti energije, pri čemu djeluje kao regionalni posmatrač. Najvažniji aspekti regulatorne reforme koju promovije Evropska energetska zajednica su liberalizacija tržišta

prirodnog plina i električne energije, stvaranje državnih i regionalnih razmjena električne energije i plina, te završetak projekata regionalne energetske saradnje koji pospješuju međusobnu povezanost i sprječavaju krize u snabdijevanju. 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, uspjeh regulatorne reforme u Jugoistočnoj Evropi ugrožen je jazom između formalnog donošenja zakona i njihovog efikasnog sprovođenja. Obično nakon usvajanja pravne stečevine EU iz oblasti energije u Jugoistočnoj Evropi slijedi slabo provođenje, budući da isto zahtijeva reorganizaciju cijelog energetskog sistema, uključujući ukorijenjene mreže zarobljenosti države. U mehanizmu Energetske zajednice za rješavanje sporova trenutno ima 15 otvorenih slučajeva (dio slučajeva grupe zemalja ili jedne zemlje), što ukazuje na to da je potpuno poštivanje Ugovora težak proces. Transformacija energetskog sektora regiona odvija se vrlo sporo na putu da na planiranom evropskom unutrašnjem energetske tržištu postane dio koji dobro funkcioniše.

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

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

Tabela 7. Stanje provođenja Trećeg energetskeg paketa

Mjera	Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Glavni zakon(i)	⬆️	❌	🟡	❌	⬆️	⬆️
Srodni zakonski akti	❌	❌	❌	❌	🟡	🟡
Organizovano tržište	❌	❌	❌	❌	❌	⬆️
Tržišni balans na državnom nivou	❌	➡️	🟡	❌	➡️	➡️
Regionalna raspodjela kapaciteta	🟡	🟡	⏸️	❌	🟡	❌
Deregulacija cijena	❌	❌	❌	❌	🟡	➡️
DSO razdvajanje	❌	❌	⬆️	❌	❌	❌
TSO razdvajanje	🟡	❌	❌	❌	🟡	❌
Neovisnost regulatornih agencija	❌	❌	❌	❌	❌	❌
Implementacija ugovora o unutrašnjoj distribuciji	/	/	❌	/	/	❌

❌ Kritično ❌ Značajno kašnjenje ❌ Nedovoljan napredak ⏸️ U očekivanju
 🟡 Proces u toku ➡️ Značajan napredak ⬆️ Završeno

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

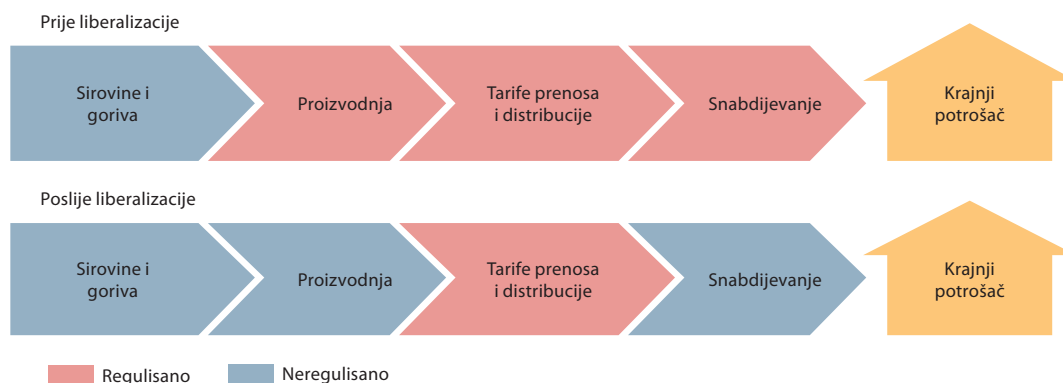
koji je blizu cijene na tržištu. Osim ugrožene finansijske stabilnosti javnih energetskeg proizvođača i nedovoljnih investicija u novu infrastrukturu i modernizaciju, održavanje tarifa električne energije i plina ispod troškova proizvodnje dovelo je do stvaranja dobro povezanih tražilaca rente koji koriste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

Ključni preduslov za uspjeh Trećeg energetskeg paketa i razdvajanje političkih i poslovnih interesa i prateće korupcije je uspostavljanje jakog nezavisnog regulatornog tijela. Međutim, razvoj događaja po ovom pitanju je neujednačen u regionu. BiH, na primjer, ne pokazuje nikakav napredak u provođenju neophodnih promjena u zakonodavstvu koje bi osigurale nezavisnost regulatornog tijela (Tabela 7). Vlada BiH

imenuje regulatornu komisiju, parlament odobrava, ali usitnjena politička struktura u zemlji, u kojoj postoji više konkurentnih energetskeg regulatornih tijela, dovodi do neefikasnog odlučivanja, koje je često posljedica političkog pregovaranja između konkurentnih frakcija⁵⁵. U većini drugih zemalja u regionu, regulatorno tijelo 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 stečevinu EU iz oblasti energije koja se odnosi na nezavisnost i rad regulatornog tijela. Iako su Albanija i Turska preuzele veći dio pravne stečevine iz ove oblasti i progurale zakone koji zabranjuju bivšim političarima ili zaposlenicima u energetskeg preduzećima da pristupe upravi regulatornih tijela, ograničeni napredak u ove dvije 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 vanjskog miješanja

⁵⁵ Sekretarijat Energetske zajednice. 2015. Godišnji izvještaj 2014/2015.

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



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

u odlučivanje regulatornog tijela. Upravo je uloga regulatornog tijela da spriječi netržišnu koncentraciju monopolističke moći, koja je uobičajen izvor korupcije i zarobljenosti države.

Uobičajena praksa neprovođenja Trećeg paketa je nedostatak odgovarajućeg razdvajanja u elektroenergetskom sektoru. Razdvajanje – odvajanje proizvodnje, prenosa, distribucije i maloprodaje električne energije – uglavnom ima za namjeru 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 izvještaja ili kontrola upravljanja. Razdvajanje je pretežak zadatak za većinu zemalja Jugoistočne Evrope, budući da jasno razdvajanje proizvodnje električne energije i snabdijevanja od prenosa znači rušenje državnih energetskih monopola, koji se uspješno 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 posljedica iznenadne liberalizacije cijena. Stoga su kreatori politika u regionu skloni da zadrže nepromijenjeno 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 trebale da usmjere pažnju na postepeno provođenje reformi u tri glavne oblasti:

- osiguranje potpune nezavisnosti regulatornog tijela, kao i efikasnosti i kvaliteta procesa donošenja odluka regulatornog tijela;
- 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 obezbijediti veću konkurenciju. Prikladan primjer 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 cijena električne energije, nerazvijena infrastruktura i veličina tržišta električne energije u zemlji.⁵⁶ 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, omogućava svima da izaberu snabdijevača električne energije po vlastitom izboru. Samo je Makedonija donijela ad-hoc odluku da odgodi ovaj proces liberalizacije za pet godina, što spriječava male potrošače i domaćinstva da izaberu snabdijevača električne energije. Dakle, Makedonija je prekršila Ugovor o osnivanju Energetske zajednice, te je Sekretarijat Energetske zajednice pokrenuo postupak protiv ove zemlje zbog nepoštivanja ugovora. Odgađanje liberalizacije tržišta električne energije ide u korist nametnutom mo-

⁵⁶ Saopštenje za medije *Elektroprirode*, Br. 356, Nikšić, februar 2015. godine.

nopolu distribucije, 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 snabdijevanje električne energije na štetu konkurencije i potrošača.



Rezultati SELDI-jevog *Sistema za praćenje korupcije i Ankete o skrivenoj ekonomiji* iz 2016. godine koji su izneseni u ovom izvješčaju 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 samrznutih reformi upravljanja u zemlji, nastavak migracione krize i posljedice 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 rješavanju upravljanja i provođenju 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 rješenja nastavljaju da doprinose smanjenju administrativne korupcije, reforme nisu konačne u bilo kojoj od ovih zemalja, nije došlo do napretka u rješavanju ukorijenjenih praksi zarobljenosti države, a vlasti u regionu nisu ostvarile široko zasnovan ekonomski rast neophodan za podršku napora civilnog društva u borbi protiv korupcije.

Rješavanje izazova korupcije u regionu zahtijeva trajne napore na mnogim frontovima i dugoročno uključivanje svih lokalnih i međunarodnih aktera. U ovom izvješčaju ponavljaju se prethodne i nude brojne nove preporuke za postizanje daljnjeg napretka u ograničavanju korupcije, lošeg upravljanja, zarobljenosti država u Jugoistočnoj Evropi.⁵⁷ Da bi se ostvario napredak barem u srednjoročnom periodu, vlasti u regionu, regionalne inicijative i evropske institucije moraju odrediti nekoliko ključnih oblasti, između navedenih, 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 mjera u Hrvatskoj i Sloveniji, a došlo je do napretka i u Rumuniji u posljednjih nekoliko godina. Uspjeh u tom smjeru zahtijeva međunarodnu i regionalnu podršku, uključujući i uključenost odgovornih za provođenje zakona država članica EU. Iskustvo u Makedoniji u protekle dvije godine jasno pokazuje da je malo vjerovatno da može doći do napretka bez **pojačanog vanjskog pritiska iz Evropske unije**. To zahtijeva snažniju uključenost u radu sa političkim elitama i sa lokalnim stanovništvom. Treba ih bolje upoznati sa konačnim koristima dobrog upravljanja kako bi mogli spriječiti lokalne političare i uporne međunarodne igrače, poput Rusije, u opisivanju napora civilnog društva koje podupire EU kao djelovanje stranih agenata. Regionalni formati kao što je **Vijeće za regionalnu saradnju treba(ju) preuzeti 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 treba 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 vještine i sposobnosti zagovaranja organizacija civilnog društva; d) direktna saradnja bi imala dodatnu korist u sprječavanju da civilno društvo zarobe klijentelističke mreže nereformisanih i često korumpiranih javnih uprava. **EU bi trebala proširiti i osnažiti instrumente koje koristi za svoju saradnju sa civilnim društvom** u borbi protiv korupcije u regionu, boljim korištenjem Evropske zaklade za demokratiju, 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

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

interesima, a vjerovatno će tako i ostati, što će onemogućiti domaćem i međunarodnom poslovnom sektoru u Jugoistočnoj Evropi da iskreno i otvoreno sarađuje i da se uključi u podršku napora u borbi protiv korupcije. Evropska komisija i međunarodni donatori bi trebali imati ovo 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 procjena antikoruptivnih politika**. Mehanizam bi trebalo provesti preko državnih i/ili regionalnih organizacija civilnog društva i mreža, te bi trebao biti nezavisan od direktnog finansiranja države. Treba poslužiti kao sredstvo za otvaranje administrativnih podataka i poboljšanje pristupa javnosti informacijama. Podaci koji omogućavaju praćenje javnih nabavki, koncesija, provođenja zakonodavstva o sukobu interesa, državne pomoći, doznaka budžetskih sredstava, godišnjih izvještaja o efikasnosti agencija za nadzor i usklađenost, itd. trebali bi biti na raspolaganju za javnost u vidu baze podataka, a time bi se omogućila analiza podataka i korištenje alata za praćenje.

Efikasnost organizacija civilnog društva u rješavanju pitanja dobrog upravljanja u regionu zavisi u velikoj mjeri 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 iskorištavanja brojnih osjetljivosti neprofitnog sektora u regionu:

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

Izbjegavanje rizika zarobljenosti civilnog društva treba biti dio nacionalnih antikoruptivnih napora u Jugoistočnoj Evropi. Organizacije civilnog društva u Jugoistočnoj Evropi trebaju biti svjesne da je prema nalazima *Sistema za praćenje korupcije* nedostatak napretka u rješavanju korupcije u regionu naveo građane da organizacije civilnog društva vide kao dio nepromijenjenog 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 bi trebale usmjeriti svoje napore na hrabrije političko djelovanje 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 usmjeriti na rješavanje političke korupcije na visokom nivou i zarobljenosti države. No, to ne bi trebalo ići na štetu svih ostalih administrativnih i tehničkih mjera koje se poduzimaju u posljednjih nekoliko godina. One su pokazale da mogu doprinijeti smanjenju administrativne korupcije u određenoj mjeri, 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 mjerenjima i antropološkim dokazima o posebnim praksama, niti su prevedene u mehanizme i protokole koji funkcionišu u pojedinačnim javnim organizacijama. Kreiranje mjera protudjelovanja 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 vrijeme, Evropska unija – najveći donator u regionu – treba ponovo jasno razmotriti 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 nesrazmjerno malo rezultata u odnosu na iznos sredstava namijenjenih za taj instrument pomoći. EU bi trebala razmotriti čvršće povezivanje ukupne finansijske podrške sa ocjenjivanjem napretka i prioriteta oblasti.

Osim toga, napore u borbi protiv korupcije u regionu treba preusmjeriti na nivo javnih organizacija, što bi poboljšalo kvalitet kreiranja politika i omogućilo još preciznije praćenje njihovog provođenja i učinka. Procjenjivači 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 primjerima dobre prakse kao i već urađene modele politika na nivou

Okvir 2. Praćenje provođenja antikoruptivnih politika

MACPI (Monitoring Anticorruption Policy Implementation – Praćenje provođenja antikoruptivnih politika) je instrument za izradu i procjenu antikoruptivnih politika koje se provode u javnim organizacijama. Utvrđuje **da li se osjetljivosti na korupciju neke javne organizacije rješavaju na odgovarajući način antikoruptivnim politikama** i koliko su djelotvorne te politike. Ovaj instrument informiše kreatore politika o postojanju dva jaza:

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

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 mjera. Razlog za takvu poteškoću imamo zbog dvije grupe problema, o kojima se raspravlja u naučnoj literaturi: a) raznolikost definicija korupcije i pristupa korupciji; b) nedosljednosti između opštih zakona i propisa relevantnih za (anti)korupciju i antikoruptivne mjere i procedura koje usvajaju konkretne javne organizacije. Osim toga, javne organizacije se veoma razlikuju po strukturi, funkcijama i ovlastima i stoga koruptivne prakse i antikoruptivne mjere mogu biti mnogo različite.

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

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

javnih institucija. Takvi instrumenti usmjeravaju pažnju na oblasti kritičnog pritiska administrativne korupcije, koje uključuju, ali nisu ograničene na:

- uprave i jedinice za javne nabavke;
- regulatorna tijela koja su zadužena za nadgledanje kritičnih sektora ekonomije kao što su energija, bankarstvo i finansije, konkurencija, itd.;
- 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 rješavanju, na neki od sljedećih načina:

- povećanjem konkurencije u javnim nabavkama;
- poboljšanjem korporativnog upravljanja javnih preduzeća;

- transparentnim upravljanjem investicionim projektima velikih razmjera;
- poboljšanjem odgovornosti i nezavisnosti regulatornih tijela 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 provođenjem sljedećih 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 energetska sektora i Otvaranje podataka javnih preduzeća.

- Uvođenjem obaveznih standarda korporativnog upravljanja za javna preduzeća u energetsom sektoru, primjenjujući najbolja međunarodna načela kao što su *Smjernice za korporativno upravljanje javnih preduzeća OECD-a*.
- Smanjivanjem direktne umiješanosti izabranih političara i viših državnih službenika u operativno upravljanje energetskih preduzeća.
- Uvođenjem međunarodnih računovodstvenih standarda u izvještavanje javnih energetskih preduzeća, kao što su međunarodni standardi finansijskog izvještavanja, što povećava transparentnost poslovanja preko jedinstvenih procedura objavljivanja i omogućava lakše upoređivanje finansijskog položaja različitih javnih energetskih preduzeća.

4.2. SUOČAVANJE SA SKRIVENOM EKONOMIJOM

Istorijski gledano, zemlje koje su uspjele postići napredak iz stanja sistemske korupcije koja se može vidjeti u zemljama Jugoistočne Evrope u stanje dobrog upravljanja imaju koristi od istovremenog široko zasnovanog ekonomskog rasta, koji je podigao prosperitet, pojačavajući zahtjeve 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 obezbjeđuje 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. Umiješanost u skrivenu ekonomiju je često društveno ugrađena, kulturološki i obrazovno predodređena, a ne samo stvar racionalnog izbora zbog maksimalnog povećanja lične koristi. Stoga, djelotvorna politika protiv skrivene ekonomije ne bi trebala da bude samo

ekonomska ili fiskalna politika, već prvenstveno sveobuhvatna socijalna politika. Vlasti u regionu trebaju kreirati sveobuhvatne strategije za borbu protiv skrivene ekonomije slične strategijama posvećenim borbi protiv korupcije, koje bi trebale biti povezane s krajnjim ciljevima dinamičnog ekonomskog približavanja EU. Neke konkretne preporuke, koje mogu nadopuniti tačke iz prethodnog odjeljka, trebaju uključivati:

- Državni zavodi za statistiku treba da provedu metodologiju Eurostat-a/OECD-a kako bi se BDP usklađivao i prema neobuhvaćenoj ekonomiji, te da objavljuju blagovremeno i sveobuhvatne opise fiktivnih procjena po neobuhvaćenim kategorijama i ekonomskim sektorima. Preslikanu statistiku treba koristiti za kalibriranje statistike međunarodne trgovine i koristiti je kao zamjenski pokazatelj za krijumčarenje i utaju poreza u vezi sa trgovinom.
- Odrediti prioritete i redoslijed 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 trebaju se opsežno razmotriti sa preduzećima i javnošću.
- Uvesti politike koje pomažu formalizaciju cijelih ekonomskih lanaca vrijednosti (ili značajnih dugih dijelova istog) i grupe ekonomskih aktera i odnosa umjesto usmjeravanja pažnje na legalizaciju slučaj-po-slučaj povećanjem kazni i vjerovatnoćom otkrivanja nepoštipanja.
- 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 poticaje za legalizaciju radnika u inostranstvu.
- Vršiti redovne procjene poreskog jaza (i po vrstama poreza), primjenjujući zajedničku metodologiju i prilagoditi politike u skladu sa rezultatima procjena.

