



# SELDI.net

Southeast European Leadership for  
Development and Integrity

## Novi pristup proširenju: dobre ideje kojima treba kapetan

Predlog Evropske komisije o revidiranom pristupu Proširenju ima u vidu ključne predloge za brifinge o Izveštajima i politici regionalne antikorupcije SELDI, uključujući:

- » Veći fokus na politički angažman i ekonomske osnove;
- » Uključivanje antikorupcijskih napora u više politika, a ne samo u antikorupcijske institucije i sudstvo;
- » Kontinuiranu, očiglednu, jasnu angažovanost na reformama lokalnih elita;
- » Spravljanje sa malignim uticajem trećih zemalja; i

- » Zaštitu važnih odnosa između EK i građanskog društva, uključujući i njihovu finansijsku podršku u slučaju neočekivane nezgode.

Vitalnost posvećenosti EU novom pristupu biće testirana uskoro na Samitu EU za Zapadni Balkan u Zagrebu, u maju 2020. godine. Njihov utisak će na kraju zavisiti od liderstva, volje i od veština EU da obezbedi uslove da se u regionu realizuje demokratija.

# OD PRIBLIŽAVANJA PRAVU EU DO REŠAVANJA PROBLEMA

Jedna od karakteristika novog pristupa Proširenju je povećana politička angažovanost u procesu za koji se zalagao SELDI na Regionalnom forumu za borbu protiv korupcije u Skoplju, decembra 2019. godine. To može biti korisno ukoliko se iskoristi da bi se postigla usaglašenost i približavanje pravu EU za rešavanje značajnih problema upravljanja u regionu i u nekim zemljama. Cilj jednog dobro osmišljenog plana je u tome da se na kraju procesa, zemlja – kandidat ili tada predstojeća zemlja – članica, neće ponovo vratiti u prethodno stanje.

Približavanje pravu EU, u tom pogledu, je drugostepeni ili osnovni problem. Prema iskustvu SELDI, ova podela problema na političko i tehničko upravljanje Proširenja prenosi se u spravljanje sa „zarobljavanjem“ države i sa korupcijom na visokom nivou nasuprot sitnom potkupu i svakodnevnoj korupciji. Jedno od objašnjenja za primećeno nazadovanje u širenju korupcije u regionu, u periodu od 2016-2019. je poboljšanje prakse protiv „zarobljavanja“ države potkrepljene neliberalnim stranim uticajem. Neriberalni strani uticaj ne može da se reši tehničkim sredstvima.

To znači da je cilj pristupanja nivo institucionalnog kapaciteta, kao i društveni uslovi koji mogu da izdrže upade i iskušenja protiv demokratskog upravljanja sistemskom korupcijom ili neliberalnih činioaca. U ovom trenutku takav slučaj nije ni u jednoj od zemalja Zapadnog Balkana, čak ni u osnovnoj oblasti antikorupcijskih institucija (agencije/organi). Nedostatak održivog i jasnog građenja kapaciteta

i definisanje autoriteta antikorupcijskih agencija u regionu pokazuje duboko usađen strah i nedostatak volje kod lokalnih elita da izgrade snažne, nezavisne institucije. Ali to, takođe pokazuje nedostatak jasnog plana, instrumenata i potpore od strane EU u vršenju pritiska na ovakve reforme u prevazilaženju ključne tačke.

Na polju integriteta, to uključuje nezavisnost i kapacitet neregulatornih i nadzornih institucija u odnosu na preventivni ili represivni autoritet u sprovođenju usaglašenosti. Trenutno, zemlje Zapadnog Balkana (WB6) u tom pogledu pokazuju slabu uspešnost u velikom broju oblasti regulisanja, na taj način nudeći načine za eksploataciju u korist privatnog interesa.

Pristup zasnovan na klasterima koji je predložen od Komisije daje mogućnost da se postignu holističke intervencije i da se pomogne sadašnjim i budućim zemljama kandidatima za rešavanje problema koji postoje u upravljanju. Međutim, putokazi za klasterne treba da se isplaniraju i zasnivaju na sigurnoj teoriji promene. Komisija treba da vodi računa da ne obezbedi podgrupu od najkritičnijih pitanja per aqua da bi formulisala ove putokaze. Umesto toga, ona treba da se fokusira na najznačajnije, prioritete probleme i da utvrdi indikatore za realnu uspešnost koji će signalizirati promenu koja će biti vidljiva za građane. Ti signali treba da budu jasni i potvrđeni od svih relevantnih EU činioaca, uključujući i institucije, lokalne delegacije, političke partije i zemlje članice EU.

# UKLJUČIVANJE GRAĐANSKOG DRUŠTVA

EU treba da koristi postojeće instrumente analize, praćenje i evaluaciju razvijenu od građanskog društva da bi utvrdila ranjive oblasti i uzastopno da verifikuje napredak ili nazadovanje. Još važnije je to što EU treba da konsultuje ne samo domaće vlasti, već i da uključi građansko društvo u definisanje krajnjih ciljeva i putokaza klastera. Obezbeđivanje dodatnog demokratskog legitimiteta procesa Proširenja traži od EU da koristi triangulaciju u procesu, uključujući i jačanje spoljnih napora, lokalnih građanskih organizacija i reformski orijentisanih političara iz vlada i opzicija u regionu.

Trenutno je građansko društvo najsveobuhvatnije skladište veština za pružanje rešenja i procena za razvoj i pomaganje u reformama i promenama u tom regionu. EK je potvrdila suštinsku ulogu građanskog društva u Proširenju očuvanjem obima i intenziteta finansiranja njegovih organizacije, čak i u slučajevima nazadovanja zemalja.

Uz pomoć građanskog društva Evropska komisija može lakše da poveže ciljeve iz posebnih poglavlja u ključne (tj. klasterke) referencijalne tačke koje imaju smisla i mogu da postignu neophodnu otpornost institucija. Na primer, SELDI može da pomogne EU da utvrdi inovativne instrumente za praćenje nivoa viktimizacije korupcije, poboljšavajući upravljanje individualnim javnim institucijama utvrđujući i spravljanje se sa „zarobljavanjem“ države (i njeno praćenje politike verzija, regulatorne politike, medijuma, sudstva itd.).

EK treba da se uveri da su takvi instrumenti trećih strana lakše povezani sa procenom napretka vladavine prava.

Istovremeno, EU treba da poveća celokupnu direktnu podršku Brisela privatnom sektoru i građanskom društvu u praćenju događaja vezanih za vladavinu prava. U ovom trenutku građansko društvo je aktivno u analiziranju koruptivne prakse, sudske i krivične pravde, nabavki i mnogim drugim ranjivim oblastima. To treba da se nastavi i EU treba da izvrši pritisak da bi građanskom društvu omogućila lakši pristup odgovarajućim vladinim institucijama. EU posebno treba da se fokusira na regionalne napore koji podstiču vršnjačko učenje i da obezbedi sinergiju između zemalja.

# RAZVIJANJE DRUŠTVENE OTPORNOSTI

Državne investicije i investicije EU u institucionalnim reformama duže vreme su dostupan instrument u procesu pristupanja. Ipak, novi pristup signalise povećanu svest i nameru da podržava ove investicije intervencijama u ekonomski razvoj. Taj dodatak je dobrodošao. Treba da se uravnoteži većom podrškom u upravljanju iz EU, na pr. planiranjem i ponudom mrežne infrastrukture u regionu direktno iz Brisela uz konkurentno licitiranje u celoj Evropi.

Održiva borba protiv sistematske korupcije ili demokratsko nazadovanje ne može da se postigne u uslovima rasprostranjenosti klijentelizma prisutnog u WB6. Politička volja da se ne iskorite veze sa klijentima ne može da garantuje održivost ukoliko su javne institucije najveći poslodavac i nabavljač, bez odgovarajućeg detaljnog nadzora i sprovođenja. Rizici će ostati i čekaće da ih neko iskoriti.

Tako, ekonomski razvoj treba da bude kamen temeljac pristupne intervencije, a ne očekivanje za bolje upravljanje. To će povećati nezavisnost poslovnih aktivnosti od političara i preko klijentelizma ili pork-barrel politike lojalnost glasača učiniti skupljom za održavanje. EU treba da traži i aktivno da promoviše mogućnosti za investiranje u regionu, kao i da vrši pritisak za univerzalno usvajanje evropskih modela korporativnog upravljanja, kao na pr. pravila OECD-a za upravljanje državnim preduzećima.

Međutim, dok je ekonomski razvoj u prezentovanoj komunikaciji priznat, teško je da se vidi bilo kakav novi konkretan pristup u pomaganju ekonomija WB6. Postoji opasnost da, dok u sledećoj dekadi zemlje kandidati sprovedu reforme, njihov ljudski kapital bude osiromašen migracijom i mnogo njihovih građana će postati građani EU pre svojih zemalja.

## NAZAD KA PREDVIDLJIVOSTI

Predvidljivost napredka izazvanog isporukom rezultata treba da bude suštinski princip novog pristupa, pored poboljšanih političkih temelja procesa.

Povećanje složenosti i očekivanja od reformi u zemljama kandidatima treba da bude praćeno jasnim kriterijumima za procenu. Ovo treba da spreči različita tumačenja o stanju od strane Komisije, zemalja članica, zemalja kandidata i spoljnih nezavisnih činioaca u građanskom društvu.

I pored toga što je važno da se postave ambiciozni i složeni ciljevi koji će prvo i osnovno biti od koristi građanima i pored pristupanja EU, predvidljivost će obezbediti stimulativnu strukturu bolnim reformama, koje su na kratak rok, često puta skupe.

Otuda, EU treba da odredi ciljni datum Proširenja, da bi se njene institucije i zemlje članice posvetile tome na godišnjem nivou, analizirajući da li se (datum) približava ili se još više udaljava.



*The project is implemented by:*

**Macedonian Center for International Cooperation (MCIC), North Macedonia**

*in cooperation with:*

**Center for the Study of Democracy (CSD), Bulgaria,  
Albanian Center for Economic Research (ACER), Albania,  
Institute for Democracy and Mediation (IDM), Albania,  
Centers for Civic Initiatives (CCI), Bosnia and Herzegovina,  
ZastoNE, Bosnia and Herzegovina,  
Partnership for Social Development (PSD), Croatia,  
Rinvest Institute, Kosovo,  
Institute for Democracy "Societas Civilis"- Skopje (IDSCS), North Macedonia,  
The Center for Democratic Transition (CDT), Montenegro,  
Institute Alternative (IA), Montenegro,  
Centre for Contemporary Politics (CCP), Serbia,  
Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV), Turkey**



This document was produced with the financial support of the European Union (EU). Its contents are the sole responsibility of SELDI.NET and do not necessarily reflect the views of the EU.

**Coordination and Executive Secretariat**

Macedonian Center for International  
Cooperation  
PO Box 55 st. "Nikola Parapunov" 41a  
Skopje, North Macedonia  
Tel: +389 2 3065 381  
Fax: +389 2 3065 298

**Knowledge and Outreach**

Center for the Study of Democracy  
5 Alexander Zhendov Str.  
1113 Sofia, Bulgaria  
Tel: +359 2 971 3000  
Fax: +359 2 971 2233  
Email: [seldi@online.bg](mailto:seldi@online.bg)