



MONTENEGRO

IZVRŠNI SAŽETAK

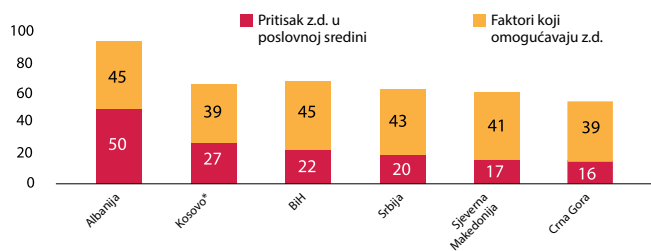
Tokom prethodne dvije decenije, zemlje Zapadnog Balkana su podlegle značajnim političkim, društvenim i ekonomskim promjenama. Međutim, izazovi sa kojima se region suočava su i danas prisutni, među kojima je i ključno pitanje integriteta javne uprave. Pitanje vladavinine prava, u opštem smislu, kao i borbe protiv korupcije, u užem smislu, nalaze se u središtu najuticajnijeg projekta na području Zapadnog Balkana – projekta integracije regiona u najistaknutiju evropsku organizaciju, Evropsku uniju. Doprinos SELDI mreže (Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope) borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu sastoji se od odabranih i izvodljivih mjera, koje za cilj imaju spajanje monitoringa, analiza i preporuka u oblasti javnih politika. Regionalni izvještaj o borbi protiv korupcije iz 2020. godine sagledava pravni okvir i promjene u djelovanju državnih institucija – izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Procjena regulatornih i institucionalnih faktora koji omogućavaju korupciju u regionu nema za cilj da služi kao sveobuhvatni inventar navedenih faktora, već da naglasi prioriteta pitanja u kontekstu suočavanja sa uobičajenim uzrocima korupcije. Izvještaj predlaže model za izvještavanje o napretku u borbi protiv korupcije od strane organizacija civilnog društva na Zapadnom Balkanu.

Dinamika korupcije

Alati za monitoring koje koristi SELDI mreža omogućavaju sakupljanje podataka o promjenama u dinamici širenja dvije uobičajene vrste korupcije – administrativne korupcije (mito), koja utiče na pojedince i preduzeća, kao i zarobljavanje države (velika korupcija), koja utiče na funkcionisanje demokratskih institucija i na proces donošenja odluka unutar vlade. U odnosu na drugu stavku, primjena alata SELDI mreže *State Capture Assessment Diagnostics (SCAD)* – *Dijagnostika zarobljavanja države* na države Zapadnog Balkana ukazala je na značajne rizike u okviru pitanja zarobljavanja države. **Pritisak zarobljavanja države** u regionu **ostaje visok**. Rezultati pokazuju da nijedna od zemalja u regionu nije blizu stanja potpune zarobljenosti države, ali očigledni su ključni nedostaci u funkcionisanju demokratije i u mehanizmima kontrole i ravnoteže u ekonomiji.

Nalazi SCAD alata ukazuju na prisustvo snažnih **faktora iz okruženja**, poput nedjelotvornih javnih institucija kojima nedostaje integritet, nepristrasnost i robustni protokoli za borbu protiv korupcije. Takođe, ukazuju na stvarne simptome **pritiska zarobljenosti države u poslovnoj sredini**, odnosno na prisustvo monopolizacije na nacionalnom, sektorskom i institucionalnom nivou. Pritisak monopolizacije je najizraženiji u Albaniji i na Kosovu.¹ Značajan je i u Bosni i Hercegovini, Srbiji, Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori. SCAD alat ukazuje na simptome takve dinamike u ključnim sektorima ekonomije. Jedan od ovih sektora je i energetski, usljed visokog stepena koncentracije, manjka transparentnosti i neefikasnih struktura korporativnog upravljanja u državnim preduzećima, kao i nedostatka adekvatnog regulatornog nadzora.

Stepen pritiska zarobljenosti države (z.d. na grafiku) u regionu je visok*



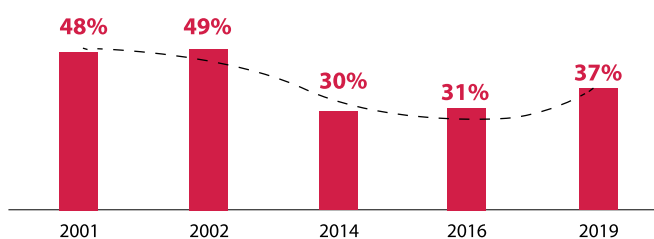
* Pritisak zarobljenosti države u poslovnoj sredini temelji se na pritisku monopolizacije na nacionalnom, sektorskom ili institucionalnom nivou. Faktori zarobljavanja države uključuju institucionalne i faktore iz okruženja na nacionalnom nivou.

Izvor: SELDI SCAD, 2020

Mjera u kojoj javnost toleriše korupciju važan je indikator napretka u oblasti integriteta vršenja javnih funkcija. SELDI Sistem za monitoring korupcije (CMS), koji mjeri sitnije oblike korupcije (mito), pokazuje da je **prihvatljivost korupcije na relativno visokom nivou** na Zapadnom Balkanu. Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija i Kosovo pokazuju veći stepen prihvatanja korupcije od ostalih zemalja regiona. Ovi nalazi korespondiraju sa nalazima o stepenu pritiska korupcije – dominantna većina (82%) ljudi u regionu koji smatraju da je korupcija prihvatljiva očekuju da će se od njih iznuđivati mito. Još je važnije pomenuti da više od polovine (62%) ispitanika iz grupe koja ne prihvata korupciju kao normu, ipak, smatra da će vjerovatno nekada biti žrtve pritiska korupcije.

¹ Ovaj natpis ne preudicira status Kosova i u skladu je sa rezolucijom 1244/1999 i mišljenjem MSP-a o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

Pritisak korupcije: nakon osjetnog pada sredinom prethodne decenije, ponovo je u porastu



Izvor: SELDI Sistem za monitoring korupcije, 2019.

Nalazi CMS pokazuju da je, u odnosu na 2016. godinu, pritisak korupcije u 2019. godini porastao u četiri od šest zemalja Zapadnog Balkana: Bosni i Hercegovini, potom Crnoj Gori, na Kosovu i u Srbiji. Jedino su Albanija i Sjeverna Makedonija zabilježile marginalni pad pritiska korupcije. Ovi rezultati pokazuju da su zemlje pod većim političkim pritiskom od zemalja EU, i ukazuju na jasnu potrebu za ostvarenjem kratkoročnog cilja popravljajućeg učinka u kontekstu perspektive približavanja EU.

Zakonodavstvo u oblasti borbe protiv korupcije

U kontekstu pravnih alata za borbu protiv korupcije, zemlje Zapadnog Balkana su najveći napredak ostvarile u razvoju statutarne prava u oblastima poput sprečavanja konflikta interesa, zaštite zviždača, i zahtjeva za prijavu imovine i prihoda za javne funkcionere. Uopšteno, zemlje su **usvojile međunarodne standarde za borbu protiv korupcije** kroz nacionalno zakonodavstvo, uključujući odredbe o velikom broju oblika (prekršaja i krivičnih djela) korupcije, koje se smatraju obaveznim u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (UNCAC), kao i odredbe koje nisu obavezne.

Regulatorni aktivizam na Zapadnom Balkanu nije rezultat mehanizma povratnih informacija u odnosu na djelotvornost politika, već odgovor na **sve veće zahtjeve za integritetom** u javnoj upravi, od strane javnih domaćih i međunarodnih partnera. Zadatak pojedinačnih vlada je da održe korak sa promjenljivim manifestacijama i oblicima korupcije, a da pritom ulažu u regulatornu stabilnost i ne zasipaju sudstvo prebrzim izmjenama zakona koji su već u primjeni.

Jedan takav primjer je **sistem javnih nabavki**. Tokom prethodne tri godine, zakoni o javnim nabavkama su se često mijenjali, što ukazuje na trud da se kroz javne politike održi korak sa raznim vrstama zloupotreba. U zemljama Zapadnog Balkana, javne nabavke su oblast visokog rizika od korupcije jer se ne koriste samo za nabavku roba i usluga za javne potrebe, već vrlo često i za

transfer javnih sredstava u privatne džepove. Procjena sistema javnih nabavki u zemljama Zapadnog Balkana SELDI mreže pokazuje da na sistem javnih nabavki naročito negativno utiču faktori poput: tendera koji se pripremaju za unaprijed odabrane ponuđače, loša kontrola usklađenosti i primjene ugovornih odredbi, prečesta upotreba konkurentnog pogađanja s ponuđačima, veliki broj tendera sa samo jednim ponuđačem, itd.

Specijalizovane institucije za borbu protiv korupcije

Proces uspostavljanja izvršnih institucija sa isključivom nadležnošću za borbu protiv korupcije u ambijentu zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu suočava se sa sljedećom dilemom: **prenizak stepen nadležnosti bi ih učinio beskorisnim**, što bi dalje dovelo do rasta nepovjerenja u sistem vlasti; **dok bi previsok stepen nadležnosti doveo do rizika da postanu alati** za jednostrane političke ciljeve. Zemlje Zapadnog Balkana pokušavaju da se sa navedenom dilemom obračunaju na različite načine. Na Kosovu je uspostavljena Kancelarija za dobro upravljanje u kojoj sjedi osam ljudi, i koja se nalazi pod Kancelarijom premijera Kosova, koja prati izradu i implementaciju strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije. U Albaniji je uspostavljeno tijelo Nacionalnog koordinatora za borbu protiv korupcije, koje je takođe pod nadležnošću premijera. U Srbiji, struktura je nešto složenija: Agencija za sprečavanje korupcije ima širok okvir nadležnosti (monitoring i definisanje javnih politika, rješavanje pitanja konflikta interesa, iniciranje promjena i usvajanje regulativa u borbi protiv korupcije, koordinisanje drugih tijela za borbu protiv korupcije, itd.). Crnogorska Agencija za sprečavanje korupcije takođe ima širok mandat – implementacija mjera za sprečavanje konflikta interesa, sakupljanje i provjera izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, primanje izvještaja zviždača i reagovanje na izvještaje, itd. U Bosni i Hercegovini, usljed složene institucionalne strukture, postoji 14 tijela za borbu protiv korupcije na svim nivoima vlasti, svako tijelo je uspostavljeno formalnom odlukom vlada ili parlamenta, i imaju sopstvene oblasti nadležnosti.

Integritet državne službe

Reformama koje za cilj imaju snaženje integriteta javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana uglavnom rukovodi Evropska unija kroz okvir pridruženja EU, zbog čega su **sve zemlje usvojile zakone o državnoj službi**. Postoje razni mehanizmi za sprečavanje i borbu protiv korupcije u državnoj službi. Na primjer, u Bosni i Hercegovini, ova pitanja su regulisana brojnim autonomnim zakonima za svaki pojedinačni nivo vlasti. Sa druge strane, na Kosovu ne postoje odredbe koje se

odnose na sprečavanje korupcije u zakonu o državnim službenicima, već samo u Kodeksu ponašanja državnih službenika i u Zakonu o sprečavanju korupcije. Međutim, **implementacija** ovih mehanizama i politike suzbijanja ove pojave su **prilično slabe**, i ne daju opipljive rezultate, čime se stvara plodno tle za opšte prihvatanje neetičkog ponašanja. U svim zemljama Zapadnog Balkana, državni službenici na višim rukovodećim pozicijama, a naročito posebne kategorije državnih službenika koji su zaposleni u sektorima koji su pod visokim rizikom korupcije (policija, poreska uprava, carina, itd.) su pod obavezom da prijave prihode i imovinu relevantnim institucijama. Međutim, institucije koje su zadužene za kontrolu prihoda i imovine **uglavnom se fokusiraju na javne funkcionere**, a ne na državne službenike. U gotovo svim zemljama regiona, prisutan je problem otpuštanja, koja sudovi potom opozivaju, što ukazuje na nedostatke u implementaciji procesa zaslužnog premiještanja na nižu poziciju, ili otpuštanja državnih službenika.

Primjena mjera za borbu protiv korupcije: sudstvo

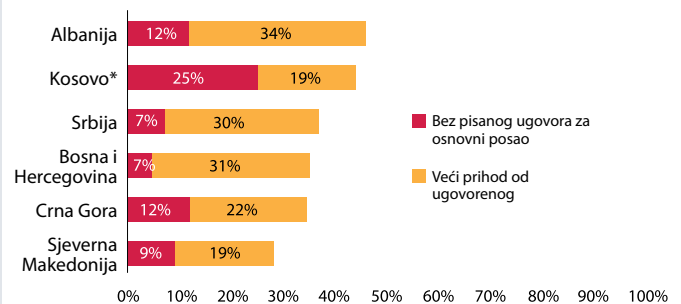
Iako se reforme u sudstvu sprovode duže od deceniju u svim zemljama Zapadnog Balkana, nijesu dovele do značajnog napretka. Najveći dio ovih reformi ograničen je na poboljšanje zakonodavnog okvira i drugih tehničkih pitanja, pri čemu se nastavilo sa slabom implementacijom i učinkom, naročito po pitanju efektivnih postupaka i presuda – **pravosnažne osuđujuće presude javnih funkcionera** su i dalje **malobrojne**. Ova pojava je naročito prisutna u slučajevima visoke korupcije, iako postoje rijetki izuzeci. Odvajanje ovlašćenja i stvaranje nezavisnog sudstva ograničeni su **politizacijom sudstva, neprimjerenim uticajima i korupcijom** – zakonodavna i izvršna vlast još uvijek imaju jak uticaj na proces izbora sudija i odluke o budžetu. Svi ovi izazovi predstavljaju značajne prepreke na putu pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji. Ključni nedostaci u upravljanju i funkcionisanju sudstva uključuju:

- Uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na izbor i unapređenje sudija i tužilaca;
- Tijela odgovorna za upravljanje u sudstvu i tužilaštvu nemaju adekvatno razdvojene nadležnosti;
- Primjena disciplinarnog odgovornosti i kodeksa ponašanja za sudije i tužioce je i dalje ograničena;
- Kancelarije javnih tužilaca nemaju dovoljno resursa, a naročito ekspertize u oblasti finansijske forenzike;
- Strukture upravljanja su nejasne i nadležnosti se često preklapaju.

Borba protiv korupcije u ekonomiji: skriveni sektor

Sektor skrivene ekonomije, koji je u značajnoj mjeri povezan sa korupcijom i dalje ima osjetno negativan uticaj na Zapadni Balkan. Samo postojanje ovog sektora može se pripisati velikom broju uzročnika, poput slabog pridržavanja poreske politike; lošeg poslovnog okruženja i vrlo visoke stope siromaštva; nedostatka povjerenja u institucije vlade i visoke stopa percepcije korupcije; visokih poreskih i parafiskalnih nameta, u kombinaciji sa pretjeranim kaznenim poreskim politikama; nedovoljnog broja inspekcija i revizija; birokratije, komplikovanog sistema otpremnina, kao i čestih promjena zakona.

Radnici bez pisanog ugovora o radu za osnovni posao, ili koji zarađuju više u odnosu na prijavljeni prihod (2019. u %)



Izvor: SELDI Sistem za monitoring korupcije / Sistem za monitoring skrivene ekonomije, 2020.

Visoka stopa tolerancije u odnosu na neplaćanje poreza i doprinosa je trend koji na Zapadnom Balkanu opstaje usljed percepcije da su sistemi poreskih uprava i, uopšte, javni sektor korumpirani. U Sjevernoj Makedoniji, 45.7% privrednika smatra da je korupcija najvažniji uzrok postojanja skrivene ekonomije, dok taj stav zastupa 72.9% privrednika u Albaniji. Posljedično, javnost ne smatra da se porezi adekvatno koriste za poboljšanje pružanja javnih usluga.

Kreatori javnih politika na Zapadnom Balkanu su preduzeli korake ka uvođenju obavezne upotrebe **pisanih ugovora o radu** za osnovni posao, ali su ovi napori u velikoj mjeri neuspješni jer opšti stepen skrivene ekonomije nastavlja da raste. Uzrok takvog trenda su mnogobrojni alternativni načini za izbjegavanje plaćanja zdravstvenog osiguranja i doprinosa, poput prijavljivanja niže zarade, ili neprijavljivanja sekundarnih ili honorarnih poslova.

Uloga civilnog društva

Organizacije civilnog društva (OCD) na Zapadnom Balkanu unaprijedile su stručnost i kapacitete da tu stručnost usmjere ka određenom broju ciljeva u agendi za borbu protiv korupcije. Uticaj mjera koje ove organizacije primjenjuju u borbi protiv korupcije ostvaruje se kroz niz raspoloživih sredstava – iniciranje promjena u zakonodavstvu i izrada repera za dobru praksu u kontekstu snaženja transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća, i jačanje kapaciteta privatnog sektora u borbi i sprečavanju korupcije.

Imajući u vidu aktivnu ulogu OCD u promovisanju integriteta javne službe, prikladno je da se **OCD takođe pridržavaju najviših standarda transparentnosti i odgovornosti**. Uopšteno, iako sve veći broj OCD zagovara dobro upravljanje, ove organizacije su ostvarile slab napredak u osnaživanju transparentnosti svog rada. Jasan pokazatelj ove činjenice je nizak broj OCD koje objavljuju godišnje izvještaje. U pojedinim zemljama (npr. BiH), ne postoje specifični zahtjevi da OCD objavljuju operativne i finansijske izvještaje – zakonom je propisano da moraju raditi „transparentno“, ne ulazeći u specifične mjere. U praksi su samo OCD koje se prijavljuju za državna sredstva u obavezi da redovno dostavljaju izvještaje.

Sljedeći koraci: ubrzavanje borbe protiv korupcije na Zapadnom Balkanu

Spor i neujednačen napredak u borbi protiv korupcije omogućio je privatnim interesnim grupama da zadbiju moć nad vladama u zemljama Zapadnog Balkana, što rezultira zarobljavanjem države. Oslobođanje vlada iz ovog statusa može se ostvariti samo kroz savezništvo zainteresovanih strana i kroz zajedničko djelovanje **kreitora javnih politika koji su usmjereni na reforme, civilnog društva i međunarodnih partnera**, među kojima je na prvom mjestu Evropska unija.

Na nacionalnom nivou, organi javne uprave na Zapadnom Balkanu treba da uspostave **procedure za djelotvorno procesuiranje** slučajeva visoke korupcije među političarima i državnim službenicima. Analiza podataka SCAD dijagnostike pokazuje da ključni prioriteti treba da budu zaštita i monitoring nezavisnosti i učinkovitosti sudstva. Uticaj zakonodavne i izvršne grane vlasti u odabiru i unapređenju sudija i tužilaca treba biti normativno sveden na minimum ili eliminisan. Zemlje u kojima se većina samoupravnih sudskih organa ne bira među sudijama i od strane sudija treba da usvoje reforme kojima se povećava moć njihovog glasa.

Adekvatan **balans između prevencije i suzbijanja** naročito je važan kada je riječ o smanjenju obima skrive-

ne ekonomije i njenog uticaja na korupciju. Vlade treba da identifikuju motive poslodavaca i zaposlenih koji se odluče da rade u neformalnom sektoru. Podatke o navedenim motivima treba uzeti u obzir pri izradi reformi za snaženje poslovne sredine, poreske politike i kvaliteta javnih usluga.

Ključni preduslov za pozivanje vlasti na odgovornost je pitanje **transparentnosti vlasništva medija**, nezavisnosti redakcija i zaštite slobode medija od političkog uticaja. Vlade naročito treba da se fokusiraju na sprečavanje zarobljavanja civilnog sektora, snaženje korporativnog upravljanja u državnim preduzećima, i transparentno upravljanje velikim investicionim projektima.

Proces unapređenja kvaliteta javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana blisko je povezan sa procesom integracije u Evropsku uniju. Faktori koji utiču na reforme u oblasti integriteta razlikuju se u zemljama u regionu, što čini EU regionalnim faktorom stabilnosti za navedene reforme.

Kako bi strategija pridruženja Evropskoj uniji nastavila da bude tako važan faktor stabilnosti, **EU je potreban aktivniji politički angažman** sa zemljama Zapadnog Balkana, pri čemu zemlje treba da imaju jasnu perspektivu za budućnost. Međutim, intenzivniji angažman bi takođe trebalo zaštititi od neželjenih posljedica, koje bi proces učinile kontraproduktivnim. Unija takođe treba da osigura da benefiti intenzivnije ekonomske integracije ne doprinesu napretku isključivo malih krugova privilegovanih oligarha, čime bi se pogoršalo stanje zarobljenosti država od strane poslovnih interesnih grupa. Uslove koje nameće proces pridruživanja i članstva u EU, a koji se odnose na integritet vlada treba ojačati jednako dosljednim javnim pozivima na odgovornost – u suprotnom, dominantni politički akteri koriste prethodno navedeni okvir procesa pridruženja da [ignorišu/ne pridaju važnost] pitanju odgovornosti. Rad u diplomatskoj areni sa političarima i višim državnim službenicima takođe treba obavljati na način koji ne stvara utisak političke podrške. Krajnji rezultat ovog procesa treba da bude **neutralizacija negativnih efekata autoritarnog uticaja** u regionu.

Evropska unija je osnažila model uslovnosti procesa proširenja uvođenjem pozitivnog uslovljavanja i sankcionisanja, kao i uvođenjem opcija poput **obustave procesa pregovaranja i zamrzavanja pristupa fondovima**. SELDI mreža pozdravlja odluku EU da u okviru borbe protiv korupcije uključi preporuke koje je SELDI mreža ranije objavila, uključujući uvođenje pitanja borbe protiv korupcije u širi spektar javnih politika, a ne samo u institucije za borbu protiv korupcije i sudstvo, kao i zaštitu važnih odnosa između Evropske komisije i civilnog sektora, uključujući kroz finansijsku podršku u slučajevima neočekivanog pritiska. Međutim, reforme

u oblasti vladavine prava kao prioritet za dalji razvoj u svim ostalim oblastima za zemlje Zapadnog Balkana treba dalje ojačati, naročito u smislu širenja kruga zainteresovanih strana koje se bave monitoringom i zalaganjem za reforme za dobro upravljanje. Jedino se kroz **koaliciju privatnog i javnog sektora** sa institucijama i akterima unutar EU, kao i lokalnim javnim i privatnim institucijama i pojedincima može osigurati dalji napredak u borbi protiv korupcije, odnosno spriječiti nazadovanje u ovoj oblasti.

Evropska unija treba da koordiniše tehničku i finansijsku pomoć za borbu protiv korupcije za Zapadni Balkan sa opštim porukama, usklađenim sa mjerama javne politike. Ovakav pristup se očekuje od Instrumenta za pretprijetupnu pomoć (IPA) III. Imajući u vidu nalaze SELDI SCAD procjene stepena zarobljenosti država u regionu, **fondovi EU treba da uključe princip** *primum non nocere* (**nenanošenja štete**). Drugim riječima, fondovi treba da osiguraju da nemaju kontraproduktivan efekat jačanjem klijentelističkih mreža korumpiranih političara i privilegovanih biznisa koji dobijaju najveći broj tendera koji se plasiraju kroz EU fondove.

EU treba da nastavi sa monitoringom napretka u borbi protiv korupcije u saradnji sa civilnim društvom u regionu. Nezavisni mehanizmi za monitoring korupcije i borbe protiv korupcije potrebni su na svakom nivou – od politika za procjenu rizika od korupcije, do provjere ključnih zakona i analiza efikasnosti internih procedura za borbu protiv korupcije u pojedinačnim javnim institucijama. Predlog upućen EU je da **uključi inovativne instrumente analize** u izradu mjera javne politike, poput alata koje je pilotirala SELDI mreža:

- *Monitoring implementacije politika za borbu protiv korupcije (MACPI)*, alat koji omogućava procjenu otpornosti institucija na korupciju, kao i prepoznavanje politika za borbu protiv korupcije i nedostataka u implementaciji; i
- *Dijagnostička procjena zarobljenosti države*, alat koji omogućava prepoznavanje ranjivosti sistema u odnosu na zarobljavanje.

Evropska komisija bi trebalo da posebnu pažnju posveti zaštiti konkurencije u **sektorima koji su pod izraženim pritiskom monopolizacije** pri primjeni investicionog plana za region. Tehničku podršku, savjetovanje u oblasti javnih politika i finansijsku podršku EU potrebno je usmjeriti ka naporima za borbu protiv korupcije i monopolizacije u ključnim sektorima, poput **energetike, infrastrukture, bankarstva i telekomunikacija**. Produžavanje **savjetodavnih misija** na nivou Zapadnog Balkana takođe osnažuje učinak procjena u oblasti vladavine prava; međutim, preporučuje se da recenzije i analize pojedinačnih slučajeva **ukluče i stručnjake iz**

civilnog sektora. Evropska komisija i lokalne kancelarije Delegacije EU treba da sarađuju sa lokalnim zainteresovanim stranama kako bi uspostavile procedure za redovno praćenje sudskih postupaka u slučajevima korupcije, kao i za monitoring napretka u oblasti sudskih reformi.