

Geopolitics, State Capture and Peak Corruption



**What Is Next for Anticorruption
in the Western Balkans?**



GEOPOLITICS, STATE CAPTURE AND PEAK CORRUPTION

**WHAT IS NEXT FOR ANTICORRUPTION IN THE
WESTERN BALKANS?**

Southeast European Leadership for Development and Integrity (SELDI) is a regional civil society anti-corruption and good governance initiative created in 2012. It is the successor of the Southeast European Legal Development Initiative pioneered by the Center for the Study of Democracy, Sofia and the International Development Law Organisation, Rome in 2001. As of 2022, SELDI covers 14 countries from South East Europe and the Black Sea through its more than 30 partner civil society organisations.

SELDI contributes to a dynamic civil society in the region, capable of participating in public debate and influencing policy and decision-making in the area of anti-corruption and good governance. The initiative established a coalition for the development and endorsement of a regional CSO strategy and action agenda and carries out good governance monitoring. SELDI raises public awareness and advocates reformist policies through its Regional Anticorruption Reports and Regional Good Governance and Anticorruption Policy Forums.

This Regional Anticorruption Report 2022 presents the innovative State Capture Assessment Diagnostics of the Western Balkans and the regular Corruption and Hidden Economy Monitoring System results for the region. The report proposes relevant recommendations for taking the EU enlargement process further, in particular as it relates to rule of law and anticorruption against the backdrop of rising global geopolitical tensions and the war in Ukraine.

SELDI coalition founding members and contributors to this publication are:

Macedonian Center for International Cooperation (MCIC), Republic of North Macedonia
Center for the Study of Democracy, Bulgaria
Albanian Center for Economic Research (ACER), Albania
Institute for Democracy and Mediation (IDM), Albania
Centers for Civic Initiatives (CCI), BiH
Zašto Ne, BiH
Partnership for Social Development (PSD), Croatia
Riinvest Institute, Kosovo*
Institute for Democracy 'Societas Civilis' Skopje (IDSCS), Republic of North Macedonia
Center for Democratic Transition, Montenegro
Institute Alternative, Montenegro
Centre for Contemporary Politics, Serbia
Turkish Economic and Social Studies Foundation, Turkey

Editors: Dr. Ognian Shentov, Ruslan Stefanov, Boyko Todorov



This publication has been produced with the financial assistance of the European Union (EU). Its contents are sole responsibility of SELDI.net and do not necessarily reflect the views of the EU.

2022, Southeast European Leadership for Development and Integrity (SELDI)



Creative Commons License

Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

ISBN: 978-608-4848-39-4

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
Tel.: (+359 2) 971 3000
Fax: (+359 2) 971 2233
csd@online.bg, www.csd.bg

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.



Executive summary	7
Foreword: crisis as an opportunity	23
The state of capture: assessing high level corruption	25
The dynamics of corruption	29
Anticorruption law and policy	33
Policy developments	33
Legislative developments related to anticorruption	35
Anticorruption in the executive and public administration	39
General institutional developments	39
Conflict of interest and assets oversight	41
Inspectorates in the public administration	43
The role of supreme audit institutions	44
Anticorruption in public procurement	46
Anticorruption enforcement	51
Anticorruption in the economy: the hidden economy	55
Key hidden economy trends	55
The impact of Covid-19	57
Policy developments	57
Civil society in anticorruption	59
CSO involvement in the anticorruption agenda	59
Financial support for civil society	60
Media	62
The international dimension	67
Turning the tide: how to regain the anticorruption momentum	71
List of figures	74
List of boxes	75
List of tables	76
Annex (Executive summaries)	77
ALBANIA AND KOSOVO / Përmbledhje ekzekutive	79
BOSNIA AND HERZEGOVINA / Izvršni sažetak	95
MONTENEGRO / Izvršni sažetak	111
NORTH MACEDONIA / Извршно резиме	127
SERBIA / Rezime	143

EXECUTIVE SUMMARY



Zero hour: anticorruption should not slip from the agenda

The Kremlin's war in Ukraine has come to dominate the agenda in Europe in a very urgent way. It has forced the EU to scramble to action for reinvigorating enlargement in the Western Balkans, as the European Commission swiftly accepted Ukraine's own application for membership. Prioritising geostrategic considerations for enlargement has been read by leaders in the Western Balkans as an open invitation to free passage and risks undermining the integrity of the process itself. If anything, the war in Ukraine has rather thrown governance concerns into sharper relief, not in oblivion. In fact, this has been the main thrust of efforts in the Euro-Atlantic policy area. The European Commission stepped up its internal governance support efforts through the adoption of the European Democracy Action Plan and the revamped Rule of Law Mechanism. The US government included anticorruption as a key pillar of its national security strategy and launched the Summit for Democracy aimed at safeguarding democratic resilience.

The integrity of government remains under serious stress in the Western Balkans. Democratic resilience, which is in higher demand in times of instability, in large part depends on public services being free of corruption and nepotism. The war has emboldened autocratic forces in the Western Balkans and has further shrunk the space for civil society action. At the same time, it has made popular balancing acts between democracy and autocracy more difficult, increasing pressures on Western Balkan governments to take a firm stance in favour of democratic governance. The risk is that geostrategic considerations might gloss over persisting domestic or regional tensions in or between countries where ethnic animosity is still smouldering and could undermine the kind of consensus needed to revive stalled anticorruption progress.

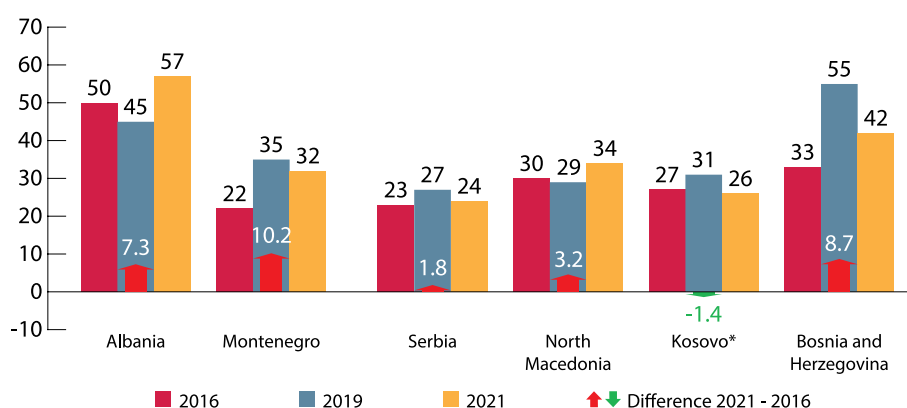
It is against the background of a very difficult time for anticorruption in the Western Balkans that the Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI) has made its regular **in-depth diagnostic of corruption and governance gaps in the region**, the findings of which are presented in this report. SELDI's methodology combines a unique measurement of the actual proliferation of corruption and state capture vulnerabilities with an assessment of the anticorruption infrastructure that is designed to reduce them. The chapters of this report present the dynamics of corruption and state capture levels, developments in national anticorruption polices and legislation, institutional practices of anticorruption oversight bodies, linkages between corruption and the hidden economy, and the role of civil society and international cooperation in anticorruption.

Corruption levels: progress has stalled

Corruption victimisation in the Western Balkans remains high. Even in the countries with the lowest levels of administrative corruption, about a fifth of the population report having paid a bribe of some kind. Such levels are well beyond the average in the EU registered by the special anticorruption Eurobarometer surveys. This shows that **administrative corruption in the region is a mass phenomenon** and should be regarded as a specific risk for the operation of public institutions.

The anticorruption progress achieved in the Western Balkans between the early 2000s and mid-2010s has now been stalled. Some measures of administrative corruption indicate an increase in many countries in the region. There have been minor improvements in 2021 in some countries compared to the 2019 levels.

Corruption pressure in the Western Balkan countries has risen since the mid-2010s



Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

SELDI corruption measurement data suggests that countries that could see **the prize of accession** to the EU on the horizon perform better in their fight against corruption. In 2021 this positive effect continues to be true for Kosovo, but not so much for the other Western Balkan countries. Specifically, there are three findings that merit highlighting:

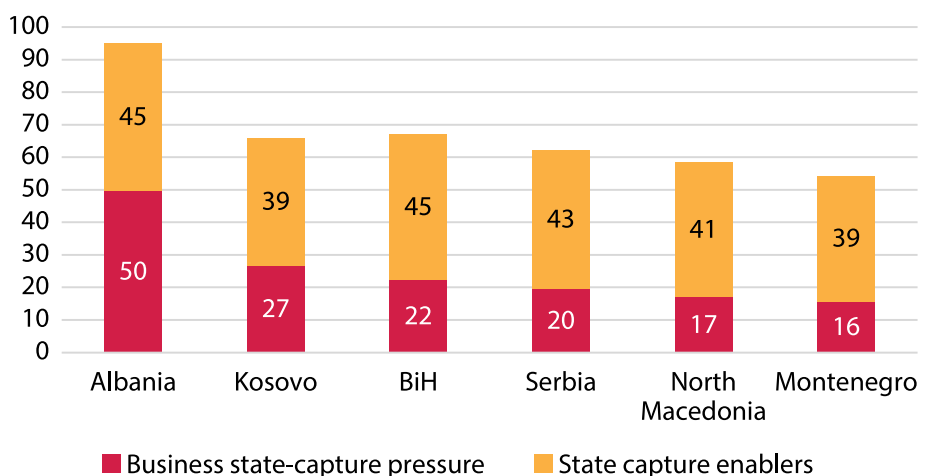
- Self-reported corruption victimisation in the Western Balkans remains very high – between 20% and 40% of the citizens admit to having paid some kind of a bribe.
- Tolerance of corruption by the general public, although on the wane, is still high, ranging between 25% and 40%.
- The overwhelming majority of the citizens in the Western Balkan countries are pessimistic about the prospects of anticorruption efforts.

State capture vulnerabilities: the crux of the matter

The anticorruption agenda in the Western Balkans should proceed from a key premise: that in many areas **corruption has gone beyond a simple deviation** in the functioning of a given public institution into a stable pattern of institutional behaviour, resistant to the application of generalised anticorruption policies. State capture in the region is now a mechanism through which the drafting, adoption and enforcement of government rules and regulations in some important domains of government functioning is warped in favour of a small number of captors at the expense of society and business at large.

Obvious as its presence is, **state capture still struggles to find its way as a problem into official policies** – none of the anticorruption strategies adopted by the countries in the region mentions it. It is primarily civil society, and on occasion foreign partners, that flag it up as a major concern. The European Commission, which brought it up as an issue a few years ago, now seems to shy away from it. Previously, the EC progress reports on countries in the region found “clear elements of state capture,” while in its latest editions the phenomenon is mentioned only *en passant*, which might be a reflection of the geopolitical priorities to speed up enlargement in the face of the threats from Russia and China. The fact that state capture is absent from the anticorruption agenda shows that the “measures” constituting that agenda are mostly administrative matters which cannot affect the deeper causes obstructing progress and the building of democratic resilience.

State-capture pressure levels in the region are high*



* Business state-capture pressure is centred on monopolisation pressure at national, sectoral or institutional level. State capture enablers include institutional and environmental factors at national level.

Source: SELDI SCAD, 2020.

SELDI's **pilot diagnostic assessment of state capture** carried out in the Western Balkans has shown that although none of the countries is close to full state capture, they exhibit critical impairments in democratic and economic checks and balances. This is manifested in the electoral process, the monopolisation of certain sectors of the economy, procurement concentration, legislative capture, and corruption in the judiciary. To complicate matters further, the oligarchisation of the governance systems of the countries in the region makes them vulnerable to the malign influences of foreign authoritarian powers.

Policy developments: official documents abound, unlike results; no checks and balances culture yet

The anticorruption agenda in the Western Balkans has been pursued as somehow separate from the need for a general improvement of the quality of governance; in other words, **no linkage has been demonstrated between anticorruption progress and improved public services**. While justified at the initial stages when it was necessary for mobilisation purposes, such a divergence risks making anticorruption laws and institutions into a self-serving domain of bureaucratic activity.

New laws and regulations have been targeting specific (and increasingly sophisticated) forms of corruption (conflict of interest, lobbying, origin of assets), which is a commendable development. On the other hand, policy enforcement is typically still entrusted to one-stop-shop type of anticorruption institutions. This puts these bodies at **risk of being overwhelmed and captured** by special interests, thus very often rendering them counterproductive after the first few years of their operation.

Enthusiasm for broad anticorruption strategies and action plans seems to be waning in the region (e.g., some strategies have not even been updated). It now becomes clear that they were to signal government commitment to reform (“political will”), rather than guide the delivery of specific results. The adoption of these documents had been driven to a large extent by extrinsic considerations – membership in the Council of Europe, need to assign and transpose UNCAC, or aspirations to join the EU. Because of their general nature – they lacked priorities and never committed the governments to any measurable improvement targets – it is not clear what has been verifiably achieved and what new measures are needed. The strategies and plans were drafted by the civil servants but there had been no prior or subsequent political debate on their contents. As a result, they ended up mostly as internal government management manuals rather than reform manifestos. Committing primarily the public administration, these documents did not seek to involve business, the economy, investors, or the broader civil society as equal stakeholders.

Legislative developments: upgrading anticorruption laws

The initially dynamic rate of legislative activity in the field of anticorruption in the Western Balkans has slowed down somewhat as some of the key aspects proclaimed by international standards have already been covered. One approach that was adopted throughout the region was **expanding the range of statutory incrimination of corruption-related offences**. This was a relatively unproblematic option as it did not immediately affect any special interests (unlike, for example, conflict of interest regulations) and corruption in the criminal justice system itself made sure that the provisions were applied selectively.

Lately, legal amendments or innovations concern aspects such as the mandatory length of sentences for different corruption-related offences, qualification of sanctions depending on the value of bribe/undue benefit or defining subtler (and therefore more difficult to prosecute) forms of corruption. In one form or another, all Western Balkan countries have laws sanctioning **conflict of interest**, although there have been delays in Bosnia and Herzegovina (BiH), where the state level law is still struggling to make its way through the House of Peoples, and in North Macedonia, where the law has been in the process of being amended since 2021. **Lobbying laws** are being upgraded in North Macedonia and Montenegro, although in the latter anticorruption legislation presents certain challenges as there are overlapping regulations among the various laws. The regulation of the **origin of assets** of public officials is fairly recent addition to the anticorruption legislative infrastructure of the Western Balkan countries. The process of adoption of a law in North Macedonia, however, takes place behind closed doors and stakeholders are not involved in the process.

Other legislative developments may be weakening the effect of anticorruption legislation. In February 2021, an authentic interpretation by the parliament of Serbia of the *Law on the Prevention of Corruption* narrowed the scope of the term “public official,” which excluded a number of officials in the public sector from the scope of the law.

In an important step for EU integration, following a referendum, Serbia amended its constitution intended to increase the independence of the judiciary and strengthen the division of powers in the country.

Anticorruption institutions: diminishing returns

Following an initial enthusiasm for specialised anticorruption institutions, many stakeholders started to realise that given the state of capture of government functions such bodies are at risk of being repurposed by oligarchic circles for whitewashing corrupt schemes and persecuting opponents. The most straightforward method by which this is done is the **selection and appointment of the management and staff** of these institutions. If nepotism is said to be pervasive in public services in the Western Balkans, then the staffing of institutions tasked with combatting corruption should be subject to particularly strict professional requirements and political checks and balances. The integrity of such institutions should be periodically evaluated and accounted for in parliaments.

The process of experimentation with various institutional formats has led, on occasions, to a **complicated and overlapping set of competences** (the Albanian institutional set-up, for example includes as many as six bodies). The specialised anticorruption bodies in the Western Balkans are rarely subjected to **rigorous scrutiny** as to the results of their work, so much so that often minor developments are presented as a sign of progress (in North Macedonia, the government presented the inauguration of new premises and equipment as evidence for its commitment to anticorruption). The political leadership also very often **ignores anticorruption bodies** (in Serbia, the government continues to pay no attention to the Anti-Corruption Council, its advisory body, which is not being consulted on draft legislation). The reconfiguration of the institutional anticorruption infrastructure is also often done with **little publicity** (in North Macedonia, an IPA-funded project envisaged a complete reorganisation of the administrative bodies, but information on this process was not made available to the public).

The results which anticorruption agencies present to the public are not intended to be used as an evaluation of the effectiveness of anticorruption policy since they are not provided with context. Such a context could be provided by indicators such as the rate of offense in the overall population of public officials, profile of offenders, basis for the rate at which cases are verified, etc. In fact, the agencies publish administrative reports, which most often showcase the workload of the staff rather than serve as sources for policy feedback.

This is mostly evident in the reporting for work done on **conflict of interest and assets oversight and verification**. In most countries, only a small fraction of asset declarations submitted by public officials are verified. While this is understandable given the large number of submissions, what is not clear is the basis for determining the size of the selection to be verified. The data does not allow the public to assess whether the share of the verified declarations is based on the capacity of the institution to carry out inspections or on verifiable risk assessment models.

Anticorruption enforcement: how big is the implementation gap?

For quite some time now the under-enforcement of anticorruption regulations, especially of criminal law, has been evident to all stakeholders in the Western Balkans. Exposing the size of this gap is important for mobilising support for reforms but also for the evaluation of anticorruption policies. The discrepancy between the vast constellation of anticorruption committees, agencies, councils and the scores of laws (all of which presumably warranted by a grave corruption problem), on the one hand, and the **trickle of cases that manage to get through to conviction**, on the other, needs to be clearly demonstrated. It also needs to be closely examined so that the factors that contribute to it be understood and tackled.

The constituent crimes that make up corruption crimes are complex schemes and effectively prosecuting them places a number of **demands on the criminal justice system** in the Western Balkans: their prosecution is expensive (not the least because it requires sophisticated forensics, mostly financial) and necessitates high level of professionalism among both the prosecutorial and judicial colleges. And that is even before the effects of state capture, so prevalent in the Western Balkans, are factored in. Demonstrating the divergence between stated intentions (supposedly manifested in the creation of specialised bodies and laws) and actual outcomes is hampered by a **dearth of relevant and reliable information**.

Some countries, such as Albania, report a high success rate of indictments to convictions, which could be the result of a very strong filtering before they reach the indictment stage. In BiH, however, out of 51 cleared up reports for corruption crimes in 2020 in almost half (47%) it was decided not to investigate, while more than 15% of investigations were resolved in “other ways”: transferring cases to another prosecutor’s office, merging cases, etc. In Montenegro, the State Prosecutor’s Office failed to win more than half the cases of criminal corruption offences of which the accused were charged. In the case of Serbia (as in the other Western Balkan countries), the collection of such evidence is complicated by the division of corruption prosecution among various judicial bodies and by changes over time in the methodology (e.g., while until 2019 statistics were available for numbers of instituted legal procedures and separately for the prosecution, from 2020 the data refers to persons and bundles together prosecution and court statistics).

Without **verifiable evidence** that the effectiveness of criminal justice policy against corruption is increasing, the overall anticorruption drive would be in doubt. There are two main dimensions of this effectiveness: in relation to the **prevalence of a crime** (in this case the various types of corruption) and in relation to the **chain of prosecution** – crime reports/referrals→investigations→indictments→convictions. The instrument in the case of the former are victimisation studies, such as SELDI’s Corruption Monitoring System (CMS) and Hidden Economy Index. The latter should be gleaned from official administrative and criminal statistics.

Public procurement: a high-risk zone

For more than a decade now, legislation in the Western Balkans has been playing catch-up with the innovations in the **corrupt practices in public procurement**. Albania, Montenegro, North Macedonia, and Serbia have recently adopted new public procurement laws with the aim of implementing provisions of the 2014 EU public procurement directives. Nevertheless, a number of **red flags** indicative of corruption risk remain. Various informal deals among politicians, senior civil servants and large companies continue to be pushed through the channels of formal procurement at each stage of the cycle – pre-tendering, tendering and post-award. There are a number of **common risk characteristics** and red-flags associated with public procurement that are found throughout the region:

- A ratio of open to **restricted procedures** in favour of the latter. Because there are few credible justifications for the use of restricted procedures (only those invited by the contracting authority may submit a bid) (e.g., national security or small value of the contract), a large share of such procedures should be a serious red flag for the anticorruption authorities.
- Use of **emergency procedures**. The Covid-19 pandemic brought temporary procurement regulatory changes in Albania, while existing regulations on urgent procuring were used in Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia, and North Macedonia to speed up procurement processes. A quantitative assessment of the procurement market shows that the pandemic caused overall integrity to decline, especially in the most affected markets, such as healthcare.
- One practice that is yet to make its way into the Western Balkans is the use of the **value-for-money approach** in public procurement. A risk factor common to all of the countries is the large share of lowest price bids which win tenders. While this is intended to exonerate the public administration of any suspicion of corruption, it most often achieves the opposite, as the acceptance of ensuing sub-par results of the public procurement are then often “greased” by corruption.

Price trumps quality in public procurement: only a fraction of public contracts are awarded on the basis of best price-quality ratio



Sources: Macedonia¹; Serbia²

- **“Strategic” exemptions.** A case in point is Serbia’s new law on special procedures for linear infrastructure projects (road, rail, waterways, airports, metro, water and wastewater systems), in fact, the most valuable procurements in any country. The law allows the government to exempt projects of “special importance for the Republic of Serbia” from the application of public procurement rules.

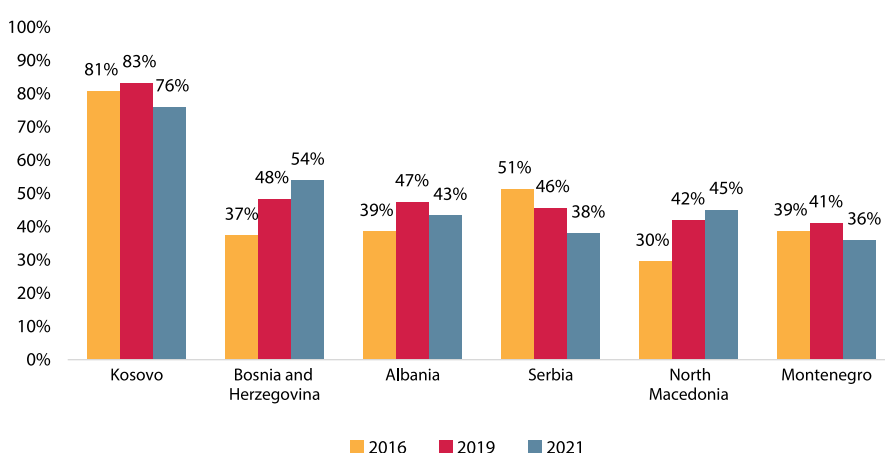
¹ Center for Civil Communications, *Monitoring of Public Procurements, Report no. 36, (January-June 2021)*, 2021.

² Office for Public Procurement, *Annual Report on Public Procurement (Article 182 of the PPL)*, 2022.

Hidden economy levels signal high distrust in formal institutions

The hidden economy and corruption in the Western Balkans feed off each other, such as when businesses choose to stay off the books given lax enforcement by corrupt officials or when a state of government capture encourages **large grey and black (illicit) financial flows** to connect business and politics. Besides corruption, informality in the region is also driven by the overall weak institutional and regulatory environment, insufficient enforcement capacity of the public authorities, and low awareness of the social externalities this creates. The hidden economy and its aspects continue to have **high prevalence in the region**. High informality opens up the region's economies to risks of illicit or opaque (offshore) financial flows, which could often originate from authoritarian countries, adversarial to the EU. In turn, such financial flows could **undermine competitive accountability** and corrode democratic institutions, strengthening the hands of authoritarian leaders.

Hidden employment index 2016-2021



Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2021.

In terms of overall levels of informality, the outlier is Kosovo with double the rates of Montenegro, which recorded the lowest levels of hidden economy in the region in 2021. This means that there still is a **very wide gap between formal institutions governing the market economy and informal economic practices** in the region. As regards dynamics Bosnia and Herzegovina and North Macedonia have had a tangible increase, and Serbia a decrease, in the share of the hidden economy.

In the past two years, the negative effects of the hidden economy have been intensified by the Covid-19 pandemic – it distorted competition, affected the quality of public services, and caused less job security and safety at work, among others. The pandemic highlighted governance gaps and created further opportunities for abuses of the labour rights and the short-term financial support schemes.

The governments of the Western Balkan countries have all introduced policies aimed at tackling informality, but not all of them have been comprehensive, consistent, nor fully efficient. There is a **fragmented and uncoordinated approach** across the government bodies responsible for tackling undeclared work and a limited involvement of social partners.

One key aspect of anti-informality policies is adapting tax legislation to technological developments because it can have the added effect of bringing more economic activity into the open. Efforts to improve operational capacity of tax authorities, the introduction of **e-services** and computerisation of tax administrations have helped the fight against tax evasion and informal economy in all Western Balkan countries.

Civil society: leader and partner, not puppet in anticorruption

Civil society organisations have been an integral part and a driver of the anticorruption agenda in the Western Balkans. Yet, after all these years in most of the Western Balkan countries governments consider CSOs a little more than an appendage or necessary nuisance to the official anticorruption infrastructure. Civil society has time and again been treated (and often vilified) as part of an externally imposed and financed anticorruption plan, rather than an internally necessary and integral part of democratic accountability. Anticorruption reforms are presided over and steered (hence carefully controlled) by that which is supposed to be under reform – the government. When involved, CSOs are often there as **a token (check-box) of “inclusiveness”** rather than a respected stakeholder. There are, however, a number of critical elements of that infrastructure whose functioning can be ensured by CSOs only, such as the monitoring of public service delivery and diagnostics of corrupt practices, independent analysis of policy and legislation, and a general advancement of the political culture in their countries by raising civic awareness and working at the grassroots level.

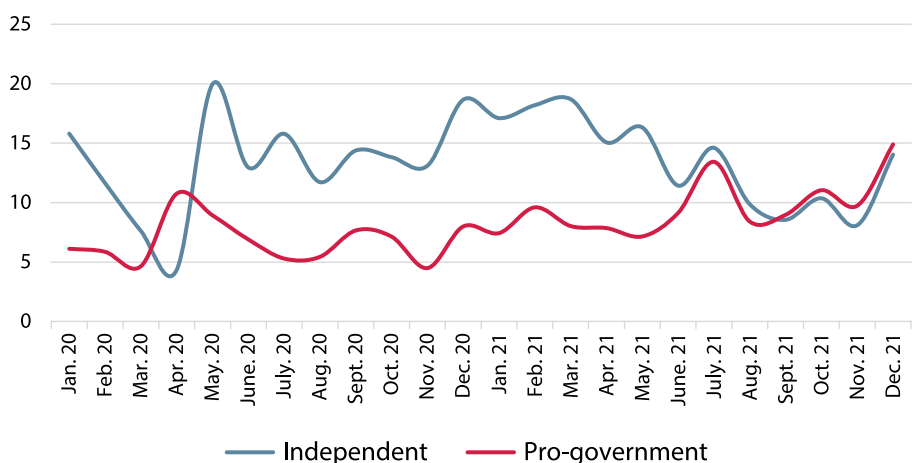
Formal mechanisms for engaging civil society on the part of the national governments in the region have been established in some of the countries, but they are still to become effective channels of civic contribution to the formation of the governments’ anticorruption agenda. The effects of state capture are visible in many **instances of marginalisation and even hostility** towards CSO. In a field such as anticorruption, CSOs functioning as both watchdogs and contributors to government policy-making places particular demands on the integrity and transparency of the process of funding. While **national public funding for anticorruption work** is now available throughout the region, **considerable deficiencies** remain in terms of the transparency of the procedures through which it is awarded. National funding mechanisms are not sufficiently secured against capture by public officials, who are sometimes in conflict of interest when allocating funding. There are still no support instruments, which guarantee the preservation of civic independence from the government of the day. Today, the ratio of foreign to national funding continues to be overwhelmingly in favour of the former, especially in BiH, Kosovo, and North Macedonia.

Media: the capture target of preference

The media are a critical link in the anticorruption infrastructure of democratic societies: they investigate, provide platform for advocacy, inform and raise awareness. Western Balkan media, however, are one of the weakest links in this infrastructure. All **four elements of media capture** are still very strong in the region: ownership by oligarchs, advertising pressure, pressure from government, and cognitive capture (the public are ready to accept corruption on many counts and media likes picking up stories from authoritarian leads).

A captured media market breeds public disillusionment with democracy as media are seen as ineffective (even when corrupt politicians are exposed there is no follow-up). **Coverage of corruption**, although generally improved, still fails to serve as a link between public demand for integrity and actual sentences or reforms. Independent media in the Western Balkans, though still a minority, are more active in their reporting on corruption than pro-government outlets. Yet, from the latter half of 2021, reporting on corruption in the pro-government outlets seems to mirror that of independent media, which among others, might be the result of the falling of corruption down the priority list of concern for the societies in the region.

Corruption coverage according to media bias, all Western Balkan countries*



* Average frequency per 1,000 of articles containing at least one of the following words or phrases: state capture, bribe, nepotism, graft, conflict of interest, favouritism, clientelism, embezzlement between January 2020 and January 2022 in 54 online media in the six countries.

Source: SELDI generated

Still, this is mostly done in a simplified manner, along with current events; corruption is usually presented as news without any broader analyses or commentaries, where there is usually one source of information. There are even fewer editorial stances and pressure to expose and reduce corruption.

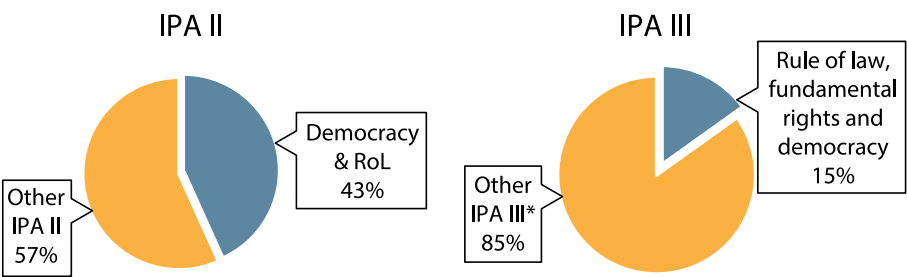
A matter of serious concern in the Western Balkans is the **high rate of intimidation of journalists** covering corruption - political pressure, verbal and physical attacks against the media are not uncommon. Such high incidence is indicative of both the senior political level at which corruption has been embedded and its impunity. Journalists and media professionals are also increasingly subject to threats and harassment on social networks. Against the background of these frequent incidents of harassment, the **impunity of perpetrators** is still a serious problem. Investigations of such cases are slow and rarely lead to indictments.

The international community: friend, not foe

It has now become obvious to all anticorruption stakeholders in the Western Balkans that international institutions, the EU prime among them, have become **an indispensable factor for anticorruption progress** in the region. Today, Western Balkan governments rarely pronounce any movement on anticorruption without somehow referencing the EU: in Serbia, the amendments of the constitution were linked to EU hopes; in North Macedonia, the latest reform agenda is titled *Europe at Home*. The EU role spans the whole range of the reform process – from funding to framing anticorruption in a broader political context. On the face of it, making the success of reforms contingent on such an extraneous influence may cause doubt as to their sustainability. However, if EU membership is a realistic goal, then the indispensability of the EU for domestic good governance is not a factor but an objective.

The **beneficial impact of international assistance** is evident in a number of other developments. For one, there has been a broadening of the domestic interlocutors engaged with foreign partners. While in the early days, international institutions worked exclusively with the executive branch of government, the range of public bodies participating in this cooperation has expanded. Civil society has developed with foreign assistance and has become a recognised partner for impact to the EU and other international partners. Still, business, media, trade unions, academic institutions and other private sector stakeholders are not sufficiently involved. Also, the list of issues which international assistance addresses is becoming **increasingly sophisticated**: from integrity vetting of magistrates to local democracy, from improving parliamentary oversight to capacity building for law enforcement.

The share of governance-related assistance to the Western Balkans in IPA III is almost a third of that in IPA II



Source: Overview - Instrument for Pre-accession Assistance

Turning the tide: how to regain the anticorruption momentum

The current moment in Europe is one of opportunity since it shows like never before how much democracy depends on the integrity of government. While the war in Ukraine complicates democratic transition and EU integration, it provides impetus for a decisive stand towards democratisation and a new push towards a tipping point in anticorruption efforts across all countries in the region. **State-building and anticorruption are intricately linked.** Geopolitical arguments should be used to unlock the accession process immediately but not as an argument to turn a blind eye to corruption and state capture vulnerabilities in the Western Balkans. Regaining momentum is possible, provided two radical shifts are instituted in the approach to anticorruption in the region:

Prioritise the weakening and subsequent dismantling of state capture. The EU accession process with its focus on democratic and market institutions' fundamentals and rule of law is an outstanding framework for progress. It requires willingness and ability on the part of both sides – the candidate countries and the European Commission and member-states. Anything short of placing this issue at the heart of the agenda means that anticorruption is simply going through the motions. Loosening the tight grip of private interest on the levers of government can only be achieved through a rethinking of the structure of anticorruption stakeholders and their cooperation dynamics. Non-governmental organisations, business associations, trade unions, academia, media and other civic actors need to become an integral part of the whole anticorruption cycle – from designing policies to monitoring their implementation, **supported through an independent local funding mechanism.** For this to happen, civil society in the Western Balkans needs to be integrated in European professional and civic networks. **Joint Western Balkans-EU platforms** should facilitate the transfer of expertise and create a network effect for anticorruption advocacy.

Measure effect, not intentions. Currently, both national governments and international monitors base their assessment of anticorruption progress on targets that are, in effect, administrative. They mostly look into input indicators (regulations, procedures, resources), rather than outputs, i.e., actual impact. A genuine anticorruption drive should be based on **evidence-driven anticorruption policies.** Three existing data generation mechanisms could inform these policies:

- *State Capture Assessment Diagnostics (SCAD)*, a tool for assessing power concentration.³
- Measuring corruption victimisation of the general public (SELDI's *Corruption Monitoring System (CMS)*, implemented in the Western Balkans since 2001).⁴
- *Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI)* – a tool for evaluating the anticorruption performance and resilience of individual public institutions.⁵

³ For further details about this instrument see: Stoyanov, A. et al., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019.

⁴ For the methodology of this instrument see: SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

⁵ For further details about this instrument see: Stoyanov, A. et al., *Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI)*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

The broader enabling framework for the national reform efforts in the Western Balkans is provided by the EU accession prospects. This framework focuses on several sets of measures that can help bring the region to a successful tipping point in this domain:

- **Political engagement.** The EU needs to push much more forcefully for reforms on the ground in each of the countries and regionally. The European institutions need to continue and enhance their direct cooperation with civil society and the business community in the region. EU diplomatic representations in the region need to work in concert with member states' embassies to deliver the same message on good governance and anticorruption.
- **Support for the economic recovery.** Given the strong correlation between economic development and anticorruption, EU's Economic and Investment Plan (EIP) for the region needs to establish a stronger linkage to anticorruption. Economic support should include anti-state capture considerations, i.e., investing in a way which enhances competition, boosts local professionalism, integrates local producers and service providers in European supply chains, reduces informality, promotes corporate governance standards, etc.
- **Focus on critical governance areas for sustained impact.** One such area is the judiciary and its capacity to ensure rule of law in economic governance domains prone to corruption, such as public procurement, concessions, licensing, privatisation, and real estate. Public procurement with EIP resources needs to be properly monitored and best practices need to apply to all other nationally and internationally sourced projects. Public procurement data needs to be openly available for analysis and scrutiny.
- The **role of parliaments** in providing checks for the judiciary and the executive needs to be strengthened. Parliaments, and in particular their anticorruption committees need to be empowered to finance and work with civil society in the country and in the region to bring up continuously emerging state capture and corruption issues.
- Continuous monitoring of the **hidden economy** should aim to identify trends with respect to undeclared work and the practice of hiding revenues in the excise goods and services sectors. Effective policies against informality would combine incentives for employers and employees to transition from the informal to the formal sector and the introduction of flexible labour contracts with the use of awareness campaigns. The reform of inspection policies should result in moving away from numerous intrusive inspections towards targeted inspections at key risk companies, sectors and locations. Progress in the introduction of e-government solutions and electronic payments should be consolidated.
- The EU and international finance institutions should work with the Western Balkan governments to insulate the region and its emerging market democracies from **the corrosive effects of illicit financial flows**, in particular such linked to foreign autocratic players, such as Russia and China. Building resilience in this respect would require serious capacity upgrade, from investment screening to asset tracing, and anti-money laundering (including through the process of establishing the EU Anti-Money Laundering Authority).

- **Countering media capture**, in all its dimensions, and extricating the region from ruthless Kremlin **disinformation** and its infrastructure is critical to regaining trust and strengthening anticorruption support in societies. A necessary first step is the building up and opening up of trade registries and ensuring corporate ownership transparency of final beneficial owners, in particular in relation to media holdings. Social media platforms' moderation in local languages need to be brought in line with upgraded EU standards under the EU Democracy Action Plan.

The broader enabling framework for the national reform efforts in the Western Balkans is provided by the **EU accession prospects**. The EU needs to test its newly found geopolitical prowess to get the accession process with its conditionalities move forward. In particular, it needs to find European solutions to the continuing crisis in Bosnia and Herzegovina and to the bilateral disagreements between Bulgaria and North Macedonia, which stall the start of EU negotiations. Most importantly, the EU needs to convince its citizens that enlargement is a win-win solution. It can use the current momentum, provided by the shock of the war in Ukraine, but its effects will invariably wear with time. Hence, in the end of the day, the EU, member states, Western Balkan governments and civil society need to move forward, creating local demand and will for continuous anticorruption reforms.

FOREWORD: CRISIS AS AN OPPORTUNITY



In a matter of weeks, Russia's invasion of Ukraine came to dominate political attention globally but with particular urgency the agenda in Europe and the future of the EU project, including its enlargement in the Western Balkans. The war in Ukraine upended EU's priority lists, focusing the minds of its leaders on **global power competition** and less so on what now appear to be technicalities of enlargement negotiations. A number of concerns that had demanded serious consideration in the European Union and its immediate neighbourhood before Kremlin's war in Ukraine began in February 2022 seem to have slipped down the list of priorities.

One such issue is the status of anticorruption reforms in the Western Balkan countries seeking to join the EU. Yet, if anything, the war in Ukraine has made it clear that the nature of government is a more, not less important matter. For one, Ukrainian resilience in the face of Russian brutality is in no small measure the result of efforts to enhance the integrity of public institutions, the most visible effects of which can be seen in the unexpected professional resolve of the Ukrainian army. This shows that **investment in good governance** must be moved up, not down the agenda. For another, the Kremlin has managed to establish clientelist relations with a number of politicians and parties in Europe, which have been pushing a Euro-sceptic and anti-liberal agenda.⁶ This agenda has in particular caught on with governments and societies in the Western Balkans as seen in the infamous Covid diplomacy pursued by China and Russia in the region. Now, the war has **emboldened autocratic forces** in the Western Balkans and has threatened to further shrink the space for civil society action. The results are deep societal divisions in countries such as Serbia, Montenegro and Bosnia and Herzegovina. The leadership of Republika Srpska has gone so far as to use the war to push for its secession from Bosnia and Herzegovina. The risk is that heightened domestic confrontation in countries where ethnic animosity is still smouldering could undermine the kind of consensus needed to revive stalled anticorruption progress. To complicate matters further, political tribalism is not confined to ethnic divisions: as shown in this report, **patronage and clientelist networks** shadow official government institutions throughout the region.

The decisive wins of incumbent strongmen in Serbia and Albania have resulted not in anticorruption breakthroughs but in **higher state capture risks** and more control over the media. Political competition in Kosovo, Montenegro and North Macedonia has created more expectations for bold reforms but has not yet impacted positively anticorruption capacity. The continuing stalemate in federal government institutions in Bosnia and Herzegovina has firmly rendered the country the anticorruption laggard in the region.

Civil society in the region has been increasing its capacity but has scrambled for ways to continue influencing public anticorruption policy. The introduction of pandemic-related states of emergency across the region has allowed governments to more easily abuse transparency, public procurement, competition and other regulations. Lockdowns and medical emergencies have shut out even the most active civil society organisations in the region. In addition, they have been unable to respond quickly to the changing external environment due to their excessive reliance on less flexible EU and other external grants. In addition, the **focus** of these grants **has shifted away from**

⁶ For a detailed analysis of this process see: Stefanov, R. et al., *The Kremlin Playbook in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2020.

anticorruption towards economic support and infrastructure development, as the EU has been trying to speed through more countries into enlargement negotiations to counter geopolitical pressure from Russia and China.

It seems that robust economic growth – **a critical anticorruption support factor** in the 2000-2010 decade – is unlikely to return to the region and in Europe in the short to medium run. The pandemic has been replaced in quick succession by the energy and inflation crisis and the war in Ukraine. Moreover, inflation can be expected to persist in 2022 and 2023, increasing destabilization forces in societies in the Western Balkans. This requires bolder action on all sides but the EU and its member states should lead, aided by local civil society.

It is against the background of a very difficult time for anticorruption in the Western Balkans that the Southeast Europe Leadership for Development and Integrity (SELDI) presents this **in-depth diagnostic of corruption and governance gaps** in the region. The findings and recommendations presented in this report aim to aid the EU, Western Balkan governments and civil society in reinvigorating and continuing anticorruption reforms in the region. Being the result of collaboration within SELDI, this evaluation provides a regional overview of civil society efforts, pledges and aspirations to deliver better anticorruption reforms in the region. SELDI has continued to believe and rely in its reporting on collaboration with government anticorruption institutions in the region. Yet, the network and its members noted the more difficult environment for **public-private partnerships in tackling corruption** in the region in 2020-2022, as government counterparts have grown reserved in their anticorruption cooperation, in particular in Serbia and Bosnia and Herzegovina.

SELDI's methodology is unique as it combines a measurement of corruption victimisation and state capture vulnerabilities with an assessment of the anticorruption infrastructure that is designed to reduce them. The infrastructure includes both formal institutions and policies (as embodied in laws and regulations). Such an approach allows the anticorruption work of governments to be assessed not against administrative targets (as is typically done in national reporting and in some international assessments) but in the light of *actual progress*: fewer bribes, reduced corruption pressure and state capture vulnerabilities. To find out whether these are achieved, SELDI employs its *Corruption Monitoring System*, which relies on a data-driven method of **measuring corruption victimisation**. The individual chapters of this report analyse the dynamics of corruption levels and state capture vulnerabilities, developments in national anticorruption policies and legislation, institutional practices of oversight bodies, linkages between corruption and the hidden economy, the role of civil society and international cooperation. The evaluation of the national institutional and legal aspects enabling corruption in the region is not a comprehensive inventory of regulations and practices in all countries but rather emphasises some of the priority issues for the regional anticorruption policy agenda.

THE STATE OF CAPTURE: ASSESSING HIGH LEVEL CORRUPTION



For the past few years, the focus of attention of anticorruption stakeholders in the Western Balkans – both local and international – has shifted from the general phenomenon of corruption to its qualified variant – state capture. This comes as a recognition of the fact that corruption has gone beyond a simple deviation in the functioning of a given public institution into a stable pattern of institutional behaviour, resistant to the application of generalised anticorruption policies. State capture in the Western Balkans is a mechanism through which the drafting, adoption and enforcement of government rules and regulations is warped in favour of a small number of captors at the expense of society and business at large. It is based on several main pillars, including the establishment of clientelistic relations between politicians and business, the intervention of politicians in court proceedings, the award of contracts and public tenders without competition, custom-made laws, etc. One of the most common high-level corruption cases is **clientelistic relations** among senior officials (and sometimes their relatives) and private entities.

Obvious as its presence is, state capture still struggles to find its way as a problem into official anticorruption policies – none of the “strategies” in the Western Balkans mention it. It is primarily civil society, and on occasion foreign partners, that flag it up as a major concern; even the European Commission, which few years ago brought it up as an issue, now seems to shy away from it. Its absence from the anticorruption agenda shows that the “measures” constituting that agenda are mostly administrative matters which do not affect the deeper causes obstructing progress.

The **pilot diagnostic assessment** of state capture carried out by SELDI in the Western Balkans⁷ has shown that although none of the countries is close to full state capture, they exhibit critical impairments in democratic and economic checks and balances. This is manifested in the electoral process, in the monopolisation of certain sectors of the economy, procurement concentration, legislative capture, corruption in the judiciary. Across the region, the score for state capture enablers spans from 39 to 45 out of 100 (full state capture). Serbia and Kosovo, which have the lowest administrative corruption rates among the six assessed countries, do not fare that well in terms of state capture.⁸ This suggests

that the decreasing administrative corruption levels are not necessarily related to efficient anticorruption reforms but could have more to do with more effective control or capture of the workings of the administration by political-oligarchic circles in power. The trend could also potentially be a side-effect from growing state capture and influx of corrosive capital, which transform the petty forms of corruption into more complex ones, in particular under regimes governing continuously over several political terms. It might be following the same pattern as when organised crime takes hold of a particular community, it does away with petty crime. The process whereby administrative corruption is suppressed but state capture and oligarchic networks thrive is not new and it could also be observed, to various degrees, in EU member states as well.⁹

While state capture is a hidden phenomenon – most of the evidence for its presence is anecdotal – it still leaves behind public traces. These traces betray not only the seniority of the level at which corruption is perpetrated but the **audacity of the schemes**, which in turn can only be indicative of an awareness of impunity – a sure mark of state capture. A number of its effects have been manifested recently in the Western Balkans:

Electoral aspects

Pervasive as state capture may be, there are signs that the public is not completely desensitised towards it. In North Macedonia, during the campaign for the local elections in 2021, the political parties in a large segment addressed the issue of corruption and a government campaign sought to highlight the problems of abuse of office and corruption of administrative officials through videos, including how citizens can oppose this phenomenon.¹⁰ This campaign met with public outcry because it showed existence of low-level corruption and did not present a realistic picture of the overall situation.¹¹ In Montenegro, the government which came to power in 2020¹² pledged to fight corruption, as well as organised crime, more efficiently and to deliver in

⁷ SELDI, *Policy Brief 10: State Capture Assessment Diagnostics in the Western Balkans 2020: Risks and Policy Options*, 2020.

⁸ Ibid. Serbia has a score of 43 in regards to state capture enablers, while Kosovo has a score of 27 in terms of monopolisation pressure.

⁹ Stoyanov, A. et al., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019.

¹⁰ Government of the Republic of North Macedonia, “Zaev and Nikolovski promoted the campaign ‘Now everything is public - Corruption does not pay off’: Let’s stand in the way of all those who corrupt our society”, 03 September 2021.

¹¹ In September 2021, the government promoted a campaign for raising awareness and support of the fight against corruption called “Now it is public – The corruption does not work”.

¹² The government was given a vote of no confidence in January 2022.

that regard in the EU integration process. Still, there seems little change has happened in the impunity for high-level corruption and the adoption of tailor-made laws. In terms of enforcement, “courts tend to give milder penalties for high-level corruption than for administrative corruption. They also have a more lenient attitude towards high-level corruption in the public sector, which causes multi-million-euro losses in the state budget, than to corruption in the private sector, where damages are less harmful to state finances.”¹³

Monopolisation effects

SELDI’s previous regional corruption assessment report analysed the effects of state capture on the monopolisation of certain sectors of the economy.¹⁴ And there is continued evidence of the inefficiency of antimonopoly laws in the Western Balkans. In Albania, the annual reports of the Competition Authority have identified some markets with a lack of competition and monopoly or oligopoly tendencies, such as the energy and hydrocarbons markets, construction industry, air and sea transport, fiscal equipment, etc. In Serbia, these effects are pronounced in the telecoms sector. Telekom Srbija and Telenor have been filed with criminal charges from Serbia Broadband (SBB) and United Media over a restrictive agreement on media market competition.¹⁵ The deal would give Telenor access to Telekom Srbija infrastructure to enter the media market.¹⁶ In a leaked statement the CEO of Telekom Srbija acknowledged that the ultimate motive of the deal was to “destroy” SBB.¹⁷ Despite these serious allegations, the Commission for Protection of Competition approved the deal between the companies.¹⁸ In addition, Telekom Srbija recently acquired Posta NET cable and internet provider,¹⁹ confirming the use of Telekom Srbija as a tool of the government to expand its control over the media sector.²⁰ Several experts considered the deal between Telekom Srbija and Posta NET as illegal, given that

clients were not informed about the ownership change of their personal data²¹ and the purchase of the cable operator was not done via public tender, thus excluding other companies from making a potential offer.²² The Anti-Corruption Council started an investigation into Telekom Srbija²³ over its acquisition of Wireless Media. However, the Anti-Corruption Council did not issue a final decision²⁴ despite the pressure received from Wireless Media owner’s Igor Zezelj.²⁵

Procurement concentration

Evidence of procurement concentration also point to the presence of state capture. In Albania, one of the most telling cases of differentiated treatment and unfair access to procurement, and evidence of clientelistic relations of business people with senior politicians is the case of incinerators. The Albanian government awarded three contracts to construct waste incinerators for electricity generation in Elbasan, Fier, and Tirana through public-private partnership investment schemes. The total cost of the three incinerators was approximately €178 million.²⁶ In all three cases, the companies that received the contracts from the Albanian government were the only bidders. Although formal tendering procedures were followed for incinerators in Fier and Tirana, the government initiated the procedures after receiving unsolicited proposals from the single bidders. Moreover, the key individuals in all three companies are closely related to each other through formal business partnerships or acquisitions. This case suggests a high-level or political corruption risk where the same business actors have submitted three proposals to construct incinerators. Investigative media and civil society in the country have often raised suspicions that Mirel Mërtiri and Klodian Zoto, two businessmen close to the former Minister of Finance and Economy, Arben Ahmetaj of the Socialist Party, as well as links to the Democratic Party, have conspired with officials in the Albanian government to award contracts for waste incinerators to companies

¹³ MANS, *State Capture: Montenegro National Report*, 2021.

¹⁴ SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

¹⁵ Dziadul, C., “*Telekom Srbija and Telenor face legal action*”, Broadband TV News, 09 April 2021.

¹⁶ Dordević, N., “*Telekom Srbija – Telenor deal raises concerns about media freedom in Serbia*”, Emerging Europe, 10 February 2021.

¹⁷ N1 Belgrade, “*Telekom Serbia CEO confirms documents on deal with Telenor leaked*”, N1, 10 February 2021.

¹⁸ Dziadul, C., “*Telekom Srbija/Telenor deal wins approval*”, Broadband TV News, 23 April 2021.

¹⁹ N1 Belgrade, “*Telekom Serbia takes over Posta Net cable and Internet provider*”, N1, 10 September 2021.

²⁰ Čačić, D., “*Telekom Srbija: Vucic’s weapon to stifle media freedom*”, Euractiv, 23 July 2021.

²¹ N1 Belgrade, “*Latest Telekom deal illegal, experts say*”, N1, 04 October 2021.

²² N1 Belgrade, “*UG’s SBB to Govt: Why is Serbia’s NET Post ceded to Telekom without public call?*”, N1, 05 October 2021.

²³ FoNet, “*Anti-Corruption Council to discuss Telekom Srbija on September 23*”, N1, 20 September 2020.

²⁴ N1 Belgrade, “*Anti-Corruption Council silent about Telekom-Wireless Media contract*”, N1, 17 November 2020.

²⁵ N1 Belgrade, “*Zezelj tries to pressure Anti-Corruption Council*”, N1, 23 September 2020.

²⁶ Bogdani, A., “*Controversial incinerator concessions in Albania*”, Voice of America, 23 May 2018.

run by their associates.²⁷ Furthermore, reports by the Supreme State Audit Office have identified violations and irregularities related to the implementation of the incinerator project and undeclared payments. In August 2020, the Special Structure Against Corruption and Organised Crime (SPAK) launched investigations into breaches of fair competition in the tenders for the incinerators. At the end of October 2021, the Assembly set up a commission of inquiry into incinerators, at the request of the opposition. On December 14, 2021, SPAK arrested the former Minister of Environment, Lefter Koka, who is accused of abuse of office and corruption in connection with the procedure of the concession of the incinerator of Elbasan.

In North Macedonia, in 2021 the government signed a memorandum with the American and Turkish consortium Bechtel-Enka to build several highways throughout the country.²⁸ The government ignored similar bad examples from the past with Sinohidro, where high-ranking members of the then VMRO-DPMNE government were later put on trial for abuse of office. Their indictment was based on the use of a *lex specialis* instead of abiding by the applicable procurement laws and regulations. In a similar manner, several MPs proposed and the Macedonian parliament enacted a special law for strategic partnership with Bechtel-Enka as a follow-up from a process initiated by the government. The law avoided both procurement and public private partnership legislation and gave preferential treatment to the consortium.

Legislative capture

Another sign of the presence of state capture is the quality of the laws that are adopted by national parliaments. By capturing the legislative process, special interests subvert the public interest in the long term. If, say, a nature reserve is to be stripped of protection in order to benefit speculative developers, this is presented as “investment in rural tourism”. It is by establishing rules that favour private interests that customised legislation in the Western Balkans legalises state capture; the costs then appear on society’s balance sheet, while profits accrue to specific companies, their owners and political patrons. Such laws are usually adopted without prior public consultation and are not based on substantive assessments of sustainable economic growth and development. In Serbia, the law on special procedures for linear infrastructure projects (road, rail, waterways, airports, metro, water and wastewater

systems) – in fact, the most valuable procurements – that allows the government to exempt projects of “special importance for the Republic of Serbia” from the application of public procurement rules. In Albania many new laws were adopted for the ostensible purpose of promoting free competition but in fact provide a preferential status for specific companies. Such was the case of the law on determining the special procedure for the contract’s evaluation, negotiation, and conclusion with the object design and implementation of the urban project and the new building of the National Theatre. In early 2018, the government publicly announced its intention to build a new national theatre through a public-private partnership (PPP) agreement with Fusha Shpk, a private company, which had submitted an unsolicited proposal for this purpose. The European Commission suggested that direct negotiations with a private company were contrary to competition law. In response, the government amended the bill to allow other private companies to submit bids, too. However, the new draft, which was approved (Law No. 37/2018), and especially the bylaws, provided a preferential status for Fusha Shpk. Evidence of a captured legislative process was also present in the drafting of Albania’s gambling law. In its initial version it sought to limit the gambling industry and its adverse effects on young people and families.²⁹ However, 24 hours before the plenary session of the parliament, two MPs introduced several amendments that dramatically changed the law and allowed the massive (rather than limited) expansion of gambling in Albania in the two years that followed.

External influences

State capture involving foreign authoritarian powers is another problem for the Western Balkans. Typically, such projects are much bigger than the capacity of the local administrations to manage them, are technically complex and rely on the personal engagement of government figures from the highest echelons of power.

In Bosnia and Herzegovina, as elsewhere, there is a growing presence of Chinese capital in major projects in the energy sector. BiH is the second country in the Western Balkans in terms of the presence of Chinese capital in financing investments, which generally do not meet EU standards and are an obstacle to European integration process because they do not take into account environmental risks and community health.³⁰

²⁷ Bogdani, A. and Likmeta, B., “*Garbage policy: Who is the shadow businessman of the incinerator monopoly?*”, Reporter.al, 17 September 2020.

²⁸ Filipovska, S., “*What does the Government Memorandum with ‘Bechtel and Enka’ for construction of highways contain?*”, 360Stepeni, 29 April 2021.

²⁹ Measures included a 25% tax; limiting the maximum number of units to a maximum of 500 for gambling companies; stipulating that gambling establishments should not be opened within 200 meters of religious and educational institutions.

³⁰ Center for Civil Initiatives (CCI) and Center for International Private Entrepreneurship (CIPE), *Investments in the 4G network in Bosnia and Herzegovina*, 2020.

Similarly, in Serbia infrastructure projects with Chinese companies are usually presented as FDIs, while these are in fact loans, often including an obligation to hire Chinese companies, use Chinese technology, materials and, in some cases, even labour force from China.³¹ They have had a negative impact on the environment and legislation, especially when it comes to public procurement since projects are usually based on interstate agreements and circumvent domestic legislation.³²

Projects with Russia are also based on interstate agreements. These are problematic because their implementation does not always follow the EU principles of equal treatment, transparency, non-discrimination, and competition.³³

³¹ Novaković, I., *“China in the Western Balkans Energy Sector: Between development and ecological reforms”*, European Western Balkans, 02 November 2020.

³² European Western Balkans, *“[BSF] Due to influence of the state, investments from China can be a source of political risk”*, 29 October 2021.

³³ For a further analysis of Russian and Chinese influence in the region: Stefanov, R. and Vladimirov, M., *The Kremlin Playbook in Southeast Europe. Economic Influence and Sharp Power*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2020; Vladimirov, M. and Gerganov, A., *The Chinese Economic Influence in Europe. The Governance and Climate Conundrum*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

THE DYNAMICS OF CORRUPTION



It has been over two decades now that SELDI has been measuring corruption victimisation levels in Southeast Europe. This has allowed it to build a large archive of data on the characteristics and trends along **three main dimensions**:

- the **experience** of the public with corruption;
- their **attitudes** towards corrupt practices; and
- their expectations about anticorruption progress.

The major outputs of the *Corruption Monitoring System* (CMS) – SELDI’s measurement tool – are the corruption indexes. They are based on surveys included in the CMS and summarise the most important aspects of **corruption behaviour patterns**. Their value for policy makers is in revealing whether a general improvement or deterioration is happening at the country level, as well comparing these among countries with similar backgrounds.

The 2021 round of the CMS has identified a number of patterns both compared to the previous round in 2019 as well over the last decade.

General trends

Experience with corruption - the involvement of individuals in corrupt transactions (**corruption victimisation**) - in the Western Balkan countries **remains high**. Even in the countries with the lowest levels of administrative corruption, about a fifth of the population report having paid a bribe of some kind. Such levels are well beyond average levels registered by the Eurobarometer surveys in the EU.³⁴ This shows that administrative corruption in the region is a mass phenomenon and should be regarded as a specific risk in the mode of operation of public institutions. Stalled progress with curbing administrative corruption opens wide avenues for state capture³⁵ and for corrosive capital from authoritarian states to enter freely the affected countries. High-level corruption in turn makes the fight with administrative corruption even harder.

The anticorruption progress achieved in the Western Balkans between the early 2000s and mid-2010s has now been reversed with most measures of administrative

corruption indicating an increase. There have been minor improvements in 2021 in some countries compared to the 2019 levels. Data from the 2019 CMS round showed that countries that could see the prize of accession to the EU on the horizon performed better in their fight against corruption. In 2021 this positive effect continues to be true for Serbia and Montenegro, but not so much for Albania and North Macedonia. Specifically, there are **three findings that merit highlighting**:

- Self-reported involvement in corruption in the Western Balkans remains very high – between 20% and 40% of the citizens admit to having paid some kind of a bribe.
- Tolerance of corruption by the general public, although on the wane, is still high, ranging between 25% and 40%.
- The overwhelming majority of the citizens in the Western Balkan countries are pessimistic about the prospects of anticorruption efforts.

A key factor in the integrity of an environment of governance is **corruption pressure** – the incidence of implicit or explicit rent-seeking by public officials in their dealings with members of the public.³⁶ It is a measure of the victimisation of individuals by corrupt officials accounting for their direct experience with various corruption patterns.

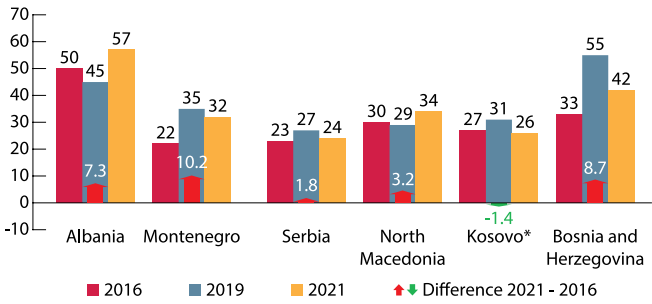
CMS results show that despite the 1% decrease in corruption pressure since 2019, corruption levels on average remain higher in the Western Balkans in 2019-2021 than during the period between 2014 and 2016.

³⁴ Data.europa.eu, *Special Eurobarometer 502: Corruption*, 09 June 2020.

³⁵ SELDI, *Western Balkans 2020: State-Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

³⁶ For public institutions to be considered corruption-free their corruption pressure needs to be below 5% on SELDI’s CMS evaluation scale. At these levels, public trust in institutions and pressure for further anticorruption efforts create a momentum reducing the incidents of corruption even further.

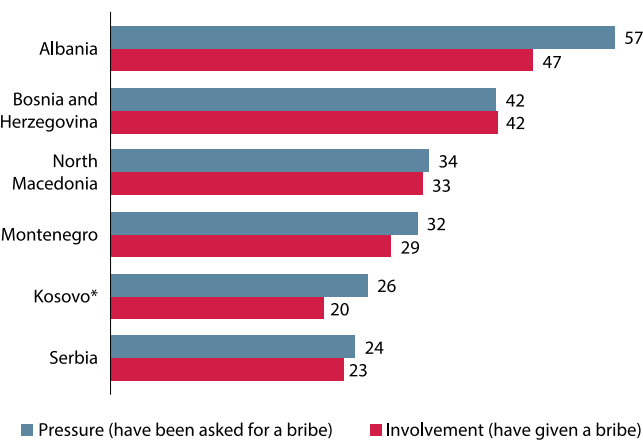
Figure 1. Corruption pressure in the Western Balkan countries has risen since 2016



Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

In 2021, **corruption pressure remained above 24%** in all countries in the region. Albania appears to be the country plagued by the highest administrative corruption in the region with 57% of the citizens being asked for a bribe at least occasionally during the year preceding the survey and 47% actually participating in corruption transactions.

Figure 2. Albania exhibits the highest corruption pressure and involvement in the Western Balkans*



* 2021; % of the population 18+ who have been asked to give and have given a bribe/money/favour/gift

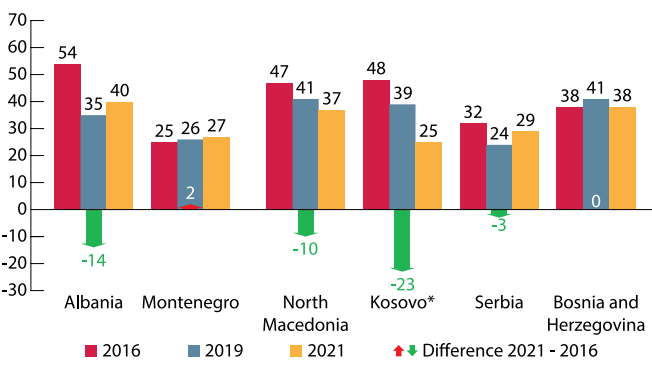
Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

While Serbia remains the country with the lowest corruption pressure rates in the region, Kosovo actually has lower rates of actual involvement in corruption activities with 20% of the citizens having paid a bribe at least on some occasions compared to 23% in Serbia.

Direct involvement in corruption transactions is accompanied by the prevalence of specific attitudes towards corruption and corruption behaviour and by perception of the spread of corruption in a society.

The measure of **acceptability of corruption** reflects the belief of citizens that certain corrupt practices by public officials are normal and can be tolerated. In 2021, acceptability is highest in Albania (40%), Bosnia and Herzegovina (38%), and North Macedonia (37%), but even the lowest scores (Kosovo - 25% and Montenegro - 27%) remain quite high. Nevertheless, consistent decline in acceptability in all countries but BiH and Montenegro since 2016 demonstrates the increased resilience to corruption among the citizens. Bosnia and Herzegovina remains the only exception of this trend with acceptability of corruption remaining consistently very high in the last three CMS waves (38%-41% between 2016-2021).

Figure 3. Acceptability of corruption is decreasing in most Western Balkan countries, except in Bosnia and Herzegovina and Montenegro*



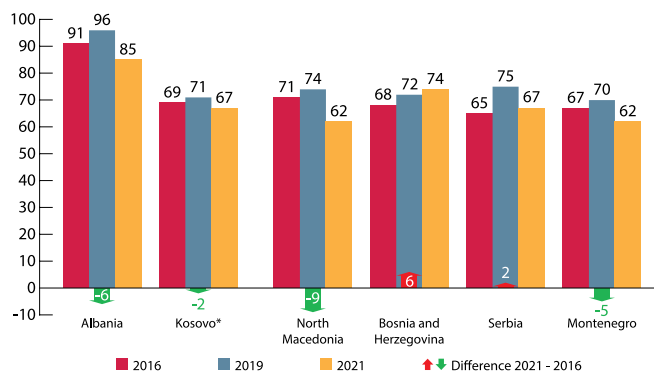
* % of the population 18+ who find various forms of corrupt behaviour acceptable

Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

Another measure of CMS is **susceptibility to corruption**. It reflects the tendency of the respondents to react in two hypothetical situations – one involves being in the role of an underpaid public official and accepting or denying a bribe that was offered; the other situation asks about giving a bribe to a corrupt public official, if one had a major problem to solve and was asked explicitly for a bribe in cash. Its significance is as a sign of how much integrity is valued in a given society.³⁷

³⁷ “Not bribing” in both situations is interpreted as the respondent being not susceptible to corruption; accepting/giving a bribe in both is interpreted as susceptibility, while giving/taking a bribe in one of the situations and not in the other is defined as “mixed behaviour”.

Figure 4. In the Western Balkans between a third and a half of the public are susceptible to corruption



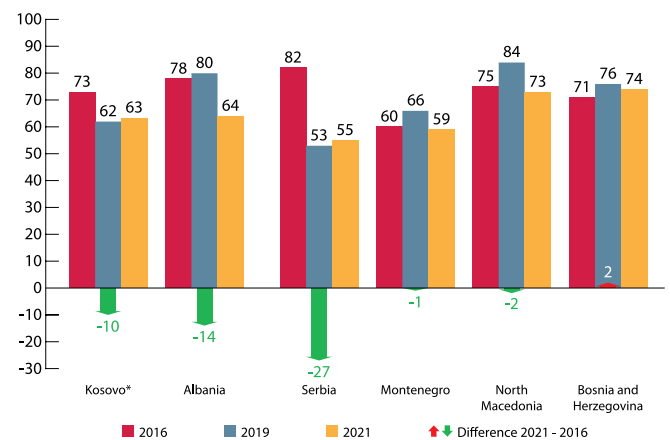
* % of the population 18+ who are susceptible to accepting or offering a bribe in at least one of the tested scenarios

Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

The 2021 findings indicate considerable differences between the outlier Albania, where (despite substantial progress over the years) susceptibility to corruption behaviour remains higher than in the other countries. Overall, in the region such high levels are the result of **an impunity culture** established for the whole period after systemic changes of 1990s, corrupted electoral system (patronage system), conflict of interest of highest politicians, lack of integrity of high ranks of public administration, etc.

The experience with corruption and the attitudes towards corruption, as well as the general current sentiment and level of trust towards public institutions in society determine the public's assessment of the corruptness of the environment. Asked about their estimate of the **likelihood of being pressured** by a government official into bribing, the public in the Western Balkans is considerably apprehensive. Between half (Serbia) and three-quarters (North Macedonia and BiH) of the adult population expects such pressure. In five of the countries (Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro, North Macedonia) a decline in these expectations has been taking place since the mid-2010s. But in the last two years the expectations have levelled off at above 50% in all Western Balkan countries. At the same time, citizens in BiH perceive corruption pressure to be even more likely now than it was 2016.

Figure 5. The majority of people in the Western Balkans expect to be asked to bribe*

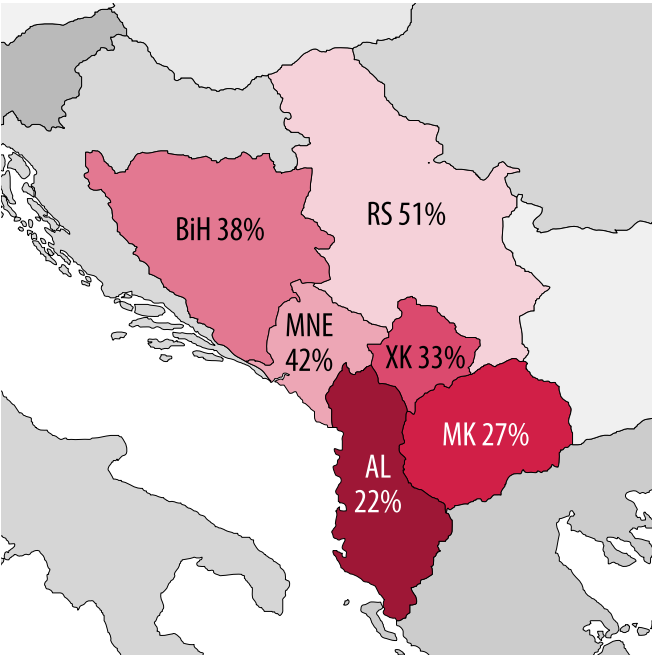


* % of the population 18+ considering corruption pressure "very likely" and "likely", excluding "not very likely" and "not likely at all"

Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

While the perceptions of the likelihood of corruption pressure show some improvement in four of the six countries, the CMS results for 2021 reveal great doubts of the citizens that corruption can be reduced substantially. With the exception of Serbia, where "only" 47% believe that corruption cannot be reduced substantially, in all five remaining countries **more than half of the population have lost hope in the feasibility of policy response**, with four of the five countries having either the same percentage of sceptics or even show increase. In fact, the only country where more people optimistic about anticorruption now than in 2014, is Serbia with 11% decline in the percentage of answers "corruption cannot be reduced substantially".

Figure 6. The map of enervated anticorruption optimism



** % of the public who believe that corruption can be reduced substantially*
Source: SELDI Corruption Monitoring System, 2021.

This result, in combination with the decreased tolerance most Western Balkan societies show towards corruption, comes to demonstrate the **crisis of the trust in the governments** and their capabilities to enforce consistently the rule of law. This points to a deep-seated crisis in the trust in government in the region.

ANTICORRUPTION LAW AND POLICY



Since the outset of the anticorruption drive in the Western Balkans, the measures adopted by the countries have been very similar – create specialised anticorruption institutions³⁸ (both in the executive and in the judiciary), expand the range of crimes constitutive of “corruption”, adopt long-term strategies and short-term plans, pass laws on previously unregulated practices (conflict of interest asset declaration, whistle-blowers, etc.). The similarity of approaches, however, extends also to their **deficiencies**:

- The anticorruption agenda has been pursued as somehow separate from the need for a general improvement of the quality of governance; in other words, no linkage has been demonstrated between anticorruption progress and improved public services. While justified at the initial stages when it was necessary for mobilisation purposes, such a divergence risks making anticorruption laws and institutions into a self-serving domain of bureaucratic activity.
- There are two trends in the anticorruption policies in the region, which are not entirely compatible. On the one hand, the anticorruption agencies are created as centralised bodies tasked with comprehensive oversight and enforcement mandates. Similarly, laws are adopted aiming at the prevention of and/or fight against corruption, again based on an all-inclusive logic. Such an approach was intended to demonstrate the importance governments are supposed to attribute to this matter. On the other, the concept of “corruption” is parsed in the legislation into an increasingly sophisticated list of practices and offenses.³⁹ The oversight and enforcement of these new legal standards require the development of a specialised and decentralised expertise.
- None of the countries has even attempted some kind of prioritisation in terms of the corrupt practices to be persecuted/prevented or sought to understand and address the incoherence described in the previous bullet without pressure from the EU or other international bodies.

This pattern is consistent with the findings of SELDI’s CMS: while there has been some tangible progress, in all of the countries, the prevalence of corrupt practices is at alarmingly high levels.

³⁸ See more on their role in: SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

³⁹ The Serbian Ministry of Justice has aptly termed this a “normative mosaic”: Serbian Ministry of Justice, *“2020 is fully dedicated to the fight against corruption”*, 12 September 2020.

Policy developments

Enthusiasm for **broad anticorruption strategies** and action plans seems to be waning in the region. This should hardly come as a surprise, as it is caused by several factors:

- Given the highly partisan politics in the Western Balkan countries, these strategies were designed as if to stand above politics and ensure some continuity across elections cycles. Quite because of that, however, they never went to the heart of the problem and contained mostly generalised intentions. Their “implementation” assumed a bi-partisan consensus that was never there.
- Because of their general nature – they lacked priorities and never committed the governments to any measurable improvement targets – it was not clear what has been verifiably achieved and what new measures are needed.
- The adoption of the strategies has been driven to a large extent by extrinsic considerations – membership in the Council of Europe, need to assign and transpose UNCAC, aspirations to join the EU.
- Committing mostly the public administration, these documents did not seek to involve business, the economy, investors, or the broader civil society as equal stakeholders.

In the past two years, some of the Western Balkan countries have adopted new anticorruption strategies. They carry, however, the faults of the previous ones: providing exhaustive lists of relevant policy fields instead of setting priorities and specific goals, and addressing all possible aspects of corruption; with respect to anticorruption “**strategic**” still signifies simply “**exhaustive**”. Further, in being general and comprehensive, the national strategies have become hardly distinguishable. There is little, if any, national specifics in them to reflect national circumstances in the generation and manifestation of corruption. Strategy has become one of the most overused concepts applied to any documented set of intentions by a public institution. The trivialisation of the strategic is not exclusive to the Western Balkan governments – the European Commission, for example, uses “strategy” 100-odd times in each of its 2021 reports on the Western Balkan countries.

The **absence of nationally-owned policy** is evident in the absence of any meaningful stock-taking of the previous

strategies. A policy without a feedback mechanism – something none of Western Balkan countries have (with the possible exception of an attempt at risk evaluation in North Macedonia) – is wishful thinking at best and fake policy-making or box-ticking at worst.

The policy documents are also sometimes **structurally incoherent**. In the case of the North Macedonian Action 21 plan, for example, it loops on itself – the plan envisages an anticorruption programme, one of whose tasks is to identify “the causes, conditions and factors that enable corruption”.⁴⁰ The plan contains an assortment of planned activities of predominantly technical nature, many of which have a tenuous link to anticorruption at best. It mixes measures that a matter of administrative competence (e.g., digitalisation of various services) and amendments to anticorruption law, which is a policy and political matter. Similarly, in the government’s “Европа дома” (Europe at Home) agenda the set of intended actions to promote the rule of law combine the investigation and prosecution of high-level corruption with removing illegal construction on the banks of Lake Ohrid.⁴¹

On the positive side, the National Strategy for Prevention of Corruption and Conflict of Interest 2021-2025,⁴² drawn up by the North Macedonian State Commission for Prevention of Corruption (SCPC), while covering a very broad range of public sectors nevertheless manages to present policy guidance on the priorities of anticorruption. This is achieved by a prior risk assessment exercise, which had identified sectors and practices of high vulnerability to corruption (e.g., public procurement, the issuing of licences and permits, etc).

The anticorruption strategies and plans are drafted by the civil servants in the anticorruption agencies in the Western Balkans but there is **no** prior or subsequent

political debate on their contents.⁴³ As a result, they end up mostly as internal government management manuals rather than reform manifestos. And they do not even live up to the standard of good administrative documents: there is, for example, no attempt at data generation beyond the listing of implemented “activities”. The availability of sufficient data for an independent analysis of policy delivery should be a minimum and immediate requirement for such documents. Yet another result of this bureaucratic approach is that the most serious concerns of civil society, business and foreign partners – state capture, clientelism, impunity of senior public figures – never make it into these strategies.

Even more unusually, the strategies are given timeframes, the result of which is that at some point they appear “expired,” while not being clear whether they have achieved their strategic objectives. Serbia’s and Bosnia’s strategies, for example, have “expired” and new ones have not been adopted. The Bosnian Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption prepared a draft for the 2020-2024 period and tried to push it through the government agenda⁴⁴ but the Council of Ministers of BiH has still not adopted it. Not waiting for central government, some of the governments at lower levels have taken the initiative and adopted their own strategies (Figure 7).

⁴⁰ Government of the Republic of North Macedonia, *“Action 21” Anti-Corruption Plan*, 2021.

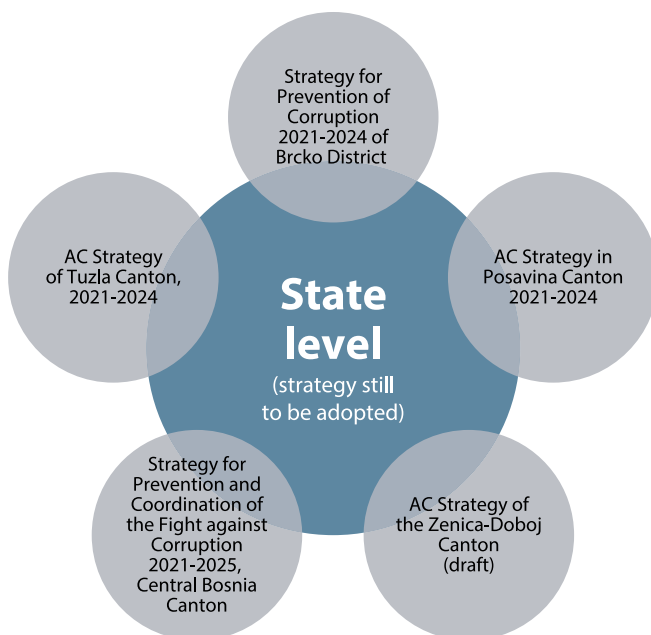
⁴¹ Government of the Republic of North Macedonia, Secretariat for European Affairs, *Agenda: Europe at home. We continue with reforms and Europeanization of North Macedonia*, 2021.

⁴² The *strategy* was supposed to be adopted for the period 2020-2024, but due to a non-functioning parliament during 2020 this process was postponed and it was adopted by the Assembly in 2021 with a changed implementation period and deadlines. Additionally, SCPC has developed a risk management strategy: State Commission for Prevention of Corruption, *Risk Management Strategy 2021-2023*, 2020.

⁴³ This often results in general statements bordering on the meaningless, such as this example from Kosovo’s anticorruption strategy: “primary sectors have been divided and greater accountability and full transparency will be required in performing the duties and the mandate of relevant institutions. [...] based on problems identified and challenges presented, measures and activities have been proposed which have effectively foreseen the tools and methods for prevention and combating corruption.” Anti-Corruption Agency, *Anti-Corruption Strategy 2021 – 2023*, Republic of Kosovo, 2020.

⁴⁴ Agency for Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption, *“Press release on the occasion of December 9 - International Anti-Corruption Day”*, 9 December 2020.

Figure 7. The constellation of the Bosnian anticorruption strategies



Source: SELDI generated

In Albania, the 2015 Cross-Cutting Anticorruption Strategy (even the name suggested comprehensiveness rather than purpose) had some changes introduced to it and had its deadline extended until 2023. An Anti-Corruption Action Plan 2020-2023⁴⁵ then specified some concrete measures and a Coordinating Committee was set up to implement these documents chaired by the Minister of Justice. An Inter-Institutional Anticorruption Task Force was also established, responsible for anticorruption inspections across government agencies. Such institutional innovations are the logical result of the sweeping nature of these strategies, which cover the gamut of government services. In this case, the task force has a broad mandate to identify the main areas for internal control and initiate administrative investigations in central or subordinate institutions, monitor the activity of contracting authorities in the field of public procurement, and even make proposals for improvements or adaptation of legal acts. Although the force is expected to be very public about its work, it has not published any reports since March 2019.

In September 2021, dynamic plans for Chapters 23 and 24 of the EU negotiations package were adopted in Montenegro, with the deadline to complete their implementation by the end of 2021. The government also adopted a plan for addressing key recommendations

of the European Commission's Report on Montenegro 2021.⁴⁶ However, the parliament was not consulted in the process of drafting this document, although most of its activities requires the parliament's involvement, particularly the resolution of the stalemate in the judiciary and the prosecution. Therefore, this document was adopted without a broad political, institutional and social consensus.⁴⁷

Legislative developments related to anticorruption

The initially dynamic rate of legislative activity in the field of anticorruption in the Western Balkans has slowed down somewhat as some of the key aspects have been covered. One approach that was adopted throughout the region was **expanding the range of statutory incrimination** of corruption-related offences. This was a relatively unproblematic option as it did not immediately affect any special interests (unlike, for example, conflict of interest regulations) and corruption in the criminal justice system made sure that the provisions are applied selectively.

Lately, legal amendments or innovations concern aspects such as the mandatory length of sentences for different corruption-related offences, qualification of sanctions depending on the value of the bribe/undue benefit or defining subtler (and therefore more difficult to prosecute) forms of corruption. It is these latter upgrades to criminal anticorruption laws that might face some opposition as they would infringe on the practice of state capture. In Albania, the latest wave of amendments to the Criminal Code came in parallel with the amendments to the Code of Criminal Procedure and concerned the jurisdiction of the Special Courts against Corruption and Organised Crime. The new texts were voted by a majority in the parliament but were returned by the President because, according to him, these amendments to the Criminal Code had been adopted through a completely unconstitutional procedure, without transparency and comprehensive consultation.

Other legislative amendments which curb **institutionalised corruption practices** can be expected to face even stiffer opposition. In Albania, it took the formation of a "Political Council" – a body consisting of representatives of the parliamentary majority, representatives of the parliamentary opposition, and representatives of the extra-parliamentary opposition – in order to draft changes to the law on financing of

⁴⁵ Council of the Ministers, *Anti-Corruption Action Plan 2020-2023*, Republic of Albania, 2020.

⁴⁶ Government of Montenegro, "50th Session of the Government of Montenegro - 9.12.2021", 09 December 2021.

⁴⁷ Institute Alternative, "No progress towards the EU without the Parliament", 15 December 2021.

political parties. The amendments introduced changes regarding the rules of financing of election campaigns, including a cap on donations by individuals or businesses for the electoral campaign of a political party in order to prevent the involvement of dubious sources of funding in elections, requirements for the reporting of candidates on their expenses, banning the use of public resources for election campaigns, etc. Agreement among parties was difficult to achieve and the law was returned by the President for review (and only managed to pass at the second attempt).

Conflict of interest legislation is another powerful anticorruption tool as it narrows the opportunities for corrupt officials (even when under-enforced) to enjoy the proceeds of graft and makes corrupt deals more difficult to accomplish. In one form or another, all Western Balkan countries have such legislation; in Albania and Kosovo it is a specialised law, while in Serbia, Montenegro and North Macedonia it is bundled with the general anticorruption law. The draft of the Bosnia law at the state level was sent to the parliamentary procedure in 2017 by a group of members of parliament of House of Representatives where it was finally adopted in late 2020, but never adopted by the House of Peoples, due to inconsistencies in the amendments in the parliamentary procedure. The law was proposed again in July 2021, and the initiative should be on the agenda of the Parliamentary Assembly. The BiH Federation (FBiH) (entity level) has a law regulating conflicts of interest but its scope has been narrowed, both in terms of persons and the public functions to which it applies. As of 2022, there is no body responsible for the implementation of the law in the FBiH authorities, which is why this law is not implemented at all. The consequence is that a large number of officials in the FBiH are in conflict of interest, taking advantage of the non-enforcement of the law.

The 2018 North Macedonian conflict of interest law was opened again for amendments in 2021. The need for amendments arose from the requests of the SCPC to increase the functionality of the law in line with the competencies of the Commission. The working group drafting the amendments has been proceeding in a transparent manner and includes all relevant stakeholders (unlike the process of changing the origin of assets law).⁴⁸

⁴⁸ The process of amendment of the Law on Prevention of Corruption and Conflict of Interest is led by the Ministry of Justice, while the Law on Origin of Assets is led by the Deputy Prime Minister for Combating Corruption and Crime, Sustainable Development and Human Resources with the support of Council of Europe. The two institutions have shown different approaches in this process, as there is no unique consultation procedure established. The Law on Origin of Assets is being prepared by an expert group established by the Cabinet of the Prime Minister and Council of Europe.

In most Western Balkan countries **public procurement** is considered an area of heightened corruption risk.⁴⁹ In early 2021, some changes to the Bosnian Law on Public Procurement were approved by the government and then adopted in the House of Representatives in both readings, as well as in the first reading of the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH. Although some proposals made by civil society organisations were accepted during the drafting process, the current draft (as of spring 2022) of the law does not contain certain anticorruption regulations that existed in the original draft. These envisaged improving the transparency of public procurement that takes place under accelerated procedures, strengthening mechanisms for preventing corruption and preventing conflicts of interest, strengthening the mechanism for monitoring and supervising the entire process, and increasing sanctions for non-compliance.

Lobbying laws are being upgraded in North Macedonia and Montenegro. In the latter, the process of public consultations⁵⁰ of the draft did not identify any problematic provisions. In North Macedonia, the 2008 law was almost not enforced due to the legal gaps that were seen in it. In 2021, a new Law on Lobbying was adopted, which regulates the conditions for acquiring the status of lobbyist and lobbying organisation, registration and other requirements for lobbyists and lobbying organisations, etc.

In general, the upgrading of the Montenegrin anticorruption legislation presents certain challenges as there are overlapping regulations among the various laws. The amendments to the law on political party funding, for example, were being made by the Parliamentary Committee on Comprehensive Electoral Reform. The anticorruption law (Law on Prevention of Corruption) is expected to be amended also by the same Committee, since the law regulates the Agency for Prevention of Corruption, which, in turn, is in charge of implementing political party funding regulations. However, the anticorruption law covers mainly assets declaration, conflict of interest of public officials and whistle-blowers protection, which makes it meaningless to have the electoral reform committee treat it as an issue of elections. "There have been no amendments to the Criminal Code that address new forms of crime in the public sector, particularly in areas vulnerable to corruption, such as unlawful enrichment of public officials, corruption in public procurement,

⁴⁹ See more on public procurement in Center for the Study of Democracy, *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, 2022.

⁵⁰ Report from public consultations available at: Ministry of Justice, *"Report on the conducted public debate - Law on Lobbying"*, 03 December 2021.

privatisation and bankruptcy, even though strong evidence in favour of such amendments can be found in international conventions and useful comparative experiences.”⁵¹

The regulation of the **origin of assets** of public officials is fairly recent addition to the anticorruption legislative infrastructure of the Western Balkan countries. A novelty in the North Macedonian anticorruption legislation is the proposal for enactment of a law on the origin of assets.⁵² The process of creating this law is ongoing, but it takes place behind closed doors and stakeholders are not involved. Representatives of civil society organisations requested to open the process for discussion and consultation so that the purpose and intention of the proposers and the possible solutions could be scrutinised. In the meantime, a draft for a law for establishing an office for confiscation of assets is prepared and published for comments.

Some legislative developments, however, may be **weakening the effect of anticorruption legislation**. In February 2021, an authentic interpretation by the parliament of Serbia of the Law on the Prevention of Corruption narrowed the scope of the term “public official.”⁵³ This excluded a number of officials in the public sector, such as directors and board members of state-owned enterprises, but also directors and members of steering and managing boards of healthcare institutions.⁵⁴ The latter is particularly revealing of where the government’s anticorruption priorities lie, given that “when asked to single out only one institution that they consider the most corrupt in Serbia, the respondents [...] answered - health care.”⁵⁵

Serbia is also amending its Law on Access to Information of Public Importance. The process was initiated in the context of the country’s EU integration (as were the amendments to the Constitution; see Box 1), but has

taken several years and a number deadlines have been missed. Such foot-dragging could be indicative of tacit opposition to more transparency in public governance. Furthermore, “instead of using these reforms to bring Serbia as close as possible to the highest standards of the rule of law and respect for human rights, some proposals seem to lead the country in the opposite direction.”⁵⁶ Neither is the drafting process transparent – the working group to draft the law was established without involving civil society.

Box 1. Dividing the powers: changes to the Constitution of Serbia

In January 2022, a referendum in Serbia approved changes to the constitution of the country in its part relating to the governance of the judiciary. The problem with the previous arrangement was identified as early as 2007, when the Venice Commission wrote in an opinion that “the influence of parliament on the judiciary is clearly excessive.”⁵⁷ In the 2006 constitution members of the High Judicial Council and the State Prosecutors’ Council were directly or indirectly elected by the National Assembly. By proposing changes to that system, the government argued that “the High Judicial Council and the State Prosecutors’ Council should be strengthened in a way that would include taking a leading role in the management of the judiciary.”⁵⁸ Another change, which might appear semantic but is in fact of utmost significance for democratic governance, concerns the description of the division of powers. Their relationship had been defined as one of “balance and mutual control” (which could be interpreted that the legislature and the executive could have the ability to control court decisions), whereas the change would have them in “mutual checking and balance.”

The context in which these changes were adopted is important to assess their significance and future impact. The amendments were approved in a referendum with very low turnout, which suggests limited domestic demand for the advancement of the fundamentals of the rule of law. While the 2007 opinion of Venice Commission had no follow up at the time, what has changed since is Serbia’s aspiration to join the European Union. The importance of constitutional changes in the justice sector was also fixed in the EU-Serbia Stabilisation and Association Agreement of 2014. This context implies that such fundamental advances in the legislative framework of democracy take place mostly as a result of external prompts.

⁵¹ MANS, *State Capture: Montenegro National Report*, 2021.

⁵² Akademik.mk, “*Law on the origin of property - confiscation of property over 30 thousand euros whose origin cannot be proven*”, 22 September 2021.

⁵³ The process of adoption of the amendment is indicative of the haphazard way in which law-making takes place. In its original form, the interpretation – introduced hastily and without an official justification – narrowed the scope of the term so much that it would have led to the absurd situation in which the judicial quota in the Constitutional Court appointed by the President and the Supreme Cassation Court would not qualify as public officials. It was later “corrected” in the same hurried and non-transparent way. See: Bjeloš, M. et al., *Preugovor Alarm Report on the Progress of Serbia in Chapters 23 And 24*, Belgrade: PrEUgovor Coalition, 2021.

⁵⁴ European Commission, *Serbia 2021 Report*, 2021.

⁵⁵ Center for Free Elections and Democracy (CeSID), *Opinion poll Report: citizens’ perceptions of anti-corruption efforts in Serbia 2020*, 2020.

⁵⁶ Ivković, A., “*Warning signs for the process of amending Serbia’s Law on Free Access to Information*”, European Western Balkans, 25 May 2021.

⁵⁷ European Commission for Democracy Through Law, *Opinion on the Constitution of Serbia*, adopted by the Commission at its 70th plenary session, Venice, 17-18 March 2007, p.11.

⁵⁸ Bogdanović, N., “*Five answers on changing the Constitution of Serbia*”, Radio Slobodna Evropa Srbija, 8 December 2020.

ANTICORRUPTION IN THE EXECUTIVE AND PUBLIC ADMINISTRATION



General institutional developments

Following an initial enthusiasm for specialised anticorruption institutions, many stakeholders started to realise that given the state of capture of government functions such bodies are at risk of being repurposed by oligarchic circles for whitewashing corrupt schemes and persecuting opponents. The most straightforward method by which this is done is the **selection and appointment of their management and staff**. If nepotism is said to be pervasive in public services in the Western Balkans, then the staffing of institutions tasked with combatting it should be subject to particularly strict requirements. In North Macedonia, there were two notable changes of management of inspectorates that raised questions about the independence of these institutions.⁵⁹ In April 2021, the government replaced the Head of the Market (Commerce) Inspectorate, who had clashed with the government over an order to employ new clerks by way of affirmative action scheme, claiming the proposed staff did not meet the needs and necessary requirements.⁶⁰ In Serbia, appointments to the most important body when it comes to fighting corruption – the Board of the Agency for the Prevention of Corruption – were made after considerable delay and the integrity of the entire process was brought into question.⁶¹

The process of experimentation with various institutional formats has led, on occasions, to a **complicated and overlapping set of competences**. This kind of institutional innovation could be demonstrated on the example of Albania. The establishment in 2019 of SPAK, a judicial body tasked with investigating corruption and organised crime at the highest levels of government,⁶² was followed by the creation of a plethora of anticorruption bodies (see Figure 8). An Inter-Institutional Anti-Corruption Task Force was also set up headed by the Minister of Justice⁶³, which has a mandate to carry inspections across the bodies of the executive branch, and a Network of Anti-Corruption Coordinators⁶⁴ was established, which could be expected to perform some complaints management functions. Its 44 members, who represent institutions at central and regional level, collect, analyse, coordinate, verify and administratively investigate all information on corruption cases coming from any source of information. The Ministry of Justice, which chairs the network, reports that by the end of 2021 it had a backlog of half of the 200-odd complaints and referrals it received. For whistleblowing to be encouraged, the efficient management of received cases is of utmost significance. Another institution that has been announced to be established is the Anti-Corruption Agency as a new body under the Ministry of Justice. This agency is viewed with suspicion by independent experts as it is not yet known what its role will be and whether there will be a clash of competencies with the National Anti-Corruption Coordinator, the Inspectorate of Declaration and Control of Assets and other institutions.

⁵⁹ The replacement of the Head of the Market (Commerce) Inspectorate in April 2021 and of the Head of the Environment Inspectorate in August 2021.

⁶⁰ Deutsche Welle, *"The government did not give in, the first man of the market inspectorate, Stojko Paunovski, was dismissed"*, 27 April 2021,.

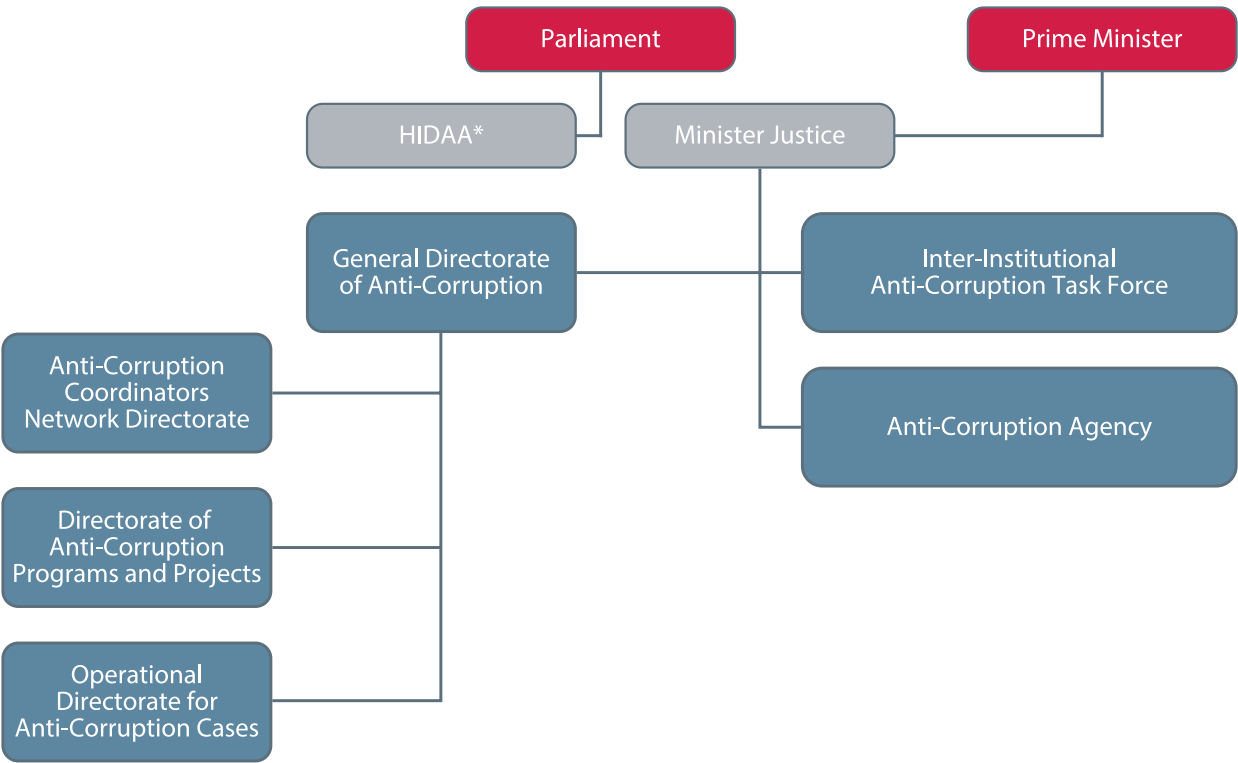
⁶¹ Popović, S., *"Delays, controversial criteria for election of new members of Board of Agency for Prevention of Corruption"*, European Western Balkans, 06 May 2021.

⁶² For the initial problems in the functioning of SPAK, see: SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

⁶³ The Minister of Justice plays the role of National Anti-Corruption Coordinator.

⁶⁴ Ministry of Justice, *Network of Anti-corruption Coordinators*, Republic of Albania, 2021.

Figure 8. The institutional setup for anticorruption in Albania



* High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest

Source: SELDI generated

The specialised anticorruption bodies in the Western Balkans are rarely subjected to **rigorous scrutiny** as to the results of their work,⁶⁵ so much so that often minor developments are presented as a sign of progress. In North Macedonia, for example, the government presented the new premises and equipment for the State Commission for Prevention of Corruption⁶⁶ as evidence for its commitment to anticorruption.

The reconfiguration of the institutional anticorruption infrastructure is also often done with **little publicity**. In 2021, in North Macedonia a report on the reform of the state administration bodies developed under an IPA funded project⁶⁷ envisaged a complete reorganisation

of the administrative bodies and their reduction.⁶⁸ Information on this process, however, is not available to the public and it is not clear whether this reform includes anticorruption measures, i.e., how and whether the reforms will affect the creation of concentrated power in certain administrative bodies. CSOs have taken the initiative to stop this process until it is available for public consultation.

Anticorruption bodies are also sometimes **ignored**. In Serbia, the government continues to neglect its advisory body, the Anti-Corruption Council, which is not being consulted on draft legislation and is not working to full capacity.⁶⁹ The same goes for the coordination body created for the implementation of the action plan for Chapter 23 of negotiations with the EU. There is no publicly available information whether the coordination body held a constituent session (online or in person), which, according to the revised action plan should have been conducted no later than 30 days after its establishment.⁷⁰

⁶⁵ For a model of what such an evaluation should be see: Stoyanov, A. et al., *Monitoring Anti-Corruption in Europe. Bridging Policy Evaluation and Corruption Measurement*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

⁶⁶ Government of the Republic of North Macedonia, “ZPV Nikolovski, Ivanovska and Mirceovski to inspect the new premises of the SCPC: We put all resources in the service of implementation of the Anti-Corruption Plan, the SCPC will soon move into the new premises”, 10 March 2021.

⁶⁷ *PreAccession Countries / New Member States, Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development*.

⁶⁸ Government of the Republic of North Macedonia, “At the 9th session of the Council for Public Administration Reform, the first proposal for reorganization of the state administration bodies, agencies and inspection services at central level was presented”, 13 July 2021.

⁶⁹ European Commission, *Serbia 2021 Report*, 2021.

⁷⁰ Bjeloš, M. et al., *Preugovor Alarm Report on the Progress of Serbia in Chapters 23 And 24*, Belgrade: Preugovor Coalition, 2021.

Most of the attention of local and international monitors of the Western Balkans has been focused on the anticorruption infrastructure at the central government level. Its impact, however, is on mostly central government institutions and do not automatically trickle down to **local government** – the level at which most individuals face bribery pressure. In this context, the experience of Bosnia and Herzegovina is instructive as the unwieldy political process at state level encourages local government initiatives. The Office for Combating Corruption and Quality Management of the Sarajevo Canton is a case in point.⁷¹ At its core is an information processing portal, which places anticorruption in the broader agenda of quality public services, such as the management of data on all financial flows, employment processes, verification of the legality and control of expediency of all public procurements, the assets (and their origins) of public officials, etc.

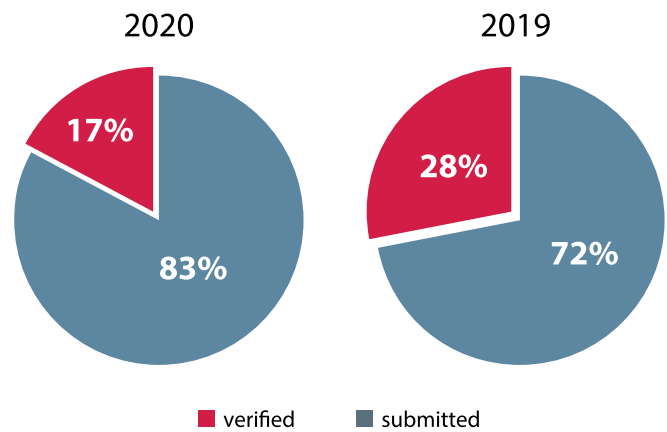
Conflict of interest and assets oversight

As noted above, despite the increasingly sophisticated legislation on the variety of corrupt practices in government, its enforcement is concentrated in specialised anticorruption bodies. In the case of conflict of interest and asset declarations oversight, the merger of these functions makes some sense because the cross-checking of data in various public registers maintained by various public bodies would enhance the detection capacity of the enforcement agency (whether this is done in practice is quite another matter). This aspect also has a regional dimension: the Regional Anti-Corruption Initiative has raised the question of the **lack of cross-border exchange of information** among institutions needed to verify asset declarations. Such an exchange is warranted by the fact that many corrupt public officials spend their actual wealth abroad: they buy real estate, own businesses, or deposit money on foreign bank accounts.⁷²

In Albania, the verification function is entrusted with the High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest (HIDAA) (it reports to the parliament, while the other bodies are executive agencies). The Inspectorate is mainly engaged in evaluating the statements of judges and prosecutors who are subject to re-evaluation as part of the vetting process. Thus, a lot of control was exercised over the

declarations of 238 candidates in the judiciary who have undergone the vetting process.

Figure 9. The share of verified asset declarations in Albania



Source: High Inspectorate of Declaration and Control of Assets, *Annual Report 2020*, p. 15; High Inspectorate of Declaration and Control of Assets, *Annual Report 2019*, p. 20.

Although the share of verified asset declarations in Albania (Figure 9) is somewhat higher than in other Western Balkan countries, it is not clear what is the basis of determining the size of the selection to be verified. As in the other countries, the data do not allow the public to assess whether the share of the verified declarations is based on the capacity of the institution to carry inspections or on risk assessment models.

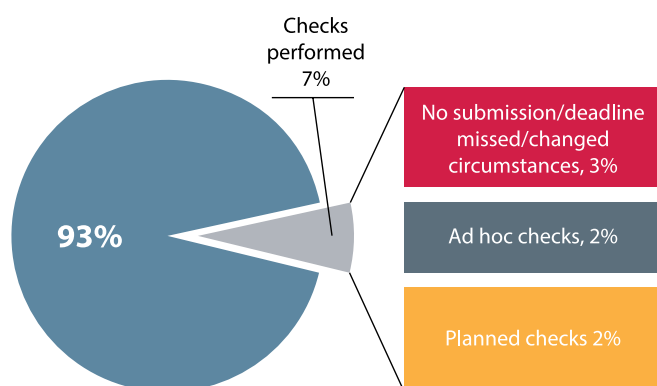
The North Macedonian SCPC carries out **risk assessment**, but this is done at the level of public sectors and government services, which does not allow for individual profiling. The country's anticorruption legislation considers conflict of interest such a significant aspect of corruption that it is embedded in the title of the law. As regards asset declarations, by its own acknowledgement the SCPC is powerless to make a difference even when imposing sanctions for non-compliance: "certain persons who have not submitted an asset declaration or a statement of interest do not meet this requirement even after the imposition of a sanction."⁷³ A **high rate of non-compliance** should be sufficient red flag for the presence of a culture of impunity that can only be explained by state capture.

⁷¹ Office for the Fight against Corruption and Quality Management, Government of the Sarajevo Canton, Sarajevo.

⁷² A Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declaration was signed in Belgrade on March 19, 2021, (under project jointly implemented by RAI and UNODC), although it is not clear when it will be implemented in practice. See further: Regional Anti-corruption Initiative, "Regional Data Exchange on Asset Disclosure and Conflict of Interest", 21 April 2021.

⁷³ State Commission for Prevention of Corruption, *National Strategy for Prevention of Corruption and Conflict of Interest (2021-2025)*, Republic of North Macedonia, 2020.

Figure 10. Less than a tenth of asset declarations are verified by the North Macedonian SCPC (2020)



Source: Државна комисијата за спречување на корупција, 2021, *Годишен Извештај За Работата На Државната Комисија За Спречување На Корупција за 2020 година*

The low percentage of performed checks (Figure 10) is a combination of **staff shortages and slow responses**⁷⁴ from other institutions which should deliver information for these checks. Additionally, the officials are selected for checks on the basis of incomplete risk analysis, due to the lack of suitable input data provided by public institutions to the SCPC.

The problem in Kosovo is somewhat different, although no less serious:

“The current system of detecting public officials’ property and incomes is only a paper-based system (submission of asset forms physically, the online system is not yet operational) and is therefore prone to mistakes by submitting officers and monitoring officers within the Anti-Corruption Agency. Although the compliance rate for submissions is very high, the ability to use these data for detailed investigations in unexplained properties is negligible.”⁷⁵

In Bosnia and Herzegovina, not all levels of government have passed their own laws on the reporting and verification of data on the assets of public office holders. In some cantons, proposals for such a law are being considered. In all adopted laws, as well as those being drafted, the responsibility for the implementation

and monitoring of the implementation is assigned to offices or departments for the fight against corruption. The Sector for Prevention of Corruption within the Agency for Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption BiH is responsible for monitoring and determining the accuracy of data on the property status of public figures. However, the latest available report on the work of the agency (2019)⁷⁶ does not mention at all the activities they have carried out related to conflicts of interest and property status of public figures. The Sarajevo Canton’s Anti-Corruption and Quality Management Office has developed special software for collecting and processing data related to the assets of appointed officials.⁷⁷ It is still not fully operational and other public bodies which are required to submit the data are not particularly collaborative (not providing data in timely manner) or data might be provided selectively (e.g., providing data only on political opponents etc). Furthermore, there is no legal sanction for those who do not fulfil the data submission requirement.

The implementation of a proper integrity policy for the Montenegrin civil service is hampered by the **overlap of several pieces of legislation**, including the anticorruption law and civil service law. The former refers only to public officials, which, in the case of the civil service, include only senior managers and heads of administration authorities, while the latter cover all civil servants and state employees. Some issues (e.g., conflict of interest, receipt of gifts and benefits) are regulated by both laws, while others (e.g., requirement to disclose assets) are regulated only by the anticorruption law and “apply solely to the narrow group of civil servants included in the definition of ‘public officials’”.⁷⁸

⁷⁴ An example of how slow the process could be is described here: Magleshov, V., “*We have been checking for three years whether three judges have become disproportionately rich*”, Prizma, Anti-Corruption Agency, *Anti-Corruption Strategy 2021 – 2023*, Republic of Kosovo, 2020.

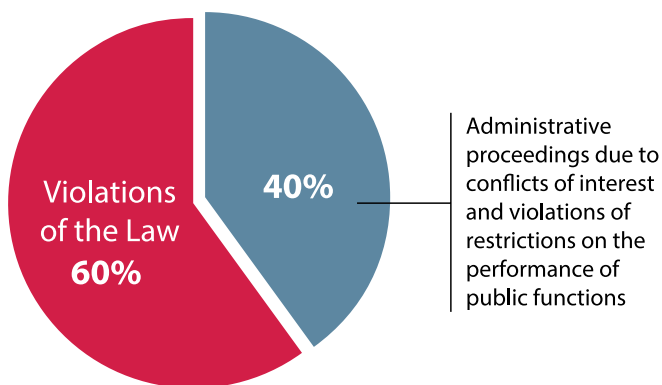
⁷⁵ Anti-Corruption Agency, *Anti-Corruption Strategy 2021 – 2023*, Republic of Kosovo, 2020..

⁷⁶ Agency for Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption, *Work Report 01.01.-31.12.2019*, 2020.

⁷⁷ *Office for the Fight against Corruption and Quality Management*, Government of the Sarajevo Canton, Sarajevo.

⁷⁸ SIGMA, *The Principles of Public Administration: Montenegro Monitoring Report*, 2021.

Figure 11. Over half of all conflict-of-interest verifications in Montenegro find violations (2020)



Source: Agencija za sprječavanje korupcije, 2021, Izvještaj o Radu Agencije za Sprječavanje Korupcije u 2020. godini, p. 12.

In terms of asset declarations, the compliance rate in Montenegro is high – 99.9% of state employees required to report assets did so on time, while only 59% gave their consent to the Agency to access their bank accounts. The Agency for Prevention of Corruption, however, does not report separately on the number of verifications, which precludes any assessment of whether the asset declaration policy has any anticorruption effect.

The results which the enforcement agencies in the Western Balkans report do not seem to be intended to be used as an evaluation of the effectiveness of policy since they are not provided with context. Such a context could be provided by indicators such as the rate of offense in the overall population of public officials, profile of offenders, basis for the rate at which cases are verified, etc. Without contextual information it is impossible to tell whether a rise or a fall in infringement proceedings is due to changing corruption practices or to the way the enforcement agency operates. In fact, these are administrative reports which are intended to showcase the workload of the staff rather than serve as sources for policy feedback.

Inspectorates in the public administration

Two years ago, SELDI's regional assessment report found that "[t]he work of inspectorates has been marked by **lack of transparency, shortage of inspectors, overlapping of competences**, problems with the announcement of inspections in advance (such as when inspectors do not respect the schedule for advance warning and use this to put pressure on the inspected entity with an unannounced visit), and misuse of inspections by exercising excessive control as means for rent-seeking."⁷⁹ There is little evidence to suggest that this has changed over the intervening period.

There is a trend in the Western Balkan countries of **centralisation of the inspectorates**, although this concerns not so much the functions of internal control of the civil service but rather the inspectorates which perform various oversight functions (food safety, transport, labour, etc.). One possible positive effect of this is the removal of overlapping competences among the various inspectorates. In Serbia, for example, there is a Coordination Commission, which is an institutional mechanism that helps achieve the goals of inspection reform and improve the inspection profession, while reducing administrative costs and increasing legal certainty. In Montenegro, centralisation has affected only some inspectorates: twenty-two of them (as of May 2021) were clustered within the Administration for Inspection Affairs, while a number of other (e.g., the inspection of administrative procedures, agriculture, fisheries, food safety, etc.) are organisational units within the line ministries or independent administrative bodies. As a consequence, reporting on their performance is not uniform, and the government does not have a comprehensive overview of their effectiveness. In May 2021, the government prepared its own analysis of the effectiveness of the Administration for Inspection Affairs, concluding that despite the decade-long efforts to profile itself as a single inspection body, limited effects and the counter-trend of decentralising certain inspectorates negatively affected the adopted model of inspection oversight.⁸⁰ However, the government has still not undertaken any steps to reform inspectorates.

In Bosnia and Herzegovina, the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption (APIK) has the authority to prescribe a uniform methodology for collecting data on the assets of public servants and analyse submitted data to determine corrupt practices. Yet,

⁷⁹ SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

⁸⁰ Government of Montenegro, *Analysis of the efficiency of the activities of the Directorate for Inspection Affairs*, 2021.

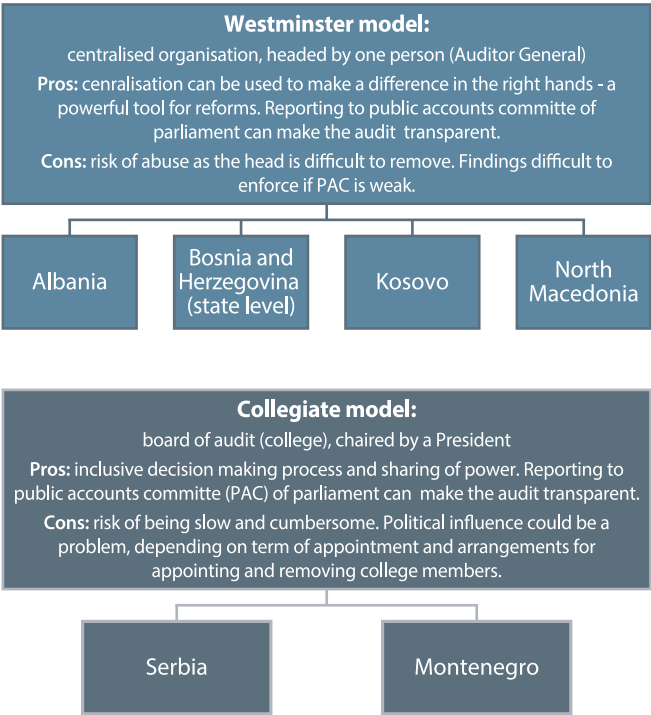
many government institutions have their own internal inspectorates, which are also in charge of checking the property records of public officials. Information on their work, however, is not publicly available: it is not clear how many inspections they carry out, the rate of irregularities or whether sanctions are being imposed for those irregularities. One of APIK’s findings is that data on the assets of public servants are not sufficiently accessible and available to public.⁸¹

In 2021, North Macedonia joined the other Western Balkan countries in introducing an **e-inspector system** as a means to support the inspection services through digitalisation of the everyday work of the inspectors by providing direct e-access to data from different public institutions necessary for the inspection procedure. Changes are also being made in the procedures for distribution of cases to inspectors, as well as distribution of supervisors. These procedures will also be automated and performed in accordance with certain criteria such as: the scope, complexity, and weight of supervision, as well as the experience and professional level of the inspectors.⁸² In addition to increasing transparency, the digitalisation of the inspections can be expected to avoid excessive inspections and thus reduce disruption of the operation of the inspected institutions.

The role of supreme audit institutions

The scale of the corruption problem in the Western Balkans has prompted not only a sense of urgency of the anticorruption agenda but also warranted its distinctness as a specialised field of reform. At best, it has been situated within the rule of law agenda. Much rarer has anticorruption been seen as a means towards a **quality of governance objective** – which ultimately is the justification of all government reforms. Keeping this objective constantly in sight requires that reforms at some point need to outgrow the exclusive reliance on specialised anticorruption institutions towards a measure of progress based on improved quality of public service. This is where the supreme audit institutions (SAIs) can play a crucial role.

Figure 12. Western Balkan countries’ SAIs by type*



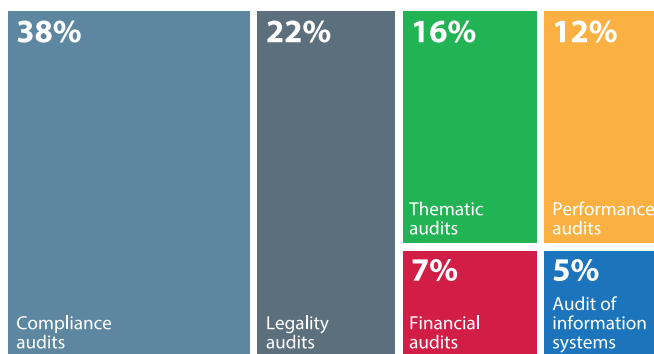
* Pros and cons based on: Department for International Development (DFID), 2004, *Characteristics of Different External Audit Systems*

Source: SELDI

Most SAI’s in the Western Balkans now perform **compliance and performance audits**, in addition to financial and legal ones. While not immediately relevant to a narrowly understood anticorruption agenda (to root out corrupt practices and individuals), such evaluations define the standards by which a corrupt-free public service would be measured. Their potential in terms of criminal justice is, of course, negligible – KLSH, Albania’s Supreme State Audit, for example, made 1,430 recommendations as a result of its audits but made only 8 referrals to the criminal justice system.

⁸¹ APIK in BiH does not collect nor publish data on the assets of public servants but is responsible for prescribing a uniform methodology for collecting the data.

⁸² Republic of North Macedonia Inspection Council, *“The realization of the system ‘E-inspector’, digitalized and powerful weapon in the fight against corruption begins”*, 2021.

Figure 13. Share of the various types of audits, Albania 2020

Source: Supreme State Audit, *Annual Performance Report 2020*, p. 8.

In recent years, KLSH has aimed to increase the percentage of the number of performance audits, being in sync with the requirements of the European Commission for external audit of the public sector (Figure 13). Performance audits were focused on government reforms (effectiveness of inter-institutional coordination within the process of Albania's EU integration for the period 2016-2019, tax debt performance), infrastructure projects (railways), environmental and energy projects, etc.

In Bosnia and Herzegovina at the state level all institutions are audited every year. At the entity level, however, audit offices do not have the capacity to audit all institutions.⁸³ The public audit process is not efficient because **parliamentary oversight of audit findings is not effective**, which leads to few recommendations being implemented. For example, the Audit Committee of the National Assembly of Republika Srpska did not fulfil its function, did not act as a corrective and acted disinterestedly in relation to the spending of public funds, transparency and shortcomings pointed out by auditors in audit reports. This is despite the fact that 51% of the opinions of the Main Audit Office for the period 2016-2019 were qualified (not positive), and an additional 7% were negative, meaning that a significant number of audited entities still do not comply with laws and other regulations and that their financial discipline is still insufficient.⁸⁴

⁸³ The office for audit of institutions of FBiH, for example, is responsible for over 2,000 institutions, and annually performs between 70-100 audits, of which 20 institutions are subject to mandatory audit every year.

⁸⁴ Center for Civic Initiatives, *"Without public hearings, there is no control of public funds spending"*, 12 May 2021.

Table 1. The North Macedonian national audit in numbers, 2020

Regularity audit reports	65
Performance audit reports	7
Compliance audit as a separate type of audit	7
Revision of specific elements in the financial statements	
Follow-up audits	2
Audit reports submitted to the legal representative of the audited entity	82
Audit reports submitted to the public prosecutor	16
Audit reports submitted to the State Commission for Prevention of Corruption	4
Audit reports submitted to the assembly	82
IT audit reports	1
Checks performed to determine the status of the given recommendations in the final audit reports (follow up)	24
Issued reports on the conducted checks to determine the status of the given recommendations in the final audit reports (follow up)	41
Audited entities	481
Findings from audit reports	1014
Recommendations in audit reports	604

Source: Државен завод за ревизија, 2021, *Годишен извештај за извршените ревизии и за работата на Државниот завод за ревизија за 2020 година*

In Montenegro, the State Audit Institution conducts on average 1-2 performance audits per year (out of an average 16-17 conducted audits per year). One significant example are the performance audits of the capital budget spending in the sector of education and health, where the SAI has gone beyond financial and compliance aspects, and analysed the performance of the government in public infrastructure development and described the bottlenecks in the process. The government, however, is required to report on follow-up only in the annual audit of the year-end budget report. It does so because the parliament adopts a special conclusion on this requirement each year.

This exemplifies a common weakness in the Western Balkans – there is **no real public or political pressure to enforce audit findings**. Compelling governments to incorporate the results of SAI's findings into its reform programmes would make national audit an integral element of good governance. Now, the programmatic documents of the Western Balkan governments make little reference of the potential collateral benefit on anticorruption of national audit. SAI's, however, are indispensable in closing the loopholes that sophisticated corruption schemes – state capture, in other words – exploit.

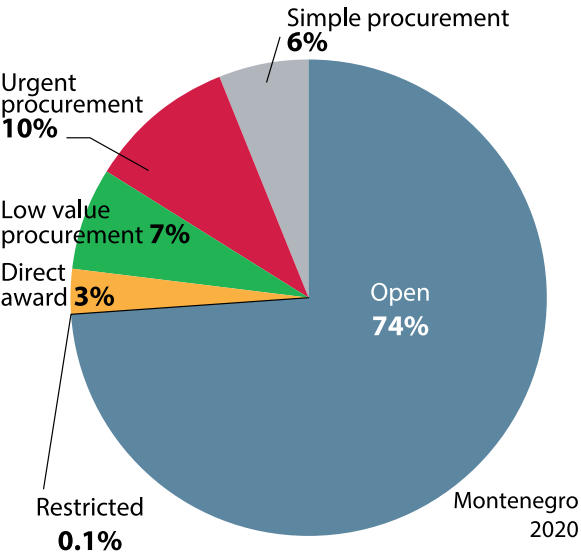
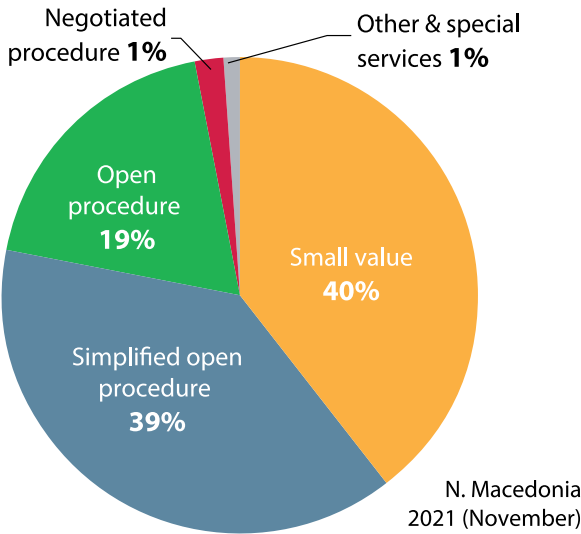
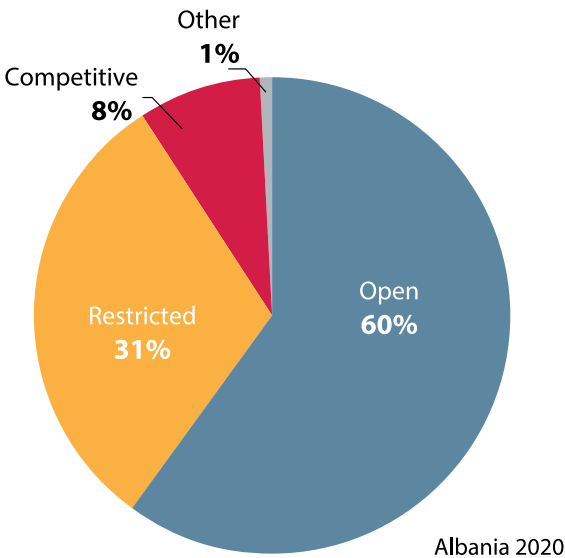
Anticorruption in public procurement

For more than a decade now, legislation in the Western Balkans has been playing catch-up with the innovations in the corrupt practices in public procurement. Albania, Montenegro, North Macedonia, and Serbia have recently adopted new public procurement laws implementing provisions of the 2014 EU public procurement directives. Nevertheless, a number of red flags indicative of corruption risk remain. The various informal deals among politicians, senior civil servants and large companies are pushed through the channels of formal procurement at each stage of the cycle – pre-tendering, tendering and post-award. There are a number of **common risk characteristics** and **red-flags** associated with public procurement that are found throughout the region: tenders without prior public notice, restricted procedures, large share of tenders with a single bidder, large share of cancelled tenders, etc.

Use of restricted procedures

From an anticorruption point of view, the ratio of the various types of procedure used in the public procurement process is one of the key risk indicators. Because there are few credible justifications for the use of restricted procedures (only those invited by the contracting authority may submit a bid) (e.g., national security or small value of the contract), a large share of such procedures should be red flag for the anticorruption authorities.

Figure 14. Shares of the various tendering procedures



Sources: Albania - Public Procurement Agency, www.app.gov.al; North Macedonia - <https://www.bjn.gov.mk/category/godishni-izvешtail>; Montenegro - [Public Procurement Annual Report 2020](#), Ministry of Finance and Social Welfare

In Albania, an analysis of public procurement data about **tenders conducted through the negotiated procedure**, without prior announcement in the period March-May 2020 showed that ALL 1.1 billion (€8.92 million) was tendered by public institutions with direct procurement during the pandemic. A good part of the tenders had nothing to do with the situation, while others have been accompanied by allegations of corruption and breaches of the law. During this period, this form of procurement was used in 177 tenders by 113 public institutions, while the vast majority of them had 1 or 2 participating companies, which raises concerns about lack of competition. The institution with the highest value of negotiated procurement, without prior announcement was the Ministry of Defence, which has spent ALL 141.5 million (€1.16 million) (Table 2).

Table 2. Contractors with the highest value of negotiated contracts without announcement, Albania, March-May 2020

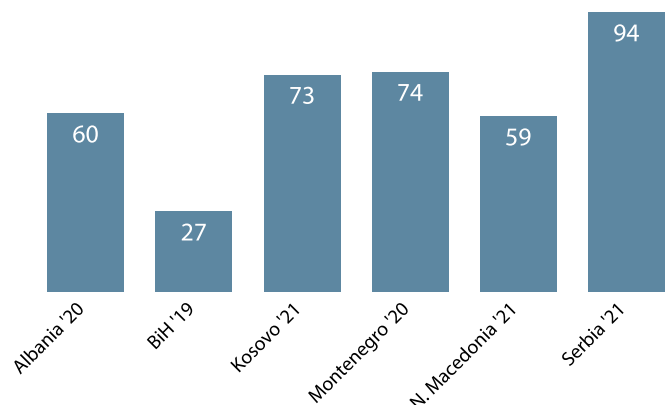
No.	Contractor	Contracting authority	Value of the contract
1	Eurovia	Ministry of Defence	101.4 million ALL (€836,000)
2	Experts Systems	Ministry of Defence	40.1 million ALL (€330,000)
3	Consortium of security companies "Global Security" "Eurogijci Security", "Brecani - ROSP" and "PC Security"	Water Supply and Sewerage Tirana	99.3 million ALL (€819,000)
4	Albania Business Partner	National Agency of Information Society	85 million ALL (€701,500)
5	Eurolab Internacional Group	Municipality of Tirana	58.1 million ALL (€480,000)
6	N.S.S Ndreu Security Services	Electricity Distribution Operator	17.3 million ALL (€143,000)
	TOTAL		401.2 million ALL (€3,311,000)

Source: Ola Mitre, June 4, 2020, "Tenderë pa shpallje, institucionet prokuruan 8.9 milion euro gjatë epidemisë", Reporter.al

In North Macedonia only 1% of all tender procedures in the country have been subject to administrative controls, with irregularities being found in 22% of them. The monitoring sample includes significant number of tender procedures in which the estimated value was not published in advance, i.e., was not indicated in the procurement notice, but bidders have somehow "ideally" pitched their offer within that amount.⁸⁵ Submission of **bids that are identical to the procurement's estimated value**, which had not been published, provides undeniable indication about prior tacit arrangements.

This is reflected in the attitudes of business: 60% of surveyed companies believe that economic operators make informal arrangements with the authorities when participating in tender procedures; 47% of companies believe that corruption is present in public procurements; and 47% of companies do not lodge appeals in tender procedures due to distrust in the State Commission on Public Procurement Appeals.⁸⁶

Figure 15. The shares of open procedures diverge widely among the Western Balkan countries



Source: Public procurement agencies of the six countries

Use of emergency procedures

Urgent procurement procedures are another grey zone prone to abuse because of the limited opportunities for oversight. The pandemic brought temporary changes to procurement regulations in Albania, while existing regulations on urgent procuring were used in Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia, and North Macedonia to speed up procurement processes. A quantitative assessment of the procurement market shows that the pandemic caused overall integrity to decline, especially in the most affected – markets (healthcare and other pandemic-related sectors).⁸⁷ As

⁸⁵ Center for Civil Communications, *Monitoring of Public Procurements, Report no. 36, (January-June 2021)*, 2021.

⁸⁶ Ibid, p. 4.

⁸⁷ See further Center for the Study of Democracy, *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, 2022.

elsewhere, in Bosnia and Herzegovina in the first days of the pandemic there was pressure from the managers of the largest public health institutions to temporarily suspend the Public Procurement Law or make certain amendments to it in order to avoid “months-long tender procedures.”⁸⁸ The Public Procurement Agency obliged and in March 2020 issued a statement interpreting the law as regards public procurement in conditions of extreme urgency. This allowed procurement to be conducted without respecting the usual safeguard procedures. In North Macedonia, the State Audit Office and the Center for Civil Communications, in their separate special monitoring, identified significant price differences in the procurement of parts of personal protective equipment. According to the findings of their reports, contracting authorities invited one bidder and did little to research the market prices (albeit in a volatile market at that particular time). Differences in prices were also thought to be a result of vague technical specification in the affected tenders, which permitted products with different specifications to compete on a single tender (e.g., single use vs multiple use protective suits).^{89,90}

How fast-track procurement can result in **overpricing** is exemplified by the “ventilators affair” in Bosnia and Herzegovina. In 2020, the Federal Department for Civilian Protection procured lifesaving medical equipment, imported from China, from the company FH Srebrna malina that produces raspberries. Not only is it not clear how a raspberry farm obtained a licence to trade in medical equipment, but the government paid €5.3 million for 100 ventilators which ended up useless as they did not meet the necessary standards to be used in intensive care units.

A compliance audit of the public procurements awarded during the Covid 19 pandemic by the North Macedonian State Audit Office (SAO) shows one source of the risk associated with emergency procurement in the Western Balkans: **vague laws**.⁹¹ The conclusion in the audit report⁹² is that the public procurements are not regulated in a sufficient and appropriate manner regarding times of crisis or emergency. The laws do not define precise criteria for the urgency of a particular procurement, for not implemented group procurements

and for pricing caps. This **legal gap** had contributed to significant differences in prices for the same or similar goods purchased by different institutions. The overwhelming percentage (88%) of Covid-related procurements have been “urgent” (although the SAO notes that this concept is defined precisely) and conducted through a negotiated procedure without publication of a contract notice. The justification of the urgency could not be fully confirmed, and the nature of such procurement omits some of the phases such as planning and announcement. In order to conduct the procurement process, only a small number of economic operators had been invited to participate on the bids, and without detailed specifications of the requested equipment and quantity.

Another legal loophole can be seen in the 2020 urgency-related amendments to the Montenegrin procurement law, which allowed the contracting authorities to apply internal regulations rather than the law. These would be applicable in case of “unforeseen events” as a result of which the authority is unable to conduct public procurement procedure and act within the deadlines set by the law.⁹³ Yet another change reduced the discretion of the contracting authorities and abolished internal acts and procedures for urgent procurement, but allowed shorter deadlines due to emergency (shorter than a minimum of 15 days for regular procurement procedures). Emergency has been also envisaged for a negotiation procedure without prior publication of a public call. As a result, in 2020 urgent procurement expenditure rose by 360% compared to 2018.⁹⁴

Price over quality

One practice that is yet to make its way into the Western Balkans is the use of the value-for-money approach in public procurement. A risk factor common to all of the countries is the large share of lowest price bids which win tenders. As a trend, this is **indicative of the low value placed on quality public service**. In Montenegro, a July 2020 amendment to the procurement law sought to redress the balance between price and quality allowing the lowest price to be used only in exceptional circumstances. However, contracting authorities allocate high percentage of points to the price as a sub-criterion (for example 10% quality/90% price or 10% quality/10% delivery time/80% price).⁹⁵

⁸⁸ Bljesak.info, “*Sebija Izetbegović for procurement without tender*”, 17 March 2020.

⁸⁹ Center for Civil Communications, *Public procurements in North Macedonia at times of corona: How it was and what can be done in the future?*, Skopje, 2020.

⁹⁰ State Audit Office, *Final report on compliance audit on the award of public procurement contracts by public sector institutions to protect and prevent the pandemic caused by the Covid-19*, Skopje, 2020.

⁹¹ Ibid.

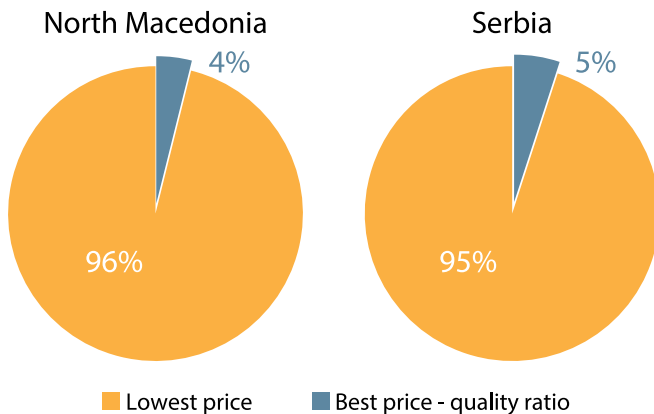
⁹² State Audit Office, “*88% of public procurement during a pandemic without an announcement*”, 13 July 2021.

⁹³ Article 29 of the Public Procurement Law, “Official Gazette of Montenegro”, No. 042/17.

⁹⁴ Institute Alternative, “*Public Procurement 2020: Tripled Emergency Spending*”, 02 June 2021.

⁹⁵ Prior to that, in 2019 for example, 87.82% of contracts were concluded on the basis of the lowest offered price. See: Đurđić, A. and Jaćimović, D., *Implementation of the New Public Procurement Law: A Chance to Leave the Vicious Circle*, Podgorica: Institute Alternative, 2021.

Figure 16. Price trumps quality in public procurement: only a fraction of public contracts are awarded on the basis of best price-quality ratio



Sources: Macedonia⁹⁶; Serbia⁹⁷

“Strategic” exemptions

In Serbia, the new Law on Public Procurement, which entered into force in 2020, “significantly raised the threshold for the implementation of public procurement procedures, and consequently, a higher number of contracts that have been awarded without bidding.”⁹⁸ In February of the same year, Serbia adopted a new law on special procedures for linear infrastructure projects (road, rail, waterways, airports, metro, water and wastewater systems) – in fact, the most valuable procurements – that allows the government to exempt projects of “special importance for the Republic of Serbia” from the application of public procurement rules. The government (by way of a “conclusion,” a specific type of decision of the executive branch in Serbia) also exempted all procurements related to Covid-19, which were declared as “strictly confidential”, although the law does not provide such an option. Although the “conclusion” has not been published by the government and remains confidential, it is used as a legal base for denying free access to information on Covid-19 public procurements. At the same time, there are numerous suspicious Covid-related cases of procurement of respirators and other medical equipment, for which the Health Insurance Fund

refuses to provide information,^{99,100} although there is a justified interest of the public to know in the matters Covid-related cases, as well.

Box 2. Misuse of public resources

In several cases, Telekom Srbija has been accused of misusing public resources in overpaid deals and agreements. For instance, Telekom Srbija paid for Wireless Media software more than 2000 times the actual cost.¹⁰¹ Telekom Srbija bought Premier League rights to broadcasts football matches at almost 10 times the price of a previous agreement done by SBB,¹⁰² which could also potentially undermine media freedom in the region.¹⁰³ Most importantly, in a deal completely void of transparency the National Bank of Serbia bought Telekom Srbija bonds, in what is a clear case of state aid in favour of the state-owned company,¹⁰⁴ most probably aimed to overcome the increasing debt accrued by the media outlet in recent years.¹⁰⁵

The new procurement law also abolished the institute of the **civic monitor**, which was introduced ten years ago. Its role was to oversee the high value (over a billion dinars/ €10 million) public procurement procedures, which included continuous oversight of the procedure and access to all documentation. The monitor could present opinion and recommendation to the procuring entity and could also request additional explanations from the procuring entity.¹⁰⁶

⁹⁶ Center for Civil Communications, *Monitoring of Public Procurements, Report no. 36, (January-June 2021)*, 2021.

⁹⁷ Office for Public Procurement, *Annual Report on Public Procurement (Article 182 of the PPL)*, 2022.

⁹⁸ Bjeloš, M. et al., *Preugovor Alarm Report on the Progress of Serbia in Chapters 23 And 24*, Belgrade: Preugovor Coalition, 2021.

⁹⁹ Tomić, J., “*Procurement of PCR tests from egg laying hens to a multimillion deal with the authorities*”, Center for Investigative Journalism of Serbia, 19 August 2020.

¹⁰⁰ Marković, S., “*Health Ministry breaks the law by hiding information on ambulances’ procurement for COVID-19 hospitals*”, Center for Investigative Journalism of Serbia, 26 April 2021.

¹⁰¹ N1 Belgrade, “*Wireless Media paid 2,000 times more than cost for software deal*”, N1, 25 February 2021.

¹⁰² Dziadul, C., “*Telekom Srbija Premier League deal criticised*”, Broadband TV News, 22 July 2021.

¹⁰³ Milosavljević, M., “*Game on for the Premier League in the Balkans?*”, OpenDemocracy, 16 July 2021.

¹⁰⁴ Danas, “*Serbian central bank buys Telekom bonds from business banks*”, N1, 30 September 2020.

¹⁰⁵ FoNet and N1 Belgrade, “*NBS: Telekom Serbia issues almost € 200 million bonds despite experts’ warnings*”, N1, 25 September 2020.

¹⁰⁶ Bošković, M. M., and Kostić, J., *The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption in Public Procurement*, Bratislava: Bratislava Law Review, 2021.

ANTICORRUPTION ENFORCEMENT



It is commonplace now for all reformist stakeholders – in the Western Balkans and elsewhere – to assess somewhat positively the state of anticorruption legislation but note with concern that it is poorly implemented. The latter is typically attributed to a “lack of political will” and evidenced with the scant numbers of senior public figures convicted of corruption. While true, a simple proposition of this kind neither reveals the scale and complexity of the problem nor does it arm reformers with concrete evidence of the size of the **under-enforcement gap**.

Exposing the size of this gap is important for mobilising support for reforms but also for the evaluation of anticorruption policies. The discrepancy between the vast constellation of anticorruption committees, agencies, councils and the scores of laws (all of which presumably warranted by a grave corruption problem), on the one hand, and the trickle of cases that manage to get through to conviction, on the other, needs to be clearly demonstrated. It also needs to be closely examined so that the factors that contribute to it be understood and tackled.

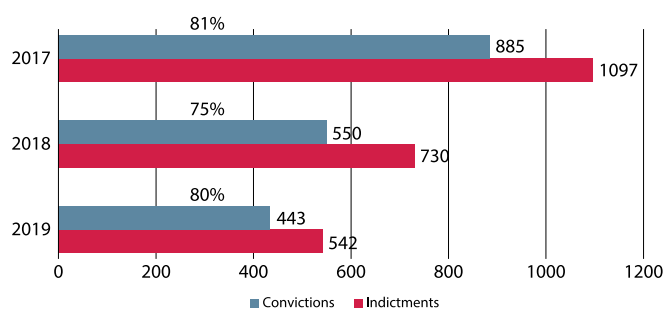
How effective is anticorruption enforcement?

The constituent crimes that make up “corruption” are complex schemes and effectively prosecuting them places a number of demands on the criminal justice system in the Western Balkans: their prosecution is expensive (not the least because it requires sophisticated forensics, mostly financial) and requires high level of professionalism among both the prosecutorial and judicial colleges. And that is even before the effects of state capture, so prevalent in the Western Balkans, are factored in.

Demonstrating the divergence between stated intentions (supposedly manifested in the specialised bodies and laws) and actual outcomes is also hampered by the **dearth of relevant and reliable information**. SELDI’s findings in its 2014 assessment report that there is a “shortage of reliable and publicly accessible data on the performance of government institutions, especially as relates to anticorruption,” and that “information and statistics are either not collected, not available to the public, or gathered so haphazardly as not to allow monitoring and analysis”¹⁰⁷ still hold true eight years later.

In 2020, at the level of the Prosecutor’s Office of Bosnia and Herzegovina, approximately the same number of reports for all other criminal offenses was registered as the number of reports for corruption offenses. However, out of 51 cleared up reports for corruption crimes in 2020 in almost half of them (47%) it was decided not to investigate, while more than 15% of investigations were resolved in “other ways”: transferring cases to another prosecutor’s office, merging cases, etc. During 2020, the Prosecutor’s Office of BiH had a total of 33 investigations in progress for corruption crimes (a slight increase compared to 2019) and resolved (cleared up) a total of 19 investigations, of which 7 were pending by order of suspension of the investigation, while the indictment was filed in 11 cases. This is an increase in the number of indictments for corruption offenses in 2020 compared to 2019 (only 4 indictments for corruption offenses were filed in 2019 – the lowest result of the Prosecutor’s Office of BiH since 2015). In 2020, there was also an increase in the number of convictions for corruption offenses, although a jump from 1 in 2019 (a suspended one at that) to 6 in 2020 could hardly be judged to be adequate to the scale of the problem of corruption, especially given the fact that none were cases of high-level corruption.¹⁰⁸

Figure 17. A high success rate for corruption-related indictments in Albania*



* Data refers to persons and is only available up to 2019. For the crimes of “corruption in the public sector, conflict of interest and declaration of assets, high level corruption, corruption in the judicial system, corruption in the private sector, falsification” tried at the Court of First Instance and the Court of Appeals.

Source: Statistical Yearbook, Ministry of Justice, <https://drejtesia.gov.al/statistika/>

¹⁰⁷ SELDI, *Anticorruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, 2014.

¹⁰⁸ Transparency International Bosnia and Herzegovina, *Monitoring the Implementation of Anticorruption Policies in Bosnia and Herzegovina. Report for 2020, 2022*.

In Montenegro, there have been “no final judgements for many criminal offences with elements of corruption [...] in the economy. The State Prosecutor’s Office failed to win more than half the cases of criminal corruption offences of which the accused were charged. Sixty-three percent of all offences for which a final verdict has been issued in the last five years relate to abuse of office, passive bribery or negligent exercise of official duties; 26 per cent of all acts for which a final verdict has been passed in the past five years relate to offences of abuse of position in business operations and abuse of powers in the business sector.”¹⁰⁹

Figure 18. The ratio of investigations to convictions in Montenegro, high level corruption cases, 2017-2020



Source: Prosecutorial Council, Annual reports 2017-2020; European Commission Report on Montenegro 2018, 2019, 2020.

In Serbia, the High Judicial Council (HJC) and the State Prosecutorial Council (SPC) amended their rules of procedure in April 2021 in order to establish a more effective reaction and protection mechanism for judges and prosecutors against undue influence.¹¹⁰ The changes create clearer procedures for reacting to cases of political and any other type of undue influence, such as those originating from lawyers, media and business

(see also Box 1 on the constitutional changes affecting the judiciary in Serbia).¹¹¹

One requirement which should be (but is not always) built in all international assistance for reforms aiming to make criminal enforcement more effective is the **availability of a feedback mechanism**. Without verifiable evidence that the effectiveness of criminal justice policy against corruption is increasing there is no way of knowing whether such reforms are successful. There are two main dimensions of this effectiveness: in relation to the prevalence of a crime (in this case the various types of corruption) and in relation to the chain of prosecution: reports/referrals → investigations → indictments → convictions. The instrument in the case of the former are victimisation studies, such as SELDI’s CMS and Hidden Economy Index. The latter should be gleaned from official administrative and criminal statistics.

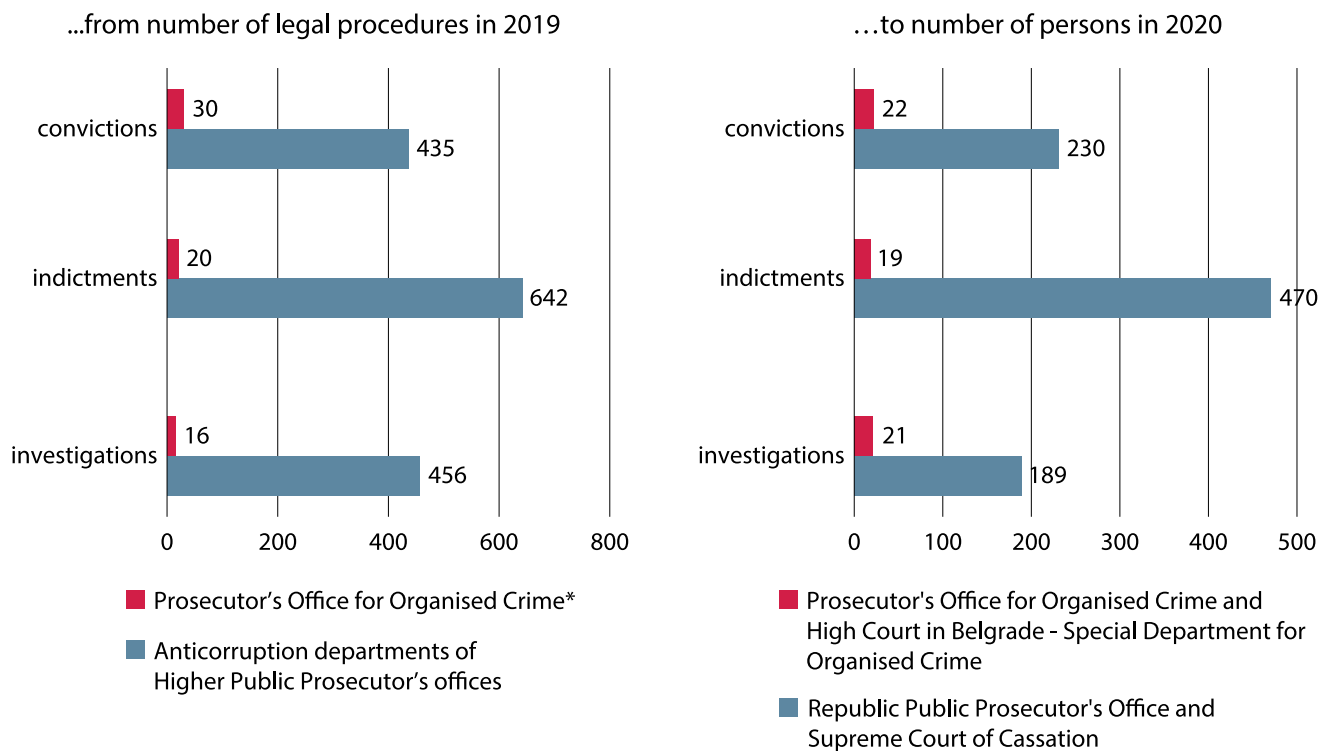
In the case of Serbia (as in the other Western Balkan countries), the collection of such evidence is complicated by the division of corruption prosecution among various judicial bodies and by changes over time in the methodology. Thus, while until 2019 statistics were available for numbers of instituted legal procedures and separately for the prosecution (Figure 19), from 2020 the data refer to persons and bundles together prosecution and court statistics ().

¹⁰⁹ MANS, *State Capture: Montenegro National Report*, 2021.

¹¹⁰ The HJC does not strictly define undue (недозвољен) influence but it is understood as influence which is “detrimental to democratic, fair and transparent justice”. See: High Judicial Council, “*Press Release of the High Judicial Council*”, 15 April 2021.

¹¹¹ The work on these amendments was supported by a joint European Union–Council of Europe initiative “Strengthening independence and accountability of the judiciary”. See: EU Delegation to the Republic of Serbia, “*EU Delegation and Council of Europe Office Welcome New Rules Aimed at Preventing Undue Influence on Judges and Prosecutors*”, 20 April 2021.

Figure 19. Anticorruption prosecutions in Serbia



* Prosecutes criminal offenses against official duties, crimes against the economy and public procurement above a certain threshold of value involved.

Sources: SELDI based on data from the Higher Public Prosecutor's offices, - Prosecutor's Office for Organized Crimes, Supreme Court of Cassation, High Court in Belgrade¹¹²

The Prosecutor's Office for Organised Crimes claimed in 2021 to be conducting investigations against more than 50 current and former high public officials for "high corruption" and "grave corruption" crimes, including four former ministers, three assistant ministers, a state secretary, 14 judges, including four court presidents and two deputy public prosecutors, as well as against a number of general directors and directors of public companies in which the state owns shares.¹¹³

The effect of judicial reforms

Measuring judicial efficiency against corruption, needs to factor in the broader context of reforms in this sector. The cases of Albania and Montenegro demonstrate how such reforms impact on the effective prosecution of corruption.

In Albania, the process of **vetting of judges**¹¹⁴ has turned out to be much more complex than expected, with over 50% of prosecutors and judges leaving the system in the process. Over the last 3-4 years, the ratio of those leaving and entering the judiciary has created a **gap in human resources** by generating vacancies at all levels. As a result, over 30,000 cases are pending in the Supreme Court.¹¹⁵ As a very large number of judges and prosecutors have not yet completed the vetting process, the government has requested the extension of the mandate of vetting bodies. The vetting process has taken

¹¹² Public Prosecutor's Office and the Supreme Court of Cassation, *Summary table overview of criminal offenses against economy and official duties*, 2020. Prosecutor's Office for Organized Crime and the High Court in Belgrade – Special Department for Organized Crime, *Summary table overview of criminal offenses against economy and official duties*, 2020. Prosecutor's Office for Organized Crime, *Summary table overview of criminal offenses against economy and official duties*, 2019.

¹¹³ Radio Television of Serbia, "[More than 50 top officials are responsible for 'high corruption'](#)", 16 May 2021.

¹¹⁴ SELDI has covered it extensively in its previous reports. See: SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

¹¹⁵ At the rate of the average efficiency that this court had during 2015, it would take about 20 years to for it to adjudicate on these cases. See: Agolli, I., "[File backlogs and vetting block the Supreme Court](#)", Voice of America, 21 September 2019.

longer than anticipated for two main reasons. When it first started and the deadlines were set, it was not well known how many judges and prosecutors would leave the system as a result. At the beginning of the vetting, judges and prosecutors were given the opportunity to choose to leave the justice system voluntarily without vetting, but this option has not been widely used. The second is the result of the slow pace of work given the complexity of the issues. Here it is a bit difficult to speculate whether this delay is intentional or not, as the vetting system has started from the top down and the high courts have completed it as a process and without submitting to vetting, judges and prosecutors of the first level in districts.

In Montenegro, political gridlock is obstructing the upgrading of the anticorruption infrastructure. The country still does not have a legitimate solution for judicial institutions, whose election requires dialogue and compromise between the government and the opposition - the Judicial Council, the Supreme State Prosecutor, and the Constitutional Court:¹¹⁶

- Amendments to the Law on the State Prosecutor's Office now pave the way for a change in the composition of the Prosecutorial Council, in a way that gives members outside the prosecution a majority. However, although non-prosecutors are elected by a simple majority, the ruling parties have failed to reach an agreement on the selection of candidates, jeopardising the functioning of the prosecution.
- The Judicial Council is functioning in an incomplete composition, with a transitional solution for extending the mandate from 2018, since the election of new members requires an agreement between the government and the opposition, which is not being worked on.
- The President of the Supreme Court was not elected even after three attempts.
- The Constitutional Court, which should have 7 judges elected by a two-thirds majority, now has 5 judges. Two judges have retired, and another has qualified for retirement. In the future, this could create delays and problems in the protection of constitutional rights, since the Constitutional Court decides by a majority vote.

¹¹⁶ The 2013 Constitutional Amendments require a qualified majority for the election of holders of these judicial functions.

ANTICORRUPTION IN THE ECONOMY: THE HIDDEN ECONOMY



Existing outside the world of legal rules, the hidden economy and corruption feed off each other, such as when businesses choose to stay off the record books given lax enforcement by corrupt officials or when a state of government capture encourages large grey and black (illicit) financial flows to connect business and politics. Besides corruption, informality is also driven by the overall weak institutional and regulatory environment, insufficient enforcement capacity of the public authorities, and low awareness of the social externalities this creates.

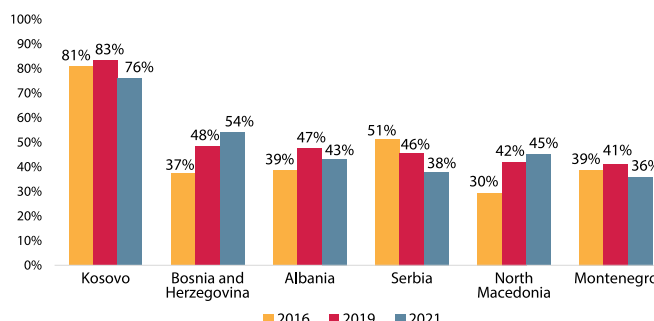
Key hidden economy trends

SELDI's *Hidden Economy Monitoring System*,¹¹⁷ which is closely related to the *Corruption Monitoring System*, provides detailed survey data on the overall size, different aspects and the dynamics of the hidden economy in the region. The Hidden Employment Index¹¹⁸ shows the existence of any of five practices common in the hidden economy:

- Working without a written contract with the employer;
- The official remuneration written in the contract is lower than the wage actually paid to the employee, as agreed upon verbally between the two parties;
- The employee has no social security coverage;
- The base for the social security contributions paid is the amount written in the contract, and not the higher amount actually received;
- There is no health insurance on the main job.

In 2021, SELDI data on **hidden economy** shows that **prevalence continues to be high** in the region. A small **decline** is observed in Kosovo, Montenegro and most notably Serbia. This decline has placed Serbia right behind Montenegro in terms of the lowest hidden employment among the six countries. On the other hand, there is a notable **increase** in hidden economy aspects in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia. Albania shows small improvement since 2019, but the index scores for 2021 are still higher than in 2016.

Figure 20. Hidden employment index 2016-2021



Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2021.

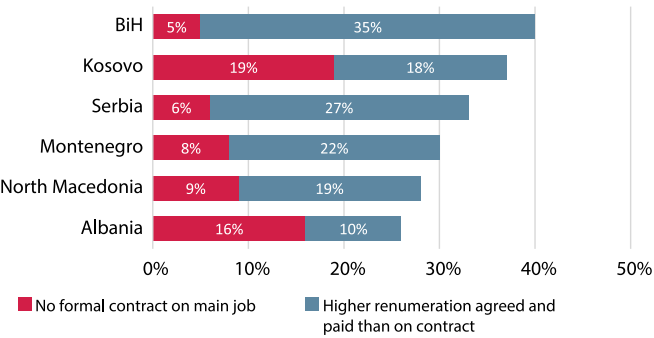
Understanding the dynamics of the hidden employment index requires exploring the changes in its components. The **hidden employment** index (Figure 20) provides a general view of informality on the labour market in a country. Within that general measure are two of the most typical examples of hidden employment practices – working without an employment contract or receiving higher remuneration than claimed in the employment contract both reflect the presence of hidden employment (Figure 21). While Bosnia and Herzegovina has the lowest percentage of respondents working a main job without an employment contract (5%), it is at the same time the country with the highest percentage of citizens reporting difference between the remuneration documented in the contract and the actual salary they receive.

Kosovo (the country with by far the highest hidden employment score in the region) and Albania have much higher shares of employed without a contract. At the same time the share of workers in the two countries whose actual remuneration differs from the contract is among the lowest in the region.

¹¹⁷ Stoyanov, A. and Gerganov, A., *Hidden Economy Indexes in Bulgaria 2002-2015: Results and Methodological Notes*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2016.

¹¹⁸ The index represents the percentage of respondents (of all employed in a main job) who indicated their participation in at least one of the five practices listed above.

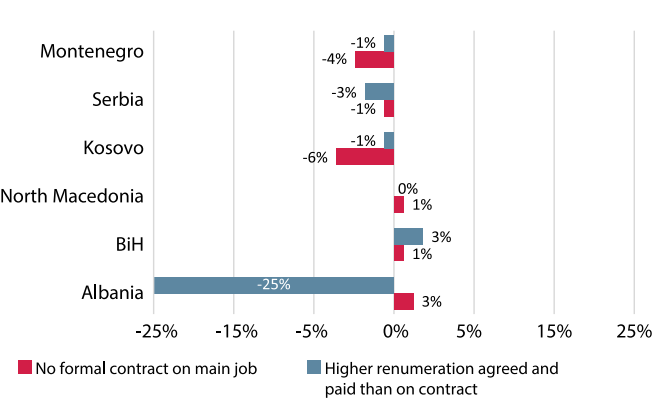
Figure 21. Workers without written contract on the main job or receiving higher than the declared remuneration (2021, in %)



Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2021.

Both “no written contract” and “higher remuneration agreed and paid than on contract” indicators remain relatively similar to 2019 across the region. The exception is Albania where data shows a 25 percentage points decline of the cases where higher remuneration was paid than on contract. At the same time there is a 3% increase in the “no written contract” cases in Albania showing a reverse trend from the typical for the region of transforming employment relations without contract to partially declared work.

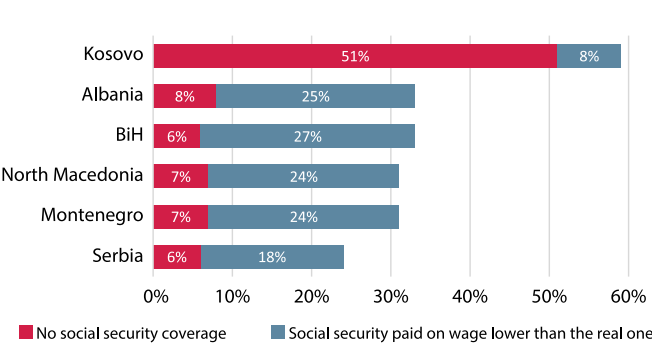
Figure 22. Workers without written contract on the main job or receiving higher than the declared remuneration (% change 2021-2019)*



* Negative numbers show decline (improvement), while positive numbers show increase.
Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2021.

Social security-related hidden employment practices are those in which workers report either not paying any social security contributions or paying them on the officially declared basis which is lower than the real one actually received. On this indicator, Kosovo again is the leader with 51% of the employed not paying any social security coverage (27 percentage points more than in 2019).

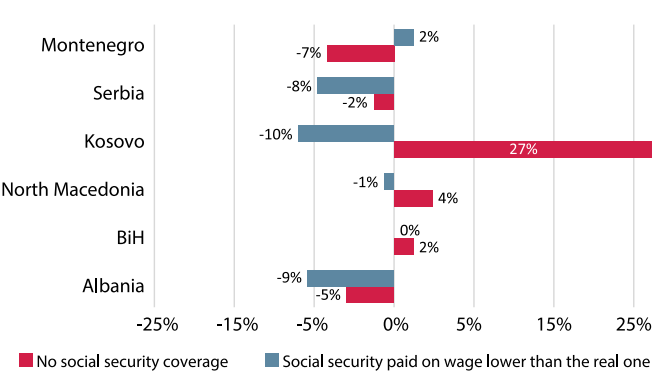
Figure 23. Hidden practices in social security coverage (2021, in %)



Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2021

With the exception of Kosovo, these indicators tend to decrease in most other countries (Albania, Serbia, Montenegro) or stay the same as in 2019 (in North Macedonia and Bosnia and Herzegovina).

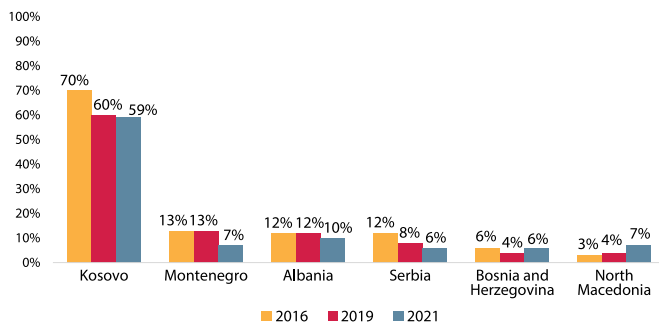
Figure 24 Trends in social security coverage (% change 2021-2019)



Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2021

Finally, the percentage of workers who have **no healthcare insurance** paid is particularly important because of the Covid-19 crisis. Naturally, in most of the countries there is a decline in the number of employed without health insurance since 2019 (Kosovo, Montenegro, Albania and Serbia) or at least the share of these cases remains relatively low over time (6% in Bosnia and Herzegovina in 2016 and 2021). The only exception is North Macedonia where this indicator is 7% in 2021 – a 3 percentage points increase since 2019 and a 4 pp increase since 2016 when North Macedonia had the lowest score among all six countries.

Figure 25. Workers with no health insurance coverage on the main job 2016-2019, % of all employed in a main job



Source: SELDI Corruption Monitoring System / Hidden Economy Monitoring System, 2020.

The impact of Covid-19

In the past two years, the negative effects of the hidden economy have been intensified by the Covid-19 pandemic – it distorted competition, affected the quality of public services, reduced job security and safety at work, etc.¹¹⁹ Moreover, the pandemic highlighted governance gaps and created further opportunities for abuses of labour rights and short-term financial support schemes.

One specific factor in the Western Balkan economies is their **reliance on remittances** from abroad, which have declined (except in Kosovo) due to growing unemployment in other countries and restrictions on travelling. Similarly, travel restrictions have hit hard the tourism sector, which normally contributes 15% of the GDP of the Western Balkans.¹²⁰

The region had a faster-than-expected recovery from the pandemic-induced recession which all six economies experienced in 2020.¹²¹ This rebound was due to a combination of domestic reopening and favourable external conditions for the region's exports. However, the recovery remains fragile in light of the rising energy prices since the second half of 2021 and the effects of the war in Ukraine after February 2022. Job losses from the Covid recession and its aftermath have disproportionately affected women and youth, which

¹¹⁹ See further: SELDI, *SELDI Policy Brief 11: Hidden economy in the Western Balkans 2020: Trends and Policy Options*, 2020.

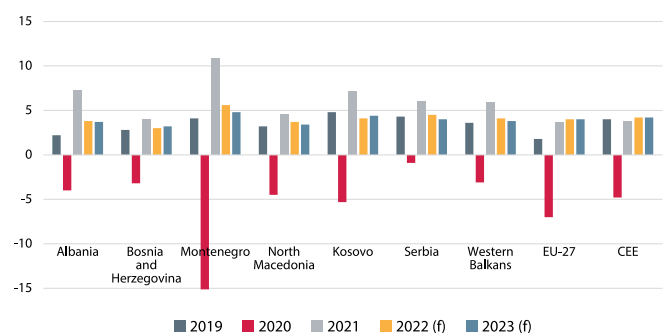
¹²⁰ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Covid-19 Crisis Response in South East European Economies*, 2020.

¹²¹ Stucka, T. et al., *Western Balkans Regular Economic Report No. 21: Spring 2022. Steering Through Crises*, Washington DC: The World Bank, 2022.

may set back efforts to raise the region's perennially low rates of labour force participation. Informal low-skill workers who lost their jobs might not have received much formal-sector government support and be at risk of poverty.

Short-term financial support schemes were made available in the six economies, largely to enterprises and workers operating in the declared economy prior to the lockdown.

Figure 26. GDP growth rates, 2019-2023 forecast, in %



Source: World Bank (*Global Economic Prospects January 2021*), WEO October 2020, national statistical offices, World Bank estimates. The effects of the war in Ukraine have not been taken into account.

CEE: Bulgaria, Croatia, Czech R., Hungary, Poland, and Romania.

Policy developments

Unlike corruption, informality is susceptible to change even as a result of minor policy changes. The governments of the Western Balkan countries have all undertaken measures aimed at tackling it, but not all of them have been comprehensive, consistent, nor fully efficient. There is a **fragmented and uncoordinated approach** across the government bodies responsible for tackling undeclared work and a limited involvement of social partners. According to a 2021 survey among labour inspectorates and tax authorities, given the multitude of government departments responsible for various aspects (e.g., tax authorities for tax compliance, labour inspectorates for labour law and social insurance bodies for social security compliance), 44% of enforcement authorities are discussing the adoption of joint or concerted operations as a strategic objective. The adoption of this strategic objective is underway among nearly all enforcement authorities surveyed in the Western Balkans. Over a quarter (30%) had fully adopted the objective of transforming undeclared work into declared work, 20% were pursuing pilot initiatives

in this regard, and 40% were discussing its adoption. However, self-reported **progress is greater in tax authorities than in labour inspectorates**.¹²²

Many of the Western Balkan countries **updated existing or adopted new strategies and programmes to tackle informality**. Among the most ambitious ones is the Economic Plan “Europe Now” in Montenegro, which foresees a reduction of costs for employers through lower tax burden on labour, progressive taxation, a non-taxable part of the salary of up to €700, etc.¹²³ The programme met with stormy reactions from political parties, which criticised it as a populist move. Kosovo adopted a Revised Strategy and Action Plan for combating the informal economy, money laundering, financing of terrorism and financial crime (2019-2023) in continuation to the earlier 2014-2018 document. The new plan focuses on simplifying regulations, enhancing monitoring and inspections,¹²⁴ improving communication between governmental offices, providing loans to businesses when they submit tax declarations, as well as lowering the costs of electronic payments.¹²⁵ North Macedonia adopted its Strategy for the Formalisation of the Informal Economy 2018-2022, and Action Plan 2020-2021. In Bosnia and Herzegovina, the Federal Development Strategy (2021-2027) planned to target informality, still awaits approval. In the meanwhile, its Joint Socio-Economic Program (2020-2022) aims to lower the tax burden and reform the scheme for unemployment benefits, as well as implement labour market adjustment based on labour cost subsidization. It especially strives to make the labour subsidies and the unemployment benefit scheme more inclusive.¹²⁶

Adapting tax legislation to technological developments can have the added effect of brining more economic activity into the open. Efforts to improve operational capacity of tax authorities, the **introduction of e-services** and computerisation of tax administrations have helped the fight against tax evasion and the informal economy in all Western Balkan countries.

Electronic invoices have become mandatory for cashless transactions between businesses and government in Albania since January 2021.¹²⁷ For the first time, the Fiscal Package 2020 introduced the automatic VAT declaration, whereby taxpayers now need only certify or make a correction if they have not declared correctly in the books of sale and purchase. In North Macedonia, the new excise module of the Customs Declaration and Excise Document Processing System replaced paper with digital procedures. The Public Revenue Office is facilitating voluntary compliance by issuing pre-filled annual tax returns through the electronic personal tax platform. Similarly, Montenegro adopted the Law on Fiscalisation in the Trade of Products and Services applicable from 1 June 2021.¹²⁸ The law allows taxable persons to issue electronic invoices and taxpayers to submit monthly VAT returns only electronically. Business, however, was sceptical: the Montenegrin Employers Federation claimed that those who operate legally will bear the burden of fiscalisation, while those who work in the grey zone will certainly remain out of the system.¹²⁹ The Kosovo Tax Administration has established a widespread use of e-filing and e-payment. Kosovo has also started to give businesses so called unique identifier numbers, which are used when dealing with public services such as business and fiscal registration, VAT office and customs.¹³⁰ In Serbia, there are plans to digitise government services and registration of businesses and employees.¹³¹

Still, there are **challenges related to tax collection**, low technical and human capacity for cross-institutional and cross-border exchange of tax information, needed updates of the legal base, and introduction of better risk management procedures. Overall, electronic payments under e-government services remain underdeveloped in the region.

¹²² Williams, C., *Towards a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work in the Western Balkans: A Self-Assessment Survey*, Sarajevo: Regional Cooperation Council, Western Balkan Network Tackling Undeclared Work, 2021.

¹²³ Sutkovic, F., “*Montenegro: Montenegrin Government Proposes Ambitious Economic Plan ‘Europe Now’*”, Mondaq, 30 November 2021.

¹²⁴ Kikoni, E. and Armas Blanco, E., *Western Balkans Regular Economic Report No. 19 : Spring 2021. Subdued Recovery*, Washington DC: The World Bank, 2021.

¹²⁵ European Commission, *Commission Staff Working Document: Kosovo* 2020 Report*, 2020.

¹²⁶ Kikoni, E. and Armas Blanco, E., *Western Balkans Regular Economic Report No. 19 : Spring 2021. Subdued Recovery*, Washington DC: The World Bank, 2021.

¹²⁷ European Commission, *Commission Staff Working Document: Albania 2021 Report*, 2021.

¹²⁸ Kapor, G., “*Employers’ Union: Fiscalization will not suppress the grey economy*”, Vijesti online, 08 June 2021.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ European Commission, *Commission Staff Working Document: Kosovo* 2021 Report*, 2021.

¹³¹ Kikoni, E. and Armas Blanco, E., *Western Balkans Regular Economic Report No. 19 : Spring 2021. Subdued Recovery*, Washington DC: The World Bank, 2021.



Ever since the anticorruption agenda came to the Western Balkans there have been efforts to make civil society organisations an integral part of this agenda. Yet, after all these years in most of the countries CSOs are little more than an appendage to the official anticorruption infrastructure. The reforms are still presided over and steered by that which is supposed to be under reform – the government. When involved, CSOs are often there as a **token of “inclusiveness”** rather than a desired stakeholder. There are, however, a number of critical elements of that infrastructure whose functioning can be ensured by CSOs only, such the monitoring of public service delivery and diagnostics of corrupt practices, independent analysis of policy and legislation, and a general advancement of the political culture in their countries by raising civic awareness and working at the grassroots. As noted in SELDI’s 2014 assessment report, “good governance is not a technical exercise but requires a **national climate of trust and civic and political responsibility** – precisely the issues where NGOs have most to contribute.”¹³²

CSOs, however, are vulnerable themselves. Their credibility, and hence their impact on strengthening genuine dialogue and sincere partnership with public institutions are hampered by **the capture of civic space** by politics. As a result, a gap opens between CSOs and citizens and CSOs prove incapable of securing citizens’ trust and support. An increasing number of CSOs promote transparency and good governance, but take few steps to lead by example. Political efforts to capture civil space can be seen in the emergence of a shadow civil society of organisations which serve the government or those in power, while seeking to imitate the purpose and actions of genuine civil society.

CSO involvement in the anticorruption agenda

A decade ago, in its assessment of the CSOs’ role in anticorruption SELDI found that there had been “a lack of effectively established formal mechanisms for engaging civil society on the part of the national governments in the region, as well as a lack of administrative capacity and clear vision and understanding of the potential of CSOs in the field of anticorruption.”¹³³ Such **cooperation platforms** have been established in some of the countries, but they are still to become effective channels of civic

contribution to the formation of the governments’ anticorruption agenda. The most elaborate formal institutional mechanism of interaction between civil society and government has been established in North Macedonia (Figure 27), which has facilitated CSO contributions to policy-making in the field of lobbying, the preparation of the National Strategy for the Fight against Corruption, and the election of candidates to the Commission against Discrimination.

Figure 27 . North Macedonia’s government-CSO cooperation arrangement



Source: SELDI generated

In Montenegro, the government which came into office in late 2020 decided to establish a National Council for the Fight against High-level Corruption,¹³⁴ an advisory and monitoring body, which includes two representatives of CSOs. The Deputy Prime Minister announced that this Council should deal with the most complex and challenging cases in which there are indications of corrupt practices.¹³⁵ In 2021, as a result of changes to the Law on the State Prosecutor’s Office, which prescribed a new composition of the Prosecutorial Council, five eminent lawyers are to be elected and dismissed by the parliament, one of which would be a representative of CSOs that works in the area of rule of law.

¹³² SELDI, *Anticorruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, 2014.

¹³³ SELDI, *Recent Developments and New Prospects: Major Corruption Challenges in Southeast Europe*, 2013.

¹³⁴ More information available at: Government of Montenegro, “3rd Session of the Government of Montenegro - 17.12.2020”, 18 December 2020.

¹³⁵ Popovic, T., “The government is forming the National Council for the Fight against Corruption, Abazović: There will be no untouchables”, Vijesti online, 14 December 2020.

Despite these advances, however, governments in the Western Balkans are far from accepting CSOs as true partners in anticorruption. The effects of state capture are visible in many instances of **marginalisation and even hostility towards CSO**. In North Macedonia, while the “de-Sorosization campaign” conducted against CSOs in the late 2010s has now been abandoned, it may have some lingering effects.¹³⁶ Such effects could re-ignite, in light of the war in Ukraine and Kremlin’s incitement of hate against CSOs. In Montenegro, there have been cases of confrontation between CSOs and Montenegrin authorities, which occur mainly when the former criticise public policies or officials. Although most CSOs operate without interference, those that investigate corruption or criticise the former DPS government have faced pressure.¹³⁷ In Serbia, the process of development of a Strategy for an Enabling Environment for Civil Society (adopted finally in February 2022) has been boycotted by CSOs because of an “the intolerant atmosphere towards civil society.”¹³⁸ This is evident in the government’s failure to address attacks on civil society members and independent media by members of parliament, and tabloid campaigns against the civil sector and independent journalists in the pro-regime media. In Albania, in recent years, there have been no cases of public denunciation or threats to CSOs due to their activity. Nevertheless, CSOs which are highly critical of the government, in particular in matters of corruption, face limited access to the media (especially national media),¹³⁹ low involvement in consultations

and meetings with public institutions, and limited funding opportunities.

Overall, a number of factors common to most Western Balkan countries could **undermine the effectiveness of CSOs’ anticorruption drive**:

- Public administration and senior politicians are in a state of conflict of interest and influence the way national funding to CSOs is allocated.
- Shell-CSOs are created not in the public interest but to divert funds.
- Lack of transparency on the part of some organisations and the political affiliations they have.
- Lack of sufficient financial resources, which could hinder CSO sustainability in the field of public interest for which they are created.

Financial support for civil society

This latter risk factor is a more fundamental challenge. As CSOs are non-profit making organisations, they depend mostly on grant funding for their work. In a field such as anticorruption, their function as both watchdogs and contributors to government policy-making places particular demands on the integrity and transparency of the process of funding.

Transparency of national financial support

While national public funding for anticorruption work is now available throughout the region, considerable **deficiencies remain in terms of the transparency of the procedures through which it is awarded**. In 2021, Albania’s Agency for the Support of Civil Society spent approximately 13% of its total budget on funding anticorruption activities. While the beneficiary organisations have been made public, the procedure and criteria for selecting the winners have not, a fact that has been criticised by other CSOs. Although, the Agency for the Support of Civil Society tries to follow the rules in the implementation of formal procedures, selections are often based on the political connections and personal preferences of the Board. Organisations receiving donations are either unknown or of low public reputation and with no real contribution to civil society. A similar risk applies to the State Agency for Strategic Planning and Assistance Coordination – a new body which is expected to coordinate foreign aid for development programmes and projects. This new agency has also been strongly criticised by the civil society in Albania as it is seen as an instrument for concentration of donor funds, which are then

¹³⁶ In a survey of 293 CSOs, 1% of the CSOs have claimed that they have faced governmental intrusion in their internal work, 1.7% have faced excessive audit by state authorities (excessive financial oversight), 2.4% reported unannounced inspections by state authorities, 2.4% reported harassment or restrictions on activities of moderators of online groups or their members, 5.1% have reported some other form of state interference in their work, and 5.5% have faced threats by government officials (“excessiveness” is self-reported and it is not clear how respondents understand it). See further: Trpovska, S. K. et al., *Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Country Report for North Macedonia 2021*, Skopje: Macedonian Center for International Cooperation, 2021.

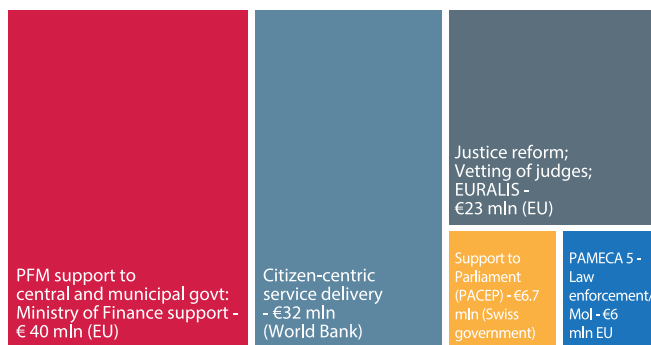
¹³⁷ Freedom House, *Montenegro 2021 Report*, 2021. One of the most prominent examples is related to the mayor of Podgorica who insulted MANS and their Deputy Director because of their research and criticism of the work of the municipal administration. See: Vijesti online, “*Vukovic: The motive for the attack on me and my associates is political, Milovac announces the most vulgar insults*”, 19 September 2020.

¹³⁸ Belgrade Centre for Human Rights, “*Still without conditions for CSO participation in the development of the Strategy for an Enabling Environment for Civil Society*”, 09 July 2021.

¹³⁹ See more in the next section for a context to this: the largest media operating at the national level are private and their owners are known for their political connections, which has undermined the credibility and neutrality of these media, while the public media are captured directly by the government. This situation is the reason for the low reporting and media coverage of corruption issues.

redistributed to those organisations and individuals closest to the government.

Figure 28. Foreign donor support for anticorruption, public financial management, justice and CSO, Albania (2019-2023)



Source: [International Aid Transparency initiative \(IATI\)](#)

Transparency issues in grant awarding are also present in BiH, where a typical practice by public institutions is to award funds not according to the requested budgets but as they deem fit for the respective purpose. In 2020, North Macedonia cancelled already announced budget funds for anticorruption, which were instead questionably distributed to CSOs for dealing with the pandemic. There were several critical issues in terms of the transparency of the process: very short deadline for application, evaluation of as many as 549 applications in just two days, large differences in the scores for the same application among evaluation committee members, etc.¹⁴⁰ In addition, in 2020, the majority of government institutions in North Macedonia that allocate funds to CSOs failed to provide adequate public information on the funding procedures and funded projects. In Serbia, the availability of information on public tenders for CSO financing is also insufficient to ensure transparency and evaluation of their results. In procedural terms, there is a lack of standardisation of the tender procedures, which would contribute to easier monitoring of tender results and greater transparency.¹⁴¹

Foreign vs national funding

In most Western Balkan countries, financial support for CSOs in the early stages of transition of these societies came from abroad. Today, the ratio of foreign to national funding continues to be in favour of the former, especially in BiH, Kosovo, and North Macedonia. In Bosnia and Herzegovina, foreign funds are usually much higher than those provided by local public institutions and cover CSO expenses related to salaries and office expenditures which are never covered by domestic public funds. The situation in Kosovo is similar: regardless of the strategic documents and the clear legal framework for cooperation and funding of CSO activities, much of the funding comes from foreign donors. Their support is mainly for capacity building, good governance, effectiveness and transparency as well as improving investigative and monitoring capacities.

In North Macedonia, a **draft model of a fund for institutional support of CSOs** and co-financing of EU funds aims to make domestic funding better targeted.¹⁴² While in 2020 a total amount of €5,504,893 was paid to CSOs from the state budget, this amounted to mere 5%¹⁴³ of the total amount of incomes of CSOs in that year (according to data from the Central Registry). Most Montenegrin CSOs also rely on international funding to carry out their activities. National public funding is regulated in the Law on Non-Governmental Organisations,¹⁴⁴ with this source of financing being important mostly for CSOs operating at the local level. The government identifies priority areas for project funding based on proposals from ministries, which then allocate those funds.

¹⁴² Mitevski, V. et al., *Analysis of the financial support of the associations and foundations from the budget of the Republic of North Macedonia (from 2017 to the first half of 2019) with a comparative analysis of the models for state financing from other countries and a proposed model of the Fund for support and development of the civil society and co-financing of the EU projects in RSM*, Skopje: Government of the Republic of North Macedonia, 2020.

¹⁴³ CSOs additionally can apply for funding from municipalities, but there is no available comprehensive data for this. The total funding may reach up to 10% from their total income, while the remaining amount comes from foreign donors.

¹⁴⁴ According to this law, the amount of at least 0.3% of the current annual budget is provided for financing projects and programs in areas of public interest, 0.1% in the field of protection of persons with disabilities and 0.1% for co-financing of NGO projects and programs supported by European Union funds.

¹⁴⁰ Bosilkova-Antovska, A., *Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development. Regional Report: Western Balkans 2020*, Skopje: Balkan Civil Society Development Network, 2021.

¹⁴¹ BIRN Serbia, *Overview of public spending in the field of public information, culture, civil society and youth in the period 2019-2021*, 2021.

Media

Effective rollback of state capture in the Western Balkans is only possible through popular demand. Demand, in turn, will be generated when the public appreciates the scale and effect of the institutionalisation of corruption. Such an understanding cannot happen without a healthy media environment. The media are a critical link in the anticorruption infrastructure: they investigate, provide platform for advocacy, inform and raise awareness.

Yet, **media capture** has continued to thrive in the Western Balkans in all its different forms. Media in the region are one of the weakest links in this infrastructure. The result is public disillusionment, which is mostly due to “low media freedom, low perceived efficiency of media because of overall system failure (‘nothing happens even if corrupt politicians are exposed in media’), distrust in media owners and its financing, overall distrust in society or finally due to conflicting world-views and values of readers/viewers and those prevailing in media.”¹⁴⁵

Coverage of (anti)corruption

Despite some increase in the pluralism in the media sector in the region, which has contributed to the exposure of suspected corrupt practices, *de facto* government censorship is still evident. While most of the sector is commercial, it is often used for partisan ends as a result of widespread political corruption and the dominant role of oligarchs in domestic markets. The media coverage of corruption, although generally improved, still fails to serve as a link between public demand for integrity and actual sentences or reforms.

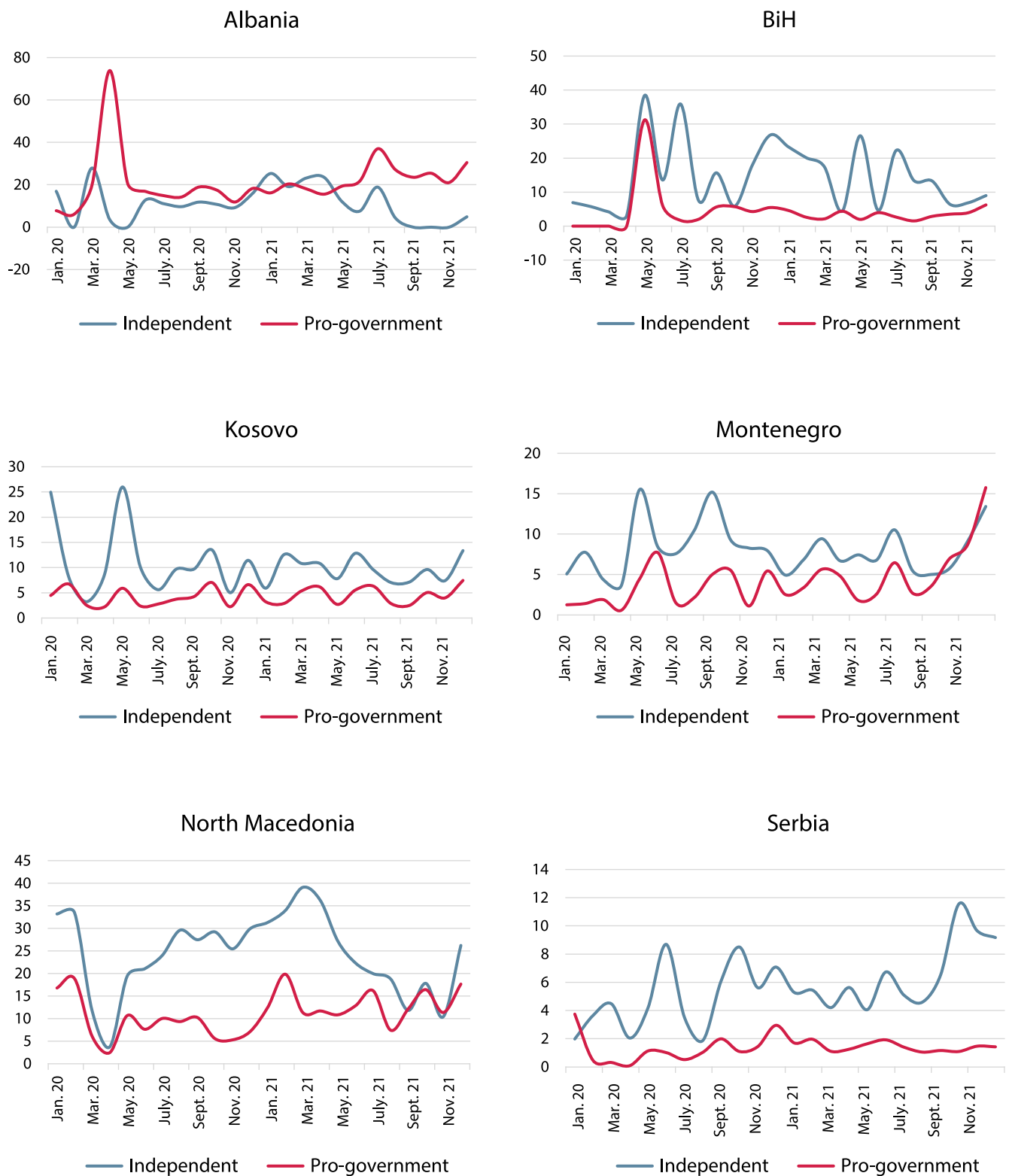
A survey¹⁴⁶ by SELDI of the coverage of corruption-related issues in the media of the six Western Balkan countries in 2020 and 2021 (Figure 29) shows that independent media, though still a minority, are typically more active in their reporting on corruption

than pro-government outlets. Yet, from the latter half of 2021, reporting on corruption in the pro-government outlets seems to mirror that of independent media (with the notable exception of Serbia), which among others, might be the result of the falling of corruption down the priority list of concern for the societies in the region. Still, coverage is mostly done in a simplified manner, along with current events; corruption is usually presented as news without any broader analyses or commentaries, where there is usually one source of information. There are even fewer editorial stances and pressure to expose and reduce corruption.

¹⁴⁵ Shentov, O., Stefanov, R., and Vladimirov, M., *The Russian Economic Grip on Central and Eastern Europe*, London: Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series, 2019.

¹⁴⁶ The analysis covers 9 media outlets in each country. Sensika tool is used to search for the key phrases in over 3 million articles from the selected media outlets. Over 27,000 articles in the two-year period contained at least one of the key phrases. The average normalized frequency of occurrence (average number of occurrences per 1000 articles) of these articles for each of the three types of media outlets is plotted for each month on the figures. When interpreting the graphs, it should be noted that they represent only the number of media pieces on the topic, but do not measure “sentiment” (whether the text is positive or negative towards something). Neither do they measure how reliable and competent is the analysis, if it corresponds to the truth or is just used to discredit political opponents. For example, pro-government media might cover corruption in a way that deflects criticism away from the government.

Figure 29. Corruption coverage according to media bias*



* Average frequency per 1000 of articles containing at least one of the following words or phrases: state capture, bribe, nepotism, graft, conflict of interest, favouritism, clientelism, embezzlement between January 2020 and January 2022 in 54 online media in the six countries.

Source: SELDI

The coverage of corruption is often compromised by a disproportionate dependence on state budgets and politically connected entrepreneurs. This leads to a decline in editorial independence, the weakening of public service media and the inadequate accountability of media regulators.

Media capture in the Western Balkans takes place through a number of mechanisms. In Albania, the owners of the largest national private media – the ones with the largest audience – are among the largest entrepreneurs in the country and own many other businesses, which in many cases are dependent for their survival on public contracts from the government.

Box 3. Silencing critical media in Albania

One of the most typical cases of censorship on television is that of the closing in the middle of the TV season of the investigative show “The Unexposed” after an investigation made by this show about falsification of documents in a tender, which led to the cancellation of the tender.¹⁴⁷ This programme together with “A Show” by journalist Adi Krasta were closed simultaneously on the TV channel “News 24”. Both shows were critical of the government and aired on the same television station for a year. Journalist and host of the show “The Unexposed” Ylli Rakipi directly accused the government and Prime Minister Edi Rama of closing the show and breaking his contract with “News 24” television. The host of the programme said that the show was closed due to direct pressure from the government on the owner of the television, as he says that he had another year contract with the television, which did not give any reason for cancelling. He stated that there has always been pressure to close the show and that the Prime Minister himself has ordered that government representatives not come to the studio. The PM is suing the journalist for violation of dignity; Mr. Rakipi has filed a defence statement and a counterclaim.¹⁴⁸

In the Western Balkans, **media bias is correlated with political polarisation**. In Montenegro, media which have until recently been clearly supportive towards the opposition, after the change in government have continued to cover corruption and state capture to some extent by reporting on affairs of some ministers in the new government.¹⁴⁹ Once pro-government media are now highly critical towards the new government, although

their coverage is mostly related to the controversies between the Serbian and Montenegrin Orthodox churches. In Kosovo, there are cases when media is biased towards certain political parties or individual politicians. The most common practice of influencing the work and independence of the media by politicians is through individual journalists by publishing sponsored media articles. Overall, the media is free and does not get influenced or intimidated by external factors regardless of the topics or institutions being covered. In Serbia, the media whose editorial policy is already in favour of the ruling party report in a positive tone on the fight against corruption, while at the same time avoiding reporting on lawsuits and topics such as conflicts of interest when the ruling elite are involved. Often tabloids have been instrumentalised to deal with the opposition, reporting on alleged scandals by opposition representatives. Independent and investigative media point out systematic problems in the functioning of the judiciary and pressures or involvement of the top authorities in corrupt practices.¹⁵⁰ In North Macedonia, independent media cannot be said to favour a particular political party, as they are critical of both ruling or opposition parties when it comes to corruption. Certain media that are supportive of the opposition party tend to use more criticism when reporting on potential corruption cases linked to the ruling party. However, political parties’ statements, primarily those in opposition, are the most common source of the news for specific corruption acts – media coverage is usually based on their information/statements. Corruption is least covered by public service channels, while the number and length of articles covering corruption are highest on independent TV stations.

Media laws are another area of concern in the region. In Montenegro, a group of CSOs submitted to the Ministry of Public Administration draft amendments to the Law on Free Access to Information, with the aim of enabling citizens, the media and the NGO sector to play a more active role in fighting corruption and monitoring the work of the government.¹⁵¹ However, as of February 2022, this law has not been adopted, although it was planned for the third quarter of 2021.¹⁵²

Editorial independence is most compromised in **public broadcasting**. In June and December 2021, the management of RTCG, the public service broadcaster in Montenegro, was changed, but progress in covering

¹⁴⁷ Karaj, V., “*The closure of critical broadcasts raises new concerns about media freedom in Albania*”, Reporter.al, 28 August 2019.

¹⁴⁸ Exit.al, “*Ylli Rakipi sues Rama – Seeks to close the show ‘The Unexposed’*”, 09 April 2019.

¹⁴⁹ Milićević, L., “*A reconnaissance has been launched in the case of the illegal construction of Minister Mitrović*”, Vijesti online, 23 August 2021.

¹⁵⁰ Šovanec, S., *Justice in the mirror of the public. Media coverage of organized crime and corruption court proceedings*, Belgrade: Project “All Eyes on Justice”, 2020.

¹⁵¹ Institute Alternative, “*First Anti-Corruption Law Proposed to the New Government*”, 09 December 2020.

¹⁵² Government of Montenegro, *Work Program of the Government of Montenegro 2021*, 2021.

corruption is yet to be seen.¹⁵³ In Albania, the Prime Minister has his own online television station, ERTV (Edi Rama Television), where he broadcasts government activities, carefully curated by his communications team. There is a lack of information regarding the staff employed in it, and officially the Prime Minister has declared that they work voluntarily at no cost. As this channel is given privileged access to the Prime Minister and the government, other journalists are forced to simply re-broadcast the information and images provided by the channel.¹⁵⁴ The Albanian Prime Minister and the Mayor of Tirana do not hold press conferences, do not allow independent media to ask questions in public, and ignore requests for information or comments. In North Macedonia, it cannot be said that the Macedonian Radio Television (MRT) or the journalists in its newsrooms have been under direct influence of the government in the past few years. However, an indirect form of pressure has been exerted through funding: the budget allocated to the public service was reduced to about 0.5% of the state budget, although the funds necessary for its efficient operation are estimated at about 1%. This undermines both the stability and the editorial independence of MRT from the government.¹⁵⁵

An additional factor in the low anticorruption effectiveness of the media in the region is the **low level of media literacy** among the general public. In North Macedonia, although corruption is present largely in media reports, it is presented mostly in a simplified way, along with current events with a neutral tone dominating the reporting. Corruption is usually presented as “news” without any broader analyses or commentaries, where there is usually one source of information.

Media intimidation

A high rate of intimidation of journalists covering corruption is indicative of both the senior political level at which corruption happens and its impunity.

Political pressure, verbal and physical attacks against the media are not uncommon in all the countries of the Western Balkans. In Albania, independent media are frequently exposed to intimidation, legal

actions and attacks.¹⁵⁶ Prime Minister Edi Rama often called out journalists regarding their work probably to divert public attention from scandals and cases involving the Prime Minister or his political party.¹⁵⁷ Despite some small improvements related to media transparency legislation¹⁵⁸ and exposure of significant corrupt cases, investigative media in Bosnia and Herzegovina experience political pressure, assaults and discrimination,¹⁵⁹ especially involving partisan entity-level broadcasters.¹⁶⁰ Kosovo’s media had also been frequently targeted by physical and verbal attacks, intimidations, threats and insults.¹⁶¹ The political influence over the media is strong in Kosovo,¹⁶² increasing the tense situation and separation between ethnic groups, thus reflecting on media accessibility, pressure and self-censorship.¹⁶³ A new “soft” pressure on media is taking place in Kosovo, such as the cyber-attacks to discredit local independent media by publishing disinformation and fake news.¹⁶⁴ Montenegrin medias are also subjected to political and commercial influences, with private media hardly competing against public agencies.¹⁶⁵ Independent and investigative media have been frequently threatened, attacked and intimidated also by law enforcement agencies and public medias.¹⁶⁶ With the lowest score on the Media Sustainability Index and a worsening media situation since 2018,¹⁶⁷ Serbian journalists are continuously suffering from physical and verbal attacks, intimidations and insults from both state officials and pro-government media.¹⁶⁸ In North Macedonia, harassment seems to be getting worse: in 2020, the number of attacks on journalists in drastically increased, i.e., three times more attacks on journalists were registered compared to 2019. Another form of intimidation is pressure from management, although it is rarely reported by journalists, probably because it often takes the form of subtle rather than direct threats. Still, journalists do sue editors and media owners when

¹⁵⁶ Freedom House, *Albania 2021 Report*, 2021.

¹⁵⁷ Mali, T., “*Clueless and ranting: the press according to Edi Rama*”, Centro per la Cooperazione Internazionale, 09 November 2017.

¹⁵⁸ IREX, *Media Sustainability Index 2019 Bosnia & Herzegovina*, 2019.

¹⁵⁹ Reporters sans frontières, *Bosnia-Herzegovina*, 2021.

¹⁶⁰ Freedom House, *Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, 2021.

¹⁶¹ IREX, *Media Sustainability Index 2019 Kosovo*, 2019.

¹⁶² Freedom House, *Kosovo 2021 Report*, 2021.

¹⁶³ Reporters sans frontières, *Kosovo*, 2021.

¹⁶⁴ Reporters sans frontières, “*Ugly Twins: a novel type of attacks on local independent media in Serbia*”, 29 July 2021.

¹⁶⁵ IREX, *Media Sustainability Index 2019 Montenegro*, 2019.

¹⁶⁶ Freedom House, *Montenegro Report*, 2021.

¹⁶⁷ IREX, *Media Sustainability Index 2019 Serbia*, 2019.

¹⁶⁸ Reporters sans frontières, *Serbia*, 2021.

¹⁵³ Prior to these changes, the public broadcaster had been accused of direct political influence from the previous government and biased reporting on corruption in Montenegro.

¹⁵⁴ Picari, M., “*Information at risk, news offices producing and distributing news*”, Voice of America, 14 January 2020.

¹⁵⁵ Spirovski, M. and Todorovska-Kostovska, V., *North Macedonia Indicators on the level of media freedom and journalists’ safety in 2020*, Association of Journalists of Macedonia, 2021.

their rights are violated.¹⁶⁹

Box 4. Media intimidation cases

Albania:

- In July 2021, News24 journalist Ergys Gjencaj was violently apprehended, had his phone confiscated, and was detained for more than one hour by police. He had been near the scene of an anti-drugs bust and was attempting to film what was happening.¹⁷⁰

BiH:

- In May 2021, Milorad Dodik, at the time BiH State Presidency Chairman attacked and threatened the journalist and political analyst Tanja Topić after she had publicly expressed attitudes in opposition to Dodik and his party.¹⁷¹

Kosovo:

- In February 2021, Visar Duriqi, a journalist at online news portal Insajderi, who frequently covered corruption and radical groups cases, was assaulted and beaten by three masked.¹⁷²

Montenegro:

- In October 2020, investigative journalist Jovo Martinovic was found guilty of participating in drug trafficking, despite the lack of evidence,¹⁷³ while in March 2021 Monitor editor-in-chief Esad Kocan was verbally and physically attacked.¹⁷⁴

Serbia:

- In April 2020, Journalist Ana Lalic was arrested for reporting on inadequate hospital facilities for coronavirus.¹⁷⁵

Journalists and media professionals are also increasingly subject to threats and harassment on social networks, some of which were serious threats to the physical safety of journalists working to investigate corruption. There are examples of hate speech and labelling of journalists and media workers by politicians and other public officials. Against the background of these frequent incidents of harassment, the impunity of perpetrators is still a serious problem. Investigations of such cases are slow and rarely lead to indictments.

¹⁶⁹ Spirovski, M. and Todorovska-Kostovska, V., *North Macedonia Indicators on the level of media freedom and journalists' safety in 2020*, Association of Journalists of Macedonia, 2021. The political situation in 2020 was very tense, especially due to corruption scandals involving high-ranking public officials and the early parliamentary elections held in July. Tensions between political parties continued after the elections and were clearly reflected in the polarisation of much of the media. The implementation of systemic reforms in the media sector, despite the newly formed parliamentary composition, was still blocked in parliament.

¹⁷⁰ Taylor, A., "*Reporters without borders condemn police attack on journalist in Albania*", Exit.al, 28 July 2021.

¹⁷¹ European Federation of Journalists, "*Bosnia-Herzegovina: Politician Milorad Dodik attacks yet another journalist*", 27 May 2021.

¹⁷² European Federation of Journalists, "*Kosovo: Investigative journalist brutally assaulted*", 26 February 2021.

¹⁷³ Balkan Insight, "*Montenegro jail sentence for investigative journalist condemned as 'Kafkaesque'*", 08 October 2020.

¹⁷⁴ Safe Journalists, "*Attack on journalists, Esad Kocan, Podgorica 27.03.2021*", 27 March 2021.

¹⁷⁵ Article 19, "*Serbia: Journalist Ana Lalic arrested for reporting on inadequate hospital facilities for coronavirus*", 02 April 2020.

THE INTERNATIONAL DIMENSION



One clear sign of progress is that the involvement of international organisations or foreign partner countries in the domestic anticorruption agendas is increasingly appreciated among most stakeholders in the Western Balkans. There was a time two decades ago when any such involvement was seen as tarnishing the country's image with all its perceived negative consequences – diminished investor interest, international peer monitoring, etc. Today, a Western Balkan government rarely pronounces any movement on anticorruption without somehow referencing the EU: in Serbia, the amendments of the constitution were linked to EU hopes; in North Macedonia, the latest reform agenda is titled *Europe at Home*. The EU role spans the whole range of the reform process – from funding to framing anticorruption in a broader political context.

On the face of it, making the success of reforms contingent on such an extraneous influence may cause doubt as to their sustainability. However, if EU membership is a realistic goal, then the indispensability of the EU for domestic good governance is not a factor but an objective. The ambiguity of this perspective, however, could undermine the standing of the EU as a driver of rule of law reforms.

Box 5. A predicament for the EU

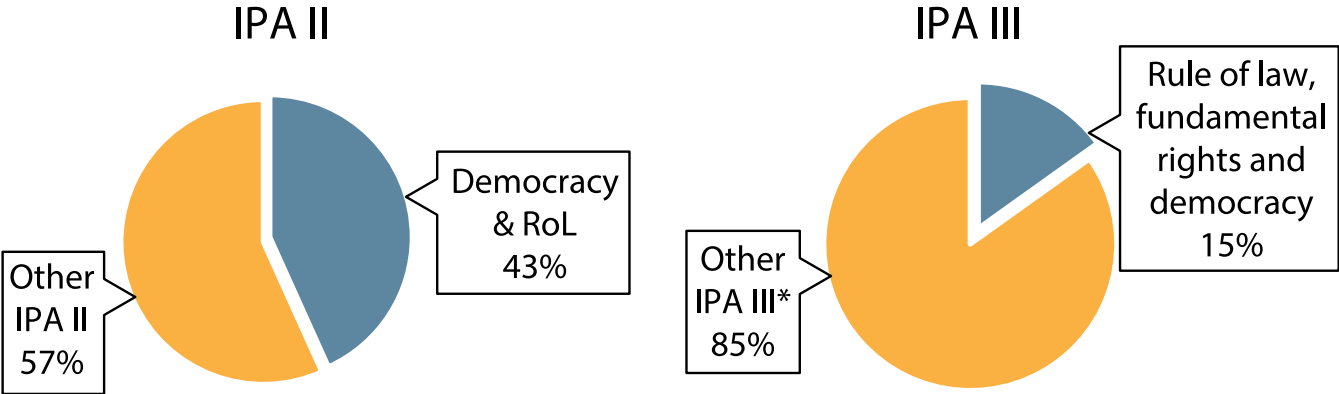
In 2018, the European Commission for the first time used its now widely quoted “clear elements of state capture” determination with respect to the Western Balkans. Such a conclusion might have meant that the assessment of the state of governance in these countries is becoming unequivocal and is addressing the core of the problem; in other words, that it is becoming political. Yet, the opposite seems to be happening – instead of becoming the focus of attention state capture has all but disappeared from the Commission's reports; in 2021, it is mentioned *en passant* only with respect to Bosnia and Herzegovina.

In fact, state capture puts the so-called **EU conditionality** – making certain benefits (of membership) contingent on the fulfilment of certain governance standards – in a bind. The problem is that the political and business elites in the Western Balkan who engage in state capture face high adoption costs – because they risk losing the rent they extract by virtue of having made the machinery of government work for their private benefit – if they genuinely implement the rule of law and democratisation reforms. This is now even more so after the EU court ruling linking rule of law standards with the disbursement of funds from the Union budget.¹⁷⁶ Thus, conditionality as a strategy of reinforcing commitment to the rule of law depends on the calculus of incentives and disincentives. Corrupt elites in the Western Balkans have everything to lose from joining an open, rules-based community but only a lot to gain from accessing its generous subsidies. If, therefore, the EU is to have any transformative role in the governance of Western Balkan countries it is the problem of state capture that needs to become its primary consideration when deciding how to calibrate the incentives of accession.

The beneficial impact of international assistance is evident in a number of other developments. For one, there has been a **broadening of the domestic interlocutors** engaged with foreign partners. While in the early days international institutions worked exclusively with the executive branch of government, the range of public bodies participating in this cooperation has expanded and even non-governmental organisations are increasingly involved, albeit in fairly superficial matters. Still, business, media, trade unions, academic institutions and other private sector stakeholders are not sufficiently involved. Also, the list of issues which international assistance addresses is becoming increasingly sophisticated: from integrity vetting of magistrates to local democracy, from improving parliamentary oversight to capacity building for law enforcement.

¹⁷⁶ Court of Justice of the European Union, Press Release No 28/22, Luxembourg, 16 February 2022.

Figure 30. The share of governance-related assistance to the Western Balkans in IPA III is almost a third of that in IPA II



** IPA III also a thematic priority which includes support for good governance (covering important RoL-related aspects such as public administration reform and local government) but it is bundled together with other issues (such as EU acquis alignment, reconciliation, public awareness, etc.) making 16.6% of overall assistance. In absolute terms, the volume of rule of law (including anticorruption) assistance has increased only marginally – from €1,825 million to €2,089 million.*

Source: [Overview - Instrument for Pre-accession Assistance](#)

Given the considerable amounts invested by foreign bilateral and multilateral partners in root-and-branch governance reforms in the Western Balkans, it is imperative that the impact of that assistance be evaluated. While its overall effect may be glimpsed in various aggregate indicators, the imprint of individual programmes is more difficult to assess. One reason is that the conceptual framework of foreign governance assistance has evolved, as evidenced by the difference between EU’s IPA II and IPA III (Figure 30).

The evolution of the conceptual terms under which assistance is provided is not simply a semantic issue but affects the prioritisation of specific reform areas over others. In Albania, one of the priority sub-sectors that has received increased EU funding is “democracy and governance,” covering areas such as democratic institutions; civil service reform and public service delivery, economic governance, public financial management, as well as civil society. At the same time, “rule of law and fundamental rights” refers to reforms in the judicial system and the police, fight against corruption, implementation of human rights conventions. These two areas constitute half of the total amount allocated by the European Union in the last three years (21% democracy and governance and 30% rule of law and fundamental rights).

Figure 31. Volume of foreign grants by donor country, field "Government & Civil Society-General, (€ million)*

* Grants > €1 million; Includes assistance provided in the period 2000-2022

Source: [International Aid Transparency Initiative](#)

That the role of the international community in the fight against corruption goes beyond mere assistance is evident in Bosnia and Herzegovina. In addition to financial and technical support, political pressure is being exerted and it is becoming more direct. Nevertheless, while overall there is growing awareness that without foreign assistance there will be no anticorruption progress in the country, in Republika Srpska cooperation with the international community has been called into question.

Box 6. An audit of EU rule of law support to the Western Balkans

EU's considerable financial assistance for the rule of law in the Western Balkans – €700 million over the 2014-2020 period – may be **underperforming** as far as its effects on good governance are concerned. A European Court of Auditors (ECA) report finds that “corruption remains a cause of concern in all countries in the region.” EU support has made a difference mostly in technical and operational areas, but “has had little overall impact on fundamental rule of law reforms in the region.” A key reason for this is the insufficient domestic political will to drive the necessary reforms.

While the disappointing results are attributed to the “lack of political will”, the EU is found not to have exercised its leverage effectively. Specifically, it seems to have **shied from applying recourse measures** against funding beneficiaries who had not shown commitment to reforms. EU delegations, for example, “have also rarely exploited the possibility of suspending IPA financial support if reforms are not progressing satisfactorily.”

EU support for civil society action on the rule of law is also found to be insufficient in meeting the needs of the sector. ECA emphasises that financial support for CSO work in the field of rule of law should be explicitly earmarked in IPAI and provided for the long-term “in a way that is not exclusively based on project funding.” A **regrettable change** from IPAI in IPAI is that “the Commission has dropped the IPAI indicator for monitoring civil society participation in the reform process and therefore does not report progress in this area.”

Source: European Court of Auditors, *Special Report EU support for the rule of law in the Western Balkans: despite efforts, fundamental problems persist*, 2022.

The role of foreign funding for anticorruption efforts could also be seen in the case of North Macedonia, where, according to an internal catalogue of the State Commission for Prevention of Corruption, there have been eleven larger anticorruption projects with foreign support; seven out of those had state or local institutions as direct beneficiaries.¹⁷⁷ The bulk of the

international cooperation is used for development of key anticorruption institutions working on prevention, freedom of information and transparency.

In Montenegro, however, there is a lack of systematic approach – both from the Montenegrin side and on the part of donors – to the foreign technical and financial assistance in all areas, including the fight against corruption. While the EU had allocated €490 million to Montenegro in the period between 2007 and 2020,¹⁷⁸ there are no publicly available detailed reports – allowing for independent evaluation – on the IPA funding expenditure and on the implementation of the specific projects funded within it. Only very basic information is being shared with the public, through press conferences and short press releases, mostly stating the fact that the government has signed a contract with the EU Delegation, contract value, timeline and some main activities. The results of monitoring and evaluation of the contract implementation mechanisms remain largely unknown.¹⁷⁹

¹⁷⁸ European Commission, *Evaluation of the European Union's Cooperation with Montenegro 2012-2019*.

¹⁷⁹ The IPAI-funded project “*Implementation of the e-procurement system in Montenegro*” is a case in point. Institute Alternative (IA), a SELDI partner organisation, submitted an FoI request to the Ministry of Finance about the project contract and reports on its implementation. The request was denied on the grounds that “the Law on Free Access to Information does not apply to the classified documents and information owned by the international organisations or other states, as well as to the classified information owned by the public authorities which are compiled or exchanged within the cooperation with international organisations or other states” (Decision of the Ministry of Finance, No. 01-6-274/2, December 27, 2019). Even after referring to the Delegation of the European Union on this issue, access to all the requested documents but the contract (with the personal data protection rules applied) was denied, due to the “protection of the commercial interests of a natural or legal person, including intellectual property” (Ref GestDem 2020/0782).

¹⁷⁷ Internal catalogue of SCPC updated by their Department for International Cooperation.

TURNING THE TIDE: HOW TO REGAIN THE ANTICORRUPTION MOMENTUM



Momentum in physics consists of mass and velocity – the bulkier an object is and the quicker it moves, the more momentum it has. This notion has long been applied to governance reforms as well – a significant impulse is needed to change entrenched institutions and practices. The **momentum of anticorruption reforms** in the Western Balkans seems to have stalled, as the mass (and energy) of its stakeholders has been eroded and the rate at which changes are introduced has slowed down.

Yet, the current moment is one of opportunity since it shows like never before how much democracy depends on the integrity of government. While the war in Ukraine complicates democratic transition and EU integration, it provides **impetus for a decisive stand** towards democratisation and a new push towards a tipping point in anticorruption efforts across all countries in the region. These decisive actions must focus on further democratisation and rule of law and should come in 2022 within the French and Czech presidencies of the EU. The resilience of the Ukrainian state – likely also due to strong anticorruption reforms in the country in the years since the annexation of Crimea – can and should be used as an argument to advocate for further reforms in the Western Balkans. **State-building and anticorruption are intricately linked.** Geopolitical arguments should be used to unlock the accession process immediately but not as an argument to turn a blind eye to corruption and state capture vulnerabilities in the Western Balkans.

Regaining momentum is still possible, provided **two radical shifts** are instituted in the approach to anticorruption in the region:

Prioritise the dismantling of state capture. The EU accession process with its focus on democratic and market institutions' fundamentals and rule of law is an outstanding framework for progress. It requires willingness and ability on the part of both sides – the candidate countries and the European Commission. Anything short of placing this issue at the heart of the agenda means that anticorruption is simply going through the motions. A proper understanding of the problem of state capture in the Western Balkans requires abandoning the formula "if government is the problem, government should be the solution". Policies hoping to upset entrenched special interests cannot be delivered through traditional bureaucracies alone. Loosening, therefore, the tight grip of private interest on the levers of government can only be achieved through a rethinking of the structure of anticorruption stakeholders and their cooperation

dynamics. Non-governmental organisations, business associations, trade unions, academia, media and other civic actors need to become an integral part of the whole anticorruption cycle – from designing policies to monitoring their implementation, supported through an independent local funding mechanism. For this to happen, civil society in the Western Balkans needs to be integrated in European professional and civic networks. Current European financing schemes, however, do not promote such integration (this is especially important as CSOs rely disproportionately on European public funding). Joint Western Balkans-EU platforms would facilitate the transfer of expertise and create a network effect for anticorruption advocacy.

Measure effect, not intentions. Currently, both national governments and international monitors base their assessment of anticorruption progress on targets that are, in effect, administrative. They mostly look into input indicators (regulations, procedures, resources), rather than outputs, i.e., actual impact. A genuine anticorruption drive should be based on evidence-driven anticorruption policies. The evidence that would inform these policies should be gathered through the following data generation mechanisms that the SELDI network has piloted in the Western Balkans:

- State Capture Assessment Diagnostics. Here, big data analysis can reveal patterns of collusion, including in linking clientelism in public procurement with company ownership.¹⁸⁰
- Studies of corruption victimisation of the general public. SELDI's Corruption Monitoring System is a tool for both measuring corruption levels and understanding public attitudes.¹⁸¹
- A mechanism for the assessment of the anticorruption performance and resilience of individual public institutions and identifying policy implementation gaps. Such an assessment should be performed by national administrations in cooperation with CSOs in a broader, EU supported, platform for engaging CSOs public-private anticorruption partnerships.¹⁸²

¹⁸⁰ For further details about this instrument see: Stoyanov, A. et al., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019.

¹⁸¹ For the methodology of this instrument see: SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

¹⁸² For further details about this instrument see: Stoyanov, A. et al., *Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI). Bridging Policy Evaluation and Corruption Measurement*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

The broader enabling framework for the national reform efforts in the Western Balkans is provided by the EU accession prospects. This makes the task of the Union one of **delicate balance** between assertiveness against political foot-dragging by national governments and maintaining the credibility of membership. The EU needs to test its newly found geopolitical prowess to get the accession process with its conditionalities move forward. In particular, it needs to find European solutions to the continuing crisis in BiH and to the bilateral disagreements between Bulgaria and North Macedonia, which stall the start of EU negotiations with the next two Western Balkan countries. But most importantly, the EU needs to convince its citizens that enlargement is a win-win solution. It can use the current momentum, provided by the shock of the war in Ukraine, but its effects will invariably wear with time. Hence, in the end of the day, the EU, member states, Western Balkan governments and civil society need to move forward, creating local demand and will for continuous anticorruption reforms.

The European framework of the anticorruption drive in the region should focus in particular on several sets of measures that can help bring the region on a **successful tipping point** in this domain:

- **Political engagement**, in which the EU needs to push much more forcefully for reforms on the ground in each of the countries and regionally. This entails a much better coordination between EU delegations and member states' embassies throughout the region, as well as a better alignment between the European External Action Service and the Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. The European institutions need to continue and enhance their direct cooperation with civil society and the business community in the region.
- The **role of parliaments** in providing checks for the judiciary and the executive needs to be strengthened. Parliaments, and in particular their anticorruption committees need to be empowered to finance and work with civil society in the country and in the region to bring up continuously emerging state capture and corruption issues.
- **Focus on critical governance areas for sustained impact.** One such area is the judiciary and its capacity to ensure rule of law in economic governance areas prone to corruption, such as public procurement, concessions, licensing, privatisation, and real estate. No quick judicial wins can be expected on complex crimes of state capture and political corruption without sustained focus on capacity building and narrowing down the attention of judicial anticorruption task forces on exemplary cases. Such task forces need to be trained to the highest international standards of investigation and should be supported by professional anticorruption peers from member states. These need to be aided with strong focus on delivering performance to international standards in public procurement and the management of state-owned enterprises, through data transparency, risk assessment and effective sanctioning before the cases get into the judiciary.
- **Support for the economic recovery.** Given the strong correlation between economic development and anticorruption, EU's Economic and Investment Plan for the region needs to establish a stronger linkage to anticorruption. At the very least, this applies to the integrity of the process of procurement involving EU funds. More importantly, economic support should include anti-state capture considerations, i.e., investing in a way which enhances competition, boosts local professionalism, integrates local producers and service providers in European supply chains, reduces informality, promotes corporate governance standards, etc.
- Continuous monitoring of the **hidden economy** should aim to identify trends with respect to undeclared work and the practice of hiding revenues in the excise goods and services sectors. Effective policies against informality would combine incentives for employers and employees to transition from the informal to the formal sector and the introduction of flexible labour contracts with the use of awareness campaigns. A reform of inspection policies would move away from numerous intrusive inspections towards targeted inspections at key risk companies, sectors and locations. Progress in the introduction of e-government solutions and electronic payments should be consolidated.
- The EU and international finance institutions should work with the Western Balkan governments to insulate the region and its emerging market democracies from **the corrosive effects of illicit financial flows**, in particular such linked to foreign autocratic players, such as Russia and China. Building resilience in this respect would require serious capacity upgrade, from investment screening to asset tracing, and anti-money laundering (including through the process of establishing the EU Anti-Money Laundering Authority).
- **Countering media capture**, in all its dimensions, and extricating the region from ruthless Kremlin **disinformation** and its infrastructure is critical to regaining trust and strengthening anticorruption support in societies. A necessary first step is the

building up and opening up of trade registries and ensuring corporate ownership transparency of final beneficial owners, in particular in relation to media holdings. Social media platforms' moderation in local languages need to be brought in line with upgraded EU standards under the EU Democracy Action Plan.

Corruption in the Western Balkans may have peaked at a time of international political and economic turmoil. This provides the countries in the region and their foreign partners in Europe and North America with the opportunity to make this a tipping point towards, in a manner of speaking, alternative sources of governance energy. Success would depend on maintaining the alliance of reformist stakeholders and fostering domestic demand for clean government.

LIST OF FIGURES

Figure 1.	Corruption pressure in the Western Balkan countries has risen since 2016.....	30
Figure 2.	Albania exhibits the highest corruption pressure and involvement in the Western Balkans*.....	30
Figure 3.	Acceptability of corruption is decreasing in most Western Balkan countries, except in Bosnia and Herzegovina and Montenegro*.....	30
Figure 4.	In the Western Balkans between a third and a half of the public are susceptible to corruption.....	31
Figure 5.	The majority of people in the Western Balkans expect to be asked to bribe*.....	31
Figure 6.	The map of enervated anticorruption optimism.....	32
Figure 7.	The constellation of the Bosnian anticorruption strategies.....	35
Figure 8.	The institutional setup for anticorruption in Albania.....	40
Figure 9.	The share of verified asset declarations in Albania.....	41
Figure 10.	Less than a tenth of asset declarations are verified by the North Macedonian SCPC (2020).....	42
Figure 11.	Over half of all conflict-of-interest verifications in Montenegro find violations (2020).....	43
Figure 12.	Western Balkan countries' SAIs by type*.....	44
Figure 13.	Share of the various types of audits, Albania 2020.....	45
Figure 14.	Shares of the various tendering procedures.....	46
Figure 15.	The shares of open procedures diverge widely among the Western Balkan countries.....	47
Figure 16.	Price trumps quality in public procurement : only a fraction of public contracts are awarded on the basis of best price-quality ratio.....	49
Figure 17.	A high success rate for corruption-related indictments in Albania*.....	51
Figure 18.	The ratio of investigations to convictions in Montenegro, high level corruption cases, 2017-2020.....	52
Figure 19.	Anticorruption prosecutions in Serbia.....	53
Figure 20.	Hidden employment index 2016-2021.....	55
Figure 21.	Workers without written contract on the main job or receiving higher than the declared remuneration (2021, in %)......	56
Figure 22.	Workers without written contract on the main job or receiving higher than the declared remuneration (% change 2021-2019)*.....	56
Figure 23.	Hidden practices in social security coverage (2021, in %)......	56
Figure 24.	Trends in social security coverage (% change 2021-2019)......	56
Figure 25.	Workers with no health insurance coverage on the main job 2016-2019, % of all employed in a main job.....	57
Figure 26.	GDP growth rates, 2019-2023 forecast, in %.....	57
Figure 27.	North Macedonia's government-CSO cooperation arrangement.....	59
Figure 28.	Foreign donor support for anticorruption, public financial management, justice and CSO, Albania (2019-2023).....	61
Figure 29.	Corruption coverage according to media bias*.....	63
Figure 30.	The share of governance-related assistance to the Western Balkans in IPA III is almost a third of that in IPA II.....	68
Figure 31.	Volume of foreign grants by donor country, field "Government & Civil Society-General, (€ million)*.....	69

LIST OF BOXES

Box 1. Dividing the powers: changes to the Constitution of Serbia.....	37
Box 2. Misuse of public resources.....	49
Box 3. Silencing critical media in Albania.....	64
Box 4. Media intimidation cases.....	66
Box 5. A predicament for the EU.....	67
Box 6. An audit of EU rule of law support to the Western Balkans.....	70

LIST OF TABLES

Table 1.The North Macedonian national audit in numbers, 2020.....45

Table 2.Contractors with the highest value of negotiated contracts
without announcement, Albania, March-May 2020.....47



ALBANIA AND KOSOVO

Përmbledhje ekzekutive.....79

BOSNIA AND HERZEGOVINA

Izvršni sažetak.....95

MONTENEGRO

Izvršni sažetak.....111

NORTH MACEDONIA

Извршно резиме.....127

SERBIA

Rezime.....143

ALBANIA AND KOSOVO PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE



**Ora e fillimit:
antikorrupsioni nuk
duhet të devijojë nga
axhenda**

Lufta e Kremlinit në Ukrainë ka ardhur duke diktuar axhendën në Evropë në një formë shumë urgjente. Kjo gjë e ka detyruar BE-në të hidhet në veprim për të rigjallëruar përpjekjet për zgjerim drejt Ballkanit Perëndimor, pasi Komisioni Evropian pranoi me shpejtësi kërkesën e vetë Ukrainës për anëtarësim. Dhënia përparësi e konsideratave gjeostrategjike për zgjerimin është parë nga liderët në Ballkanin Perëndimor si një ftesë e hapur për kalim të lirë dhe rrezikon të minojë integritetin e vetë procesit. Nëse ka bërë diçka, lufta në Ukrainë i ka lehtësuar më tepër shqetësimet e qeverisjes, por pa i harruar ato. Në fakt, kjo ka qenë shtysa kryesore e përpjekjeve në fushën e politikave euroatlantike. Komisioni Evropian rriti përpjekjet e tij për mbështetjen e qeverisjes së brendshme përmes miratimit të Planit të Veprimit për Demokracinë Evropiane dhe Mekanizmit të rinovuar të Sundimit të Ligjit.¹ Qeveria e SHBA-së përfshiu antikorrupsionin si një shtyllë kyçe të strategjisë së saj të sigurisë kombëtare dhe organizoi Samitin për Demokraci me qëllim ruajtjen e qëndrueshmërisë demokratike.

Integriteti i qeverisë mbetet një shqetësim serioz në Ballkanin Perëndimor. Demokracia e qëndrueshme, e cila është më e nevojshme në kohë të paqëndrueshme, nënjë pjesë të madhe varet nga çlirimi i shërbimeve publike nga korrupsioni dhe nepotizmi. Lufta ka theksuar forcat autokratike në Ballkanin Perëndimor dhe ka zvogëluar hapësirën për veprim të shoqërisë civile. Në të njëjtën kohë, ajo i ka bërë më të vështira veprimet e zakonshme balancuese midis demokracisë dhe autokracisë, duke rritur presionet mbi qeveritë e Ballkanit Perëndimor për të mbajtur një qëndrim të vendosur në favor të qeverisjes demokratike. Rreziku qëndron në faktin se konsideratat gjeostrategjike mund të bëhen pengesë për konsensusin e nevojshëm për progresin e mëtejshëm të luftës kundër korrupsionit, pasi midis vendeve fshihen tensione të brendshme apo rajonale ku akoma nuk është zbehur armiqësia etnike.

Nën sfondin e një periudhe shumë të vështirë për antikorrupsionin në Ballkanin Perëndimor Raporti i Liderit të Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI), në mënyrë të rregullt **ka diagnostikuar në thellësi korrupsionin dhe boshllëqet e qeverisjes në rajon**, gjetjet e të cilit janë paraqitur në këtë raport. Metodologjia e SELDI kombinon një matje unike të përhapjes aktuale të korrupsionit dhe dobësive të kapjes së shtetit me anën e infrastrukturës antikorrupsion që është krijuar për reduktimin e tyre. Kapitujt e këtij raporti paraqesin dinamikën e korrupsionit dhe nivelet e kapjes së shtetit, zhvillimet në politikat dhe legjislacionin kombëtar kundër korrupsionit, praktikatat institucionale të organeve të mbikëqyrjes kundër korrupsionit, lidhjet midis korrupsionit dhe ekonomisë informale, si dhe rolin e shoqërisë civile dhe bashkëpunimit ndërkombëtar në luftën kundër korrupsionit.

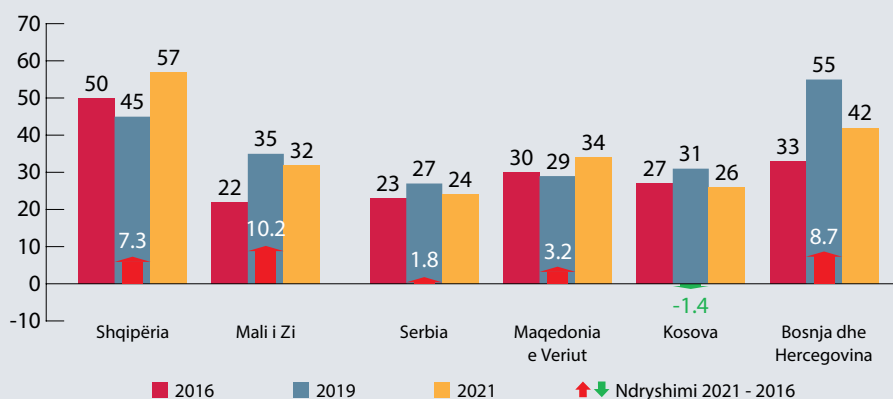
¹ Për më shumë detaje, shihni: Sundimi i ligjit
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en

Nivelet e korrupsionit: progresi ka ngecur

Viktimizimi i korrupsionit në Ballkanin Perëndimor mbetet i lartë. Edhe në vendet me nivelet më të ulëta të korrupsionit administrativ, rreth një e pesta e popullsisë raporton se ka paguar një lloj ryshfeti. Nivele të tilla janë shumë përtej mesatares në BE të regjistruar nga anketat speciale të Eurobarometrit kundër korrupsionit. Kjo tregon se korrupsioni administrativ në rajon është një fenomen masiv dhe duhet parë si një rrezik specifik për funksionimin e institucioneve publike.

Progresi kundër korrupsionit i arritur në Ballkanin Perëndimor midis fillimit të viteve 2000 dhe mesit të viteve 2010 tani ka ngecur. Disa masa të korrupsionit administrativ tregojnë një rritje në shumë vende të rajonit. Janë shënuar përmirësime të vogla në vitin 2021 në disa vende në krahasim me nivelet e vitit 2019.

Presioni i korrupsionit në vendet e Ballkanit Perëndimor është rritur që nga mesi i viteve 2010



Burimi: SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2021.

Të dhënat e SELDI për matjen e korrupsionit sugjerojnë se vendet që e shohin integrimin në BE si shpërblim i cili ka gjasa të ndodhë në një të afërme të afërt, performojnë më mirë në luftën e tyre kundër korrupsionit. Në vitin 2021 efekti pozitiv vazhdon të jetë i vërtetë për Kosovën, por jo aq shumë për vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor. Në mënyrë të veçantë, janë tre gjetje që vlen të theksohen:

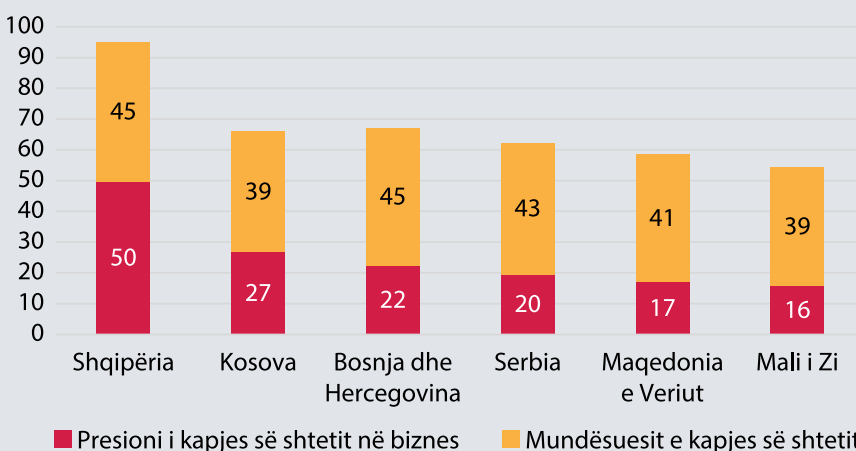
- Viktimizimi i korrupsionit i vetë-raportuar në Ballkanin Perëndimor mbetet shumë i lartë, ndërmjet 20% dhe 40% e qytetarëve pranojnë se kanë paguar një lloj ryshfeti.
- Toleranca ndaj korrupsionit nga publiku i gjerë, edhe pse në rënie, është ende e lartë, duke lëvizur midis 25% dhe 40%.
- Shumica dërrmuese e qytetarëve në vendet e Ballkanit Perëndimor janë pesimistë në lidhje me perspektivat e përpjekjeve kundër korrupsionit.

Dobësitë e kapjes së shtetit: thelbi i çështjes

Axhenda antikorrupsion në Ballkanin Perëndimor duhet të vazhdojë nga një premisë kryesore: që në shumë fusha korrupsioni ka shkuar përtej një devijimi të thjeshtë në funksionimin e një institucioni të caktuar publik në një model të qëndrueshëm të sjelljes institucionale, rezistente ndaj zbatimit të politikave të përgjithësuara antikorrupsion. Kapja e shtetit në rajon është tani një mekanizëm përmes të cilit hartimi, miratimi dhe zbatimi i rregullave dhe rregulloreve qeveritare në disa fusha të rëndësishme të funksionimit të qeverisë shtrembërohet në favor të një numri të vogël rrëmbyesish në kurriz të shoqërisë dhe biznesit në përgjithësi.

Sado i qartë, problemi i kapjes së shtetit ende e ka të vështirë të gjejë rrugën si problem në politikat zyrtare – asnjë nga strategjitë antikorrupsion të miratuara nga vendet e rajonit nuk e përmend atë. Është kryesisht shoqëria civile, dhe me raste partnerët e huaj, që e quajnë atë si një shqetësim të madh. Komisioni Evropian, i cili e ngriti si një çështje disa vite më parë, tani duket se i shmanget. Më parë, raportet e progresit të KE-së për vendet e rajonit gjetën “elemente të qarta të kapjes së shtetit”, ndërsa në botimet e tij të fundit fenomeni përmendet vetëm në të kaluarën, gjë që mund të jetë një pasqyrim i prioritetëve gjeopolitike për të përshpejtuar zgjerimin përballë kërcënimeve nga Rusia dhe Kina. Fakti që problemi i kapjes së shtetit mungon në axhendën antikorrupsion tregon se “masat” që përbëjnë axhendën janë kryesisht për çështje administrative të cilat nuk mund të kenë ndikim të thellë në shkaqet që pengojnë progresin dhe ndërtimin e një demokracie të qëndrueshme.

Nivelet e presionit të kapjes së shtetit në rajon janë të larta*



* Presioni për kapjen e shtetit në biznes përqendrohet në presionin e monopolizimit në nivel kombëtar, sektorial ose institucional. Mundësuësit e kapjes së shtetit përfshijnë faktorë institucionalë dhe mjedisorë në nivel kombëtar.

Burimi: SELDI SCAD, 2020.

Vlerësimi pilot diagnostik i SELDI për kapjen e shtetit të kryer në Ballkanin Perëndimor ka treguar se megjithëse asnjë nga vendet nuk është afër kapjes së plotë të shtetit, ato shfaqin dëmtime kritike në kontrollet dhe balancat demokratike dhe ekonomike. Kjo manifestohet në procesin zgjedhor, monopolizimin e sektorëve të caktuar të ekonomisë, përqendrimin e prokurimeve, kapjen legislative dhe korrupsionin në gjyqësor. Për t'i vështirësuar më tej gjërat, oligarkizimi i sistemeve të qeverisjes së vendeve të rajonit i bën ato të prekshme ndaj ndikimeve të fuqive të huaja autoritariste.

Zhvillimet e politikave: dokumentet zyrtare janë të shumtë, ndryshe nga rezultatet; ende nuk ka kulturë kontrolli dhe balancimi

Axhenda e antikorrupsionit në Ballkanin Perëndimor është ndjekur e ndarë nga nevoja për një përmirësim të përgjithshëm të cilësisë së qeverisjes; me fjalë të tjera, nuk është demonstruar asnjë lidhje midis progresit të politikave antikorrupsion dhe përmirësimit të shërbimeve publike. Ndonëse justifikohet në fazat fillestare kur ishte e nevojshme për qëllime mobilizimi, një divergjencë e tillë rrezikon t'i kthejë ligjet dhe institucionet antikorrupsion në vetë-shërbyese të veprimtarisë burokratike.

Ligjet dhe rregulloret e reja kanë targetuar forma specifike (dhe gjithnjë e më të sofistikuara) të korrupsionit (konflikti i interesit, lobimi, origjina e aseteve), që është një zhvillim i lavdërueshëm. Nga ana tjetër, zbatimi i politikave ende u besohet institucioneve të antikorrupsionit ku çdo proces kryhet brenda institucionit (one-stop-shop). Kjo i vë këto organe në rrezik për t'u mbingarkuar dhe kapur nga interesa të veçanta, duke i bërë kështu shumë shpesh kundër-produktive pas viteve të para të funksionimit të tyre.

Entuziazmi për strategjitë e gjera antikorrupsion dhe planet e veprimit duket se po pakësohen në rajon (p.sh disa strategji as nuk janë përditësuar). Është e qartë që ishin krijuar për të treguar angazhimin e qeverisë në reformë ("vullnetin politik"), në vend që të ofronin rezultate specifike. Miratimi i këtyre dokumenteve është nxitur në një masë të madhe nga konsideratat e jashtme - anëtarësimi në Këshillin e Evropës, nevoja për të caktuar dhe transpozuar UNCAC (Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit), ose aspiratat për t'u anëtarësuar në BE. Për shkak të natyrës së tyre të përgjithshme - atyre u mungonin prioritetet dhe nuk i angazhuan qeveritë për ndonjë objektiv të matshëm përmirësimi - nuk është e qartë se çfarë është arritur në mënyrë të verifikueshme dhe çfarë masash të reja nevojiten. Strategjitë dhe planet janë hartuar nga nëpunësit civilë, por nuk ka pasur asnjë debat politik paraprak apo të mëvonshëm për përmbajtjen e tyre. Si rezultat, ato përfunduan kryesisht si manuale të brendshme të menaxhimit të qeverisë dhe jo si manifeste reformash. Duke angazhuar kryesisht administratën publike, këto dokumente nuk synonin të përfshinin si palë të barabarta biznesin, ekonominë, investitorët apo shoqërinë e gjerë civile.

Zhvillimet legjislative: Përmirësimi i ligjeve kundër korrupsionit

Shkalla e aktivitetit legjislativ në fushën e antikorrupsionit në Ballkanin Perëndimor, e cila shfaqet dinamike në fillimet e saj është ngadalësuar disi pasi disa nga aspektet kryesore të shpallura nga standardet ndërkombëtare tashmë janë mbuluar. Një qasje që u miratua në të gjithë rajonin ishte zgjerimi i gamës së kriminalizimit ligjor të veprave të lidhura me korrupsionin. Ky ishte një opsion relativisht jo problematik pasi nuk prekte ndonjë interes të veçantë menjëherë (ndryshe nga, për shembull, rregulloret e konfliktit të interesit) dhe korrupsioni në vetë sistemin e drejtësisë penale siguroi që dispozitat të zbatoheshin në mënyrë selektive.

Kohët e fundit, ndryshimet ose risitë ligjore kanë të bëjnë me aspekte të tilla si kohëzgjatja e detyrueshme e dënimeve për vepra të ndryshme të lidhura me korrupsionin, kualifikimi i sanksioneve në varësi të vlerës së ryshfetit/përfitimit të panevojshëm ose përcaktimi i formave më delikate (dhe për rrjedhojë më të vështira për t'u ndjekur penalisht) të korrupsionit. Në një formë ose në një tjetër, të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor kanë ligje që sanksionojnë **konfliktin e interesit**, megjithëse ka pasur vonesa në Bosnjë dhe Hercegovinë (BH), ku ligji në nivel shtetëror ende po përpiqet të bëjë rrugën e tij përmes Dhomës së Popujve, dhe në Maqedoninë e Veriut, ku ligji ka qenë në proces ndryshimi që nga viti 2021. **Ligjet mbi lobimin** po përmirësohen në Maqedoninë e Veriut dhe Malin e Zi, megjithëse në këtë të fundit legjislacioni kundër korrupsionit paraqet sfida të caktuara pasi ka rregullore të mbivendosura midis ligjeve të ndryshme. Rregullorja e **origjinës së aseteve** të zyrtarëve publikë është një shtesë e vendosur së fundmi në infrastrukturën legjislative kundër korrupsionit të vendeve të Ballkanit Perëndimor. Procesi i miratimit të ligjit në Maqedoninë e Veriut, megjithatë, zhvillohet me dyer të mbyllura dhe palët e interesuara nuk janë të përfshira në proces.

Zhvillime të tjera legjislative mund të jenë duke dobësuar efektin e legjislacionit kundër korrupsionit. Në shkurt 2021, një interpretim autentik nga parlamenti i Serbisë i ligjit: “Për Parandalimin e Korrupsionit” ngushtoi fushën e veprimit të termit “zyrtar publik”, i cili përjashtoi një numër zyrtarësh në sektorin publik nga fusha e veprimit të ligjit.

Në një hap të rëndësishëm për integrimin në BE, pas një referendumi, Serbia ndryshoi kushtetutën e saj me qëllim rritjen e pavarësisë së gjyqësorit dhe forcimin e ndarjes së pushteteve në vend.

Institucionet kundër korrupsionit: rezultate në rënie

Pas një entuziazmi fillestar për institucionet e specializuara kundër korrupsionit, shumë palë të interesuara filluan të kuptojnë se duke pasur parasysh gjendjen e kapjes së funksioneve qeveritare, organe të tilla rrezikohen të ripërdoren nga qarqet oligarkike për zbardhjen e skemave korruptive dhe persekutimin e kundërshtarëve. Metoda më e drejtpërdrejtë me të cilën bëhet kjo është **përzgjedhja dhe emërimi i drejtuesve dhe stafit** të këtyre institucioneve. Nëse nepotizmi thuhet se është i përhapur në shërbimet publike në Ballkanin Perëndimor, atëherë stafi i institucioneve të ngarkuara me luftimin e korrupsionit duhet t'i nënshtrohet kërkesave veçanërisht të rrepta profesionale dhe kontrolleve dhe balancave politike. Integriteti i këtyre institucioneve duhet të vlerësohet periodikisht dhe të japin llogari në parlament.

Procesi i eksperimentimit me formate të ndryshme institucionale ka çuar, me raste, **në një mbivendosje kompetencash të komplikuar** (struktura institucionale shqiptare për shembull, përfshin deri në gjashtë organe). Organet e specializuara kundër korrupsionit në Ballkanin Perëndimor rrallë i nënshtrohen **një shqyrtimi rigoroz** për sa i përket rezultateve të punës së tyre, aq sa shpesh zhvillimet e vogla paraqiten si shenjë progresi (në Maqedoninë e Veriut, qeveria prezantoi inaugurimin e objekteve të reja dhe pajisjet si dëshmi për angazhimin e saj ndaj antikorrupsionit). Udhëheqja politike gjithashtu shumë shpesh **injoron organet kundër korrupsionit** (në Serbi, qeveria vazhdon të mos i kushtojë vëmendje Këshillit Kundër Korrupsionit, organit të tij këshillues, i cili nuk është duke u konsultuar për projektligjet). Rikonfigurimi i infrastrukturës institucionale antikorrupsion shpesh bëhet gjithashtu **me pak transparencë** (në Maqedoninë e Veriut, një projekt i financuar nga IPA parashikonte një riorganizim të plotë të organeve administrative, por informacioni për këtë proces nuk ishte i disponueshëm për publikun).

Rezultatet që agjencitë kundër korrupsionit i paraqesin publikut nuk synohen të përdoren si një vlerësim i efektivitetit të politikës antikorrupsion pasi ato nuk janë të pajisura me kontekst. Një kontekst i tillë mund të sigurohet nga tregues të tillë si shkalla e kundërvajtjes në popullatën e përgjithshme të zyrtarëve publikë, profili i shkelësve, baza për shkallën metë cilën verifikohen rastet etj. Në fakt agjencitë publikojnë raporte administrative, të cilat më së shumti paraqesin ngarkesën e punës së stafit në vend që të shërbejnë si burime për komentet e politikave.

Kjo është më së shumti evidente në raportimin **për punën e bërë në lidhje me mbikëqyrjen dhe verifikimin e konfliktit të interesit dhe pasurive**. Në shumicën e vendeve, verifikohen vetëm një pjesë e vogël e deklaratave të pasurisë të paraqitura nga zyrtarët publikë. Ndërsa kjo është e kuptueshme duke pasur parasysh numrin e madh të personave të përfshirë në detyrimin ligjor për deklarimin e pasurive, ajo që nuk është e qartë është baza për përcaktimin e madhësisë së përzgjedhjes që duhet verifikuar. Të dhënat nuk e lejojnë publikun të vlerësojë nëse pjesa e deklaratave të verifikuara bazohet në kapacitetin e institucionit për të kryer inspekte apo në modele të vlerësimit të rrezikut [të verifikueshme].

Zbatimi kundër korrupsionit: sa i madh është hendeku i zbatimit?

Prej shumë kohësh, zbatimi i pamjaftueshëm i rregulloreve antikorruption, veçanërisht të ligjit penal, është evident për të gjithë aktorët në Ballkanin Perëndimor. Ekspozimi i madhësisë së këtij hendeku është i rëndësishëm për mobilizimin e mbështetjes për reformat, por edhe për vlerësimin e politikave antikorruption. Mospërputhja midis numrit të madh të komiteteve, agjencive, këshillave kundër korrupsionit dhe një sërë ligjesh (të cilat supozohet se janë të justifikuara nga një problem i rëndë korrupsioni), nga njëra anë, **dhe rrjedhës së rasteve që arrijnë deri në dënim**, në anën tjetër, duhet të demonstrohet qartë. Gjithashtu duhet të shqyrtohet nga afër në mënyrë që faktorët që kontribuojnë në të, të kuptohen dhe të trajtohen.

Komponentët përbërës të krimeve të korrupsionit janë komplekse dhe për ndjekjen efektive të tyre nevojiten **një sërë kërkesash ndaj sistemit të drejtësisë penale** të Ballkanit Perëndimor: ndjekja e tyre është e shtrenjtë (sepse kërkon mjekësi ligjore të sofistikuara, kryesisht financiare) dhe kërkon nivele të larta të profesionalizmit në mes të kolegjeve prokuroriale dhe gjyqësore. Dhe e gjitha kjo është para se të përfshihen efektet e kapjes së shtetit, aq të përhapura në Ballkanin Perëndimor. Demonstrimi i divergjencës midis synimeve të deklaruara (që supozohet se manifestohet në krijimin e organeve dhe ligjeve të specializuara) dhe rezultateve aktuale pengohet nga **mungesa e çështjeve përkatëse dhe informacionit të besueshëm**.

Disa vende, si Shqipëria, raportojnë një shkallë të lartë suksesi të aktakuzave për dënime, të cilat mund të jenë rezultat i një filtrimi shumë të fortë përpara se të arrijnë në fazën e ngritjes së aktakuzës. Në BH, megjithatë, nga 51 raporte të pastruara për krime korrupsioni në vitin 2020, pothuajse gjysma (47%) u vendos të mos hetohet, ndërsa më shumë se 15% e hetimeve u zgjidhën në “mënyra të tjera”: transferimi i çështjeve në një prokurori tjetër, zyra, bashkimi i rasteve, etj. Në Mal të Zi, Prokuroria e Shtetit nuk arriti të fitojë më shumë se gjysmën e rasteve të veprave penale të korrupsionit për të cilat akuzoheshin të akuzuarit. Në rastin e Serbisë (si në vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor), mbledhja e provave të tilla është e ndërlikuar nga ndarja e ndjekjes penale të korrupsionit midis organeve të ndryshme gjyqësore dhe nga ndryshimet me kalimin e kohës në metodologji (p.sh., ndërsa deri në vitin 2019 statistikisht ishin të disponueshme për numrat e procedurave ligjore të nisura dhe veçmas për prokurorinë, nga viti 2020 të dhënat i referohen personave dhe bashkojnë së bashku statistikisht e prokurorisë dhe gjykatësve).

Pa **prova të verifikueshme** që efektiviteti i politikës së drejtësisë penale kundër korrupsionit po rritet, masat e përgjithshme kundër korrupsionit do të vihen në dyshim. Ekzistojnë dy dimensionet kryesore të këtij efektiviteti: në lidhje **me përhapjen e një krimi** (në këtë rast llojet e ndryshme të korrupsionit) dhe në lidhje **me zinxhirin e ndjekjes penale** – kallëzimet/referimet e krimit→hetimet→akuzat→dënimet. Instrumenti në rastin e parë janë studimet e viktimizimit, si Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit (SMK) i SELDI dhe Indeksi i Ekonomisë Informale. Kjo e fundit duhet të nxirret nga statistikisht zyrtare administrative dhe penale.

Prokurimi publik: zonë me rrezik të lartë

Për më shumë se një dekadë tani, legjislacioni në Ballkanin Perëndimor është përpjekur të kapë ritmin e rritjes në praktikatat korruptive në prokurimet publike. Shqipëria, Mali i Zi, Maqedonia e Veriut dhe Serbia kanë miratuar së fundmi ligje të reja për prokurimin publik me qëllim zbatimin e dispozitave të direktivave të BE-së për prokurimin publik të vitit 2014. Megjithatë, një numër shenjash paralajmëruese që tregojnë rrezikun e korrupsionit janë prezente. Marrëveshjet e ndryshme informale midis politikanëve, nëpunësve të lartë civilë dhe kompanive të mëdha vazhdojnë të shtyhen përmes kanaleve të prokurimit formal në çdo fazë të ciklit - para-tenderimi, tenderimi dhe pas dhënies së çmimit. Ekzistojnë një sërë karakteristikash të zakonshme të rrezikut dhe shenjash paralajmëruese që lidhen me prokurimin publik që gjenden në të gjithë rajonin:

- Një raport i hapur ndaj procedurave të kufizuara në favor të kësaj të fundit. Për shkak se ka pak justifikime të besueshme për përdorimin e procedurave të kufizuara (vetëm ata të ftuar nga autoriteti kontraktor mund të paraqesin një ofertë) (p.sh. siguria kombëtare ose vlera e vogël e kontratës), një pjesë e madhe e procedurave të tilla duhet të jetë një paralajmërim serioz për autoritetet antikorruption.
- Përdorimi i procedurave emergjente. Pandemia e COVID-19 solli ndryshime të përkohshme rregullatore të prokurimit në Shqipëri, ndërsa rregulloret ekzistuese për prokurimin urgjent u përdorën në Bosnjë dhe Hercegovinë, Mal të Zi, Serbi dhe Maqedoninë e Veriut për të përshpejtuar proceset e prokurimit. Një vlerësim sasior i tregut të prokurimeve tregon se pandemia bëri që integriteti i përgjithshëm të bjerë, veçanërisht në tregjet më të prekura, siç është kujdesi shëndetësor.
- Një praktikë që ende nuk ka hyrë në Ballkanin Perëndimor është përdorimi i qasjes së vlerës për parandë në prokurimet publike. Një faktor rreziku i përbashkët për të gjitha vendet është pjesa e madhe e ofertave me çmime më të ulëta që fitojnë tenderët. Ndërsa kjo synon të shfajësojë administratën publike nga çdo dyshim për korrupsion, më së shpeshti arrin të kundërtën, pasi pranimi i kontratave nën-çmim të prokurimit publik shpesh “vishen” nga korrupsioni.

Çmimi tejkalon cilësinë në prokurimin publik: vetëm një pjesë e kontratave publike jepen në bazë të raportit më të mirë çmim-cilësi



Burimi: Maqedonia e Veriut¹; Serbia²

- Përfashtimet “strategjike”. Një rast i tillë është ligji i ri i Serbisë për procedurat speciale për projektet e infrastrukturës lineare (rrugë, hekurudha, rrugë ujore, aeroporte, metro, sistemet e ujit dhe ujërave të zeza), në fakt, prokurimet më të vlefshme në çdo vend. Ligji i lejon qeverisë të përfashtojë projektet e “rëndësishme të veçantë për Republikën e Serbisë” nga zbatimi i rregullave të prokurimit publik.

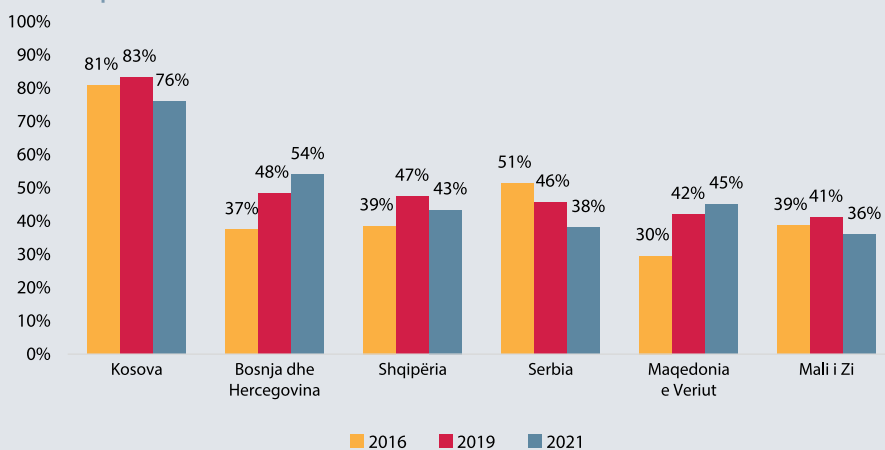
¹ Qendra për Komunikim Civil, Monitoring of Public Procurements, Report no. 36, (January-June 2021), 2021.

² Zyra për Prokurimet Publike, Annual Report on Public Procurement (Article 182 of the PPL), 2022.

Nivelet e ekonomisë së fshehur sinjalizojnë mosbesim të lartë në institucionet formale

Ekonomia informale dhe korrupsioni në Ballkanin Perëndimor ushqehen me njëri-tjetrin, si për shembull kur bizneset zgjedhin të qëndrojnë larg deklarimeve financiare nga monitorimi i dobët nga zyrtarët e korruptuar ose kur kapja e shtetit të qeverisë inkurajon **flukse të mëdha financiare gri dhe të zeza (të paligjshme)** për të lidhur biznesin dhe politikën. Përveç korrupsionit, informaliteti në rajon nxitet edhe nga mjedisi i përgjithshëm i dobët institucional dhe rregullator, kapaciteti i pamjaftueshëm zbatues i autoriteteve publike dhe ndërgjegjësimi i ulët për eksternalitetet sociale që kjo krijon. Ekonomia informale dhe aspektet e saj vazhdojnë të kenë **prevalencë të lartë në rajon**. Ky informalitet i ekspozon ekonominë e rajonit ndaj rreziqeve të flukseve financiare të paligjshme ose të errëta (offshore), të cilat shpesh mund të vijnë nga vendet me qeverisje autoritariste, kundërshtarë të BE-së. Nga ana tjetër, flukse të tilla financiare **mund të minojnë përgjegjshmërinë konkurruese** dhe të gërryjnë institucionet demokratike, duke forcuar pushtetin e liderëve autoritarë.

Indeksi i punësimit të fshehur 2016-2021



Burimi: SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit / Sistemi i Monitorimit të Ekonomisë së Fshehur, 2021.

Për sa i përket niveleve të përgjithshme të informalitetit, më e dallueshme është Kosova me dyfishin e normave të Malit të Zi, i cili regjistroi nivelet më të ulëta të ekonomisë së fshehur në rajon në vitin 2021. Kjo do të thotë se ka **ende një hendek shumë të madh ndërmjet institucioneve formale që qeverisin ekonominë e tregut dhe praktikave ekonomike informale** në rajon. Për sa i përket dinamikës, Bosnja dhe Hercegovina dhe Maqedonia e Veriut kanë pasur një rritje të prekshme dhe Serbia një rënie të përqindjes së ekonomisë informale.

Në dy vitet e fundit, efektet negative të ekonomisë informale janë intensifikuar nga pandemia Covid-19 – ajo shtrembëroi konkurrencën, ndikoi në cilësinë e shërbimeve publike dhe shkaktoi më pak siguri në punë, ndër të tjera. Pandemia theksoi boshllëqet e qeverisjes dhe krijoi mundësi të mëtejshme për abuzime me të drejtat e punës dhe skemat e mbështetjes financiare afatshkurtra.

Të gjitha qeveritë e vendeve të Ballkanit Perëndimor kanë prezantuar politika që synojnë trajtimin e informalitetit, por jo gjithnjë kanë qenë gjithëpërfshirëse, konsistente dhe as plotësisht efikase. Ekziston **një qasje e fragmentuar dhe e pakoordinuar** në të gjithë organet qeveritare përgjegjëse për ndalimin e punës së padeklaruar.

Një aspekt kyç i politikave kundër informalitetit është përshtatja e legjislacionit tatimor ndaj zhvillimeve teknologjike, sepse mund të ketë një vlerë të shtuar në formalizimin e aktivitetit ekonomik. Përpjekjet për të përmirësuar kapacitetin operacional të autoriteteve tatimore, **futja e shërbimeve elektronike** dhe kompjuterizimi i administratave tatimore kanë ndihmuar në luftën kundër evazionit fiskal dhe ekonomisë informale në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor.

Shoqëria civile: lider dhe partner, jo kukull në antikorrupsion

Organizatat e shoqërisë civile kanë qenë pjesë integrale dhe shtytëse e axhendës antikorrupsion në Ballkanin Perëndimor. Megjithatë, pas gjithë këtyre viteve, në shumicën e vendeve të Ballkanit Perëndimor, qeveritë i konsiderojnë OShC-të pak më shumë sesa një shtojcë ose shqetësim të nevojshëm për infrastrukturën zyrtare kundër korrupsionit. Shoqëria civile është trajtuar vazhdimisht (dhe shpeshherë e përbuzur) si pjesë e një plani antikorrupsion të imponuar dhe financuar nga jashtë, dhe jo si pjesë e brendshme e nevojshme dhe integrale e llogaridhënies demokratike. Reformat kundër korrupsionit kryesohen dhe drejtohen (pra kontrollohen me kujdes) nga ajo që supozohet të jetë në reformë – qeveria. Kur përfshihen, OShC-të janë shpesh aty si një dëshmi formale e “përfshirjes” dhe jo si një palë e respektuar e interesit. Megjithatë, ekzistojnë një sërë elementesh kritike të asaj infrastrukture, funksionimi i së cilës mund të sigurohet vetëm nga OSHC-të, të tilla si monitorimi i ofrimit të shërbimeve publike dhe diagnostikimi i praktikave korruptive, analiza e pavarur e politikave dhe legjislacionit dhe një avancim i përgjithshëm i kulturës politike në vendet përkatëse duke rritur ndërgjegjësimin qytetar dhe duke punuar në nivel bazë.

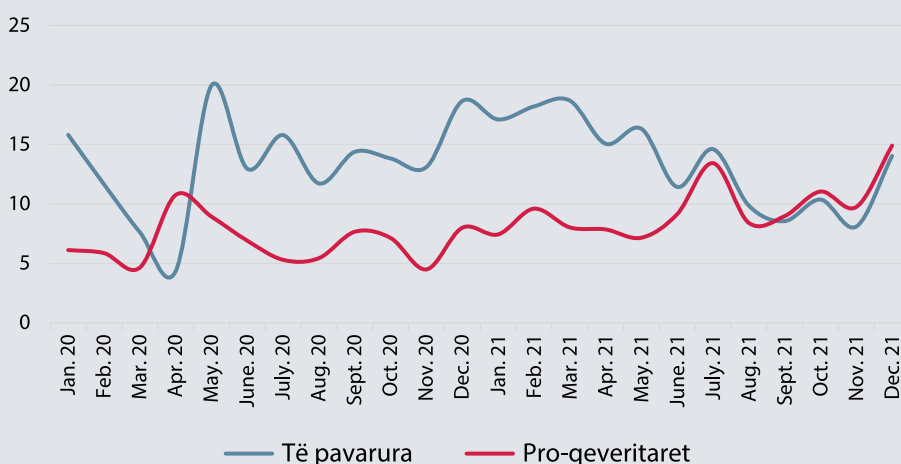
Në disa vende janë krijuar mekanizma formalë për angazhimin e shoqërisë civile nga ana e qeverive kombëtare në rajon, por ato ende duhet që të bëhen kanale efektive të kontributit qytetar në formimin e axhendës së qeverisë kundër korrupsionit. Efektet e kapjes së shtetit janë të dukshme në shumë raste të marginalizimit dhe madje edhe të armiqësisë ndaj OSHC-ve. Në një fushë të tillë si antikorrupsioni, OSHC-të që funksionojnë si vëzhgues dhe kontribues në politikëbërjen e qeverisë, vendosin kërkesa të veçanta për integritetin dhe transparencën e procesit të financimit. Ndërkohë që fondet publike kombëtare për punën kundër korrupsionit janë tashmë të disponueshme në të gjithë rajonin, mangësi të konsiderueshme mbeten në drejtim të transparencës së procedurave nëpërmjet të cilave jepen. Mekanizmat kombëtarë të financimit nuk janë mjaftueshëm të siguar kundër kapjes nga zyrtarët publikë, të cilët ndonjëherë janë në konflikt interesi gjatë ndarjes së fondeve. Nuk ka ende instrumente mbështetëse, të cilat garantojnë ruajtjen e pavarësisë qytetare nga pushteti i ditës. Sot, raporti i financimit tëhuaj ndaj atij kombëtar vazhdon të jetë në masë dërrmuese në favor të të parës, veçanërisht në BH, Kosovë dhe Maqedoninë e Veriut.

Media: objektivi i preferuar i kapjes

Media janë një faktor kritik në infrastrukturën antikorruption të shoqërive demokratike: ato hetojnë, ofrojnë platformë për advokim, informojnë dhe rrisin ndërgjegjësimin. Mediat e Ballkanit Perëndimor, megjithatë, janë një nga hallkat më të dobëta në këtë infrastrukturë. **Të katër elementët e kapjes së medias** janë ende shumë të forta në rajon: pronësia nga oligarkët, presioni i reklamave, presioni nga qeveria dhe kapja njohëse (publiku është gati të pranojë korrupsionin në shumë pika dhe medias i pëlqen të marrë histori nga drejtues autoritar).

Një treg i kapur mediatik ngjall zhgënjim publik me demokracinë pasi mediat shihen si jo-efektive (edhe kur ekspozohen politikanë të korruptuar, nuk ka asnjë vazhdim). **Mbulimi i korrupsionit**, ndonëse përgjithësisht i përmirësuar, ende nuk mund të shërbejë si një lidhje midis kërkesës publike për integritet dhe dënimeve apo reformave aktuale. Mediat e pavarura në Ballkanin Perëndimor, edhe pse ende një pakicë, janë më aktive në raportimin e tyre mbi korrupsionin sesa mediat pro-qeveritare. Megjithatë, nga gjysma e dytë e vitit 2021, raportimi për korrupsionin në mediat pro-qeveritare duket se pasqyron atë të mediave të pavarura, që ndër të tjera mund të jetë rezultat i rënies së prioritetit të korrupsionit në listën e shqetësimeve të shoqërive të rajonit.

Reflektimi i ndikimit mediatik në nivelin e korrupsionit, në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor*



* Frekuenca mesatare për 1000 artikuj që përmbajnë të paktën një nga fjalët ose frazat e mëposhtme: kapje e shtetit, rryshfet, nepotizëm, konflikt interesi, favorizim, klientelizëm, përvetësim, në periudhën midis janarit 2020 dhe janarit 2022 në 54 media online në të gjashta vendet.

Burimi: I gjeneruar nga SELDI

Megjithatë, kjo gjë bëhet kryesisht në mënyrë të thjeshtuar, njëkohësisht me ngjarjet aktuale; korrupsioni zakonisht paraqitet si lajm pa ndonjë analizë apo koment më të gjerë, ku zakonisht ka një burim informacioni. Qëndrimet editoriale dhe presioni për të ekspozuar dhe reduktuar korrupsionin janë më të pakta në numër.

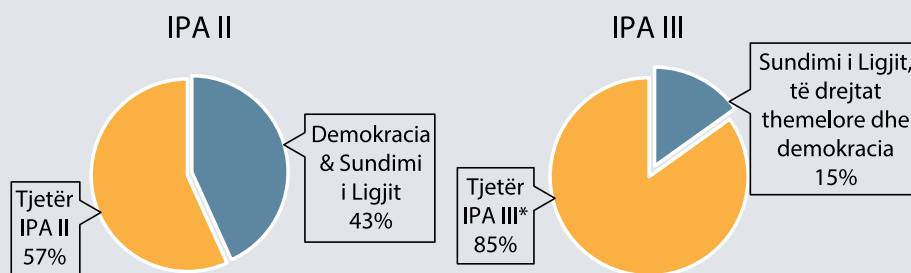
Një çështje seriozisht shqetësuese në Ballkanin Perëndimor është **shkalla e lartë e kërcë- nimeve të gazetarëve** që mbulojnë korrupsionin – presioni politik, sulmet verbale dhe fizike kundër medias nuk janë të rralla. Një incidencë e tillë kaq e lartë është tregues i nivelit të lartë politik në të cilin është përfshirë korrupsioni, ashtu edhe e mosndëshkimit e tij. Edhe gazetarët dhe profesionistët e medias janë gjithnjë e më shumë subjekt i kërcënimeve dhe ngacmimeve në rrjetet sociale. Në sfondin e këtyre incidenteve të shpeshta të ngacmimeve, **mosndëshkimi i autorëve** është ende një problem serioz. Hetimet e rasteve të tilla janë të ngadalta dhe rrallëherë çojnë në aktakuza.

Komuniteti ndërkombëtar: mik, jo armik

Tashmë është bërë e qartë për të gjitha palët e interesuara kundër korrupsionit në Ballkanin Perëndimor se institucionet ndërkombëtare, mes tyre kryesimi i BE-së, janë bërë **një faktor i domosdoshëm për përparimin kundër korrupsionit** në rajon. Sot, qeveritë e Ballkanit Perëndimor rrallë shprehin ndonjë lëvizje kundër korrupsionit pa iu referuar disi BE-së: në Serbi, amendamentet e kushtetutës ishin të lidhura me shpresat e BE-së ; në Maqedoninë e Veriut, axhenda e fundit e reformave titullohet “Evropa në shtëpi”. Roli i BE-së përfshin të gjithë gamën e procesit të reformës – nga financimi deri te inkuadrimi i antikorrupsionit në një kontekst më të gjerë politik. Në pamje të parë, kushtëzimi i suksesit të reformave nga një ndikim i tillë i jashtëm mund të shkaktojë dyshime për qëndrueshmërinë e tyre. Megjithatë, nëse anëtarësimi në BE është një qëllim realist, atëherë domosdoshmëria e BE-së për qeverisjen e mirë të brendshme nuk është një faktor, por një objektiv.

Dobishmëria e ndikimit së ndihmesës ndërkombëtare është e dukshme në një sërë zhvillimesh të tjera. Së pari, ka pasur një zgjerim të bashkëbiseduesve vendas të angazhuar me partnerë të huaj. Ndërkohë që më përpara, institucionet ndërkombëtare punonin ekskluzivisht me pushtetin ekzekutiv, gama e organeve publike pjesëmarrëse në këtë bashkëpunim është zgjeruar. Shoqëria civile është zhvilluar me ndihmën e huaj dhe është bërë një partner i njohur për ndikim në BE dhe partnerë të tjerë ndërkombëtarë. Megjithatë, biznesi, media, sindikatat, institucionet akademike dhe palët e tjera të sektorit privat nuk janë të përfshirë sa duhet. Gjithashtu, lista e çështjeve që trajton ndihma ndërkombëtare po bëhet **gjithnjë e më e sofistikuar**: nga verifikimi i integritetit të gjyqtarëve te demokracia lokale, nga përmirësimi i mbikëqyrjes parlamentare te ngritja e kapaciteteve për zbatimin e ligjit.

Pjesa e asistencës së qeverisjes për Ballkanin Perëndimor në IPA III është pothuajse një e treta e asaj në IPA II.



Burimi: Overview - Instrument for Pre-accession Assistance

Ndryshimi i kursit: si të rifitohet vulli antikorrupsion

Momenti aktual në Evropë është një mundësi që vjen vetëm një herë pasi tregon si kurrëmë parë se sa shumë varet demokracia nga integriteti i qeverisë. Ndërsa lufta në Ukrainë ndërlikon tranzicionin demokratik dhe integrimin në BE, ajo jep shtysë për një qëndrim vendimtar drejt demokratizimit dhe një shtytje të re drejt një pike kthese në përpjekjet kundër korrupsionit në të gjitha vendet e rajonit. **Ndërtimi i shtetit dhe antikorrupsioni janë të ndërlidhura.** Argumentet gjeopolitike duhet të përdoren për të hapur procesin e anëtarësimit, por jo si një argument për të mbyllur një sy ndaj korrupsionit dhe dobësive të kapjes së shtetit në Ballkanin Perëndimor. Përshpejtimi i procesit është i mundur, me kushtin që të krijohen dy ndryshime radikale në qasjen ndaj antikorrupsionit në rajon:

Dhënia e përparësisë në dobësimin dhe shpërbërjen e mëvonshme të kapjes së shtetit. Procesi i anëtarësimit në BE me fokusin e tij në themelet e institucioneve demokratike dhe të tregut si dhe sundimin e ligjit është një kornizë e jashtëzakonshme për përparim. Kërkon vullnet dhe aftësi nga të dyja palët – vendet candidate dhe Komisioni Evropian po ashtu dhe shtetet anëtare. Çdo gjë përveç vendosjes së kësaj çështjeje në qendër të axhendës do të thotë se antikorrupsioni thjesht po kalon nëpër mocione. Zbutja e shtrëngimit të interesit privat në levat e qeverisjes mund të arrihet vetëm nëpërmjet rishikimit të strukturës institucionale të palëve të interesuara kundër korrupsionit dhe dinamikës së bashkëpunimit të tyre. Organizatat joqeveritare, shoqatat e biznesit, sindikatat, akademia, media dhe aktorë të tjerë qytetarë duhet të bëhen pjesë integrale e të gjithë ciklit antikorrupsion – nga hartimi i politikave deri te monitorimi i zbatimit të tyre, të mbështetur **përmes një mekanizmi të pavarur financimi lokal.** Që kjo të ndodhë, shoqëria civile në Ballkanin Perëndimor duhet të integrohet në rrjetet profesionale dhe qytetare evropiane. **Platformat e përbashkëta midis Ballkanit Perëndimor dhe BE-së** duhet të lehtësojnë transferimin ekspertizës dhe të krijojnë një efekt rrjeti për avokimin kundër korrupsionit.

- **Matni efektin, jo qëllimet.** Aktualisht, si qeveritë kombëtare ashtu edhe monitoruesit ndërkombëtarë e bazojnë vlerësimin e tyre për progresin kundër korrupsionit në objektiva që janë, në fakt, administrative. Ata I kushtojnë më shumë rendësi inputit (rregulloreve, procedurave, burimeve), në vend të rezultateve, d.m.th., ndikimit aktual. Një përpjekje e vërtetë kundër korrupsionit duhet të bazohet **në politikat antikorrupsion të orientuara nga provat.** Tre mekanizma ekzistues të gjenerimit të të dhënave të cilët mund të ndihmojnë këtopolitika janë :
- Diagnostifikimi që Vlerëson Kapjen e Shtetit, mjet i cili përdoret për vlerësimin e përqendrimit të fuqisë.³
- Matja e viktimizimit të korrupsionit në publikun e gjerë (Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit (SMK) i SELDI-t, i zbatuar në Ballkanin Perëndimor që nga viti 2001).⁴
- Monitorimi i Zbatimit të Politikave Kundër Korrupsionit (MACPI) – një mjet për vlerësimin e performancës kundër korrupsionit dhe qëndrueshmërisë së institucioneve publike individuale.⁵

³ Për më shumë detaje rreth këtij instrumenti, shihni: Stoyanov, A. et al., State Capture Assessment Diagnostics, Sofje: Qendra për Studimin e Demokracisë, 2019.

⁴ Për metodologjinë e këtij instrumenti shihni: SELDI, Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms, 2020.

⁵ Për më shumë detaje rreth këtij instrumenti, shihni: Stoyanov, A. et al., Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI), Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

Kuadri më i gjerë që mundëson përpjekjet kombëtare për reforma në Ballkanin Perëndimor sigurohet nga perspektivat e pranimit në BE. Ky kuadër fokusohet në disa grupe masash që mund të ndihmojnë në sjelljen e rajonit në një pikë kthese të suksesshmenë këtë fushë:

- **Angazhimi politik.** BE-ja duhet të shtyjë shumë më fort për reforma në terren nëse cilin prej vendeve dhe në rajon. Institucionet evropiane duhet të vazhdojnë të përmirësojnë bashkëpunimin e tyre të drejtpërdrejtë me shoqërinë civile dhe komunitetin e biznesit në rajon. Përfaqësitë diplomatike të BE-së në rajon duhet të punojnë në bashkëpunim me ambasadat e vendeve anëtare për të dhënë të njëjtin mesazh për qeverisjen e mirë dhe antikorrupsionin.
- **Mbështetje për rimëkëmbjen ekonomike.** Meqenëse zhvillimi ekonomik dhe korrupsioni janë të lidhura ngushtë Plani i Investimeve në Ekonomi (EIP) duhet të zbatohet për të gjitha projektet e tjera me burim kombëtar dhe ndërkombëtar. Të dhënat e prokurimit publik duhet të jenë të disponueshme për analizë dhe shqyrtim.
- **Roli i parlamenteve** në sigurimin e kontroleve për gjyqësorin dhe ekzekutivin duhet të forcohet. Parlamentet, dhe në veçanti komitetet e tyre kundër korrupsionit duhet të fuqizohen për të financuar dhe punuar me shoqërinë civile në vend dhe në rajon për të ngritur vazhdimisht çështjet e kapjes së shtetit dhe korrupsionit.
- Monitorimi i vazhdueshëm i **ekonomisë informale** duhet të synojë identifikimin e tendencave në lidhje me punën e padeklaruar dhe praktikën e fshehtësisë së të ardhurave në sektorët e mallrave dhe shërbimeve të akcizës. Politikat efektive kundër informalitetit kombinojnë stimujt për punëdhënësit dhe punonjësit për kalimin nga sektori informal në atë formal dhe futjen e kontratave fleksibël tëpunës me përdorimin e fushatave ndërgjegjësuese. Reforma e politikave të inspektimit duhet të rezultojë në largimin nga inspektimet e shumta ndërhyrëse drejt inspektimeve të synuara në kompanitë, sektorët dhe vendndodhjet kryesore me rrezik. Progresi në prezantimin e zgjidhjeve të qeverisjes elektronike dhe pagesave elektronike duhet të konsolidohet.
- BE-ja dhe institucionet financiare ndërkombëtare duhet të punojnë me qeveritë e Ballkanit Perëndimor për të mbrojtur rajonin dhe demokracitë e tij të tregut në zhvillim **nga efektet gërryese të flukseve të paligjshme financiare**, veçanërisht të tilla që lidhen me lojtarët e huaj autokratikë, si Rusia dhe Kina. E parë nga ky aspekt forcimi i qëndrueshmërisë do të kërkonte përmirësim serioz të kapaciteteve, nga kontrolli i investimeve deri te gjurmimi i aseteve dhe kundër pastrimit të parave (përfshirë procesin e krijimit të Autoritetit të BE-së kundër Pastrimit të Parave).
- **Shmangia e vëmendjes mediatike**, në të gjitha dimensionet e saj, dhe nxjerrja e rajonit nga dezinformimi i pamëshirshëm i Kremlinit dhe infrastruktura e tij janë kritike për rifitimin e besimit dhe forcimin e mbështetjes kundër korrupsionit në shoqëri. Një hap i parë i domosdoshëm është ndërtimi dhe hapja e regjistrave tregtarë dhe sigurimi i transparencës së pronësisë së korporatave të pronarëve përfundimtarë përfitues, veçanërisht në lidhje me pronat mediatike. Moderimi i platformave të mediave sociale në gjuhët lokale duhet të përputhet me standardet e përmirësuara të BE-së sipas Planit të Veprimit për Demokracinë e BE-së.

Kuadri më i gjerë që mundëson përpjekjet kombëtare për reforma në Ballkanin Perëndimor sigurohet nga **perspektivat e anëtarësimit në BE**. BE-ja duhet të testojë aftësitë e saj gjeopolitike të rifreskuara, për të çuar përpara procesin e anëtarësimit duke patur parasysh kushtëzimet e tij. Në veçanti, ajo duhet të gjejë zgjidhje evropiane për krizën e vazhdueshme në Bosnjë dhe Hercegovinë dhe për mosmarrëveshjet dypalëshe midis Bullgarisë dhe Maqedonisë së Veriut, të cilat pengojnë fillimin e negociatave me BE. Më e rëndësishmja, BE-ja duhet të bindë qytetarët e saj se zgjerimi është një zgjidhje e favorshme. Mund të përdorë situatën aktuale, të siguruar nga tronditja e luftës në Ukrainë, por efektet e saj do të konsumohen me kalimin e kohës. Prandaj, në fund të fundit, BE-ja, vendet anëtare, qeveritë e Ballkanit Perëndimor dhe shoqëria civile duhet të ecin përpara, duke nxitur vullnetin lokal për reforma të vazhdueshme kundër korrupsionit.



Nulti sat: borba protiv korupcije ne smije nestati s dnevnog reda

Rat Kremlja u Ukrajini je na veoma hitan način postao dominantan na dnevnom redu u Evropi. Rat je natjerao EU da krene u akciju za ponovno oživljavanje proširenja na Zapadnom Balkanu, budući da je Evropska komisija veoma brzo prihvatila zahtjev Ukrajine za članstvo. Čelnici Zapadnog Balkana su davanje prioriteta geostrateškim razmatranjima za proširenje shvatili kao otvoreni poziv na slobodan prolaz što predstavlja opasnost od potkopavanja integriteta samog procesa. Umjesto u zaborav, rat u Ukrajini je brige vezane za upravljanje zapravo usmjerio prema jasnijoj podršci. To je u biti bio glavni pokretač napora u području evroatlantske politike. Evropska komisija pojačala je svoje napore u pružanju podrške unutrašnjem upravljanju usvajanjem Akcijskog plana za evropsku demokratiju i obnovljenog mehanizma vladavine prava. Vlada Sjedinjenih Američkih Država identifikovala je borbu protiv korupcije kao ključni stup svoje strategije nacionalne sigurnosti i pokrenula je Samit za demokratiju s ciljem očuvanja demokratske otpornosti.

Integritet vlasti na Zapadnom Balkanu je i dalje pod ozbiljnim stresom.

Demokratska otpornost, koja je sve traženija u vremenima nestabilnosti, u velikoj mjeri ovisi o tome da javne službe budu oslobođene korupcije i nepotizma. Rat je ohrabrio autokratske snage na Zapadnom Balkanu i dodatno suzio prostor za djelovanje civilnog društva. U isto vrijeme, to je otežalo već poznato balansiranje između demokratije i autokracije, povećavajući pritiske na vlasti Zapadnog Balkana da zauzmu čvrst stav u korist demokratskog upravljanja. Postoji rizik da bi geostrateška razmatranja mogla prikriti postojeće domaće ili regionalne napetosti unutar ili između zemalja u kojima etnička netrpeljivost još uvijek tinja i može potkopati onu vrstu konsenzusa potrebnog za oživljavanje zaustavljenog napretka u borbi protiv korupcije.

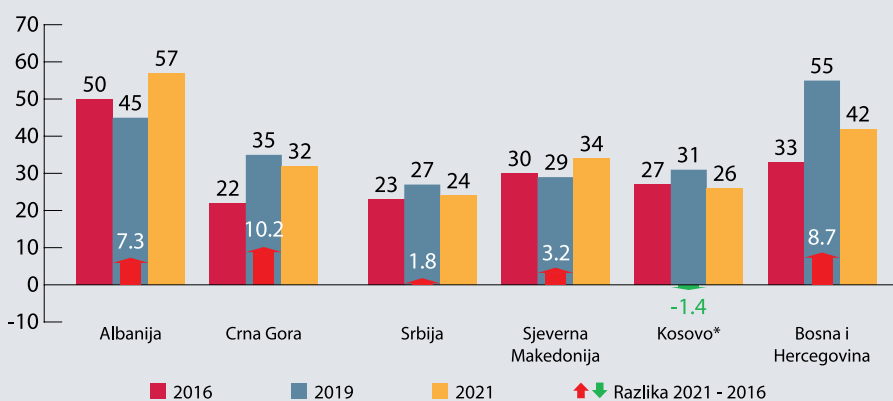
U kontekstu veoma teškog vremena za borbu protiv korupcije na Zapadnom Balkanu Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope (SELDI) sprovelo je redovnu **detaljnu dijagnostiku korupcije i nedostataka u upravljanju u regiji**, čiji su nalazi predstavljeni u ovom izvještaju. SELDI-eva metodologija kombinuje jedinstveno mjerenje stvarnog širenja korupcije i ranjivosti sistema u odnosu na zarobljavanja države uz procjenu antikorupcijske infrastrukture koja je izgrađena s ciljem njihovog smanjivanja. Poglavlja ovog izvještaja predstavljaju dinamiku korupcije i nivoe zarobljenosti države, napretke u državnim antikorupcijskim politikama i zakonodavstvu, institucionalne prakse antikorupcijskih tijela, veze između korupcije i skrivene ekonomije, te ulogu civilnog društva i međunarodne saradnje u borbi protiv korupcije.

Nivoi korupcije: napredak je zaustavljen

Viktimizacija korupcije na Zapadnom Balkanu je i dalje visoka. Čak i u zemljama s najnižim nivoima administrativne korupcije oko petine stanovništva priznaje davanje neke vrste mita. Takvi nivoi su dobro ispod prosjeka u Evropskoj uniji koji je identifikovan posebnim antikorupcijskim anketama Eurobarometra. Ovo pokazuje da je administrativna korupcija u regiji masovni fenomen i treba se posmatrati kao poseban rizik za rad i djelovanje javnih institucija.

Napredak u borbi protiv korupcije koji je na Zapadnom Balkanu postignut u periodu od početka 2000. godine do sredine 2010. godine sada je zaustavljen. Neka mjerenja administrativne korupcije sada pokazuju povećanje u mnogim zemljama u regiji. Neke zemlje su ostvarile napredak u 2021. godini u odnosu na nivoe iz 2019. godine.

Korupcijski pritisak u zemljama Zapadnog Balkana porastao je od sredine 2010. godine



Izvor: SELDI-ev sistem praćenja korupcije, 2021.

SELDI podaci o mjerenju korupcije sugerišu da se zemlje koje imaju naznaku pristupanja Evropskoj uniji bolje bore protiv korupcije. Ovaj pozitivni efekat je u 2021. godine još uvijek prisutan na Kosovu, ali ne toliko u drugim zemljama Zapadnog Balkana. Konkretno, postoje tri nalaza koja zaslužuju isticanje:

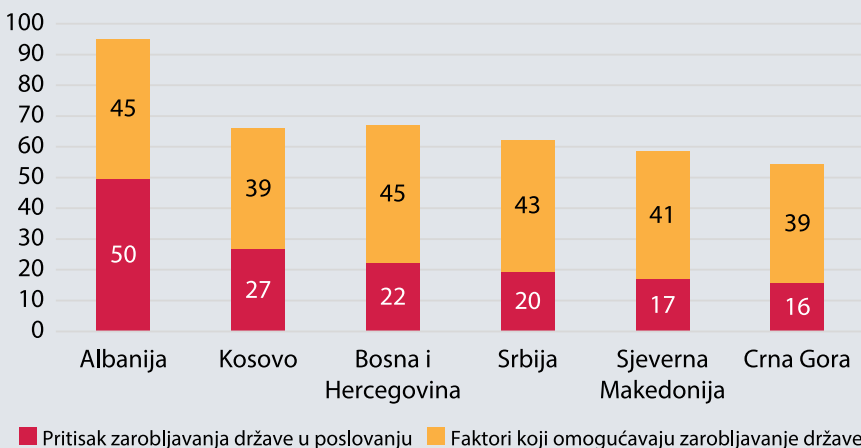
- Samoprijavljena umiješanost u korupciju na Zapadnom Balkanu je još uvijek visoka – između 20% i 40% građana priznaje davanje neke vrste mita.
- Tolerancija javnosti na korupciju, iako u opadanju, je još uvijek visoka, te se kreće između 25% i 40%.
- Velika većina građana zemalja Zapadnog Balkana je pesimistična u pogledu perspektive antikorupcijskih napora.

Ranjivosti sistema u odnosu na zarobljavanje: Suština stvari

Antikorupcijska agenda na Zapadnom Balkanu trebala bi krenuti od ključne pretpostavke: da je u mnogim područjima korupcija otišla dalje od jednostavne devijacije u funkcionisanju određene javne institucije i prerasla u stabilan uzorak institucionalnog ponašanja, otpornog na primjenu generalizovanih antikorupcijskih politika. Zarobljavanje države u regiji sada je mehanizam putem kojeg se priprema, usvajanje i provedba vladinih pravila i propisa u nekim važnim domenama funkcionisanja vlasti iskrivljuje u korist malog broja zarobljivača, a na štetu društva i poslovanja u cjelini.

Koliko god je njegovo prisustvo očigledno, zarobljavanje države još uvijek nije prepoznato kao problem u zvaničnim politikama – nije spomenuto ni u jednoj antikorupcijskoj strategiji koju su usvojile zemlje u regiji. Prvenstveno su civilno društvo, a povremeno i strani partneri, ti koji zarobljavanje države ističu kao jedan od glavnih problema. Izgleda da Evropska komisija, koje je ovo pitanje pokrenula prije nekoliko godina, sada zazire od toga. Prethodno su izvještaji EK o napretku zemlja u regiji identifikovali „jasne elemente zarobljavanja države“, dok se u posljednjim izdanjima ovaj fenomen samo usputno spominje, što može biti odraz geopolitičkih prioriteta da se ubrza proširenje u svjetlu prijetnji iz Rusije i Kine. Činjenica da je zarobljavanje države izostavljeno s antikorupcijske agende pokazuje da su „mjere“ koje čine tu agendu uglavnom administrativna pitanja koja ne mogu uticati na dublje uzroke koji ometaju napredak i izgradnju demokratske otpornosti.

Nivoi pritiska zarobljavanja države u regiji su visoki *



* Pritisak zarobljavanja države u poslovanju usmjeren je na pritisak monopolizacije na nacionalnom, sektorskom i institucionalnom nivou. Faktori koji omogućavaju zarobljavanje države obuhvataju institucionalne faktore i faktore sredine na nacionalnom nivou.

Izvor: SELDI SCAD, 2020.

SELDI-jeva pilot dijagnostička procjena zarobljavanja države koje je provedena na Zapadnom Balkanu pokazala je da, iako nijedna od zemalja nije blizu potpunog zarobljavanja države, one pokazuju kritična oštećenja u demokratskim i ekonomskim sistemima uzajamne kontrole (eng. *checks and balances*). Sve ovo se manifestuje u izbornom procesu, monopolizaciji određenih sektora privrede, koncentraciji nabavki, zakonodavnom zarobljavanju, te korupciji u pravosuđu. Kako bi se stvari dodatno zakomplikovale, oligarhizacija sistema upravljanja zemalja u regiji čini ih ranjivima na zloćudne uticaje stranih autoritarnih sila.

Izrada politika: mnoštvo zvaničnih dokumenata, za razliku od rezultata; još uvijek nema kulture uzajamne kontrole

Antikorupcijska agenda na Zapadnom Balkanu provodi se nekako odvojeno od potrebe za općim poboljšanjem kvalitete upravljanja; drugim riječima, nije pokazana nikakva poveznica između napretka u borbi protiv korupcij i poboljšanim javnim uslugama. Iako je bilo opravdano u početnim fazama kada je bilo neophodno za potrebe mobilizacije, takvo odstupanje stvara opasnost da antikorupcijski zakoni i institucije postanu samoslužna domena birokratskih aktivnosti.

Novi zakoni i propisi za cilj imaju specifične (i sve sofisticiranije) oblike korupcije (sukob interesa, lobiranje, porijeklo imovine), što je hvalevrijedan napredak. S druge strane, sprovođenje politike se uobičajeno povjerava antikorupcijskim institucijama koje imaju previše poslova u svom djelokrugu (en. *one-stop-shop*). Sve to ova tijela dovodi u rizik da budu preopterećeni i zarobljeni posebnim interesima, što ih često čini kontraproduktivnim nakon nekoliko prvih godina njihovog rada.

Čini se da se entuzijazam za sveobuhvatnije antikorupcijske strategije i akcijske planove u regiji smanjuje (npr. neke strategije još uvijek nisu ažurirane). Sada već postaje jasno da su one služile da se pokaže predanost vlasti reformi („politička volja“), a ne da se postignu određeni rezultati. Usvajanje ovih dokumenata je u velikoj mjeri bilo vođeno vanjskim razmatranjima – članstvom u Vijeću Evrope, potrebom da se potpiše i prenese UN Konvencija protiv korupcije ili željom za pridruživanje Evropskoj uniji. Upravo zbog njihove općenite prirode – nedostajali su im prioriteti i nikada nisu opredijelili vlasti prema bilo kakvim mjerljivim ciljevima poboljšanja – nije jasno šta je zaista postignuto i koje nove mjere su potrebne. Strategije i planove pripremali su državni službenici, ali bez ikakve prethodne ili naknadne političke rasprave o njihovom sadržaju. Kao rezultat toga, završili su većinom kao interni vladini priručnici za upravljanje, a ne kao reformski manifesti. Obvezujući prvenstveno javnu upravu, ovi dokumenti nisu nastojali uključiti poslovanje, privredu, investitore ili šire civilno društvo kao ravnopravne ključne aktere.

Razvoj zakonodavstva: Ažuriranje antikorupcijskih zakona

Početna dinamična stopa zakonodavne aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije na Zapadnom Balkanu je donekle usporila, jer su neki od ključnih aspekata proglašanih međunarodnim standardima već pokriveni. Jedan pristup koji je usvojen u cijeloj regiji bilo je proširenje raspona zakonske inkriminacije krivičnih djela povezanih s korupcijom. Ovo je bila relativno neproblematična opcija, jer nije odmah uticala na posebne interese (za razliku od, naprimjer, propisa o sukobu interesa), a korupcija u samom krivičnom pravosuđu osigurala je selektivnu primjenu odredbi.

U posljednje vrijeme se zakonske izmjene ili novine tiču aspekata kao što su obavezna dužina kazni za različita krivična djela povezana s korupcijom, kvalifikacija sankcija ovisno o vrijednosti mita/neprikladne koristi ili definisanje suptilnijih oblika korupcije (koji su time i teži za procesuirati). Sve zemlje Zapadnog Balkana imaju zakone, u različitim oblicima, koji sankcionišu **sukob interesa**, iako je u Bosni i Hercegovini (BiH) došlo do zastoja zbog činjenice da državni zakon još uvijek nije uspio proći Dom naroda, a u Sjevernoj Makedoniji zakon je u postupku izmjene od 2021. godine. **Zakoni o lobiranju** su ažurirani u Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori, iako u Crnoj Gori antikorupcijsko zakonodavstvo predstavlja određeni izazov zbog činjenice da se određene odredbe u različitim zakonima preklapaju. Propisi o **porijeklu imovine** javnih zvaničnika su prilično nov dodatak infrastrukturi antikorupcijskog zakonodavstva u zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, postupak usvajanja novog zakona u Sjevernoj Makedoniji se odvija iza zatvorenih vrata i ključni akteri nisu uključeni u ovaj postupak.

Neka zakonodavna dešavanja možda oslabljuju učinak antikorupcijskog zakonodavstva. U februaru 2021. godine autentičnim tumačenjem *Zakona o sprečavanju korupcije* Parlamenta Srbije suzio je opseg termina „javni zvaničnik“, što je isključilo niz zvaničnika iz javnog sektora iz primjene zakona.

U jednom važnom koraku za EU integracije, Srbija je nakon referenduma izmijenila svoj ustav s namjerom da se poveća neovisnost pravosuđa i ojača podjela nadležnosti u zemlji.

Antikorupcijske institucije: Slab povrat

Nakon početnog entuzijazma zbog postojanja specijalizovanih antikorupcijskih institucija, mnogi su ključni akteri počeli shvaćati da su s obzirom na stanje zarobljenosti državnih funkcija takva tijela u opasnosti da ih oligarhijski krugovi prenamijene za prikrivanje koruptivnih šema i progon protivnika. Najjednostavnija metoda kojom se to čini je **odabir i imenovanje uprave i osoblja** tih institucija. Ako se kaže da je nepotizam sveprisutan u javnim službama na Zapadnom Balkanu, onda bi kadrovsko popunjavanje institucija zaduženih za borbu protiv korupcije trebalo podlijegati posebno strogim profesionalnim zahtjevima i političkim uzajamnim kontrolama (eng. *checks and balances*). Integritet takvih institucija treba povremeno ocjenjivati i preispitati u parlamentima.

Samo postupak eksperimentisanja s različitim institucionalnim formatima je ponekad doveo do **veoma komplikovanog i preklapajućeg seta nadležnosti** (na primjer institucionalna postavka u Albaniji obuhvata čak šest tijela). Specijalizovana antikorupcijska tijela na Zapadnom Balkanu rijetko su podvrgnuta **rigoroznom nadzoru** njihovog rada, pa se čak često neki manji pomaci predstavljaju kao znak napretka (u Sjevernoj Makedoniji vlada je prikazala otvaranje novih prostorija i opremu kao dokaz njene opredjeljenosti borbi protiv korupcije). Veoma često političko vodstvo **ignorise antikorupcijska tijela** (u Srbiji vlada i dalje ne obraća pažnju na antikorupcijsko vijeće, njeno savjetodavno tijelo, čije se mišljenje na nacrt zakona i ne traži). Isto tako veoma se često, **uz veoma slab publicitet**, radi rekonfiguracija institucionalne antikorupcijske infrastrukture (projekt finansiran IPA sredstvima je predvidio sveobuhvatnu reorganizaciju administrativnih tijela u Sjevernoj Makedoniji, ali informacije o ovom procesu nisu bile dostupne široj javnosti).

Rezultati koje antikorupcijske agencije predstavljaju javnosti nisu namjenjeni za korištenje u svrhu evaluacije učinkovitosti antikorupcijske politike jer im nedostaje kontekst. Takav kontekst trebaju dati indikatori kao što je stopa prekršaja u ukupnoj populaciji javnih zvaničnika, profil počinitelja, osnova za stopu po kojoj se slučajevi provjeravaju, itd. U stvari agencije objavljuju administrativne izvještaje, koje u većini slučajeva prikazuju radno opterećenje osoblja, a ne mogu se koristiti kao izvor povratnih informacija o politici.

Ovakva situacija je najevidentnija u izvještajima o radu za **sukob interesa, te nadzor i provjeru imovine**. U većini zemalja se provjerava samo mali dio imovinskih obrazaca koje dostavljaju javni zvaničnici. Iako je to razumljivo zbog velikog broja podnesaka i dalje nije jasno koja je osnova za određivanje veličine uzorka koji će se provjeriti. Podaci ne dozvoljavaju javnosti da ocijeni temelji li se udio provjerenih obrazaca na kapacitetu institucije da izvrši provjeri ili na [provjerljivim] modelima procjene rizika.

Provedba antikorupcijskih zakona: Koliki su nedostaci u provedbi?

Nedovoljna provedba antikorupcijskih propisa, posebno krivičnog zakona, već je neko vrijeme evidentna svim ključnim akterima na Zapadnom Balkanu. Razotkrivanje veličine ovih nedostataka važno je za mobiliziranje podrške reformama, ali i za evaluaciju antikorupcijskih politika. Potrebno je veoma jasno pokazati razliku između ogromne plejade antikorupcijskih odbora, agencija, vijeća i mnoštva zakona (koji su svi vjerojatno opravdani ozbiljnim problemom korupcije), s jedne strane, i **male količine slučajeva koji uspiju doći do osuđujuće presude**, s druge strane. Nadalje je potrebno pomno ispitati tu razliku kako bi se razumjeli i oslovili faktori koji tome pridonose.

Krivična djela koja čine krivična djela povezana s korupcijom su veoma kompleksne šeme i njihovo učinkovito procesuiranje postavlja **brojne zahtjeve pred sistem krivičnog pravosuđa** na Zapadnom Balkanu: njihovo krivično gonjenje je skupo (ne samo iz razloga što zahtijeva sofisticiranu forenziku, uglavnom finansijsku), nego traži i visok nivo profesionalizma između tužitelja i sudija. Ovdje čak još nisu uzeti u obzir učinci zarobljavanja države, koji preovladavaju Zapadnim Balkanom. Prikazivanje razlike između iskazanih namjera (navodno prikazanih kroz stvaranje specijalizovanih tijela i zakona) i stvarnih ishoda otežano je **manjkom relevantnih i pouzdanih informacija**.

Neke zemlje, poput Albanije, izvještavaju o visokoj stopi uspješnosti u procesu od podizanja optužnice do osuđujućih presuda što može biti rezultat veoma velikog filtriranja slučajeva prije faze podizanja optužnice. Međutim, u BiH je odlučeno da se ne sprovodi istraga za skoro pola (47%) od 51 razriješene prijave za krivična djela korupcije u 2020. godini, dok je više od 15% istraga riješeno na „druge načine“: ustupanjem predmeta drugim tužilaštvima, spajanje slučajeva, itd. U Crnoj Gori je državno tužilaštvo izgubilo više od pola slučajeva krivičnih djela korupcije za koja su se optuženi teretili. U slučaju Srbije (kao i u drugim zemljama Zapadnog Balkana) prikupljanje takvih dokaza je komplikovano zbog podjele procesuiranja korupcije između različitih pravosudnih tijela i promjenama u metodologiji (na primjer, dok je do 2019. godine statistika o broju pokrenutih pravnih postupaka i krivičnog progona vođena odvojeno, od 2020. godine podaci se odnose na osobe i daju su zajedno za tužiteljstvo i sud).

Cjelokupna antikorupcijska akcija bila bi upitna bez **provjerljivih dokaza** da se učinkovitost politike krivičnog pravosuđa protiv korupcije povećava. Dvije su glavne dimenzije ove učinkovitosti: u odnosu na **rasprostranjenost zločina** (u ovom slučaju različite vrste korupcije) i u odnosu na **lanac krivičnog progona** – prijave krivičnog djela/upućivanje predmeta → istrage → optužnice → osuđujuće presude. Instrument u slučaju prve dimenzije su studije viktimizacije, poput SELDI-jevog sistema za praćenje korupcije (CMS) i indeksa skrivene ekonomije. Potonji bi se trebao prikupiti iz službene administrativne i krivične statistike.

Javne nabavke: Visokorizična zona

Zakonodavstvo na Zapadnom Balkanu već više od decenije pokušava uhvatiti korak s inovacijama **u koruptivnim praksama u javnim nabavkama**. Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija su nedavno usvojile nove zakone o javnim nabavkama s ciljem implementacije odredbi EU direktiva o javnim nabavkama iz 2014. godine. Ipak je tu još dosta **upozorenja (eng. red flags)** koja ukazuju na rizik od korupcije. Različiti neformalni dogovori između političara, rukovodećih državnih službenika i velikih preduzeća se i dalje realizuju putem kanala formalne nabavke u svakoj fazi ciklusa – priprema javnog poziva, provođenje javnog poziva i period nakon dodjele ugovora. Postoji niz **zajedničkih karakteristika rizika** i upozorenja povezanih s javnim nabavkama koji se pronalaze u cijeloj regiji:

- Omjer otvorenih i **ograničenih postupaka** ide u korist ograničenih postupaka. Imajući u vidu da postoji samo nekoliko vjerodostojnih opravdanja za korištenje ograničenih postupaka (samo oni koje pozove ugovorni organ mogu dostaviti ponudu) (npr. državna sigurnost ili mala vrijednost ugovora) veliki udio takvih postupaka trebao bi biti ozbiljno upozorenje za antokorupcijska tijela.
- Korištenje **hitnih postupaka**. Pandemija COVID-19 dovela je do privremenih promjena propisa o nabavkama u Albaniji, dok su postojeći propisi o hitnim nabavkama korišteni u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Sjevernoj Makedoniji kako bi se ubrzao postupak nabavke. Kvantitativna procjena tržišta javnih nabavki pokazuje da je pandemija prouzrokovala pad opšteg integriteta, posebno u najpogođenijim tržištima, kao što je zdravstvo.
- Jedna o praksi koja tek treba da nađe svoj put do Zapadnog Balkana jeste korištenje **pristupa „vrijednost za novac“** u javnim nabavkama. Faktor rizika zajednički za sve zemlje je veliki udio najnižih ponuda koje dobijaju tendere. Iako je namjera da se javna uprava oslobodi svake sumnje od korupcije, ovaj pristup često postiže upravo suprotan efekt, jer je prihvaćanje ispodprosječnih rezultata javne nabavke koji potom slijede onda često „podmazano“ korupcijom.

Cijena nadmašuje kvalitetu u javnim nabavkama: samo se jedan mali dio javnih ugovora dodjeljuje na osnovu najboljeg omjera cijene i kvalitete



Izvori: Makedonija¹; Srbija²

- „**Strateška**“ **izuzeća**. Primjer je novi srbijanski zakon o posebnim postupcima za linearne infrastrukturne projekte (putevi, željeznice, plovni putevi, aerodromi, metro, sistemi vodosnadbjevanja i kanalizacijski sistemi), što su zapravo najvrijednije nabavke u bilo kojoj zemlji. Zakon dopušta Vladi da projekte od „posebnog značaja za Republiku Srbiju“ izuzme iz primjene pravila o javnoj nabavki.

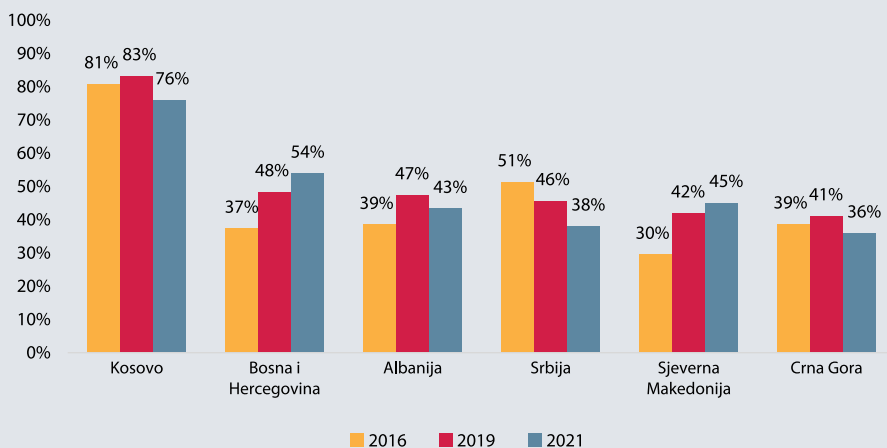
¹ Centar za građanske komunikacije, Praćenje javnih nabavki, Izvještaj br. 36, (januar-juni 2021.), 2021.

² Ured za javne nabavke, Godišnji izvještaj o javnim nabavkama (Član 182. Zakona o javnim nabavkama), 2022.

Skrivena ekonomija: nivoi ukazuju na veliko nepovjerenje u formalne institucije

Skrivena ekonomija i korupcija na Zapadnom Balkanu međusobno se hrane, kao kada na primjer preduzeća odluče neprijavljivati transakcije imajući u vidu slabu provedbu zakona od strane korumpiranih zvaničnika ili kada stanje zarobljenosti vlasti potiče **velike nezakonite finansijske tokove** za povezivanje poslovanja i politike. Osim korupcije, neformalnost u regiji također je potaknuta sveukupnim slabim institucionalnim i regulatornim okruženjem, nedovoljnim kapacitetom vlasti da provode zakone i niskom sviješću o vanjskim društvenim uticajima koje to stvara. Skrivena ekonomija i njeni aspekti i dalje su **široko rasprostranjeni u regiji**. Visok nivo neformalnosti izlaže privredu u regiji rizicima nezakonitih ili netransparentnih (offshore) finansijskih tokova, koji često mogu dolaziti iz autoritarnih zemalja, neprijateljskih nastrojenih prema Evropskoj uniji. S druge strane, takvi finansijski tokovi mogu **potkopati konkurentsku odgovornost** i polako uništavati demokratske institucije, jačajući tako ruke autoritarnih vođa.

Indeks skrivenog zapošljavanja 2016.-2021.



Izvor: SELDI-jev sistem praćenja korupcije / Sistem praćenja skrivene ekonomije, 2021.

U pogledu ukupnih nivoa neformalnosti, Kosovo ima netipične vrijednosti sa stopama duplo većim od Crne Gore, koja je zabilježila najniže nivoe skrivene ekonomije u regiji u 2021. godini. To znači da još uvijek postoji **veoma velika praznina između formalnih institucija koje upravljaju tržišnom ekonomijom i neformalnih ekonomskih praksi** u regiji. Kada je u pitanju dinamika, Bosna i Hercegovina i Sjeverna Makedonija su imale osjetno povećanje u udjelu skrivene ekonomije dok Srbija bilježi smanjenje.

Pandemija Covid-19 pojačala je negativne učinke skrivene ekonomije u posljednje dvije godine – narušila je tržišno natjecanje, uticala je na kvalitet javnih usluga, te je, između ostalog, prouzrokovala manju sigurnost radnih mjesta i sigurnost na radu. Pandemija je naglasila nedostatke u upravljanju i stvorila nove prilike za zloupotrebu radničkih prava i šema kratkoročne finansijske podrške.

Sve vlade zemalja Zapadnog Balkana uvele su politike usmjerene na rješavanje neformalnosti, ali nisu sve bile sveobuhvatne, dosljedne niti potpuno učinkovite. Postoji **fragmentiran i nekoordinisan pristup** među državnim tijelima odgovornim za rješavanje problema neprijavljenog rada kao i ograničena uključenost socijalnih partnera.

Jedan od ključnih aspekata politika protiv neformalnosti je prilagođavanje poreznog zakonodavstva tehnološkom razvoju, što može imati jedan dodatni efekat u pogledu dovođenja privrednih aktivnosti u sferu formalnog. Napori na poboljšanju operativne sposobnosti poreznih tijela, uvođenje **e-usluga** i informatizacija poreznih uprava pomažu u borbi protiv utaje poreza i neformalne ekonomije u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Civilno društvo: Lider i partner, a ne marioneta u borbi protiv korupcije

Organizacije civilnog društva su sastavni dio i pokretač antikorupcijske agende na Zapadnom Balkanu. Ipak i nakon svih ovih godina vlasti u većini zemalja Zapadnog Balkana gledaju na organizacije civilnog društva kao na nešto malo više od dodatka ili nužne smetnje zvaničnoj antikorupcijskoj infrastrukturi. Civilno društvo uvijek je iznova tretirano (i često ocrnjivano) kao dio izvana nametnutog i finansiranog antikorupcijskog plana, a ne kao interno nužan i sastavni dio demokratske odgovornosti. Antikorupcijske reforme predvodi i vodi (što znači pažljivo kontroliše) ono što bi trebalo biti pod reformom – vlada. Kada su i uključene organizacije civilnog društva su često prisutne samo kao **simbol „inkluzivnosti“ (reda radi)**, a ne kao uvaženi i poštovani akter. Međutim, postoji niz veoma bitnih elemenata navedene infrastrukture čije funkcionisanje mogu osigurati samo organizacije civilnog društva, kao što je praćenje pružanja javnih usluga i dijagnostika koruptivnih praksi, neovisna analiza politika i zakonodavstva, kao i opće unapređenje političke kulture u njihovim zemljama kroz podizanje građanske svijesti i djelovanje na lokalnom nivou.

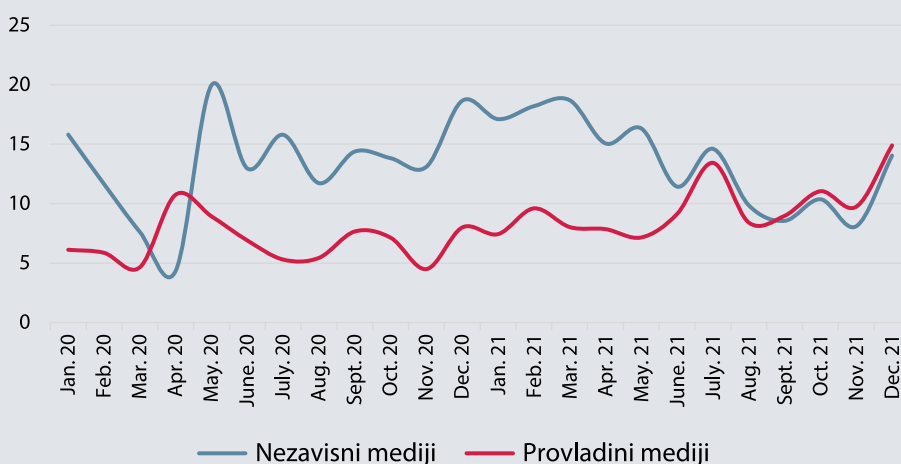
Formalni mehanizmi za uključivanje civilnog društva od strane državnih vlada u regiji uspostavljeni su u nekim od zemalja, ali oni tek trebaju postati učinkoviti kanali građanskog doprinosa formiranju antikorupcijske agende vlada. Učinci zarobljavanja države vidljivi su u mnogim **slučajevima marginalizacije, pa čak i neprijateljstva** prema organizacijama civilnog društva. U području kao što je borba protiv korupcije, organizacije civilnog društva, koje imaju dvojaku funkciju kao „čuvari“ i oni koji doprinose kreiranju vladine politike, postavljaju posebne zahtjeve u pogledu integriteta i transparentnosti procesa finansiranja. Dok su **državna javna sredstva za borbu protiv korupcije** sada dostupna u cijeloj regiji, i dalje postoje **značajni nedostaci** u pogledu transparentnosti postupaka kroz koje se dodjeljuju. Državni mehanizmi finansiranja nisu dovoljno osigurani protiv zarobljavanja od strane javnih zvaničnika, koji su ponekad u sukobu interesa prilikom dodjele sredstava. Još uvijek ne postoje instrumenti podrške koji garantuju očuvanje građanske neovisnosti od tadašnje vlade. Danas je omjer stranog i državnog finansiranja i dalje pretežno u korist ovog prvog, posebno u BiH, na Kosovu i Sjevernoj Makedoniji.

Mediji: preferirani cilj zarobljavanja

Mediji su kritična karika u antikorupcijskoj infrastrukturi demokratskih društava: oni istražuju, pružaju platformu za zagovaranje, informišu i podižu svijest. Međutim, mediji Zapadnog Balkana su jedna od najslabijih karika u ovoj infrastrukturi. Sva **četiri elementa zarobljavanja medija** još uvijek su veoma snažno prisutna u regiji: vlasništvo oligarha, pritisak vezan za oglašavanje, pritisak vlade i kognitivno zarobljavanje (javnost je spremna prihvatiti korupciju u mnogim slučajevima, a mediji vole preuzimati priče od autoritarnih vođa).

Zarobljeno medijsko tržište stvara javnu razočaranost demokratijom, jer se mediji smatraju neučinkovitim (čak i kada se razotkriju korumpirani političari, nema daljnjih aktivnosti). **Izvištavanje o korupciji**, iako općenito poboljšano, još uvijek ne uspijeva poslužiti kao poveznica između zahtjeva javnosti za integritetom i stvarnih kazni ili reformi. Nezavisni mediji na Zapadnom Balkanu, iako još uvijek u manjini, aktivniji su u izvištavanju o korupciji od provladinih medija. Ipak, od druge polovice 2021. godine, izvištavanje o korupciji u provladinim medijima čini se sličnim izvištavanju nezavisnih medija, što bi, između ostalog, moglo biti rezultat pada korupcije na listi prioriteta problema za društva u regiji.

Izvištavanje o korupciji prema medijskoj pristrasnosti, sve zemlje Zapadnog Balkana *



* Prosječna učestalost na 1000 članaka koji sadrže barem jednu od sljedećih riječi ili fraza: zarobljavanje države, mito, nepotizam, korupcija, sukob interesa, favoriziranje, klijentelizam, pronevjera u periodu od januara 2020. do januara 2022. godine u 54 online medija u šest zemalja.

Izvor: SELDI

Ipak, izvištavanje se uglavnom radi na jedan pojednostavljen način, uz aktualna događanja; korupcija se obično predstavlja kao vijest bez ikakvih širih analiza i komentara, gdje se najčešće koristi jedan izvor informacija. Još je manje uređivačkih stavova i pritisaka da se korupcija razotkrije i smanji.

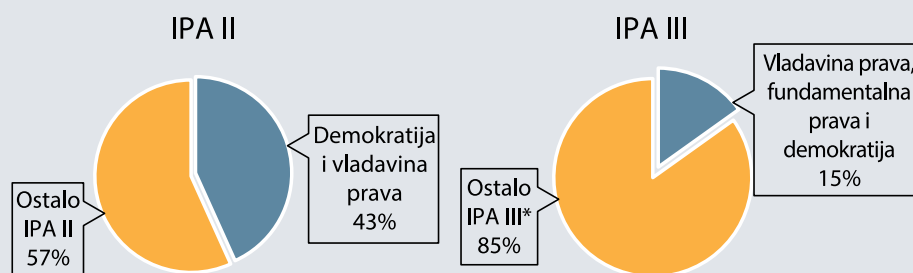
Stvar koja ozbiljno zabrinjava na Zapadnom Balkanu je **visoka stopa zastrašivanja novinara** koji izvištavaju o korupciji - politički pritisci, verbalni i fizički napadi na medije nisu neuobičajeni. Tako visoka učestalost indikativni je pokazatelj višeg političkog nivoa gdje je korupcija smješтана i njenog nekažnjavanja. Novinari i medijski radnici su također sve češće izloženi prijetnjama i uznemiravanju na društvenim mrežama. U svjetlu ovih učestalih incidenata uznemiravanja, ozbiljan problem i dalje predstavlja **nekažnjavanje počinitelja**. Istrage takvih slučajeva su spore i rijetko dovode do optužnica.

Međunarodna zajednica: prijatelj, a ne neprijatelj

Svim ključnim antikorupcijskim akterima na Zapadnom Balkanu sada je postalo očito da su međunarodne institucije, među kojima je prva EU, postale **neizostavan faktor antikorupcijskog napretka** u regiji. Danas vlade Zapadnog Balkana rijetko spominju bilo kakav pomak u borbi protiv korupcije, a da se na neki način ne osvrnu na EU: u Srbiji su izmjene ustava bile povezane s nadama u pristupanje Evropskoj uniji; u Sjevernoj Makedoniji najnovija reformska agenda nosi naziv Evropa kod kuće. Uloga Evropske unije obuhvaća cijeli niz procesa reformi – od finansiranja do oblikovanja antikorupcijskih mjera u širem političkom kontekstu. Na prvi pogled, činjenje postizanja uspjeha reformi ovisnim o takvim vanjskim uticajem može izazvati sumnju u njihovu održivost. Međutim, ako je članstvo u EU realan cilj, tada je nezamjenjivost Evropske unije za dobro upravljanje nije faktor nego cilj.

Blagotvoran uticaj međunarodne pomoći vidljiv je u nizu drugih dešavanja. Kao prvo, došlo je do proširenja kruga domaćih sagovornika koji su angažovani sa stranim partnerima. Dok su u početku međunarodne institucije radile isključivo s izvršnom granom vlasti, opseg javnih tijela koja sudjeluju u toj saradnji se proširio. Civilno društvo se razvilo uz inostranu pomoć i postalo priznati partner za uticaj na EU i druge međunarodne partnere. Ipak, gospodarstvo, mediji, sindikati, akademske institucije i drugi ključni akteri privatnog sektora nisu dovoljno uključeni. Također, popis pitanja kojima se bavi međunarodna pomoć postaje **sve sofisticiraniji**: od provjere integriteta sudaca do lokalne demokratije, od poboljšanja parlamentarnog nadzora do izgradnje kapaciteta za provedbu zakona.

Udio pomoći Zapadnom Balkanu u upravljanju u IPA III je gotovo trećina onog u IPA II



Izvor: Pregled – Instrument prepristupne pomoći

Preokret: kako povratiti antikorupcijski zamah

Sadašnji trenutak u Evropi je trenutak prilike, jer kao nikada ranije pokazuje koliko demokratija ovisi o integritetu vlade. Iako rat u Ukrajini komplikuje demokratsku tranziciju i integraciju u EU, isto tako daje poticaj za odlučan stav prema demokratizaciji i novi potisak prema prekretnici u antikorupcijskim naporima u svim zemljama u regiji. **Izgradnja države i borba protiv korupcije su neodvojivo povezani.** Geopolitički argumenti trebali bi se koristiti za ponovno otvaranje proces pristupanja, ali ne kao argument za zatvaranje očiju pred korupcijom i ranjivostima zarobljavanja države na Zapadnom Balkanu. Ponovno uzimanje zamaha je moguće pod uslovom da se uvedu dvije radikalne promjene u pristupu borbi protiv korupcije u regiji:

Dati prioritet slabljenju i posljedničnom nestanku zarobljavanja države. Proces pristupanja Evropskoj uniji s fokusom na temelje demokratskih i tržišnih institucija i vladavinu prava izvanredan je okvir za napredak. Zahtijeva volju i sposobnost obje strane – zemalja kandidata i Evropske komisije i država članica. Sve osim stavljanja ovog pitanja u središte dnevnog reda ustvari znači da se antikorupcija jednostavno dešava. Popuštanje čvrstog stiska privatnog interesa na poluge vlasti može se postići samo ponovnim preispitivanjem strukture ključnih antikorupcijskih aktera i dinamike njihove saradnje. Nevladine organizacije, poslovna udruženja, sindikati, akademska zajednica, mediji i drugi građanski akteri moraju postati sastavni dio cjelokupnog antikorupcijskog ciklusa – od osmišljavanja politika do praćenja njihove provedbe, **uz podršku nezavisnog lokalnog mehanizma finansiranja.** Da bi se to dogodilo, civilno društvo na Zapadnom Balkanu mora biti integrisano u evropske profesionalne i građanske mreže. **Zajedničke platforme Zapadnog Balkana i Evropske unije** trebale bi olakšati prijenos stručnog znanja i stvoriti efekat mreže za zagovaranje borbe protiv korupcije.

Mjeriti učinak, ne namjere. Trenutno nacionalne vlade i međunarodni posmatrači temelje svoje procjene napretka u borbi protiv korupcije na ciljevima koji su zapravo administrativni. Uglavnom gledaju na ulazne pokazatelje (propise, procedure, resurse), a ne na ishode, tj. stvarni uticaj. Istinska antikorupcijska akcija trebala bi se temeljiti **na antikorupcijskim politikama vođenim dokazima.** Tri postojeća mehanizma za generisanje podataka mogu pomoći kreiranju ove politike:

- Alat za dijagnostiku procjene zarobljenosti države (SCAD) je alat za procjenu koncentracije moći.³
- Mjerenje viktimizacije korupcije u široj javnosti (SELDI-jev Sistem za praćenje korupcije (CMS), implementiran na Zapadnom Balkanu od 2001. godine).⁴
- Alat za praćenje implementacije antikorupcijske politike (MACPI) – kojim se procjenjuje antikorupcijski učinak i otpornost pojedinačnih javnih institucija na korupciju.⁵

³ Za više pojedinosti o ovom instrumentu vidjeti Stoyanov, A. et al., Alat za dijagnostiku procjene zarobljenosti države (State Capture Assessment Diagnostics), Sofija: Centar za studije demokratije, 2019.

⁴ Za više o metodologiji ovog instrumenta pogledajte: SELDI, Zapadni Balkan 2020: Rizici zarobljavanja države i reforme politike, 2020.

⁵ Za više pojedinosti o ovom instrumentu vidjeti: Stoyanov, A. et al., Praćenje implementacije antikorupcijske politike (MACPI), Sofija: Centar za studije demokratije, 2015.

Izgledi za pristupanje Evropskoj uniji osiguravaju širi poticajni okvir za nacionalne reformske napore na Zapadnom Balkanu. Ovaj se okvir fokusira na nekoliko skupina mjera koje mogu pomoći dovesti regiju do uspješne prekretnice u ovom području:

- **Politički angažman.** EU treba mnogo snažnije pogurati reforme na terenu u svakoj od zemalja i na regionalnom nivou. Evropske institucije trebaju nastaviti i unaprijediti neposrednu saradnju s civilnim društvom i poslovnom zajednicom u regiji. Diplomatska predstavništva Evropske unije u regiji moraju sarađivati s ambasadama država članica kako bi se prenijela ista poruka o dobrom upravljanju i borbi protiv korupcije.
- **Podrška privrednom oporavku.** S obzirom na jaku korelaciju između privrednog razvoja i borbe protiv korupcije, Ekonomski i Investicijski plan Evropske unije (EIP) za regiju mora se jače povezati s borbom protiv korupcije. Ekonomska podrška trebala bi uključivati promišljanja u pravcu borbe protiv zarobljavanja države, tj. ulaganja na način koji jača konkurenciju, podiže lokalni profesionalizam, integriše lokalne proizvođače i pružatelje usluga u evropske lance nabavke, smanjuje neformalnost, promoviše standarde korporativnog upravljanja, itd.
- **Fokus na kritična područja upravljanja za održiv uticaj.** Jedno od takvih područja je pravosuđe i njegova sposobnost da osigura vladavinu prava u oblastima ekonomskog upravljanja koja su sklona korupciji, kao što su javne nabavke, koncesije, licenciranje, privatizacija i nekretnine. Javne nabavke s EIP resursima potrebno je pravilno pratiti, a najbolju praksu treba primijeniti na sve ostale projekte koji se finansiraju domaćim ili međunarodnim sredstvima. Podaci o javnim nabavkama trebaju biti javno dostupni za analizu i kontrolu.
- Potrebno je ojačati **ulogu parlamenata** u provjerama pravosuđa i izvršne vlasti. Parlamenti, a posebno njihovi odbori za borbu protiv korupcije, trebaju biti ovlašteni za finansiranje i rad s civilnim društvom u zemlji i regiji kako bi se pokrenula pitanja zarobljavanja države i korupcije koja se stalno pojavljuju.
- Kontinuirano praćenje **skrivenе ekonomije** treba imati za cilj utvrđivanje trendova u pogledu rada na crno i prakse skrivanja prihoda u sektoru trošarinskih proizvoda i usluga. Učinkovite politike protiv neformalnosti kombinovale bi poticaje poslodavcima i zaposlenima za prelazak iz neformalnog u formalni sektor i uvođenje fleksibilnih ugovora o radu uz korištenje kampanja za podizanje svijesti. Reforma inspekcijskih politika trebala bi rezultirati pomakom od brojnih intruzivnih inspekcija na ciljane inspekcije u ključnim rizičnim preduzećima, sektorima i lokacijama. Trebalo bi konsolidovati napredak u uvođenju rješenja e-uprave i elektroničkog plaćanja.
- EU i međunarodne finansijske institucije trebale bi sarađivati s vladama Zapadnog Balkana kako bi izolirale regiju i njezine tržišne demokratije u nastajanju od **korozivnih učinaka nezakonitih finansijskih tokova**, posebice onih koji su povezani sa stranim autokratskim igračima, poput Rusije i Kine. Izgradnja otpornosti u tom smislu zahtijevala bi ozbiljno unapređenje kapaciteta, od provjere ulaganja do praćenja imovine i borbe protiv pranja novca (uključujući i kroz proces uspostavljanja EU Uprave za sprečavanje pranja novca).

- **Borba protiv zarobljavanja medija**, u svim njegovim dimenzijama, i udaljavanje regije od nemilosrdnih **dezinformacija** Kremlja i njegove infrastrukture ključno je za ponovno sticanje povjerenja i jačanje antikorupcijske podrške u društvima. Neophodan prvi korak je izgradnja i otvaranje trgovačkih registara i osiguravanje korporativne vlasničke transparentnosti krajnjih nominalnih vlasnika, posebno u odnosu na medijske holdinge. Moderiranje platformi društvenih medija na lokalnim jezicima potrebno je uskladiti s ažuriranim EU standardima prema Akcijskom planu za demokratiju Evropske unije.

Izgledi za pristupanje Evropskoj uniji osiguravaju širi poticajni okvir za nacionalne reformske napore na Zapadnom Balkanu. Evropska unija mora testirati svoju novopronađenu geopolitičku snagu kako bi proces pristupanja sa svim svojim uslovima krenuo naprijed. Konkretno, treba pronaći evropska rješenja za kontinuiranu krizu u Bosni i Hercegovini i za bilateralne nesuglasice između Bugarske i Sjeverne Makedonije, koji koče početak pregovora s Evropskom unijom. Ono što je najvažnije, EU mora uvjeriti svoje građane da je proširenje rješenje u kojem svi pobjeđuju. Evropska unija može iskoristiti trenutni zamah koji je rezultat šoka od rata u Ukrajini, ali će njegovi učinci s vremenom nestati. Stoga, na kraju krajeva, EU, države članice, vlade zapadnog Balkana i civilno društvo moraju krenuti naprijed, stvarajući lokalnu potražnju i volju za kontinuiranim antikorupcijskim reformama.



Nulti sat: suzbijanje korupcije ne treba da isklizne iz agende

Rat koji Kremlj vodi u Ukrajini postao je dominantno pitanje koje zahtijeva hitnu reakciju u programu rada u Evropi. Evropska unija je zbog njega bila primorana da ubrza rad na oživljavanju proširenja na Zapadnom Balkanu, pa je Evropska Komisija u kratkom roku prihvatila zahtjev Ukrajine za članstvo. Lideri na Zapadnom Balkanu protumačili su davanje prioriteta geostrateškim faktorima za proširenje kao otvoreni poziv na nesmetan prolaz i rizike kojima se podriva integritet samog procesa. Bojazni u pogledu rukovođenja su, ako ništa drugo, zbog rata u Ukrajini samo ušle u prvi plan, prije nego stavljene u zaborav. I upravo u tom pravcu se kreće rad u oblasti evro-atlantske politike. Evropska Komisija intenzivirala je interne aktivnosti na pružanju podrške rukovođenju donošenjem Evropskog plana za demokratsku akciju i unapređenjem Mehanizma vladavine prava. Vlada SAD svrstala je borbu protiv korupcije u ključne stubove svoje strategije nacionalne bezbjednosti i pokrenula Samit za demokratiju sa ciljem zaštite demokratske otpornosti.

Integritet vlasti na Zapadnom Balkanu i dalje je izložen ozbiljnom opterećenju. Demokratska otpornost, traženija u periodima nestabilnosti, umnogome zavisi od oslobođenosti javnih službi od korupcije i nepotizma. Rat je podstakao autokratske snage na Zapadnom Balkanu i dodatno smanjio prostor za djelovanje građanskog društva. Istovremeno je i otežao popularno balansiranje između demokratije i autokratije, izlažući vlasti na Zapadnom Balkanu još većem pritisku da zauzmu čvrst stav u korist demokratskog rukovođenja. Postoji rizik od toga da bi geostrateški faktori mogli zakamuflirati kontinuirane domaće ili regionalne tenzije unutar ili između zemalja u kojima i dalje tinja etnički animozitet, što bi moglo podriti onu vrstu konsenzusa koja je potrebna da bi se oživio zaustavljeni napredak u suzbijanju korupcije.

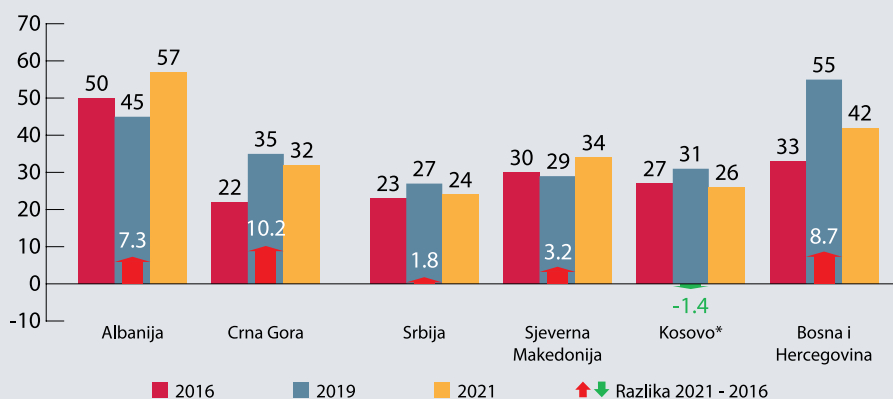
Rezultati redovnih aktivnosti mreže „Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope“ (SELDI) na **temeljenoj dijagnostičkoj procjeni korupcije i nedostataka u rukovođenju u regiji**, koje su se odvijale u veoma teškom periodu po nastojanja da se suzbije korupcija na Zapadnom Balkanu, predstavljeni su u ovom izvještaju. Metodologija mreže SELDI predstavlja kombinaciju jedinstvenog mjerenja stvarnog širenja korupcije i osjetljivosti vezanih za zarobljenost države, i procjene infrastrukture za suzbijanje korupcije koja je osmišljena radi njihovog smanjenja. U različitim poglavljima ovog izvještaja predstavljena je dinamika korupcije i nivoi zarobljenosti države, realizovane aktivnosti vezane za nacionalne politike i propise u oblasti suzbijanja korupcije, institucionalne prakse tijela nadležnih za nadzor rada na suzbijanju korupcije, veze između korupcije i skrivene ekonomije, te uloga koju u suzbijanju korupcije imaju građansko društvo i međunarodna saradnja.

Nivoi korupcije: zastoj u napredovanju

Viktimizacija zbog korupcije na Zapadnom Balkanu i dalje je na visokom nivou. Čak i u zemljama sa najnižim nivoima korupcije u upravi, otprilike jedna petina stanovnika navodi da je do sada dala neku vrstu mita. Ovi nivoi značajno su iznad prosjeka u Evropskoj uniji, zabilježenog sprovođenjem specijalnih anketa na temu korupcije pod nazivom „Eurobarometar“. To ukazuje da korupcija u upravi predstavlja masovnu pojavu u regionu koju treba smatrati specifičnim rizikom po rad javnih institucija.

U napredovanju u suzbijanju korupcije koje je na Zapadnom Balkanu ostvarenom u periodu od ranih 2000-tih do polovine naredne decenije došlo je do zastoja. Određene izmjerene vrijednosti korupcije u upravi ukazuju na njen porast u mnogim zemljama u regiji. Tokom 2021. godine u jednom broju zemalja došlo je do manjeg napretka u odnosu na stanje zabilježeno 2019. godine.

Pritisak korupcije u zemljama Zapadnog Balkana porastao je od polovine 2010-tih godina



Izvor: Sistem mreže SELDI za praćenje korupcije, 2021.

Sudeći po podacima koje je mreža SELDI dobila mjerenjem korupcije, one zemlje kojima se na horizontu ukazuje nagrada u vidu pristupanja Evropskoj uniji imaju bolje rezultate u suzbijanju korupcije. Tokom 2021. godine ovaj pozitivan efekat i dalje je važio kada je u pitanju Kosovo, ali ne u istoj mjeri i kod ostalih zemalja na Zapadnom Balkanu. Naime, u tom smislu izdvajaju se sljedeća tri dobijena rezultata:

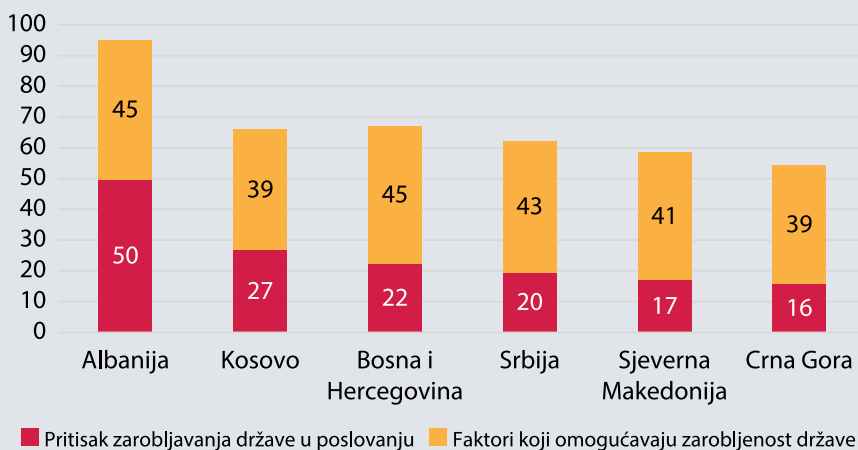
- Nivo prijavljene viktimizacije od korupcije na Zapadnom Balkanu i dalje je na veoma visokom nivou – od 20% do 40% građana priznaje da je dalo neku vrstu mita.
- Mjera u kojoj šira javnost toleriše korupciju, premda u padu, i dalje je veoma velika i kreće se između 25% i 40%.
- Značajna većina stanovnika zemalja na Zapadnom Balkanu izražava pesimizam kada su u pitanju izgledi za uspjeh rada na suzbijanju korupcije.

Osjetljivosti zarobljene države: srž ovog pitanja

Prilikom suzbijanja korupcije na Zapadnom Balkanu potrebno je poći od ključne premise: u mnogim oblastima korupcija je izašla iz okvira proste devijacije u funkcionisanju određene javne institucije i postala stabilan obrazac institucionalnog ponašanja, otporan na primjenu uopštenih politika za suzbijanje korupcije. Zarobljenost države u regiji je sada mehanizam putem kojeg se izrada, donošenje i sprovođenje državnih pravila i propisa u nekim važnim domenima funkcionisanja vlasti prilagođavaju interesima malobrojnih subjekata koji državu drže u zarobljeništvu, a na račun društva i cijele privrede.

Koliko god da je očigledno prisustvo ove pojave, pitanje zarobljenosti države i dalje uz poteškoće pokušava da nađe svoje mjesto u zvaničnim javnim politikama – isto se ne pominje ni u jednoj od strategija za borbu protiv korupcije koje su usvojile zemlje u regiji. Značajnu zabrinutost zbog ovog pitanja prevashodno izražava građansko društvo i povremeno inostrani partneri. Stiče se utisak da Evropska komisija, koja ju je isticala kao problem prije nekoliko godina, sada ovu temu izbjegava. Prije toga se u izvještajima Evropske komisije o napretku zemalja u regiji navodilo postojanje „jasnih elemenata zarobljenosti države,” dok se u posljednjim izvještajima ova pojava pominje tek *en passant*, što bi mogao biti odraz geopolitičkih prioriteta, odnosno ubrzavanja proširenja zbog suočenosti sa prijetnjama koje dolaze iz Rusije i Kine. Činjenica da pitanje zarobljenosti države nije prisutno u antikorupcijskoj agendi pokazuje da „mjere” koje čine tu agendu uglavnom predstavljaju administrativna pitanja koja ne mogu ostvariti uticaj na dublje uzroke koji stoje na putu napretku i stvaranju demokratske otpornosti.

Pritisak uslijed zarobljenosti države u regiji je na visokom nivou *



* Pritisak zarobljavanja države u poslovanju bazira se na pritisku monopolizacije na nacionalnom, sektorskom ili institucionalnom nivou. Faktori koji omogućavaju zarobljenost države podrazumijevaju institucionalne i ambijentalne faktore na nacionalnom nivou.

Izvor: SELDI SCAD, 2020.

Probna dijagnostička procjena zarobljenosti države koju je mreža SELDI sproveda na Zapadnom Balkanu pokazuje da, iako nijedna od ovih zemalja nije blizu potpune zarobljenosti, u njihovim sistemima demokratskih i ekonomskih kontrola i ravnoteža ipak postoje značajni nedostaci. To se pokazuje u izbornom procesu, kroz monopolizaciju određenih privrednih grana, koncentraciju nabavki, zarobljenost zakonodavstva, te korupciju u pravosuđu. Situaciju dodatno usložnjava oligarhizacija sistema rukovođenja u zemljama u regiji koja ih čini ranjivim u odnosu na zloćudne uticaje stranih autoritarnih vlasti.

Aktivnosti na izradi javnih politika: obilje zvaničnih dokumenata, ali ne i rezultata; još uvijek bez kulture u pogledu kontrola i ravnoteža

Antikorupcijska agenda na Zapadnom Balkanu sprovodi se na neki način zasebno od potrebe za opštim unapređenjem kvaliteta rukovođenja; drugim riječima, nije pokazana veza između napretka u suzbijanju korupcije i unaprijeđenih javnih usluga. Premda opravdana u početnim fazama kada je to bilo neophodno za svrhe mobilizacije, ova neusklađenost dovodi do rizika da će se propisi i institucije u oblasti suzbijanja korupcije pretvoriti u domen birokratskog djelovanja koji služi samo zadovoljenju sopstvenih interesa.

Novi zakonski i podzakonski akti regulišu konkretne (i sve sofisticiranije) oblike korupcije (sukob interesa, lobiranje, porijeklo imovine), što je za pohvalu. S druge strane, sprovođenje politika i dalje se obično povjerava institucijama za borbu protiv korupcije koje funkcionišu po principu „sve na jednom mjestu“. Na ovaj način se javlja rizik da će ova tijela postati preopterećena i zarobljena posebnim interesima, što ih vrlo često čini kontraproduktivnim nakon prvih godina rada.

Stiče se utisak da u regiji opada entuzijazam u pogledu širokih strategija i akcionih planova za suzbijanje korupcije (npr. neke strategije čak nijesu ni ažurirane). Sada postaje jasno da je svrha ovih dokumenata bila da ukažu na obavezivanje vlasti na reformu („političku volju“), a ne da vode ka ostvarenju konkretnih rezultata. Usvajanje ovih dokumenata je u velikoj mjeri bilo potaknuto spoljnim faktorima – članstvom u Savjetu Evrope, potrebom da se prenese i sprovede Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ili težnjama ka članstvu u Evropskoj uniji. Zbog svoje opšte prirode – nedostatka prioriteta i obaveza koje bi bile nametnute vlastima da ostvare mjerljive ciljne vrijednosti na unapređenju – nejasno je šta je to provjerljivo ostvareno, a koje nove mjere su i dalje potrebne. Strategije i planove izradili su državni službenici, ali o njihovom sadržaju nije bilo prethodne niti naknadne političke debate. To je dovelo do toga da su navedeni dokumenti uglavnom završili kao interni priručnici vlade o upravljanju, a ne reformski programi. Obavezujući primarno javnu upravu, pomenutim dokumentima nije se nastojalo obezbijediti učešće preduzeća, privrede, investitora ili šireg građanskog društva kao ravnopravnih aktera.

Zakonodavne aktivnosti: Unapređenje propisa u oblasti suzbijanja korupcije

U početku dinamične, aktivnosti na izradi propisa u oblasti suzbijanja korupcije na Zapadnom Balkanu donekle su usporene, budući da su u međuvremenu obuhvaćeni neki od ključnih aspekata utvrđenih u međunarodnim standardima. Pristupom koji je zauzet u cijeloj regiji proširen je spisak djela koje propisi kvalifikuju kao krivična djela korupcije. Ova aktivnost predstavljala je relativno neproblematičnu opciju, budući da se njome nije ostvarivao neposredan uticaj na neke posebne interese (za razliku od, na primjer, propisa u oblasti sukoba interesa) a korupcija u sistemu krivičnog pravosuđa se sama postarala za to da se navedene odredbe primjenjuju selektivno.

Odnedavno se izmjene i dopune propisa ili inovacije odnose na aspekte poput obaveznog trajanja zatvorskih kazni za različita djela vezana za korupciju, kvalifikaciju kazni zavisno od vrijednosti mita/nezakonito stečene koristi, ili utvrđivanja suptilnijih (a time i težih za procesuiranje) oblika korupcije. U jednom ili drugom obliku, sve zemlje Zapadnog Balkana, donijele su zakone kojima se sankcioniše **sukob interesa**, iako je u tome bilo kašnjenja u Bosni i Hercegovini (BiH), u kojoj i dalje postoje poteškoće sa propisima na nivou države u postupku u Domu naroda, te u Sjevernoj Makedoniji, u kojoj se na izmjenama i dopunama ovog zakona radi od 2021. **Zakoni o lobiranju** unaprijeđeni su u Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori, premda u Crnoj Gori postoje određeni izazovi u vezi sa propisima u oblasti suzbijanja korupcije zbog preklapanja odredaba različitih propisa. Regulisanje **porijekla imovine javnih funkcionera** prilično je nedavno uvedeno u antikorupcijsku zakonodavnu infrastrukturu zapadnobalkanskih zemalja. Proces donošenja novog zakona u Sjevernoj Makedoniji, međutim, dešava se iza zatvorenih vrata i bez učešća zainteresovanih strana.

Ostale zakonodavne aktivnosti mogle bi oslabiti dejstvo propisa o suzbijanju korupcije. Tokom februara 2021. godine, autentičnim tumačenjem *Zakona o sprečavanju korupcije* od strane Skupštine Srbije sužen je opseg izraza „javni funkcioner,” čime je iz domena primjene zakona izuzet određen broj službenika u javnom sektoru.

U sklopu važnog koraka za integraciju u EU, nakon referenduma, Srbija je usvojila izmjene i dopune svog ustava sa namjerom da poveća nezavisnost pravosuđa i ojača podjelu vlasti u zemlji.

Institucije za borbu protiv korupcije: opadajući prinos

Nakon početnog entuzijazma u pogledu institucija specijalizovanih za suzbijanje korupcije, brojni subjekti su shvatili da, s obzirom na stanje zarobljenosti funkcija vlasti, postoji rizik da će oligarske grupe ovim tijelima promijeniti svrhu i koristiti ih za maskiranje koruptivnih šema i progon oponenta. Najdirektniji način na koji se ovo radi je **odabir i imenovanje rukovodstva i zaposlenih** u ovim institucijama. Ako je utvrđeno preovlađujuće prisustvo nepotizma u javnim službama na Zapadnom Balkanu, onda zapošljavanje u institucijama zaduženim za suzbijanje korupcije treba da se odvija uz zadovoljenje posebno strogih profesionalnih uslova i sprovođenje i uspostavljanje političkih kontrola i ravnoteža. Integritet ovih institucija treba periodično ocjenjivati i obrazlagati u skupštini.

Proces eksperimentisanja sa različitim institucionalnim formatima dovodio je ponekad do **usložnjavanja i preklapanja nadležnosti** (albanska institucionalna struktura, na primjer, obuhvata čak šest ovakvih tijela). Tijela specijalizovana za suzbijanje korupcije na Zapadnom Balkanu rijetko se podvrgavaju **rigoroznoj kontroli** u pogledu rezultata njihovog rada, toliko da se često minorne aktivnosti predstavljaju kao znak napretka (u Sjevernoj Makedoniji vlasti su predstavile nove prostorije i opremu kao dokaz svog obavezivanja na suzbijanje korupcije). Politički lideri takođe veoma često **ignorišu tijela koja se bave suzbijanjem korupcije** (u Srbiji vlasti i dalje zanemaruju Savjet za borbu protiv korupcije, svoje savjetodavno tijelo, koje se ne konsultuje pri izradi propisa). Rekonfiguracija institucionalne infrastrukture za suzbijanje korupcije takođe se vrlo često odvija uz **malo publiciteta** (u Sjevernoj Makedoniji je projektom finansiranim iz IPA sredstava predviđena kompletna reorganizacija organa uprave, ali javnosti nijesu predstavljene informacije o ovom procesu).

Rezultati koje agencije za borbu protiv korupcije predstavljaju javnosti ne daju se sa svrhom ocjene djelotvornosti politike za suzbijanje korupcije, budući da se ne pružaju uz kontekst. Ovaj kontekst treba obezbijediti kroz indikatore, poput procenta kršenja zakona u odnosu na cjelokupan broj javnih funkcionera, profila počinitelja, osnove za stopu po kojoj se ovi slučajevi provjeravaju, itd. Zapravo, agencije objavljuju administrativne izvještaje kojima se najčešće pokazuje radno opterećenje zaposlenih, umjesto da isti služe kao izvor podataka na osnovu kojih se izrađuju javne politike.

Navedeno je uglavnom evidentno u izvještavanju o radu koji se obavi u vezi sa **sukobom interesa i praćenjem i provjerom imovine**. U većini zemalja, tek mali dio imovinskih kartona koje podnesu funkcioneri bude provjeren. Premda je ovo razumljivo s obzirom na veliki broj prijavljenih kartona, ostaju nejasnoće vezane za osnovu za utvrđivanje broja kartona koji se provjeravaju. Ovi podaci ne omogućavaju javnosti da procijeni da li je taj broj provjerenih imovinskih kartona zasnovan na kapacitetima institucije da sprovede inspekcijski nadzor ili na [provjerljivim] modelima procjene rizika.

Sprovođenje propisa u oblasti suzbijanja korupcije: u kojoj mjeri se propisi ne sprovode?

Već neko vrijeme je nedovoljan stepen sprovođenja propisa u oblasti suzbijanja korupcije, a naročito krivičnih zakona, jasno vidljiv svim relevantnim akterima na Zapadnom Balkanu. Iznošenje informacija o mjeri u kojoj se propisi ne sprovode važno je radi mobilizacije podrške reformama, ali i radi ocjenjivanja politika za suzbijanje korupcije. Potrebno je jasno prikazati neusklađenost između ogromnog broja odbora, agencija, savjeta i zakona u oblasti suzbijanja korupcije (uz pretpostavku da su isti neophodni zbog ozbiljnog problema sa korupcijom), sa jedne strane, i **neznatnog broja slučajeva koji se završe osuđujućom presudom**, sa druge. To takođe treba temeljno ispitati kako bi faktori koji doprinose ovoj situaciji mogli da se razumiju i rješavaju.

Krivična djela koja čine sastavne djelove koruptivnih djela predstavljaju složene šeme, a uspješno gonjenje njihovih počinilaca **zahtjevno je za sistem krivičnog pravosuđa** na Zapadnom Balkanu: postupak gonjenja počinilaca je skup (posebno jer zahtijeva primjenu sofisticiranih forenzičkih metoda, uglavnom u finansijskoj oblasti) i nalaže visok stepen profesionalizma kako u tužilaštvu, tako i u sudstvu. I to sve prije nego što se u obzir uzmu posljedice zarobljene države, tako široko rasprostranjene na Zapadnom Balkanu. Prikazivanje razlike između iskazanih namjera (po pretpostavci oličenih u formiranju specijalizovanih tijela i zakona) i stvarnih ishoda otežano je **oskudicom relevantnih i pouzdanih informacija**.

Neke zemlje, poput Albanije, prijavljuju visok procenat optužnica koje su dovele do osuđujuće presude, što bi mogao biti rezultat strogih filtera koji se primjenjuju prije nego što predmeti dođu u fazu optuženja. U Bosni i Hercegovini, međutim, od 51 prijave za djelo korupcije tokom 2020. godine odluka o nepokretanju istrage donijeta je u gotovo polovini slučajeva (47%), dok je više od 15% istraga riješeno „na drugi način”: prenosom predmeta u nadležnost drugog tužilaštva, spajanjem postupaka, itd. U Crnoj Gori je državno tužilaštvo izgubilo u više od polovine postupaka pokrenutih zbog krivičnih djela korupcije za koja su se teretila optužena lica. U slučaju Srbije (kao i u drugim zapadnobalkanskim zemljama), prikupljanje ovih dokaza je složeno zbog podjele nadležnosti za gonjenje na različita pravosudna tijela i promjena metodologije (npr. dok je do 2019. godine statistika bila dostupna za pokrenute postupke i zasebno za tužilaštvo, od 2020. podaci se odnose na lica i obuhvataju objedinjenu statistiku tužilaštva i sudova).

Bez **provjerljivih dokaza** o većoj djelotvornosti politike krivičnog pravosuđa za suzbijanje korupcije, sav rad na suzbijanju korupcije mogao bi biti doveden u sumnju. Dvije su osnovne dimenzije ove djelotvornosti: u pogledu **prevalence krivičnih djela** (u ovom slučaju različitih vrsta korupcije) i u pogledu **niza koraka u postupku tužilaštva** – krivična prijava/upućivanje→istraga→optužnica→osuđujuća presuda. U prvom slučaju mogu se koristiti studije o viktimizaciji, poput Sistema za praćenje korupcije mreže SELDI (CMS) i Indeksa skrivene ekonomije ove mreže. U drugom segmentu, informacije treba prikupljati iz zvanične administrativne i krivične statistike.

Javne nabavke: zona visokog rizika

Propisi na Zapadnom Balkanu već decenijama pokušavaju da sustignu inovacije u **koruptivnim praksama u javnim nabavkama**. Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija nedavno su donijele nove zakone o javnim nabavkama u cilju sprovođenja odredaba direktiva EU o javnim nabavkama iz 2014. godine. Ipak, i dalje su prisutni **znaci upozorenja** koji ukazuju na rizik od korupcije. Različiti neformalni dogovori političara, rukovodećih državnih službenika i velikih kompanija i dalje uspijevaju da pronađu put do tokova formalnih nabavki u svakoj od faza ovog ciklusa – prije poziva za dostavljanje ponuda, prilikom ocjene ponuda i nakon sklapanja ugovora. Postoji određen broj **zajedničkih svojstava rizika** i znakova upozorenja koji su vezani za javne nabavke, a koji se mogu pronaći u ovoj regiji:

- Odnos broja otvorenih prema broju **ograničenih postupaka** ide u prilog drugopomenutih. Zbog malo kredibilnih razloga za korišćenje ograničenog postupka (ponudu dostavljaju samo oni koje naručilac pozove da to urade) (npr. nacionalna bezbjednost ili mala vrijednost ugovora), veliki broj ovih postupaka treba da bude ozbiljan znak upozorenja za organe koji se bave suzbijanjem korupcije.
- Primjena **hitnih postupaka**. Zbog pandemije COVID-19 uvedene su privremene izmjene u regulisanju javnih nabavki u Albaniji, dok su postojeći propisi o hitnim nabavkama primjenjivani u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Sjevernoj Makedoniji da bi se ubrzao proces nabavke. Kvantitativna procjena tržišta nabavki pokazuje da je pandemija dovela do pada sveukupnog nivoa integriteta, posebno na tržištima koja su njome najteže pogođena, poput zdravstva.
- Praksa koja tek treba da zaživi na Zapadnom Balkanu je zauzimanje **pristupa „vrijednost za novac“** u javnim nabavkama. Faktor rizika koji je zajednički svim ovim zemljama je veliki udio ponuda sa najnižom cijenom koje dobijaju na tenderima. Premda je namjera ove prakse da se javna uprava oslobodi svake odgovornosti u smislu sumnje na korupciju, vrlo često se ovim ostvaruje suprotno, budući da se prihvatanje rezultata javne nabavke koji iz toga proizlazi, a ispod su prosjeka, često „podmazuje“ korupcijom.

Cijena nadvladava kvalitet u javnim nabavkama: tek mali dio ugovora o javnoj nabavci sklopi se na osnovu najboljeg odnosa između cijene i kvaliteta



Izvori: Makedonija¹; Srbija²

- „**Strateška**“ **izuzeća**. Navedeno je upravo dokazano novim zakonom Srbije o posebnim postupcima za projekte linijskih infrastrukturnih objekata (putevi, željeznica, plovni putevi, aerodromi, metro, sistemi vodosnabdijevanja i otpadnih voda), koji zapravo čine predmet javnih nabavki sa najvećom vrijednošću u svakoj zemlji. Ovim zakonom je vladi omogućeno da izuzme projekte „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“ iz primjene pravila o javnim nabavkama.

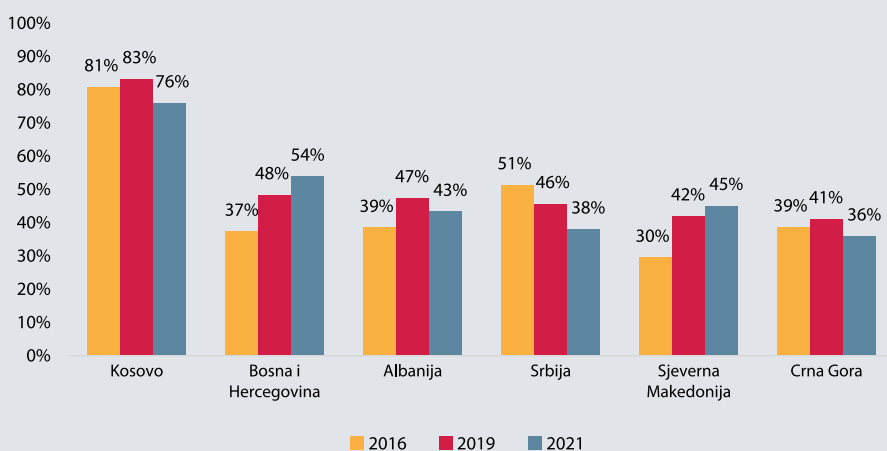
¹ Centar za građansku komunikaciju, Praćenje javnih nabavki, Izvještaj br. 36, (Januar-jun 2021), 2021.

² Kancelarija za javne nabavke, Godišnji izvještaj o javnim nabavkama (Član 182 Zakona o javnim nabavkama), 2022.

Nivoi skrivene ekonomije ukazuju na visok nivo nepovjerenja u zvanične institucije

Skrivena ekonomija i korupcija na Zapadnom Balkanu žive jedna od druge, na primjer, kada preduzeća odaberu da rade „na crno“ zbog slabe primjene propisa od strane korumpiranih državnih službenika ili kada stanje zarobljenosti vlasti podstiče **obimne crne i sive (nezakonite) finansijske tokove** u povezivanju preduzeća i politike. Osim korupcije, neformalnost u regiji takođe stimulise cjelokupno slabo institucionalno i regulatorno okruženje, nedovoljno kapaciteta organa uprave za sprovođenje propisa, kao i nizak nivo svijesti o društvenim posljedicama koje stvara ova pojava. Skrivena ekonomija i njeni aspekti i dalje su **veoma prisutni u ovoj regiji**. Visok stepen neformalnosti izlaže privredu u regiji riziku od nezakonitih ili sumnjivih (of-šor) finansijskih tokova, koji bi često mogli voditi porijeklo od autoritarnih zemalja, suprotstavljenih Evropskoj uniji. Time bi ovakvi finansijski tokovi mogli da **podriju konkurentsku odgovornost** i postepeno unište demokratske institucije, pritom jačajući uticaj autoritarnih lidera.

Indeks skrivene zaposlenosti 2016-2021



Izvor: SELDI Sistem za praćenje korupcije / Sistem za praćenje skrivene ekonomije, 2021.

U pogledu sveukupnih nivoa neformalnosti, izdvaja se Kosovo sa dvostruko višom stopom u odnosu na Crnu Goru, u kojoj su 2021. godine zabilježeni najniži nivoi skrivene ekonomije u regionu. To znači da i dalje postoji **značajan prostor između formalnih institucija koje rukovode tržišnom ekonomijom i neformalnih ekonomskih praksi** u ovoj regiji. Kada je u pitanju dinamika, u Bosni i Hercegovini i Sjevernoj Makedoniji došlo je do opipljivog porasta udjela skrivene ekonomije, dok je u Srbiji zabilježen njen pad.

U protekle dvije godine, negativne posljedice skrivene ekonomije intenzivirane su pandemijom Covid-19 – između ostalog, došlo je do narušavanja konkurencije, negativnog uticaja na kvalitet javnih usluga, te nižeg nivoa sigurnosti radnog mjesta i bezbjednosti na radu. Pandemija je istakla nedostatke u rukovođenju i stvorila dodatne prilike za zloupotrebu prava iz rada i kratkoročnih šema finansijske podrške.

Sve vlasti zemalja na Zapadnom Balkanu uvele su politike čiji je cilj rješavanje problema neformalnosti, ali nijesu sve ove politike sveobuhvatne, dosljedne, niti sasvim efikasne. U tijelima uprave nadležnim za suzbijanje neprijavljenog rada zauzet je **fragmentisan i nekoordinisan pristup**, uz ograničeno učešće socijalnih partnera.

Ključni aspekt politika za suzbijanje neformalnosti je prilagođavanje poreskih propisa tehnološkom razvoju, jer se na taj način može obezbijediti i vidljivost većeg obima privredne aktivnosti. Rad na unapređenju operativnih kapaciteta poreskih organa, uvođenje e-usluga i kompjuterizacija poreskih organa pomogli su suzbijanju utaje poreza i neformalne ekonomije u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Građansko društvo: lider i partner, a ne marioneta u suzbijanju korupcije

Organizacije građanskog društva čine sastavni dio i pokreću rad na suzbijanju korupcije na Zapadnom Balkanu. Pa ipak, nakon svih ovih godina, vlasti većine zapadnobalkanskih zemalja doživljavaju ih kao tek malo više od privjeska ili nužne smetnje u zvaničnoj antikorupcijskoj infrastrukturi. Građansko društvo se u nebrojeno situacija tretira (i često ozloglašava) kao dio antikorupcijskog plana koji je nametnut i financiran izvana, a ne kao interno neophodan i sastavni dio demokratske odgovornosti. Predsjedavanje i usmjeravanje (a time i pomna kontrola) u rukama je onih koji treba da budu predmet takvih reformi – vlasti. Kada u ovom procesu učestvuju, organizacije građanskog društva često služe da bi se **označilo („čekiralo“) da je zadovoljen princip inkluzije**, a ne da bi imale ulogu uvaženog aktera u procesu. Pa ipak, postoji jedan broj ključnih elemenata ove infrastrukture čije funkcionisanje jedino ove organizacije mogu da obezbijede, poput praćenja pružanja javnih usluga i dijagnostike koruptivnih praksi, nezavisnih analiza politika i propisa, te generalnog napretka političke kulture u pojedinačnim zemljama putem snaženja svijesti građana i rada na lokalnom nivou.

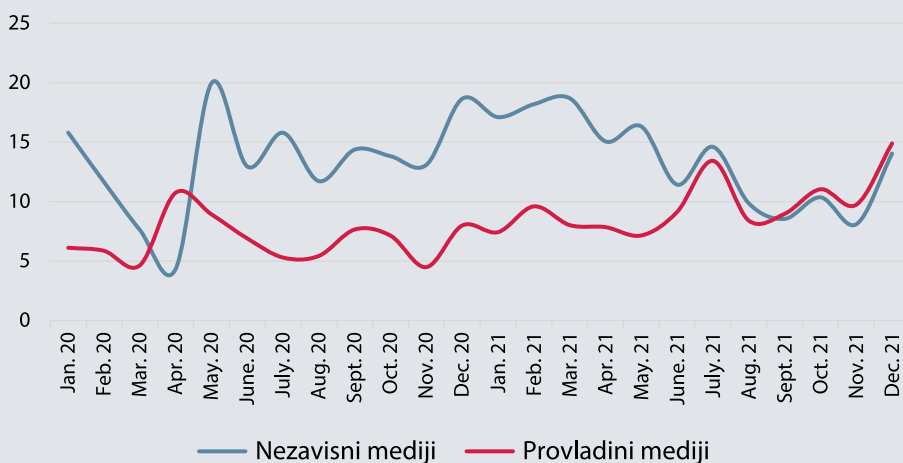
Nacionalne vlasti nekih zemalja u regiji uspostavile su formalne mehanizme za učešće građanskog društva, ali isti još uvijek nijesu postali djelotvorni kanali za davanje građanskog doprinosa izradi antikorupcijske agende vlade. Efekti zarobljenosti države vidljivi su u brojnim **primjerima marginalizacije i čak neprijateljskog stava** prema organizacijama građanskog društva. U oblasti kao što je suzbijanje korupcije, kada ove organizacije funkcionišu i kao nadzorne organizacije i kao davaoci doprinosa izradi vladinih politika, to stvara posebnu obavezu u pogledu obezbjeđenja integriteta i transparentnosti procesa finansiranja. Uprkos tome što su **javni izvori finansiranja suzbijanja korupcije** sada dostupni u cijeloj regiji, i dalje postoje **značajni nedostaci** u smislu transparentnosti postupaka putem kojih se ova sredstva dodjeljuju. Nacionalni mehanizmi finansiranja nijesu dovoljno zaštićeni od zarobljenosti koju bi nametnuli javni funkcioneri, čiji su interesi ponekada u sukobu prilikom raspodjele sredstava. I dalje ne postoje instrumenti podrške kojima bi se garantovalo očuvanje nezavisnosti građanskog društva od strukture koja je u datom momentu na vlasti. Trenutna situacija je takva da finansiranje iz inostranstva i dalje značajno premašuje domaće, naročito u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Sjevernoj Makedoniji.

Mediji: omiljena meta zarobljavanja

Mediji čine ključnu kariku u antikorupcijskoj infrastrukturi demokratskih društava: oni istražuju, obezbjeđuju platformu za javno zagovaranje, informišu i jačaju svijest. Zapadnobalkanski mediji, međutim, jedna su od najslabijih karika u ovoj infrastrukturi. Sva **četiri elementa zarobljenosti medija** i dalje su veoma snažna u regiji: vlasništvo u rukama oligarha, pritisak kod oglašavanja, pritisak vlasti, i kognitivna zarobljenost (javnost je spremna da prihvati korupciju u brojnim aspektima, a mediji su skloni da izvještavanje zasnivaju na informacijama iz autoritarnih izvora).

Tržište zarobljenih medija pospješuje razočaranje javnosti u demokratiju, budući da se mediji doživljavaju kao nedjelotvorni akteri (čak i kada dođe do otkrivanja korumpiranih političara, ne preduzimaju se radnje povodom toga). **Izvještavanje o korupciji**, premda generalno unaprijeđeno, i dalje ne predstavlja vezu između potražnje javnosti za integritetom i stvarnih kazni ili reformi. Nezavisni mediji na Zapadnom Balkanu, iako i dalje u manjini, aktivniji su u izvještavanju o korupciji od provladinih medija. Pa ipak, od druge polovine 2021. godine, stiče se utisak da je izvještavanje o korupciji u provladinim medijima vrlo slično onome u nezavisnim medijima, što bi, između ostalih razloga, moglo da bude rezultat pada korupcije na listi prioriteta za društva u ovoj regiji.

Izvještavanje o korupciji prema pristrasnosti medija, sve zemlje Zapadnog Balkana*



* Prosječna učestalost na 1000 članaka u kojima se nalazi barem jedna od sljedećih riječi ili fraza: zarobljenost države, mito, nepotizam, korist, sukob interesa, favoritizam, klijentelizam, pronevjera, u periodu od januara 2020. do januara 2022. u 54 onlajn medija u šest zemalja.

Izvor: SELDI aktivnosti

Pa ipak, to se uglavnom radi na pojednostavljen način, uz tekuće događaje; korupcija se obično predstavlja kao vijest bez nekih širih analiza ili komentara, pri čemu obično postoji jedan izvor informacija. Još manje su prisutni stavovi uredništva i pritisak da se korupcija razotkrije i smanji.

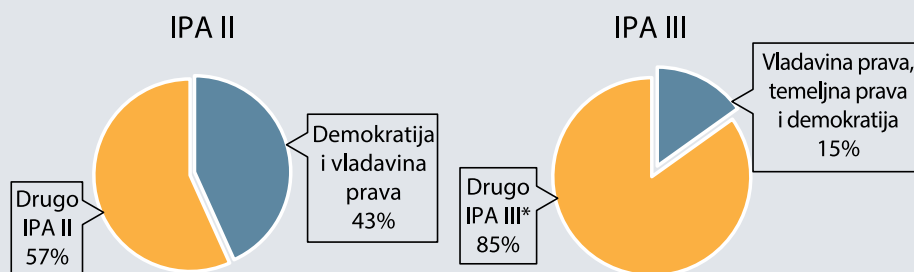
Predmet ozbiljne zabrinutosti na Zapadnom Balkanu predstavlja **visoka stopa slučajeva zastrašivanja novinara** koji se bave korupcijom – politički pritisak, verbalni i fizički napadi na medije nijesu neuobičajeni. Tako učestala pojava ovih situacija ukazuje na to da je korupcija ukorijenjena u redovima višeg političkog rukovodstva, kao i na njihovu nekažnjivost. Novinari i medijski poslenici takođe su sve češće izloženi prijetnjama i uznemiravanju na društvenim mrežama. U okruženju u kojem su tako učestale pojave uznemiravanja, **nekažnjivost počinilaca** i dalje predstavlja ozbiljan problem. Istrage ovih slučajeva teku sporo i rijetko dovode do optužnica.

Međunarodna zajednica: prijatelj, a ne neprijatelj

Sada je već svim zainteresovanim stranama u procesu suzbijanja korupcije na Zapadnom Balkanu postalo očigledno da su međunarodne institucije, a prije svega Evropska unija, postale **nezamjenjiv faktor napretka u suzbijanju korupcije** u ovoj regiji. Danas zapadnobalkanske vlasti rijetko najavljuju bilo kakve mjere na suzbijanju korupcije a da pritom bar na neki način ne pomenu Evropsku uniju: u Srbiji su izmjene i dopune ustava povezane sa nadama o Evropskoj uniji; u Sjevernoj Makedoniji se posljednja reformska agenda naziva *Evropa kod kuće*. Uloga Evropske unije odnosi se na cijeli spektar reformskog procesa – od finansiranja do uklapanja korupcije u širi politički kontekst. Na prvi pogled, uslovljavanje uspjeha reformi takvim spoljašnjim uticajem može probuditi sumnje u održivost ovog procesa. Međutim, ako je članstvo u Evropskoj uniji realističan cilj, onda nezamjenjivost Evropske unije po domaće dobro upravljanje ne predstavlja faktor, već cilj.

Koristan uticaj međunarodne pomoći evidentan je u određenom broju drugih aktivnosti. Pod jedan, krug domaćih sagovornika koji sarađuju sa inostranim partnerima sada je proširen. Dok su na početku međunarodne institucije sarađivale isključivo sa izvršnom granom vlasti, sada su javna tijela koja učestvuju u ovoj saradnji mnogobrojnija. Građansko društvo se razvilo uz inostranu pomoć i postalo partner, priznat po svom uticaju, Evropskoj uniji i drugim međunarodnim partnerima. Pa ipak, preduzeća, mediji, sindikati, akademske institucije i drugi činioци iz privatnog sektora nijesu dovoljno uključeni u ovaj proces. Osim toga, spisak pitanja kojima se bavi međunarodna pomoć postaje **sve sofisticiraniji**: od provjere integriteta sudija do lokalne demokratije, od unapređenja skupštinskog nadzora do jačanja kapaciteta u organima za sprovođenje zakona.

Udio pomoći Zapadnom Balkanu koja se odnosi na rukovođenje u IPA III čini gotovo jednu trećinu iste vrste pomoći u IPA II



Izvor: Overview - Instrument for Pre-accession Assistance

Preokret situacije: kako ponovo doći do zamaha u suzbijanju korupcije

Sadašnji momenat u Evropi sam po sebi predstavlja šansu budući da se kao nikad ranije vidi koliko demokratija zavisi od integriteta vlasti. Premda rat u Ukrajini komplikuje demokratsku tranziciju i integraciju u Evropsku uniju, on takođe podstiče zauzimanje odlučnog stava prema demokratizaciji i daje novi podstrek ka prekretnici u radu na suzbijanju korupcije u svim zemljama u regiji. **Izgradnja države i suzbijanje korupcije se međusobno prepliću.** Geopolitičke argumente treba koristiti da bi se bez odlaganja otključao proces pristupanja, ali ne kao argument za to da se zažmuri na korupciju i osjetljivosti zarobljene države na Zapadnom Balkanu. Moguće je ponovo uhvatiti zamah u ovim nastojanjima, pod uslovom da se u pristup suzbijanju korupcije u regiji unesu dvije radikalne promjene:

Davanje prioriteta radu na slabljenju i posljedičnom uništenju zarobljenosti države. Proces pristupanja Evropskoj uniji u kojem se akcenat stavlja na temeljne uslove demokratskih i tržišnih institucija i vladavinu prava čini izuzetan okvir za napredovanje. Isti zahtijeva volju i sposobnost obje strane – zemalja kandidata, i Evropske komisije i država članica. Sve drugo osim uvrštavanja ovog pitanja u središte agende značilo bi da se rad na suzbijanju korupcije samo otaljava. Čvrsti stisak privatnih interesa u kojem se nalaze poluge vlasti može se oslabiti samo ako se ponovo razmotri struktura aktera koji se bave suzbijanjem korupcije i dinamika njihove saradnje. Nevladine organizacije, udruženja preduzeća, sindikati, akademska zajednica, mediji i drugi akteri građanskog društva treba da postanu sastavni dio cjelokupnog antikorupcijskog ciklusa – od osmišljavanja politika do praćenja njihove realizacije, **uz podršku nezavisnog lokalnog mehanizma finansiranja.** Da bi se to desilo, građansko društvo na Zapadnom Balkanu treba da se integriše u evropske profesionalne i građanske mreže. **Zajedničke platforme Zapadnog Balkana i Evropske unije** treba da olakšaju prenos stručnog znanja i stvore efekat umrežavanja za zagovaranje u oblasti suzbijanja korupcije.

Mjeriti efekte, a ne namjere. Trenutno, i nacionalne vlasti i međunarodni posmatrači temelje svoje procjene napretka u suzbijanju korupcije na ciljevima koji su, suštinski, administrativne prirode. Uglavnom se bave pokazateljima ulaznih elemenata („input-a“) (propisi, procedure, resursi), a ne rezultata („output-a“), tj. zaista ostvarenim uticajem. Rad na suzbijanju korupcije suštinski treba da bude pokrenut **politikama za suzbijanje korupcije koje su izrađene u skladu sa dokazima.** Ovakve politike mogle bi se temeljiti na tri postojeća mehanizma za stvaranje podataka:

- *Dijagnostika procjene zarobljenosti države (SCAD),* alatka za procjenu koncentracije moći.³
- Mjerenje viktimizacije šire javnosti od korupcije (*Sistem mreže SELDI za praćenje korupcije (CMS)*, u primjeni na Zapadnom Balkanu od 2001. godine).⁴
- *Praćenje sprovođenja politike suzbijanja korupcije (MACPI)* – alatka za ocjenu uspjeha aktivnosti na suzbijanju korupcije i otpornosti pojedinačnih javnih institucija.⁵

³ Za više pojedinosti o ovom instrumentu vidjeti: Stoyanov, A. et al., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofija: Centar za proučavanje demokratije, 2019.

⁴ Za metodologiju ovog instrumenta vidjeti: SELDI, *Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms*, 2020.

⁵ Za više pojedinosti o ovom instrumentu vidjeti: Stoyanov, A. et al., *Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI)*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

Širi okvir koji pogoduje sprovođenju nacionalnih reformi na Zapadnom Balkanu obezbjeđuju izgledi za pristupanje Evropskoj uniji. Ovaj okvir akcenat stavlja na nizove mjera koje mogu da pomognu da ova regija uspješno dođe do prekretnice u ovom domenu:

- **Političko učešće.** Evropska unija treba mnogo snažnije da zahtijeva reforme na terenu, u svakoj od zemalja i na regionalnom nivou. Evropske institucije treba da nastave i unaprijede svoju direktnu saradnju sa građanskim društvom i poslovnom zajednicom u regiji. Diplomatska predstavništva Evropske unije u regiji treba da usaglašeno djeluju sa ambasadama država članica na upućivanju iste poruke u vezi sa dobrim rukovođenjem i suzbijanjem korupcije.
- **Podrška privrednom oporavku.** S obzirom na snažnu korelaciju između privrednog razvoja i suzbijanja korupcije, Ekonomskim i investicionim planom Evropske unije za ovu regiju treba da se uspostavi snažnija veza sa aktivnostima na suzbijanju korupcije. Ekonomska podrška treba da se osmisli uz razmatranje faktora koji će pomoći u borbi protiv zarobljenosti države, tj. ulaganje kojim se unapređuje konkurentnost, jača lokalni profesionalizam, integrišu lokalni proizvođači i pružaoci usluga u evropske lance snabdijevanja, smanjuje neformalnost, promovišu standardi korporativnog upravljanja, itd.
- **Fokus na ključnim oblastima rukovođenja zarad trajnog uticaja.** Jednu od takvih oblasti čini pravosuđe i njegovi kapaciteti da obezbijedi vladavinu prava u domenima ekonomskog rukovođenja podložnim korupciji, poput javnih nabavki, koncesija, licenciranja, privatizacije i nekretnina. Potrebno je adekvatno pratiti javne nabavke koje se sprovode resursima Ekonomskog i investicionog plana, a najbolje prakse primijeniti u svim drugim projektima koji se finansiraju iz domaćih ili međunarodnih izvora. Podaci o javnim nabavkama treba da budu dostupni za svrhe analize i kontrole.
- **Ulogu skupštine** u kontrolisanju pravosudne i izvršne grane vlasti treba ojačati. Skupštinama, a naročito njihovim odborima za suzbijanje korupcije, treba dati ovlašćenja za finansiranje i saradnju sa građanskim društvom u zemlji i u regiji, kako bi se kontinuirano isticali novonastali problemi vezani za zarobljenost države i korupciju.
- Kontinuiranim praćenjem **skrivenе ekonomije** treba nastojati da se identifikuju trendovi u vezi sa neprijavljenim radom i praksom skrivanja prihoda u sektorima akciznih proizvoda i usluga. Djelotvorne politike suzbijanja neformalnosti podrazumijevale bi kombinaciju podsticajnih mjera za poslodavce i radnike u cilju njihovog prelaska iz neformalnog u formalni sektor, i uvođenja fleksibilnih ugovora o radu uz sprovođenje kampanja za jačanje svijesti. Reforma inspeksijskih politika treba da dovede do prelaska sa mnogobrojnih intruzivnih inspeksijskih nadzora na ciljane inspekcije u kompanijama, sektorima i na lokacijama sa visokim rizikom. Napredak u uvođenju rješenja elektronske uprave i elektronskom plaćanju treba konsolidovati.
- Evropska unija i međunarodne finansijske institucije treba da sarađuju sa vlastima na Zapadnom Balkanu kako bi se ova regija i njene novonastale tržišne demokratije izolovale od **korozivnih efekata nezakonitih finansijskih tokova**, naročito onih koji su povezani sa inostranim autokratskim činocima, poput Rusije i Kine. Za jačanje otpornosti u ovom smislu bilo bi neophodno značajno unaprijediti kapacitete, od kontrole

investicija do praćenja porijekla imovine, te suzbijanja pranja novca (uključujući kroz proces osnivanja organa Evropske unije za suzbijanje pranja novca).

- **Suzbijanje zarobljenosti medija**, u svim dimenzijama ove pojave, i izbjavljanje ove regije od nemilosrdnog **dezinformisanja** i infrastrukture Kremlja od ključnog je značaja za vraćanje povjerenja i jačanje podrške suzbijanju korupcije u društvima. Prvi neophodan korak je formiranje i otvaranje trgovinskih registara i obezbjeđenje korporativne transparentnosti stvarnih krajnjih vlasnika, naročito u vezi sa medijskim holding kompanijama. Moderiranje na platformama društvenih medija na lokalnim jezicima treba da se usaglasi sa unaprijeđenim standardima Evropske unije u skladu sa Akcionim planom Evropske unije u oblasti demokratije.

Širi okvir koji pogoduje sprovođenju nacionalnih reformi na Zapadnom Balkanu obezbjeđuju **izgledi za pristupanje Evropskoj uniji**. Evropska unija treba da isproba svoje novopronađeno geopolitičko majstorstvo da bi se obezbijedio nastavak procesa pristupanja uz prateće uslove. Ona naročito treba da pronađe evropska rješenja za kontinuiranu krizu u Bosni i Hercegovini i bilateralne nesuglasice između Bugarske i Sjeverne Makedonije, zbog kojih se odugovlači početak pregovora sa Evropskom unijom. Iznad svega, Evropska unija treba da uvjeri svoje građane da od proširenja korist imaju svi. Ona može da iskoristi sadašnji podsticaj ovom procesu koji je donio potres izazvan ratom u Ukrajini, ali će efekti istog svakako oslabiti vremenom. Stoga, na kraju krajeva, Evropska unija, države članice, vlasti zemalja na Zapadnom Balkanu i građansko društvo treba da nastave sa radom, stvarajući lokalnu potražnju i volju za kontinuiranim reformama sa ciljem suzbijanja korupcije.



Нулти час: борбата против корупцијата не треба да изгуби на актуелност

Војната на Кремљ во Украина стана доминантно прашање во Европа на еден многу итен начин. Таа ја принуди ЕУ да се залага за заживување на процесот на проширување со земјите од Западен Балкан, бидејќи Европската комисија брзо ја прифати апликацијата на Украина за членство. Давањето приоритет на геостратешките размислувања во проширувањето беше сфатено од лидерите на земјите од Западен Балкан како отворена покана и тоа е ризик кој се заканува да го поткопа интегритетот на самиот процес. Ако ништо друго, војната во Украина им донесе олеснување на засегнатите држави. Всушност, ова беше главната цел на напорите кои се правеа во делот на евроатлантската политика. Европската комисија ги засили напорите за давање поддршка на интерното управување преку усвојувањето на Акцискиот план за европска демократија и обновениот механизам за владеење на правото. Владата на САД ја опфати борбата против корупцијата како клучен столб во својата стратегија за национална безбедност и го покренала Самитот за демократија чија цел е зајакнување на демократската отпорност.

Интегритетот на владеењето и понатаму се соочува со сериозен стрес во земјите од Западен Балкан. Демократската отпорност, за која има значителна побарувачка во време на нестабилност, во голем дел зависи од тоа дали јавните служби ќе бидат ослободени од корупција и од непотизам. Војната ги охрабри автократските сили во земјите од Западен Балкан и дополнително го намали просторот за дејствување на граѓанското општество. Во исто време, таа ги популаризираше активностите на балансирање меѓу демократијата и автократијата, зголемувајќи ги притоа притисоците врз владите на земјите од Западен Балкан да заземат цврст став во корист на демократското владеење. Ризикот тука е дека геостратешките размислувања би можеле да ги откријат актуелните домашни или регионални тензии во или помеѓу земји каде што сè уште тлее непријателството на етничка основа и тоа може да го поткопа консензусот кој е потребен за заживување на застојот во борбата против корупцијата.

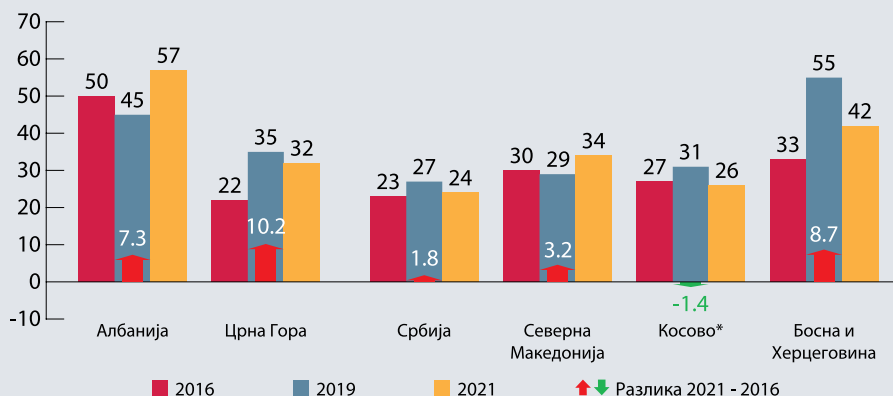
Во едно многу тешко време за борбата против корупција во земјите од Западен Балкан, Лидерството за развој и интегритет на Југоисточна Европа (SELDI) беше она кое спроведе редовна **длабинска дијагностика на корупцијата и на празнините во владеењето во регионот**, а чии наоди се презентирани во овој извештај. Методологијата на SELDI е комбинација од единствено мерење на реалната пролиферација на корупцијата и на ранливоста кон заробена држава, заедно со проценка на антикорупциската инфраструктура која има цел да ги намали истите. Поглавјата содржани во овој извештај ја прикажуваат динамиката на корупцијата и нивоата на заробување на државата, развојот на националните антикорупциски политики и законодавство, институционалните практики на антикорупциските надзорни тела, врските помеѓу корупцијата и скриената економија, како и улогата на граѓанското општество и на меѓународната соработка во борбата против корупцијата.

Нивоа на корупција: напредокот е во застој

Виктимизацијата на корупцијата во земјите од Западен Балкан и понатаму е на високо ниво. Дури и во земјите со најниски нивоа на административна корупција, околу една петтина од населението изјави дека платило некаков вид на поткуп. Ваквите нивоа се далеку над просекот во ЕУ кој е констатиран со посебните антикорупциски истражувања кои ги спроведува Евробарометар. Ова покажува дека административната корупција во регионот е масовна појава и дека таа треба да се смета како конкретен ризик во работењето на јавните институции.

Напредокот во борбата против корупцијата кој е постигнат во земјите од Западен Балкан во периодот од 2000-та година па до средината на измината деценија е во застој. Некои мерења на административна корупција укажуваат на нејзин пораст во повеќе земји во регионот. Констатирани се некои мали подобрувања во некои земји во 2021 година во споредба со нивоата од 2019 година.

Корупцискиот притисок во земјите од Западен Балкан е зголемен во однос на состојбата во средината на изминатата деценија



Извор: SELDI Систем за следење на корупцијата, 2021 година.

Податоците од мерењето на корупцијата од страна на SELDI сугерираат дека земјите кои имаат изгледи за членство во ЕУ имаат подобри резултати во нивната борба против корупцијата. Во 2021 година овој позитивен ефект продолжува да важи и за Косово, но не толку за другите земји од Западен Балкан. Поточно, има вкупно три констатации кои треба да се потенцираат:

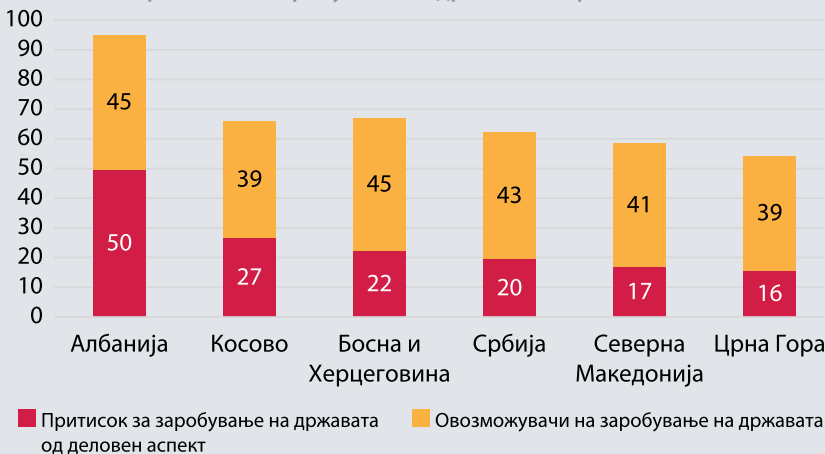
- Пријавените случаи на корупција во земјите од Западен Балкан и понатаму се на многу високо ниво – меѓу 20% и 40% од граѓаните признаваат дека платиле некаков вид поткуп.
- Толеранцијата на корупцијата од страна на пошироката јавност, иако е во опаѓање, сè уште е на високо ниво и таа се движи меѓу 25% и 40%.
- Огромното мнозинство граѓани во земјите од Западен Балкан се песимисти во однос на перспективите на напорите за борба против корупцијата.

Ранливост за заробена држава: суштината на работите

Антикорупциската агенда во земјите од Западен Балкан треба да води од една клучна премиса: дека во многу области корупцијата отиде многу подалеку од едноставно застранување во функционирањето на определена јавна институција – таа е веќе стабилен модел на институционално однесување кој отпорен на примена на генерализирани политики за борба против корупцијата. Заробувањето на државата во регионот сега е механизам преку кој изготвувањето, усвојувањето и спроведувањето на правилата и прописите на државата во некои важни домени на функционирањето на државата, се искривуваат во корист на мал број „заробувачи“ и тоа на сметка на општеството и бизнисот во целина.

Колку и да е очигледно нејзиното присуство, заробувањето на државата сè уште не го има изнајдено својот пат да биде третирано како проблем во официјалните политики на државата – ниту една од антикорупциските стратегии усвоени од земјите во регионот не го споменува овој факт. Граѓанското општество, а понекогаш и странските партнери, се првенствено оние кои го истакнуваат овој главен проблем. Европската комисија, која го постави ова како прашање пред неколку години, сега се чини дека бега од истото. Претходно, извештаите на ЕК за напредокот на земјите во регионот открија „јасни елементи на заробување на државата“, додека во своите последни извештаи овој феномен се споменува само *en passant* (попатно), што можеби е одраз на геополитичките приоритети за забрзување на проширувањето наспроти заканите од Русија и Кина. Фактот дека заробувањето на државата не е присутно на агендите за борба против корупцијата покажува дека „мерките“ од кои е составена таа агенда во најголем дел се административни работи кои не можат потемелно да влијаат на причините за корупција кои го попречуваат напредокот, ниту на градењето на демократска отпорност.

Нивоата на притисок за заробување на државата во регионот се високи*



* Притисокот за заробување на државата од деловен аспект става акцент на притисокот за монополизација на национално, секторско или институционално ниво. Тука се важни овозможувачите на заробување на државата како што се институционалните и еколошки фактори на национално ниво.

Извор: SELDI SCAD, 2020 година.

Пилот дијагностичката проценка спроведена во земјите од Западен Балкан од страна на SELDI а во врска со заробувањето на државите покажа дека, иако ниту една од земјите не е блиску до тоа да биде целосно заробена држава, тие сепак покажуваат суштински попречувања кај демократските и економски контроли и рамнотежи. Ова се манифестира во изборниот процес, во монополизацијата на одредени сектори од економијата, концентрацијата на набавките, заробувањето на законодавството и корупцијата во судството. За дополнително да се комплицираат работите, олигархизацијата на системите на управување на земјите во регионот ги прави истите ранливи на злонамерните влијанија на странски авторитарни сили.

Развој на политиките: изобилие од официјални документи, за разлика од резултати; сè уште не постои култура за проверка и рамнотежа (checks and balances)

Антикорупциската агенда во земјите од Западен Балкан се спроведува како да е одвоена од потребата за општо подобрување на квалитетот на владеењето; со други зборови, не е докажано постоење на поврзаност помеѓу напредокот во борбата против корупцијата и подобрените јавни услуги. Иако таквата дивергенција беше оправдана во почетните фази кога тоа беше неопходно за цели на мобилизација, таа сепак ризикува да ги претвори законите и институциите за борба против корупцијата во домен на бирократска активност кој се занимава со самиот себе.

Новите закони и регулативи се насочени кон конкретни (и сè пософистицирани) форми на корупција (конфликт на интереси, лобирање, потекло на средства), што е напредок кој треба да се поздравува. Од друга страна, спроведувањето на политиките најчесто сè уште им се доверува на антикорупциски институции од едношалтерски тип. Ваквата ситуација ги доведува овие тела на изложеност на ризик од тоа да бидат преоптоварени и заробени од посебни интереси, поради што многу често тие стануваат контрапродуктивни по првите неколку години од своето работење.

Ентузијазмот во земјите од регионот за постоење на широки стратегии и акциски планови за борба против корупцијата се чини дека се намалува (на пример, некои стратегии не се ни ажурирани). Сега станува јасно дека тие требало да ја сигнализираат посветеноста на владата за спроведување реформи („политичка волја“), наместо да доведат до реализирање на конкретни резултати. Усвојувањето на овие документи во голема мера беше поттикнато од надворешни нешта - членство во Советот на Европа, потреба од назначување и транспонирање на UNCAC или аспирациите за пристап во ЕУ. Поради нивната општа природа (во нив немаше дефинирани приоритети и тие никогаш не ги обврзаа владите на какви било мерливи цели за подобрување на состојбата) не е јасно што навистина е постигнато и кои нови мерки се потребни. Стратегиите и плановите беа изготвени од државни службеници, но нив не им претходеше некаква претходна или последователна политичка дебата во однос на нивната содржина. Со ставањето акцент првенствено на јавната администрација, овие документи не настојуваа да ги вклучат и бизнисот, економијата, инвеститорите или поширокото граѓанско општество како еднакви чинители во борбата против корупцијата.

Законодавство: унапредување на законите за борба против корупцијата

Првичната динамика на законодавната активност во областа на антикорупцијата во земјите од Западен Балкан донекаде забави, бидејќи некои од клучните аспекти кои се прокламирани со меѓународните стандарди се веќе опфатени. Еден пристап што беше усвоен во целиот регион беше проширување на опсегот на законска инкриминација на дела поврзани со корупција. Ова беше релативно непроблематична опција бидејќи немаше влијание сега и веднаш на некои посебни интереси (за разлика од, на пример, регулативите кои се однесуваа на конфликт на интереси) а корупцијата која постоеше во самиот кривично-правен систем се погрижи овие одредби да се применуваат селективно.

Во последно време, законските измени или воведувањето нови работи се однесуваат на аспекти како што се задолжителното времетраење на казната за разни дела поврзани со корупција, квалификување на санкциите во зависност од вредноста на поткупот/неправилната корист или дефинирањето на посуптилни (а со тоа и потешки за кривично гонење) форми на корупција. Во една или друга форма, сите земји од Западен Балкан имаат закони кои го санкционираат **конфликтот на интереси**, иако имаше некои одложувања во Босна и Херцеговина, каде што законот на државно ниво сè уште нема мачи да се пробие до Парламентот, и во С. Македонија, каде што законот е во постапка на изменување и дополнување од 2021 година. **Законите за лобирање** се предмет на подобрување во С. Македонија и Црна Гора, иако во вторава антикорупциската легислатива се соочува со одредени предизвици поради решенија кои се преклопуваат помеѓу разни закони. Регулацијата на **потеклото на имотот** на јавните службеници е новитет кој од неодамна беше додаден во антикорупциската законодавна инфраструктура на земјите од Западен Балкан. Процесот на донесување закони во С. Македонија, сепак, се одвива зад затворени врати и засегнатите страни не се вклучени во процесот.

Други случувања во областа на законодавството е можно да го ослабуваат ефектот на антикорупциското законодавство. Во февруари 2021 година, автентичното толкување на *Законот за спречување на корупцијата* од страна на Парламентот на Србија го стесни опсегот на терминот „јавен службеник“, со што голем број функционери во јавниот сектор беа изземени од делокругот на овој Закон.

Како важен чекор за интеграција во ЕУ, по спроведениот референдум, Србија го измени својот Устав со цел да ја зголеми независноста на судството и да ја зајакне поделбата на власта во земјата.

Институции за борба против корупцијата: сè помали резултати

По првичниот ентузијазам за постоење на специјализирани институции за борба против корупцијата, голем број на засегнати страни почнаа да увидуваат дека, со оглед на ситуацијата со заробување државните функции, ваквите тела се изложени на ризик да бидат пренаменети од страна на олигархиските кругови во институции за покривање на коруптивни шеми и за прогон на противниците. Наједноставниот метод со кој ова се прави е **изборот и назначувањето на раководството и службениот персонал** во овие институции. Ако се вели дека непотизмот е распространет во јавните служби во земјите од Западен Балкан, тогаш екипирањето на институциите кои се задолжени за борба против корупцијата треба да биде предмет на особено строги професионални барања и на политички проверки и рамнотежи. Интегритетот на таквите институции треба периодично да се оценува и да се дава отчет во парламентите.

Процесот на експериментирање со различни институционални формати понекогаш доведе и до комплицирани надлежности кои меѓусебно се преклопуваат (институционалната поставеност во Албанија, на пример, вклучува дури шест тела). Специјализираните антикорупциски тела во земјите од Западен Балкан ретко се предмет на **ригорозен преглед** во однос на резултатите од нивната работа, до толку што мошне често малите активности се прикажуваат како знак за напредок (во С. Македонија, владата ги претстави новите простории и опрема како доказ за нејзината посветеност на борбата против корупцијата). Политичкото раководство, исто така, многу често ги **игнорира антикорупциските тела** (во Србија, на пример, владата и понатаму не го зема предвид Антикорупцискиот совет, кој е нејзино советодавно тело, кога треба да се прават консултации за нацрт закони). Реорганизацијата на институционалната инфраструктура за борба против корупцијата исто така се прави со **малку публицитет** (во С. Македонија, проект финансиран од ИПА предвидуваше целосна реорганизација на административните тела, но информациите за овој процес не беа јавно објавени).

Резултатите што агенциите за борба против корупцијата ѝ ги презентираат на јавноста немаат а цел да се користат како евалуација на ефективноста на антикорупциската политика бидејќи истите не се дадени со контекст. Таквиот контекст може да се обезбеди со индикатори како што се стапката на правење ваков прекршок кај сите јавни службеници, профилот на прекршителите, основата за стапката која се користи за проверка на случаите итн. Всушност, агенциите објавуваат административни извештаи, кои најчесто го прикажуваат обемот на работа на персоналот, наместо да служат како извор на повратни информации за целите на политиките.

Ова е најочигледно во давањето извештаи за работата која била направена во однос на **надзор и верификација на судирот на интереси и на имотната состојба**. Во повеќето земји, само мал дел од изјавите за имотна состојба кои се поднесени од јавни службеници се предмет на проверка. Иако ова е разбирливо со оглед на големиот број на поднесоци, она што не е јасно е основата за утврдување на големината на примерокот што треба да се провери. Податоците не ѝ овозможуваат на јавноста да процени дали делот на изјавите кои биле проверени се заснова на капацитетот на институцијата да врши инспекции или на [проверливи] модели за проценка на ризик.

Спроведување на борбата против корупцијата: колку е голем јазот во имплементацијата?

Веќе подолго време се забележува недоволно спроведување на законодавството за борба против корупцијата, особено на кривичното право, и ова е случај кај сите засегнати страни во земјите од Западен Балкан. Утврдувањето на тоа колку е голем овој јаз е важно за мобилизирање на поддршка за реформите, но исто така и за евалуација на антикорупциските политики. Неусогласеноста помеѓу големиот број на антикорупциски комитети, агенции, совети и голем број закони (за кои сите се претпоставува дека е оправдано да ги има поради сериозниот проблем со корупција), од една страна, и **бројот на случаи кои успеваат да стигнат до пресуда**, од друга страна, е нешто што треба јасно да се покаже. Ова исто така треба внимателно да се разгледа со цел да се разберат и решаваат факторите кои придонесуваат за тоа.

Делата кои ги сочинуваат корупциските кривични дела се сложени шеми и нивното ефикасно гонење поставува голем број на **барања за системот на кривична правда** во земјите од Западен Балкан: нивното гонење е скапо (најмалку поради тоа што бара софистицирана форензика, првенствено финансиска) и бара високо ниво на професионализам кај обвинителството и кај судиите. Сето ова е дури и пред да се земат предвид ефектите од заробувањето на државата, кои се мошне присутни во земјите од Западен Балкан. Постоенето на разидување помеѓу изразените намери (што наводно се манифестира во создавањето на специјализирани тела и закони) и вистинските резултати е попречено од **недостатокот на релевантни и веродостојни информации**.

Некои земји, како што е Албанија, пријавуваат висока стапка на успех во процесите од обвинение до пресуда, што можеби е резултат на многу силното филтрирање на случаите пред да стигнат до фаза на покренување обвинение. Во БиХ, пак, од 51 расчистени пријави за корупциски криминал во 2020 година, за речиси половина (47%) беше одлучено да не се истражуваат, додека повеќе од 15% од истрагите биле решени на „други начини“: префрлање на случаите на друго обвинителство, спојување предмети итн. Во Црна Гора, државното обвинителство не успеа да добие повеќе од половина од случаите за кривични дела за корупција за кои беа покренати обвиненија. Во случајот со Србија (како и во другите земји од Западен Балкан), собирањето на такви докази е комплицирано поради тоа што гонењето за корупција е поделено меѓу различни судски тела и поради промените во методологијата со текот на времето (на пр. до 2019 година постоеја статистички податоци за бројот на покренати правни постапки и посебно за обвиненијата, но од 2020 година податоците се на збирно ниво во однос на лица, обвиненија и судски статистики).

Без постоење на **докази со кои може да се провери** дали ефективност на кривичната правда против корупцијата се зголемува, севкупната антикорупциска активност се доведува во прашање. Постојат две главни димензии на оваа ефективност: во однос на **превалентноста на кривичното дело** (во овој случај разните видови на корупција) и во однос на **синцирот на кривично гонење** – пријави/ упатувања за кривично дело → истраги → обвиненија → пресуди. Инструмент во првиот случај се студиите за виктимизација, како што се Системот за следење на корупцијата (CMS) на SELDI и Индексот на скриена економија. Последново треба да се изведе од официјалната административна и кривична статистика.

Јавни набавки: подрачје со висок ризик

Веќе повеќе од една деценија, законодавството во земјите од Западен Балкан се обидува да фати чекор со иновациите во **коруптивните практики кои се применуваат во јавните набавки**. Албанија, Црна Гора, С. Македонија и Србија неодамна усвоија нови закони за јавни набавки со цел да ги спроведат одредбите од директивите на ЕУ за јавни набавки од 2014 година. Сепак, и понатаму се присутни повеќе **црвени индикатори** кои укажуваат на ризик од корупција. Низ формалните канали за набавки и понатаму се „туркаат“ разни неформални зделки меѓу политичарите, високите државни службеници и големите компании, и тоа во секоја фаза од постапката - пред тендерот, за време на тендерот и по потпишувањето на договорот. Постојат голем број на **заеднички карактеристики на ризик** и црвени индикатори кои се поврзани со јавните набавки а се присутни во земјите од целиот регион:

- Застапеност на **отворени и ограничени постапки**, во корист на второво. Бидејќи има мошне малку кредибилни оправдувања за користење на ограничените постапки (на кои понуда можат да поднесат само оние кои се поканети од договорниот орган) (на пр. национална безбедност или мала вредност на договорот), голем дел од таквите постапки треба да бидат сериозен црвен индикатори за антикорупциските власти.
- Употреба на **итни постапки**. Пандемијата со Ковид-19 доведе до привремени промени на регулативата за набавки во Албанија, додека постојните регулативи за итни набавки беа оние кои се користеа во Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и С. Македонија за да се забрзаат постапките на набавки. Квантитативната проценка на пазарот за набавки покажува дека пандемијата предизвика намалување на целокупниот интегритет, особено на оние пазари кои беа најза-сегнати, како што е здравството.
- Една практика која допрва треба да стекне прифаќање во земјите од Западен Балкан е користењето на **пристапот „вредност за парите“** во јавните набавки. Фактор на ризик кој е заеднички за сите земји е големиот удел на понуди со најниска цена што победуваат на тендерите. Иако ова има за цел да ја ослободи јавната администрација од какво било сомневање за корупција, тоа најчесто го постигнува спротивното, бидејќи прифаќањето на ваквите резултати во јавните набавки потоа често се „подмачкува“ со корупција.

Цената го намалува квалитетот во јавните набавки: само мал дел од договорите за јавни набавки се доделуваат врз основа на најдобриот сооднос цена-квалитет



Извори: Македонија¹; Србија²

- **„Стратешки“ исклучоци.** Пример за ова е Закон на Србија за посебни постапки за линиски инфраструктурни проекти (патишта, железници, водни патишта, аеродроми, метро, водоводни и отпадни води) кои се, всушност, набавки со најголема вредност во секоја земја. Законот ѝ дозволува на владата да ги из земе проектите кои имаат „посебно значење за Република Србија“ од примената на правилата за јавни набавки.

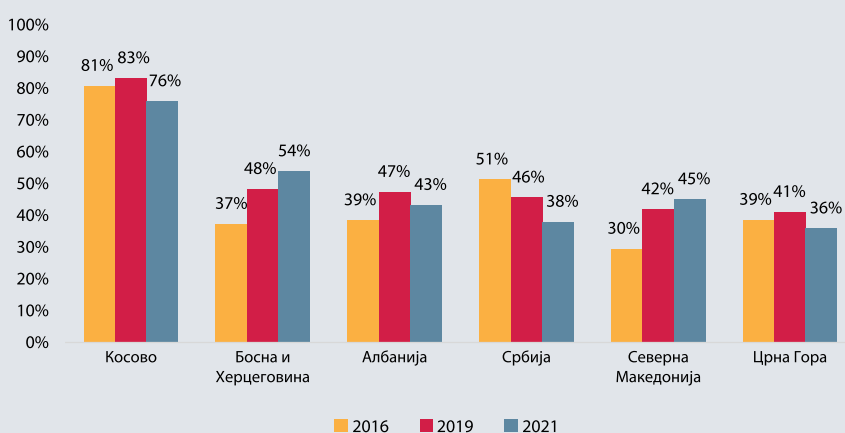
¹ Центар за граѓански комуникации, Мониторинг на јавните набавки, Извештај бр. 36, (јануари-јуни 2021), 2021 година.

² Управа за јавни набавки, Годишен извештај за јавните набавки (член 182 од ЗЈН), 2022 година.

Нивоата на скриена економија се знак за голема недоверба во формалните институции

Скриената економија и корупцијата во земјите од Западен Балкан меѓусебно се надополнуваат, на пример кога бизнисите не го евидентираат своето работењето имајќи предвид дека законот го спроведуваат корумпирани службени лица, или кога состојбата на заробена држава поттикнува **големи сиви и црни (незаконски) финансиски текови** да се поврзат со бизнисот и политиката. Покрај корупцијата, неформалноста во регионот е поттикната и од севкупното слабо институционално и регулаторно опкружување, недоволниот капацитет за спроведување кај јавните власти и ниската свест за социјалните екстерналии што се создаваат поради сето ова. Скриената економија и нејзините аспекти и понатаму се **значително присутни во регионот**. Високото ниво на неформалност прави економиите во регионот да бидат подложни на ризици од незаконски или нетранспарентни (оф-шор) финансиски текови, кои често е можно да потекнуваат од авторитарни земји кои се противници на ЕУ. Од друга страна, ваквите финансиски текови можат да **ја поткопаат компетитивната отчетност** и да влијаат штетно на демократските институции, зајакнувајќи ги авторитарните владетели.

Индекс на вработеност во скриената економија 2016-2021 година



Извор: SELDI Систем за следење на корупцијата/ Систем за следење на скриената економија, 2021 година.

Во однос на вкупните нивоа на неформална економија, Косово е значително пред сите со двојно поголеми нивоа на неформална економија во однос Црна Гора, која забележа најниски нивоа на скриена економија во регионот во 2021 година. Ова значи дека и понатаму постои **мошне голем јаз помеѓу формалните институции кои управуваат со пазарната економија и работењето во неформалната економија** во регионот. Што се однесува до динамиката, Босна и Херцеговина и С. Македонија имаат видливо зголемување, а Србија намалување на уделот на скриената економија.

Во изминативе две години, негативните ефекти од скриената економија се интензивираа поради пандемијата со „Ковид-19“ – вирусот, меѓу другото, ја наруши конкуренцијата, влијаеше на квалитетот на јавните услуги и доведе до помала сигурност на работните места и безбедноста при работа. Пандемијата ги донесе на површина јазовите кои постојат во владеењето отвори создаде дополнителни можности за злоупотреба на работничките права и на шемите за краткорочна финансиска поддршка.

Владите на земјите од Западен Балкан воведоа политики за справување со неформалниот сектор, но тие не беа сеопфатни, доследни, ниту целосно ефикасни. Постои **фрагментиран и некоординиран пристап** кај државните органи кои се задолжени за справување со работата на црно а вклученоста на социјалните партнери е ограничена.

Еден клучен аспект на политиките против неформалниот сектор е прилагодување на даночната легислатива на технолошкиот развој, бидејќи тоа може да има дополнително влијание врз поголемо формализирање на економската активност. Напорите за подобрување на оперативниот капацитет на даночните власти, воведувањето **е-услуги** и компјутеризацијата на даночните администрации помогнаа во борбата против даночната евазија и неформалната економија во сите земји од Западен Балкан.

Граѓанското општество: предводник и партнер, а не марионета во борбата против корупцијата

Граѓанските организации се составен дел на антикорупциската агенда на земјите од Западен Балкан и нејзин двигател. Сите овие години, владите во повеќето земји од Западен Балкан ги сметаат граѓанските организации за нешто што е малку повеќе од додаток или за неопходна непријатност во официјалната инфраструктура за борба против корупцијата. Граѓанското општество постојано е третирано (и често оцрнувано) како дел од план за борба против корупцијата кој е наметнат и финансиран однадвор, наместо како неопходен и интегрален дел од демократската одговорност. Со антикорупциските реформи претседава и управува (а оттука и внимателно се контролирани) од оној што треба да биде предмет на реформа – владата. Кога се вклучени, граѓанските организации често се присутни со цел да се каже дека, ете, **се запазила „инклузивноста“**, наместо да бидат почитувана заинтересирана страна. Меѓутоа, постојат голем број суштински важни елементи во таа инфраструктура чие функционирање може да се обезбеди само од граѓанските организации, како што се следењето на реализацијата на јавните услуги и дијагностиката на коруптивни практики, потоа независната анализа на политиката и законодавството и општо унапредување на политичкото културата во нивните земји преку подигање на граѓанската свест и работа на основно (grassroot) ниво.

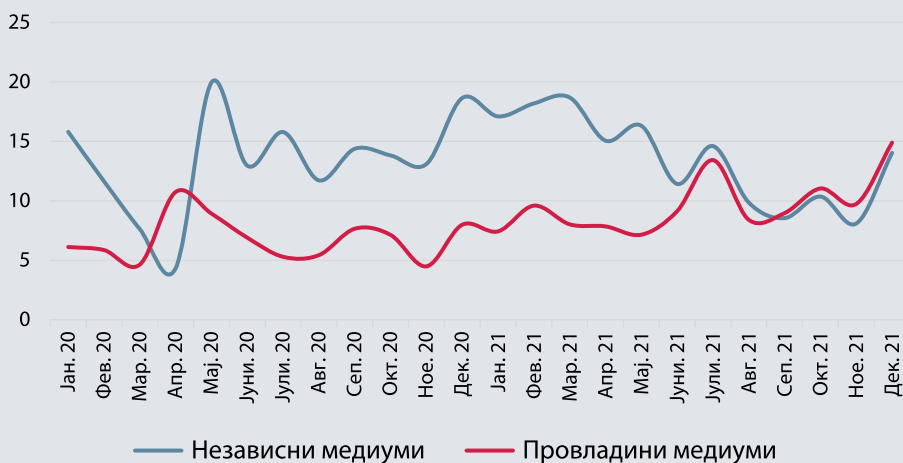
Во некои од земјите во регионот се воспоставени формални механизми за инволвирање на граѓанското општество од страна на владите, но тие допрва треба да станат ефективни канали кои ќе овозможат граѓански придонес во оформувањето на антикорупциската агенда на владата. Ефектите од заробената на државата можат да се забележат преку **многуге случаи на маргинализација, па дури и непријателски став** кон граѓанските организации. Во област како што е борбата против корупцијата, граѓанските организации функционираат и како набљудувачи и како субјекти кои даваат свој придонес во креирањето на владините политики, и ова поставува посебни барања во однос на интегритетот и транспарентноста на постапката на финансирање. Во целиот регион сега веќе постои **јавно национално финансирање на активностите за борба против корупцијата**, но сепак и понатаму постојат значителни недостатоци во однос на транспарентноста на постапките преку кои се доделуваат ваквите финансиски средства. Националните механизми за финансирање не се доволно обезбедени од тоа да бидат заробени од страна на јавните службеници, кои понекогаш се соочуваат со конфликт на интереси при доделување средства. Сè уште не постојат инструменти за давање поддршка, кои ќе го гарантираат зачувувањето на граѓанската независност од актуелната власт. Во денешно време, соодносот на финансирањето од странство и финансирање на национално ниво и понатаму е значително непропорционален во полза на првото, и тоа е особено случај во БиХ, Косово и С. Македонија.

Медиуми: преферирана цел за заробување

Медиумите се суштинската алка во антикорупциската инфраструктура која постои во демократските општества: тие истражуваат, обезбедуваат платформа за застапување, информираат и ја подигнуваат свеста. Сепак, медиумите во земјите од Западен Балкан се една од најслабите алки во оваа инфраструктура. Сите **четири елементи на заробување** на медиумите сè уште се многу силно изразени во регионот: сопственост од страна на олигарсите, рекламен притисок, притисок од владата и когнитивното заробување (јавноста е подготвена да прифати корупција по многу точки а медиумите сакаат да избираат приказни од авторитарни извори).

Заробениот медиумски пазар доведува до разочарување кај јавноста од демократијата бидејќи медиумите се сметаат за неефикасни (дури и кога корумпираниите политичари се разоткриени, не постои понатамошно постапување). **Покривањето на корупцијата**, иако генерално е подобро, сепак не успева да биде врската помеѓу барањето на јавноста за постоење на интегритет и реалните казни или реформи. Независните медиуми во земјите од Западен Балкан, иако сè уште се во малцинство, сепак се поактивни во своето известување за корупцијата во споредба со провладините медиуми. Сепак, од втората половина на 2021 година, известувањето за корупцијата во провладините медиуми се чини дека го одразува известувањето кое постои во независните медиуми, што, меѓу другото, може да биде резултат на падот на прашањето на корупцијата на листата на приоритети на општествата во регион.

Покривање на корупција според пристрасност на медиумите, во сите земји од Западен Балкан*



* Просечна зачестеност на 1000 написи кои содржат најмалку еден од следниве зборови или фрази: заробување на државата, поткуп, непотизам, мито, конфликт на интереси, фаворизирање, клиентелизам, проневера – за периодот помеѓу јануари 2020 и јануари 2022 година во вкупно 54 онлајн медиуми во шесте земји.

Извор: SELDI

Сепак, ова најчесто се прави на еден поедноставен начин, и тоа заедно со актуелните настани; корупцијата обично се претставува како вест без притоа да се прават пошироки анализи или да се даваат коментари, и најчесто има еден извор на информации. Уште помалку има уреднички ставови или притисок за разоткривање и намалување на корупцијата.

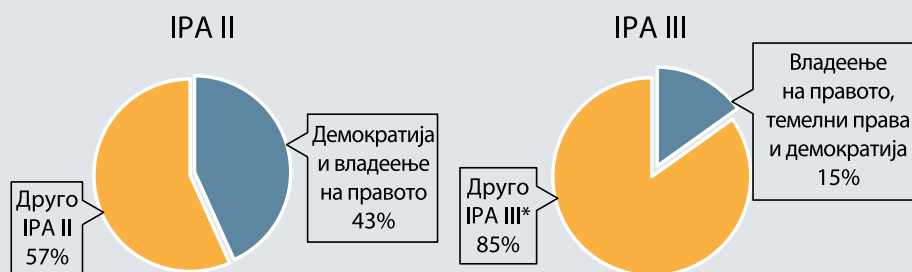
Прашање за сериозна загриженост во земјите од Западен Балкан е **високата стапка на заплашување на новинарите** кои ја покриваат корупцијата – постоење на политички притисок а не се невообичаени ниту вербалните и физичките напади врз медиумите. Ваквата состојба е показател за високото политичко ниво во кое е вградена корупцијата и за нејзината неказниност. Новинарите и медиумските професионалци исто така сè повеќе се предмет на закани и малтретирање на социјалните мрежи. Ако ја оставиме настрана позадината на овие чести вознемирувања, **неказниоста на сторителите** сè уште претставува сериозен проблем. Истрагите за ваквите случаи се бавни и ретко завршуваат со обвиненија.

Меѓународна заедница: пријател, а не непријател

На сите антикорупциски чинители во земјите од Западен Балкан сега им е јасно и очигледно дека меѓународните институции, пред сè ЕУ, станаа **незаменлив фактор во напредокот за борба против корупцијата** во регионот. Владите на земјите од Западен Балкан денес ретко се решаваат на било каква активност за борба против корупцијата без некако да се повикуваат на ЕУ: во Србија, измените на Уставот беа поврзани со надежите за ЕУ; во С. Македонија, последната реформска агенда е насловена *Европа дома*. Улогата на ЕУ го опфаќа целиот опсег на процесот на реформи – од финансирање до ставање на борбата против корупцијата во рамка на поширокиот политички контекст. Навидум, условувањето на успехот на реформите на такво надворешно влијание може да предизвика сомнеж во однос на одржливоста на таквите активности. Меѓутоа, ако членството во ЕУ е реална цел, тогаш незаменливоста на ЕУ за постоење на добро владеење не е фактор туку е цел.

Корисното влијание на меѓународната помош се забележува и кај повеќе други активности. Како прво, се прошири базата на домашни соговорници кои се ангажирани со странските партнери. На самите почетоци, меѓународните институции работеа исклучиво со извршната власт, но во меѓувреме опсегот на јавни тела кои учествуваат во ваквата соработка се прошири. Граѓанското општество беше развиено со странска помош и тоа стана признат партнер со свое влијание врз ЕУ и другите меѓународни партнери. Сепак, може да се каже дека бизнисот, медиумите, синдикатите, академските институции и другите чинители од приватниот сектор не се доволно вклучени. Дополнително на ова, списокот на прашања што ги решава меѓународната помош **станува сè посоефициран**: од проверка на интегритетот на судиите до локална демократија, или од подобрување на собранискиот надзор до градење на капацитетите на органите задолжени за спроведување на законот.

Уделот на помошта во однос на управувањето во земјите од Западен Балкан овозможена преку ИПА III е речиси една третина од онаа во инструментот ИПА II



Извор: Преглед - Инструмент за претпристапна помош

Менување на работите: како повторно да се воспостави моментумот во борбата против корупцијата

Сегашниот момент во Европа претставува еден од можностите бидејќи, како никогаш досега, се покажува колку демократијата зависи од тоа владата да има интегритет. Иако војната во Украина ја комплицира демократската транзиција и интеграцијата во ЕУ, таа дава поттик за одлучувачки став кон демократизација и за давање нова енергија на напорите за борба против корупцијата во сите земји во регионот. **Градењето на државата и борбата против корупцијата се нераскинливо поврзани едно со друго.** Потребно е да се искористат геополитичките аргументи за веднаш да се отклучи пристапниот процес, но не како аргумент да се затворат очите пред корупцијата и пред ранливоста со која се соочени земјите од Западен Балкан. Можно е повторно да се воспостави моментумот, под услов во регионот да се воведат две радикални промени во пристапот кон борбата против корупцијата:

Приоритет да биде ослабување а потоа и демонтирање на заробувањето на државата. Процесот на пристапување во ЕУ става фокус на основите на демократските и пазарните институции и на владеењето на правото, и тоа претставува извонредна рамка за напредок. Потребна е волја и способност од двете страни – земјите кандидати и од Европската комисија и земјите-членки. Сè што ќе биде помалку од тоа на ова прашање да му се даде суштинско место на агендата ќе значи дека борбата против корупцијата не може да има целосен замав. Олабавувањето на цврстата контрола која ја има приватниот интерес врз владата може да се постигне само преку преиспитување на структурата на чинителите вклучени во борбата против корупцијата и нивната динамика на соработка. Невладините организации, деловните здруженија, синдикатите, академските институции, медиумите и другите граѓански чинители треба да станат составен дел од целиот антикорупциски циклус – од осмислување политики до следење на нивното спроведување, **притоа поддржани преку независен локален механизам за финансирање.** За да се случи ова, граѓанското општество во земјите од Западен Балкан треба да биде интегрирано во европските професионални и граѓански мрежи. **Заедничките платформи на Западен Балкан и ЕУ** би требало да го олеснат пренесувањето на експертиза и да создадат мрежен ефект за застапување против корупцијата.

Мерење на ефектите а не намерите. Националните влади и меѓународните набљудувачи сега ја засноваат својата проценка за напредок во борбата против корупцијата врз цели кои се, всушност, административни. Тие најмногу ги разгледуваат влезните индикатори (регулативи, процедури, ресурси) наместо излезните резултати т.е. реалното влијание. Вистинската борба против корупцијата треба да се заснова на **антикорупциски политики кои се водени од докази.** Овие политики би можеле да бидат информира од три постоечки механизми за генерирање податоци:

- *Дијагностика за проценка на состојбата на заробена држава (SCAD),* инаку алатка за проценка на концентрацијата на моќ.³
- Мерење на виктимизацијата од корупција кај пошироката јавност (Систем за следење на корупцијата (CMS) на SELDI кој се имплементира во земјите од Западен Балкан од 2001 година).⁴
- *Следење на имплементацијата на антикорупциската политика (MACPI)–* алатка за евалуација на антикорупцискиот учинок и отпорност на поединечни јавни институции.⁵

³ За повеќе информации за овој инструмент видете: Stoyanov, A. et al., State Capture Assessment Diagnostics, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019.

⁴ Повеќе за методологијата на овој инструмент видете: SELDI, Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms, 2020.

⁵ За повеќе информации за овој инструмент видете: Stoyanov, A. et al., Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI), Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

Пошироката овозможувачка рамка за реформските напори во земјите од Западен Балкан е овозможена со изгледите за пристапување кон ЕУ. Оваа рамка се фокусира на неколку групи мерки кои можат да помогнат регионот постигне успеси кои ќе значат пресвртна точка во оваа област:

- **Политичко ангажирање.** ЕУ треба многу посилно да притиска за спроведување на конкретни реформи во секоја од земјите и на регионално ниво. Европските институции треба да ја продолжат и унапредат својата директна соработка со граѓанското општество и со бизнис заедницата во регионот. Дипломатските претставништва на ЕУ во регионот треба да работат заедно со амбасадите на земјите-членки за да ја пренесат истата порака за добро владеење и борба против корупцијата.
- **Поддршка за економско закрепнување.** Со оглед на силната корелација која постои помеѓу економскиот развој и борбата против корупцијата, Економскиот и инвестициски план (EIP) на ЕУ за регионот треба да воспостави посилна врска со борбата против корупцијата. Економската поддршка треба да подразбира размислувања кои се насочени против заробувањето на државата т.е. инвестирање на начин кој ќе ја зајакне конкуренцијата, ќе го подобри локалниот професионализам, ќе ги интегрира локалните производители и даватели на услуги во европските синџири на снабдување, ќе ја намали неформалноста, ќе ги промовира стандардите за корпоративно управување итн.
- **Ставање акцент на најважните области на владеење со цел да се постигне одржливо влијание.** Една таква област е судството и неговиот капацитет да овозможи владеење на правото во оние области на економско владеење кои се склони кон корупција, како што се јавните набавки, концесиите, лиценцирањето, приватизацијата и недвижностите. Јавните набавки со користење на средства од EIP треба да бидат предмет на соодветно следење а за сите други проекти треба да се применуваат најдобрите национални и меѓународни практики. Податоците за јавните набавки треба да бидат јавно достапни за анализа и проверка.
- **Улогата на парламентите** во обезбедувањето проверки кај судството и извршната власт е неопходно да биде зајакната. Парламентите, а особено нивните антикорупциски комисии треба да бидат овластени да го финансираат и да соработуваат со граѓанското општество во земјата и во регионот со цел постојано да се покренуваат прашања кои се однесуваат на заробување на државата и на корупцијата.
- **Континуираното следење на скриената економија** треба да има за цел да ги идентификува трендовите во однос на работата на црно и на практиката на криење на приходите во дејностите со акцизни добра и услуги. Ефективните политики против неформалната економија би биле комбинација од стимулации за работодавачите и вработените со цел премин од неформалниот во формалниот сектор и воведувањето флексибилни договори за работа со употреба на кампањи за подигање на свеста. Реформата на инспекциските политики треба да резултира со значително намалување на бројот на наметливи инспекциски проверки, во полза на инспекции кои се насочени на клучни ризични компании, дејности и локации. Потребно е да се консолидира напредокот во воведувањето решенија за е-влада и електронски плаќања.
- ЕУ и меѓународните финансиски институции треба да соработуваат со владите од Западен Балкан за да го заштитат регионот и неговите пазарни демократии во подем од **штетните влијанија на незаконските**

финансиски текови, особено од оние поврзани со странски авторитарски субјекти, како што се Русија и Кина. Градењето отпорност во оваа смисла би барало да се направи сериозна надградба на капацитетите, и тоа од проверка на инвестициите па до следење на имотот и спречување на перење пари (вклучително и преку процесот на формирање на Управата за спречување перење пари на ЕУ).

- **Спротивставување на заробувањето на медиумите**, во сите негови аспекти, и извлекување на регионот од безмилосните **дезинформации** на Кремљ и неговата инфраструктура се од клучно значење за враќање на довербата и зајакнување на поддршката за борба против корупцијата во општествата. Неопходен прв чекор е создавање на трговски регистри и нивно отворање, како и обезбедување транспарентност на сопственоста т.е. кои се вистинските сопственици, особено во однос на медиумските холдинзи. Модерирањето на социјалните мрежи на локалните јазици е потребно да се усогласи со надградените стандарди на ЕУ согласно Акциониот план за демократија на ЕУ.

Пошироката овозможувачка рамка за националните реформски напори во земјите од Западен Балкан е обезбедена со **изгледите за пристапување во ЕУ**. ЕУ треба да ја тестира својата новопронајдена геополитичка моќ за да продолжи процесот на пристапување со неговите услови. Конкретно, потребно е да се најдат европски решенија за континуираната криза во Босна и Херцеговина и за билатералните несогласувања меѓу Бугарија и С. Македонија, кои го заглавуваат почетокот на преговорите со ЕУ. Што е најважно, ЕУ треба да ги убеди своите граѓани дека проширувањето е победничко решение. Таа може да го искористи сегашниот моментум предизвикан од шокот од војната во Украина, но неговите ефекти во секој случај ќе се потрошат со текот на времето. Оттука, ЕУ, земјите-членки, владите од Западен Балкан и граѓанското општество треба да се движат напред и да создаваат локална побарувачка и волја за континуирани реформи во борбата против корупцијата.



Nulti sat: antikorupcija ne bi trebalo da izmakne sa dnevnog reda

Rat Kremlja u Ukrajini je počeo da dominira agendom u Evropi na način koji zahteva hitnost. To je primoralo EU da krene u akciju za oživljavanje proširenja na Zapadnom Balkanu, pošto je Evropska komisija brzo prihvatila molbu Ukrajine za članstvo. Davanje prioriteta geostrateškim razmatranjima za proširenje, lideri Zapadnog Balkana su shvatili kao otvoreni poziv na slobodan prolaz i rizik da za narušavanje integriteta samog procesa. Ako ništa drugo, rat u Ukrajini je pitanje upravljanja stavio pod reflektore, a ne odneo u zaborav. U stvari, ovo je bio glavni cilj napora u oblasti evroatlantske politike. Evropska komisija je pojačala svoje napore za podršku unutrašnjem upravljanju usvajanjem Evropskog akcionog plana za demokratiju i obnovljenog Mehanizma vladavine prava. Američka vlada je uključila borbu protiv korupcije kao ključni stub svoje strategije nacionalne bezbednosti i pokrenula Samit za demokratiju sa ciljem očuvanja demokratske otpornosti.

Integritet vlade je i dalje pod ozbiljnim pritiskom na Zapadnom Balkanu.

Demokratska otpornost, koja je sve traženija u vremenima nestabilnosti, u velikoj meri zavisi od toga da su javne službe oslobođene korupcije i nepotizma. Rat je ohrabrio autokratske snage na zapadnom Balkanu i dodatno smanjio prostor za akciju civilnog društva. Istovremeno, to je otežalo popularno balansiranje između demokratije i autokratije, povećavajući pritiske na vlade Zapadnog Balkana da zauzmu čvrst stav u korist demokratskog upravljanja. Postoji rizik da bi geostrateška razmatranja mogla da priguše trajne domaće ili regionalne tenzije u ili između zemalja u kojima etnički animozitet još uvek tinja i da bi mogli da potkopaju vrstu konsenzusa potrebnog za oživljavanje zaustavljenog napretka u borbi protiv korupcije.

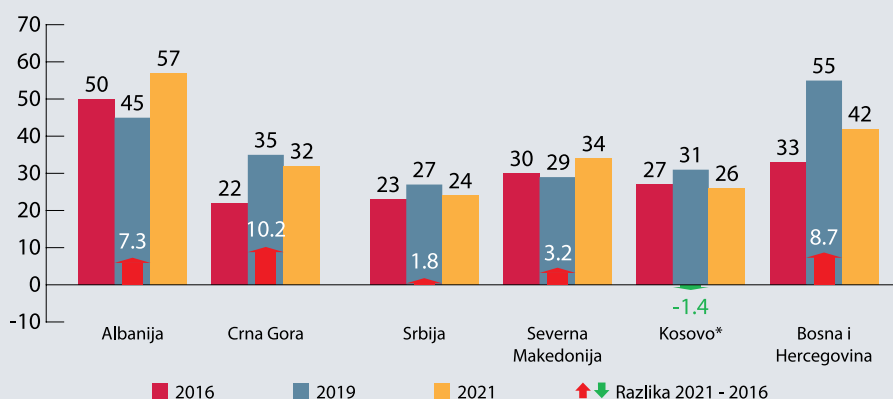
U pozadini veoma teškog vremena za borbu protiv korupcije na Zapadnom Balkanu, Liderstvo Jugoistočne Evrope za razvoj i integritet (SELDI) vrši redovnu **detaljnu dijagnostiku korupcije i nedostataka pri upravljanju u regionu**, čiji su nalazi predstavljeni u ovom izveštaju. SELDI-jeva metodologija kombinuje jedinstveno merenje stvarne proliferacije korupcije i ranjivosti zarobljavanja države sa procenom antikorupcijske infrastrukture koja je dizajnirana da ih smanji. Poglavlja ovog izveštaja predstavljaju dinamiku korupcije i nivoe zarobljenosti države, razvoj nacionalnih antikorupcijskih politika i zakonodavstva, institucionalne prakse antikorupcijskih nadzornih tela, veze između korupcije i skrivene ekonomije, kao i ulogu civilnog društva i međunarodne saradnje u borbi protiv korupcije.

Nivoi korupcije: napredak je zaustavljen

Viktimizacija korupcije na Zapadnom Balkanu je i dalje visoka. Čak i u zemljama sa najnižim nivoom administrativne korupcije, oko petine stanovništva navodi da je dalo neku vrstu mita. Takvi nivoi su daleko iznad proseka u EU koji je registrovan u specijalnim antikorupcijskim istraživanjima Eurobarometra. Ovo pokazuje da je administrativna korupcija u regionu masovna pojava i da je treba posmatrati kao specifičan rizik za rad javnih institucija.

Napredak u borbi protiv korupcije postignut na Zapadnom Balkanu između ranih 2000-ih i sredine 2010-ih sada je zaustavljen. Neke mere administrativne korupcije ukazuju na porast u mnogim zemljama u regionu. Bilo je manjih poboljšanja u 2021. u nekim zemljama u poređenju sa nivoima iz 2019. godine.

Pritisak korupcije u zemljama Zapadnog Balkana je porastao od sredine 2010-ih



Izvor: SELDI sistem za praćenje korupcije, 2021.

SELDI podaci merenja korupcije sugerišu da zemlje koje bi mogle da vide nagradu pristupanja EU na horizontu imaju bolje rezultate u borbi protiv korupcije. U 2021. ovaj pozitivan efekat i dalje važi za Kosovo, ali ne toliko za druge zemlje Zapadnog Balkana. Konkretno, postoje tri nalaza koja zaslužuju da se istaknu:

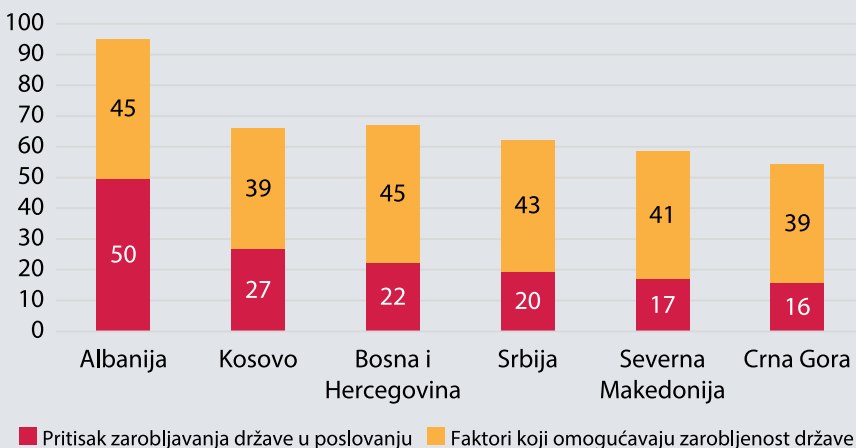
- Viktimizacija korupcije na Zapadnom Balkanu i dalje je veoma visoka – između 20% i 40% građana priznaje da je dalo neku vrstu mita.
- Tolerancija javnosti prema korupciji, iako je u opadanju, i dalje je visoka i kreće se između 25% i 40%.
- Ogromna većina građana u zemljama Zapadnog Balkana je pesimistična po pitanju antikorupcijskih napora.

Ranjivosti zarobljene države: suština stvari

Antikorupcijska agenda na Zapadnom Balkanu treba da polazi od ključne premise: daje u mnogim oblastima korupcija prevazišla jednostavno odstupanje u funkcionisanju date javne institucije u stabilan obrazac institucionalnog ponašanja, otpornog na primenu generalizovanih antikorupcijskih politika. Zarobljavanje države u regionu je sada mehanizam kroz koji se izrada, usvajanje i primena vladinih pravila i propisa u nekim važnim domenima funkcionisanja vlade izobličava u korist malog broja zarobljivača na štetu društva i poslovanja u celini.

Koliko god da je njegovo prisustvo očigledno, zarobljavanje države se i dalje bori da nađe svoje mesto kao problem u zvaničnim politikama – nijedna od antikorupcijskih strategija koje su usvojile zemlje u regionu to ne pominje. Pre svega civilno društvo, a povremeno i strani partneri, to označavaju kao glavnu brigu. Evropska komisija, koja je to postavila kao pitanje pre nekoliko godina, sada izgleda zazire od toga. Ranije su u izveštajima EK o napretku zemalja u regionu pronađeni „jasni elementi zarobljavanja države“, dok se u njihovim poslednjim izdanjima taj fenomen pominje samo usputno, što bi moglo biti odraz geopolitičkih prioriteta za ubrzanje proširenja u uslovima pretnje iz Rusije i Kine. Činjenica da zarobljavanje države izostaje u antikorupcijskoj agendi pokazuje da su „mere“ koje čine tu agendu uglavnom administrativne stvari koje ne mogu uticati na dublje uzroke koji ometaju napredak i izgradnju demokratske otpornosti.

Nivoi pritiska zarobljenosti države u regionu su visoki*



* Pritisak zarobljene države na poslovni sektor fokusiran je na monopolizacijski pritisak na nacionalnom, sektorskom i institucionalnom nivou. Faktori koji omogućavaju zarobljenost države uključuju i institucionalne i faktore životne sredine na nacionalnom nivou.

Izvor: SELDI SCAD, 2020.

SELDI-jeva pilot dijagnostička procena zarobljavanja države sprovedena na Zapadnom Balkanu pokazala je da iako nijedna od zemalja nije blizu potpune zarobljenosti države, one pokazuju kritična oštećenja u demokratskim i ekonomskim proverama. To se manifestuje u izbornom procesu, monopolizaciji pojedinih sektora privrede, koncentraciji nabavki, zarobljavanju zakonodavstva i korupciji u pravosuđu. Da se stvari dodatno zakomplikuju, oligarhizacija sistema upravljanja u zemljama u regionu ih čini ranjivim na zlonamerne uticaje stranih autoritarnih sila.

**Razvoj politike:
zvaničnih dokumenata
ima u izobilju, za
razliku od rezultata; još
nema kulture provere.**

Antikorupcijska agenda na Zapadnom Balkanu je na neki način odvojena od potrebe za opštim poboljšanjem kvaliteta upravljanja; drugim rečima, nije dokazana veza između napretka u borbi protiv korupcije i poboljšanih javnih usluga. Iako opravdano u početnim fazama, kada je to bilo neophodno u svrhu mobilizacije, takvo odstupanje rizikuje da antikorupcijske zakone i institucije pretvori u domen birokratske aktivnosti koji je sebi dovoljan.

Novi zakoni i propisi su usmereni na specifične (i sve sofisticiranije) oblike korupcije (sukob interesa, lobiranje, poreklo imovine), što je za svaku pohvalu. S druge strane, sprovođenje politike je obično i dalje povereno antikorupcijskim institucijama tipa „sve na jednom mestu“. Ovo dovodi ova tela u opasnost da budu preplavljena i zarobljena od strane posebnih interesa, što ih vrlo često čini kontraproduktivnim nakon prvih nekoliko godina njihovog rada.

Čini se da entuzijazam za široke antikorupcijske strategije i akcione planove jenjava u regionu (npr. neke strategije nisu ni ažurirane). Sada postaje jasno da su oni trebali da signaliziraju posvećenost vlade reformama („politička volja“), a ne da usmeravaju postizanje konkretnih rezultata. Usvajanje ovih dokumenata je u velikoj meri bilo vođeno spoljašnjim razmatranjima – članstvom u Savetu Evrope, potrebom da se dodeli i transponuje UNCAC, ili težnjama za pridruživanje EU. Zbog njihove opšte prirode – nedostajali su im prioriteti i nikada nisu obavezali vlade na bilo kakve merljive ciljeve poboljšanja – nije jasno šta je postignuto a da se može proveriti i koje su nove mere potrebne. Strategije i planove izradili su državni službenici, ali o njihovom sadržaju nije bilo prethodne ili naknadne političke debate. Kao rezultat toga, oni su uglavnom završili kao priručnici za unutrašnje upravljanje vlade, a ne kao reformski manifesti. Obavezujući prvenstveno javnu upravu, ovi dokumenti nisu imali za cilj da uključe biznis, privredu, investitore ili šire civilno društvo kao ravnopravne aktere.

Razvoj zakonodavstva: unapređenje antikorupcijskih zakona

Prvobitna dinamična stopa zakonodavne aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije na Zapadnom Balkanu je donekle usporena jer su neki od ključnih aspekata ustanovljenih međunarodnim standardima već pokriveni. Jedan pristup koji je usvojen u celom regionu bio je proširenje spektra zakonskih inkriminacija krivičnih dela u vezi sa korupcijom. Ovo je bila relativno neproblematična opcija jer nije odmah uticala na posebne interese (za razliku od, na primer, propisa o sukobu interesa), a korupcija u samom krivičnom pravosudnom sistemu obezbedila je da se odredbe primenjuju selektivno.

U poslednje vreme, zakonske izmene ili novine tiču se aspekata kao što su obavezna dužina kazne za različita krivična dela u vezi sa korupcijom, kvalifikacija sankcija u zavisnosti od vrednosti mita/neopravdane koristi ili definisanje suptilnijih (i samim tim teže gonjenih) oblika korupcije. U ovom ili onom obliku, sve zemlje zapadnog Balkana imaju zakone koji sankcionišu **sukob interesa**, iako je bilo kašnjenja u Bosni i Hercegovini (BiH), gde zakon na državnom nivou još uvek nije prošao kroz Dom Naroda Parlamentarne skupštine BiH, a u Severnoj Makedoniji je zakon u procesu izmene od 2021. **Zakoni o lobiranju** se unapređuju u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori, iako u Crnoj Gori antikorupcijsko zakonodavstvo predstavlja određene izazove jer postoje preklapajući propisi među različitim zakonima. Regulisanje **porekla imovine** javnih zvaničnika je prilično nedavni dodatak antikorupcijskoj zakonodavnoj infrastrukturi zemalja Zapadnog Balkana. Međutim, proces usvajanja zakona u Severnoj Makedoniji odvija se iza zatvorenih vrata i zainteresovane strane nisu uključene u proces.

Drugi razvoji u zakonodavstvu mogu oslabiti efekat antikorupcijskih zakona. U februaru 2021. godine, autentično tumačenje *Zakona o sprečavanju korupcije* u Skupštini Srbije suzilo je obim pojma „javni funkcioner“, čime je iz delokruga zakona isključen jedan broj funkcionera u javnom sektoru.

Kao važan korak za integraciju u Evropsku uniju, Srbija je nakon referenduma izmenila svoj ustav sa ciljem da poveća nezavisnost pravosuđa i ojača podelu vlasti u zemlji.

Institucije za borbu protiv korupcije: smanjen odgovor

Nakon prvobitnog entuzijazma za specijalizovane antikorupcijske institucije, mnogi akteri su počeli da shvataju da, s obzirom na stanje zauzimanja vladinih funkcija, postoji rizik da oligarhijski krugovi ova tela prenamene za zataškavanje koruptivnih šema i progon protivnika. Najjednostavniji metod na koji se to radi **je izbor i imenovanje rukovodstva i osoblja** ovih institucija. Ako se kaže da je nepotizam sveprisutan u javnim službama na Zapadnom Balkanu, onda bi kadrovsko popunjavanje institucija zaduženih za borbu protiv korupcije trebalo da podleže posebno strogim profesionalnim zahtevima i političkim proverama. Integritet takvih institucija treba periodično da se ocenjuje i da se u parlamentima vodi računa o tome.

Proces eksperimentisanja sa različitim institucionalnim formatima dovodi, povremeno, do **komplikovanog i preklapajućeg skupa nadležnosti** (albanska institucionalna postavka, na primer, uključuje čak šest tela). Specijalizovana tela za borbu protiv korupcije na Zapadnom Balkanu retko su podvrgnuta **rigoroznoj kontroli** rezultata svog rada, toliko da se često manji razvoji predstavljaju kao znak napretka (u Severnoj Makedoniji vlada je predstavila inauguraciju novih prostorija i oprema kao dokaz njene posvećenosti borbi protiv korupcije). Političko rukovodstvo takođe vrlo često **ignoriše antikorupcijska tela** (u Srbiji vlast i dalje ne obraća pažnju na Savet za borbu protiv korupcije, njegovo savetodavno telo, koje se ne konsultuje o nacrtima zakona). Rekonfiguracija institucionalne antikorupcijske infrastrukture se takođe često vrši uz **malo publiciteta** (u Severnoj Makedoniji, projekat finansiran iz IPA fonda predviđao je potpunu reorganizaciju organa uprave, ali informacije o ovom procesu nisu bile dostupne javnosti).

Rezultati koje antikorupcijske agencije prezentuju javnosti nisu namenjeni da se koriste kao ocena delotvornosti antikorupcijske politike jer im nije dat kontekst. Takav kontekst bi mogli da pruže indikatori kao što su stopa prekršaja u ukupnoj populaciji javnih funkcionera, profil prestupnika, osnova za stopu verifikacije slučajeva itd. Naime, agencije objavljuju administrativne izveštaje, koji najčešće prikazu opterećenje osoblja radije nego da služe kao izvor povratnih informacija o politici.

Ovo se najviše vidi u izveštavanju o obavljenom radu na **sukobu interesa i nadzoru i verifikaciji imovine**. U većini zemalja verifikuje se samo mali deo izjava o imovini koje su podneli javni zvaničnici. Iako je ovo razumljivo s obzirom na učestalost podnošenja, ono što nije jasno jeste osnova za određivanje veličine selekcije koju treba verifikovati. Podaci ne dozvoljavaju javnosti da proceni da li je udeo verifikovanih izjava zasnovan na kapacitetu institucije da sprovodi inspekcije ili na [proverljivim] modelima procene rizika.

Antikorupcijska primena: koliki je jaz u implementaciji?

Već duže vreme nedovoljno sprovođenje antikorupcijskih propisa, posebno krivičnog prava, evidentno je svim zainteresovanim stranama na Zapadnom Balkanu. Razotkrivanje veličine ovog jaza važno je za mobilizaciju podrške reformama, ali i za evaluaciju antikorupcijskih politika. Raskorak između ogromne konstelacije antikorupcijskih komiteta, agencija, saveta i niza zakona (svi su verovatno opunomoćeni ozbiljnim problemom korupcije), s jedne strane, i **niza predmeta koji se završe osuđom**, sa druge strane, treba jasno demonstrirati. Takođe ga treba pomno ispitati kako bi se razumeli faktori koji tome doprinose.

Konstitutivna krivična dela koja su deo korupcionaških krivičnih dela su složene šeme i njihovo delotvorno procesuiranje postavlja niz **zahteva pred sistem krivičnog pravosuđa** na Zapadnom Balkanu: krivično gonjenje je skupo (ni najmanje zato što zahteva sofisticiranu forenziku, uglavnom finansijsku) i zahteva visok nivo profesionalizma između tužilačkih i sudskih koledža. I to čak i pre nego što se u obzir uzmu efekti zarobljavanja države koja je toliko rasprostranjena na Zapadnom Balkanu. Demonstriranje divergencije između navedenih namera (koje se navodno manifestuju stvaranjem specijalizovanih tela i zakona) i stvarnih ishoda je otežano **nedostatkom relevantnih i pouzdanih informacija**.

Neke zemlje, kao što je Albanija, prijavljuju visoku stopu uspešnosti sprovođenja optužnica u presude, što bi moglo biti rezultat veoma snažnog filtriranja pre nego što se stigne u fazu podizanja optužnice. U BiH je, međutim, od 51 prijave za krivična dela korupcije u 2020. godini u gotovo polovini (47%) odlučeno da se istraga ne vodi, dok je više od 15% istraga rešeno na „druge načine”: prosleđivanje predmeta drugom tužilaštvu, spajanje predmeta itd. U Crnoj Gori, Državno tužilaštvo nije dobilo više od polovine predmeta za krivična dela korupcije za koja su se optuženi teretili. U slučaju Srbije (kao i u drugim zemljama Zapadnog Balkana), prikupljanje ovakvih dokaza je iskomplikovano podelom krivičnog gonjenja između različitih pravosudnih organa i promenama u metodologiji tokom vremena (npr. dok je do 2019. godine bila dostupna statistika za brojeve pokrenutih sudskih postupaka i posebno za tužilaštvo, od 2020. podaci se odnose na lica i objedinjuju tužilačku i sudsku statistiku).

Bez **dokaza koji mogu da se provere** da se efikasnost politike krivičnog pravosuđa protiv korupcije povećava, ukupni antikorupcijski napor bi bio pod sumnjom. Postoje dve glavne dimenzije ove efikasnosti: u odnosu na **rasprostranjenost krivičnog dela** (u ovom slučaju različite vrste korupcije) i u odnosu na **lanac krivičnog gonjenja** – prijave/upućenja → istrage → optužnice → presude. Instrument u slučaju prvog su studije viktimizacije, kao što su SELDI-jev sistem za praćenje korupcije (CMS) i indeks skrivene ekonomije. Ovo poslednje treba crpiti iz zvanične administrativne i krivične statistike.

Javne nabavke: zona visokog rizika

Već više od decenije, zakonodavstvo na Zapadnom Balkanu se poigrava sa inovacijama u **koruptivnim praksama u javnim nabavkama**. Albanija, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija nedavno su usvojile nove zakone o javnim nabavkama sa ciljem da implementiraju odredbe direktiva EU o javnim nabavkama iz 2014. godine. Ipak, i dalje postoji niz **signala opasnosti** koji ukazuju na rizik od korupcije. Različiti neformalni poslovi između političara, viši državni službenici i velike kompanije nastavljaju da se guraju kroz kanale formalnih nabavki u svakoj fazi ciklusa – pre tendera, tokom tendera i nakon dodele. Postoji niz **zajedničkih karakteristika rizika** i signala opasnosti povezanih sa javnim nabavkama koji se ispoljavaju u celom regionu:

- Odnos otvorenih i **ograničenih procedura** u korist potonjeg. Pošto postoji malo verodostojnih opravdanja za korišćenje ograničenih procedura (ponudu mogu da podnesu samo oni koje je naručilac pozvao) (npr. nacionalna bezbednost ili mala vrednost ugovora), veliki udeo takvih procedura bi trebalo da predstavlja ozbiljan pokazatelj opasnosti za antikorupcijske organe.
- Korišćenje **procedura za hitne slučajeve**. Pandemija COVID-19 donela je privremene regulatorne promene nabavki u Albaniji, dok su postojeći propisi o hitnim nabavkama korišćeni u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Severnoj Makedoniji za ubrzanje procesa nabavki. Kvantitativna procena tržišta nabavki pokazuje da je pandemija izazvala pad ukupnog integriteta, posebno na tržištima koja su najviše pogođena, kao što je zdravstvena zaštita.
- Jedna praksa koja tek treba da se usvoji na Zapadnom Balkanu je korišćenje **pristupa vrednosti za novac (eng: value-for-money)** u javnim nabavkama. Faktor rizika zajednički za sve zemlje je veliki udeo ponuda sa najnižim cenama koje dobijaju na tenderima. Iako se ovim ima za cilj da se javna uprava oslobodi svake sumnje kada je u pitanju korupcija, najčešće se postiže suprotno, jer je prihvatanje rezultata javnih nabavki koji su ispod nivoa često „podmazani“ korupcijom.

Cena nadmašuje kvalitet u javnim nabavkama: samo deo javnih ugovora se dodeljuje na osnovu najboljeg odnosa cene i kvaliteta



Izvori: Makedonija¹; Srbija²

- „Strateški” **izuzeci**. Primer za to je novi zakon Srbije o posebnim procedurama za projekte linearne infrastrukture (put, železnica, plovni putevi, aerodromi, metro, vodovod i kanalizacija), zapravo, najvrednije nabavke u bilo kojoj zemlji. Zakon dozvoljava Vladi da projekte od „posebnog značaja za Republiku Srbiju” izuzme od primene pravila javnih nabavki.

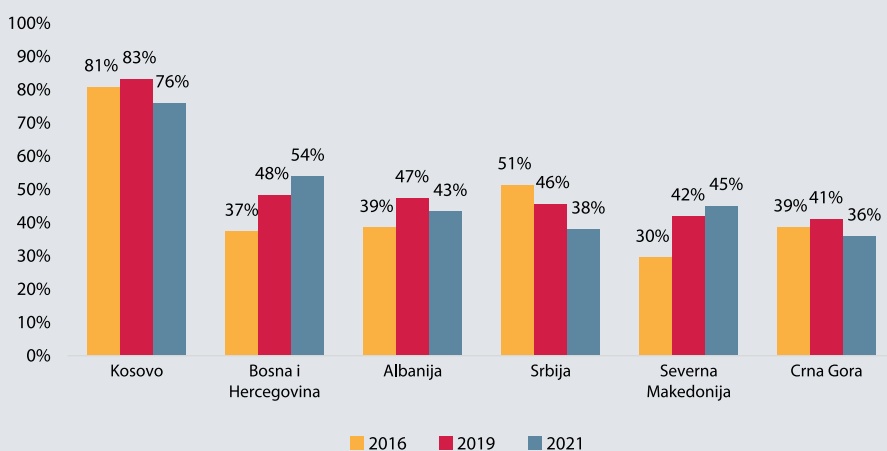
¹ Centar za građanske komunikacije, *Monitoring of Public Procurements, Report no. 36, (January-June 2021)*, 2021.

² Kancelarija za javne nabavke, *Annual Report on Public Procurement (Article 182 of the PPL)*, 2022.

Nivoi skrivene ekonomije signaliziraju visoko nepoverenje u formalne institucije

Skrivena ekonomija i korupcija na Zapadnom Balkanu se hrane jedna drugom, kao što je slučaj kada preduzeća odluče da posluju u sivoj ekonomiji zbog slabe primene korumpiranih zvaničnika ili kada zarobljenost vlade podstiče velike **sive i crne (nezakonite) finansijske tokove** za povezivanje poslovanja i politika. Pored korupcije, neformalnost u regionu je takođe podstaknuta sveukupnim slabim institucionalnim i regulatornim okruženjem, nedovoljnim kapacitetom javnih vlasti za sprovođenje i niskom svešću o društvenim eksternalijama koje ovo stvara. Skrivena ekonomija i njeni aspekti i dalje imaju **veliku rasprostranjenost u regionu**. Visoka neformalnost izlaže ekonomije regiona riziku nezakonitih ili neprozirnih (ofšor) finansijskih tokova, koji često mogu da potiču iz autoritarnih zemalja, neprijateljskih prema EU. Zauzvrat, takvi finansijski tokovi bi mogli da **potkopaju konkurentsku odgovornost** i nagrizu demokratske institucije, ojačavajući ruke autoritarnih lidera.

Indeks skrivenog tržišta rada 2016-2021



Izvor: SELDI monitoring sistem korupcije / Monitoring sistem skrivenog tržišta rada, 2021.

Što se tiče ukupnog nivoa neformalnosti, izdvaja se Kosovo sa dvostruko višim stopama od Crne Gore, koja je 2021. godine zabeležila najniže nivoe skrivene ekonomije u regionu. To znači da još uvek postoji **veoma širok jaz između formalnih institucija koje upravljaju tržišnom ekonomijom i neformalne ekonomske prakse** u regionu. Što se dinamike tiče, Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija su imale opipljivo povećanje, a Srbija smanjenje udela skrivene ekonomije.

U protekle dve godine negativni efekti skrivene ekonomije pojačani su pandemijom Covid-19 – ona je narušila konkurenciju, uticala na kvalitet javnih usluga i izazvala, između ostalog, manju sigurnost posla i sigurnost na radu. Pandemija je istakla nedostatke u upravljanju i stvorila dalje mogućnosti za zloupotrebe radnih prava i kratkoročnih šema finansijske podrške.

Sve vlade zemalja Zapadnog Balkana su uvele politike usmerene na borbu protiv neformalnosti, ali nisu sve bile sveobuhvatne, dosledne, niti potpuno efikasne. Postoji **fragmentiran i nekoordinisan pristup** u svim državnim organima odgovornim za borbu protiv rada na crno i ograničeno učešće socijalnih partnera.

Jedan od ključnih aspekata politike protiv neformalnosti je prilagođavanje poreskog zakonodavstva tehnološkom razvoju jer može imati dodatni efekat otvaranja veće ekonomske aktivnosti. Naponi da se poboljšaju operativni kapaciteti poreskih organa, uvođenje e-usluga i kompjuterizacija poreskih uprava pomogli su borbi protiv utaje poreza i neformalne ekonomije u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Civilno društvo: lider i partner, a ne marioneta u borbi protiv korupcije

Organizacije civilnog društva bile su sastavni deo i pokretač antikorupcijske agende na Zapadnom Balkanu. Ipak, nakon svih ovih godina u većini zemalja Zapadnog Balkana vlade vide organizacije civilnog društva kao nešto više od dodatka ili neophodne smetnje zvaničnoj antikorupcijskoj infrastrukturi. Civilno društvo je uvek iznova tretirano (i često ocrnjeno) kao deo spoljno nametnutog i finansiranog antikorupcijskog plana, a ne kao interno neophodan i sastavni deo demokratske odgovornosti. Antikorupcijskim reformama predsedava i upravlja (dakle pažljivo kontroliše) ono što bi trebalo da bude u reformi – Vlada. Kada su uključene, OCD su često tu kao **simbol (check-box) „inkluzivnosti“**, a ne kao poštovani akteri. Postoji, međutim, jedan broj kritičnih elemenata te infrastrukture čije funkcionisanje mogu da obezbede samo OCD, kao što su praćenje pružanja javnih usluga i dijagnostika koruptivnih praksi, nezavisna analiza politike i zakonodavstva i opšti napredak političkog kulture u svojim zemljama podizanjem građanske svesti i radom na osnovnom nivou.

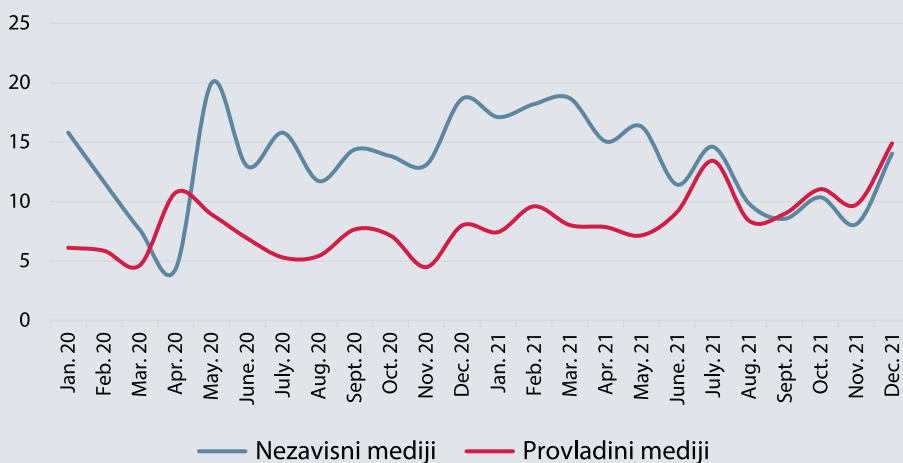
Formalni mehanizmi za angažovanje civilnog društva od strane nacionalnih vlada u regionu uspostavljeni su u nekim zemljama, ali oni tek treba da postanu efikasni kanali građanskog doprinosa formiranju antikorupcijske agende vlada. Efekti zarobljavanja države vidljivi su u mnogim **slučajevima marginalizacije, pa čak i neprijateljstva** prema OCD. U oblasti kao što je antikorupcija, OCD koje funkcionišu i kao čuvari i kao doprinosioci kreiranju vladine politike postavljaju posebne zahteve za integritet i transparentnost procesa finansiranja. Dok je **nacionalno javno finansiranje za antikorupcijski rad** sada dostupno širom regiona, i dalje postoje **značajni nedostaci** u pogledu transparentnosti procedura kroz koje se dodeljuju. Nacionalni mehanizmi finansiranja nisu dovoljno zaštićeni od zarobljavanja od strane javnih službenika, koji su ponekad u sukobu interesa kada dodeljuju sredstva. Još uvek ne postoje instrumenti podrške koji garantuju očuvanje građanske nezavisnosti od tadašnje vlasti. Danas je odnos stranog i domaćeg finansiranja i dalje u velikoj meri u korist prvog, posebno u BiH, na Kosovu i u Severnoj Makedoniji.

Mediji: preferirana meta zarobljavanja

Mediji su kritična karika u antikorupcijskoj infrastrukturi demokratskih društava: oni istražuju, pružaju platformu za zagovaranje, informišu i podižu svest. Mediji na Zapadnom Balkanu su, međutim, jedna od najslabijih karika u ovoj infrastrukturi. Sva **četiri elementa zarobljavanja medija** su i dalje veoma jaka u regionu: vlasništvo oligarha, pritisak oglašavanja, pritisak vlade i kognitivno zauzimanje (javnost je spremna da prihvati korupciju po mnogim tačkama, a mediji vole da preuzimaju priče od autoritarnih vođa).

Zarobljeno medijsko tržište stvara razočaranje javnosti u demokratiju jer se mediji smatraju neefikasnim (čak i kada su korumpirani političari razotkriveni, nema nastavka priče). **Izveštavanje o korupciji**, iako generalno poboljšano, još uvek ne služi kao veza između javnog zahteva za integritetom i stvarnih kazni ili reformi. Nezavisni mediji na Zapadnom Balkanu, iako su još uvek manjina, aktivniji su u izveštavanju o korupciji od provladinih medija. Ipak, od druge polovine 2021. godine, izveštavanje o korupciji u provladinim medijima izgleda kao odraz nezavisnih medija, što bi, između ostalih, moglo biti rezultat pada korupcije na listi prioriteta za društva u regionu.

Izveštavanje o korupciji prema pristrasnosti medija, sve zemlje Zapadnog Balkana*



* Prosečna učestalost na 1000 članaka koji sadrže najmanje jednu od sledećih reči ili fraza: zarobljavanje države, mito, nepotizam, korupcija, sukob interesa, favorizovanje, klijentelizam, pronevera između januara 2020. i januara 2022. u 54 onlajn medija u šest zemalja.

Izvor: generisao SELDI

Ipak, to se uglavnom radi na pojednostavljen način, uz aktuelna dešavanja; korupcija se obično predstavlja kao vest bez ikakvih širih analiza i komentara, gde najčešće postoji jedan izvor informacija. Još je manje uređivačkih stavova i pritisaka da se razotkrije i smanji korupcija.

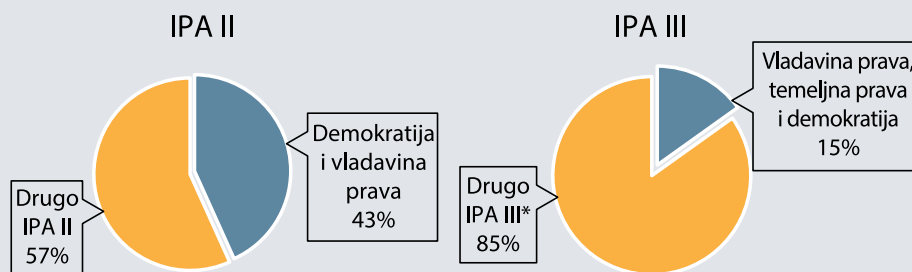
Stvar koja izaziva ozbiljnu zabrinutost na Zapadnom Balkanu je **visoka stopa zastrašivanja novinara** koji prate korupciju – politički pritisci, verbalni i fizički napadi na medije nisu neuobičajeni. Ovako velika učestalost ukazuje i na visoki politički nivo na kome je korupcija ugrađena i na njenu nekažnjivost. Novinari i medijski profesionalci takođe su sve više izloženi pretnjama i uznemiravanju na društvenim mrežama. U pozadini ovih čestih incidenata uznemiravanja, **nekažnjivost počinilaca** i dalje predstavlja ozbiljan problem. Istrage ovakvih slučajeva su spore i retko dovode do podizanja optužnica.

Međunarodna zajednica: Priatelj, a ne neprijatelj

Sada je postalo očigledno svim akterima u borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu da su međunarodne institucije, među kojima je i EU, postale **nezamenljiv faktor za napredak u borbi protiv korupcije** u regionu. Danas vlade Zapadnog Balkana retko najavljaju bilo kakav pokret za borbu protiv korupcije, a da se na neki način ne pozivaju na EU: u Srbiji su izmene ustava bile povezane sa nadanjima o EU; u Severnoj Makedoniji, najnovija reformska agenda nosi naziv *Evropa kod kuće*. Uloga EU obuhvata čitav niz procesa reformi – od finansiranja do uokvirivanja borbe protiv korupcije u širem političkom kontekstu. Na prvi pogled, uslovljavanje uspeha reformi sa takvim spoljnim uticajem može izazvati sumnju u njihovu održivost. Međutim, ako je članstvo u EU realan cilj, onda neophodnost EU za domaće dobro upravljanje nije faktor već cilj.

Povoljan uticaj međunarodne pomoći je očigledan u nizu drugih dešavanja. Kao prvo, došlo je do proširenja broja domaćih sagovornika angažovanih sa stranim partnerima. Dok su u prvim danima međunarodne institucije radile isključivo sa izvršnom granom vlasti, raspon javnih organa koji učestvuju u ovoj saradnji se proširio. Civilno društvo se razvilo uz inostranu pomoć i postalo je priznat partner za uticaj na EU i druge međunarodne partnere. Ipak, biznis, mediji, sindikati, akademske institucije i drugi akteri iz privatnog sektora nisu dovoljno uključeni. Takođe, lista pitanja kojima se međunarodna pomoć bavi postaje sve sofisticiranija: od provere integriteta sudija za prekršaje do lokalne demokratije, od poboljšanja parlamentarnog nadzora do izgradnje kapaciteta za sprovođenje zakona.

Udeo pomoći koja se odnosi na upravljanje na Zapadnom Balkanu pri IPA III čini trećinu IPA II



Izvor: Pregled – Instrument za prepristupnu pomoć

Preokret: kako povratiti antikorupcijski zamah

Trenutno stanje u Evropi je oportuno jer kao nikada do sada pokazuje koliko demokratija zavisi od integriteta vlasti. Dok rat u Ukrajini komplikuje demokratsku tranziciju i integraciju u EU, on daje podsticaj za odlučan stav prema demokratizaciji i novi podsticaj ka prekretnici u naporima za borbu protiv korupcije u svim zemljama u regionu. **Izgradnja države i borba protiv korupcije su usko povezani.** Geopolitičke argumente treba iskoristiti da se odmah otključa proces pridruživanja, ali ne kao argument za zatvaranje očiju pred korupcijom i ranjivošću zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu. Povratak zamaha je moguć pod uslovom da se uvedu dve radikalne promene u pristupu antikorupciji u regionu:

Dati prioritet slabljenju i naknadnoj dekonstrukciji zarobljavanja države. Proces pristupanja EU sa fokusom na osnove demokratskih i tržišnih institucija i vladavinu prava predstavlja izvanredan okvir za napredak. Za to je potrebna volja i sposobnost obe strane – zemalja kandidata i Evropske komisije i država članica. Sve osim stavljanja ovog pitanja u središte dnevnog reda znači da se u antikorupciju ne ulaže trud. Olabavljenje čvrstog stisaka privatnog interesa na polugama vlasti može se postići samo kroz ponovno promišljanje strukture aktera u borbi protiv korupcije i dinamike njihove saradnje. Nevladine organizacije, poslovna udruženja, sindikati, akademska zajednica, mediji i drugi civilni akteri treba da postanu sastavni deo čitavog ciklusa borbe protiv korupcije – od kreiranja politika do praćenja njihove implementacije, **uz podršku nezavisnog lokalnog mehanizma finansiranja.** Da bi se to dogodilo, civilno društvo na Zapadnom Balkanu mora biti integrisano u evropske profesionalne i građanske mreže. **Zajedničke platforme Zapadnog Balkana i EU** trebalo bi da olakšaju transfer ekspertize i stvore mrežni efekat za zagovaranje borbe protiv korupcije.

Meriti efekat, a ne namere. Trenutno, i nacionalne vlade i međunarodni posmatrači svoju procenu napretka u borbi protiv korupcije zasnivaju na ciljevima koji su, u stvari, administrativni. Oni uglavnom gledaju na input indikatore (propise, procedure, resurse), a ne na rezultate, odnosno stvarni uticaj. Istinski antikorupcijski trud treba da se zasniva na antikorupcijskim politikama zasnovanim na dokazima. Tri postojeća mehanizma za generisanje podataka mogla bi da služe kao informacije za ove politike:

- *Dijagnostika procene zarobljenosti države* (State Capture Assessment Diagnostics -SCAD), alatka za procenu koncentracije moći¹.
- *Merenje viktimizacije korupcije u opštoj javnosti* (SELDI-jev *Sistem monitoringa korupcije* – CMS, koji je implementiran na Zapadnom Balkanu od 2011. godine)².
- *Monitoring implementacije antikorupcijskih politika* (MACPI) – alat za evaluaciju performansa antikorupcije i otpornosti individualnih javnih institucija³.

¹ Za više detalja posetite: Stoyanov, A. et al., *Dijagnostika procene zarobljenosti države*, Sofija: Centar za proučavanje demokratije, 2019.

² Za metodologiju posetite: SELDI, *Zapadni Balkan 2020: Rizici zarobljavanja države i reformi politika*, 2020.

³ Za više detalja posetite: Stoyanov, A. et al., *Monitoring implementacije antikorupcijskih politika* (MACPI), Sofija: Centar za proučavanje demokratije, 2015.

Širi podsticajni okvir za nacionalne reformske napore na Zapadnom Balkanu pružaju izgledi za pristupanje EU. Ovaj okvir se fokusira na nekoliko skupova mera koje mogu pomoći da se region dovede do uspešne prekretnice u ovoj oblasti:

- **Politički angažman.** EU treba mnogo snažnije da insistira na reformama na terenu u svakoj od zemalja i na regionalnom nivou. Evropske institucije treba da nastave i unaprede svoju direktnu saradnju sa civilnim društvom i poslovnom zajednicom u regionu. Diplomatska predstavništva EU u regionu treba da rade u dogovoru sa ambasadama država članica kako bi prenela istu poruku o dobrom upravljanju i borbi protiv korupcije.
- **Podrška ekonomskom oporavku.** S obzirom na snažnu korelaciju između ekonomskog razvoja i borbe protiv korupcije, Ekonomski i investicioni plan EU (EIP) za region treba da uspostavi čvršću vezu sa antikorupcijom. Ekonomska podrška treba da uključuje razmatranja protiv zarobljavanja države, tj. ulaganje na način koji povećava konkurenciju, podstiče lokalni profesionalizam, integriše lokalne proizvođače i pružaoce usluga u evropske lance snabdevanja, smanjuje neformalnost, promoviše standarde korporativnog upravljanja itd.
- **Fokusirati se na kritične oblasti upravljanja za održivi uticaj.** Jedna takva oblast je pravosuđe i njegov kapacitet da osigura vladavinu zakona u domenima ekonomskog upravljanja koji su skloni korupciji, kao što su javne nabavke, koncesije, licenciranje, privatizacija i nekretnine. Javne nabavke sa resursima EIP-a moraju se na odgovarajući način pratiti i najbolje prakse moraju biti primenjene na sve druge nacionalne i međunarodne projekte. Podaci o javnim nabavkama moraju biti javno dostupni za analizu i preispitivanje.
- Treba ojačati **ulogu parlamenata** u obezbeđivanju provere za sudsku i izvršnu vlast. Parlamenti, a posebno njihovi antikorupcijski odbori, treba da budu ovlašćeni da finansiraju i rade sa civilnim društvom u zemlji i regionu kako bi se u kontinuitetu pojavljivala pitanja zarobljavanja države i korupcije.
- Kontinuirano praćenje **skrivenе ekonomije** treba da ima za cilj identifikovanje trendova u pogledu rada na crno i prakse skrivanja prihoda u sektorima akciznih proizvoda i usluga. Efikasne politike protiv neformalnosti kombinovale bi podsticaje za poslodavce i zaposlene da pređu iz neformalnog u formalni sektor i uvođenje fleksibilnih ugovora o radu uz korišćenje kampanja podizanja svesti. Reforma inspekcijских politika treba da rezultira udaljavanjem od brojnih intruzivnih inspekcija ka ciljanim inspekcijama u ključnim rizičnim kompanijama, sektorima i lokacijama. Trebalo bi konsolidovati napredak u uvođenju rešenja e-uprave i elektronskog plaćanja.
- EU i međunarodne finansijske institucije treba da rade sa vladama Zapadnog Balkana kako bi izolovale region i njegove tržišne demokratije u nastajanju od **korozivnih efekata nezakonitih finansijskih tokova**, posebno onih povezanih sa stranim autokratskim igračima, kao što su Rusija i Kina. Izgradnja otpornosti u ovom pogledu zahtevala bi ozbiljnu nadogradnju kapaciteta, od pregleda investicija do praćenja imovine i borbe protiv pranja novca (uključujući i proces uspostavljanja Uprave EU za borbu protiv pranja novca).

- **Borba protiv zarobljavanja medija**, u svim njenim dimenzijama, i izvlačenje regiona iz nemilosrdnih **dezinformacija** Kremlja i njegove infrastrukture od ključne je važnosti za ponovno sticanje poverenja i jačanje antikorupcijske podrške u društvima. Neophodan prvi korak je izgradnja i otvaranje trgovinskih registara i obezbeđivanje transparentnosti korporativnog vlasništva krajnjih stvarnih vlasnika, posebno u odnosu na medijske grupe. Moderacija platformi društvenih medija na lokalnim jezicima treba da bude usklađena sa nadograđenim standardima EU u okviru Akcionog plana EU za demokratiju.

Širi podsticajni okvir za nacionalne reformske napore na Zapadnom Balkanu pružaju **izgledi za pristupanje EU**. EU treba da testira svoju novootkrivenu geopolitičku snagu da bi proces pridruživanja sa svojim uslovljenostima krenuo napred. Konkretno, potrebno je pronaći evropska rešenja za kontinuiranu krizu u Bosni i Hercegovini i za bilateralne nesuglasice između Bugarske i Severne Makedonije, koji odugovlače početak pregovora sa EU. Ono što je najvažnije, EU treba da ubedi svoje građane da je proširenje rešenje za sve. Može da iskoristi trenutni zamah, koji je obezbedio šok rata u Ukrajini, ali će se njeni efekti vremenom istrošiti. Stoga, na kraju dana, EU, države članice, vlade Zapadnog Balkana i civilno društvo moraju da krenu napred, stvarajući lokalnu potražnju i volju za kontinuiranim reformama u borbi protiv korupcije.

