

**ODRŽIVI UTJECAJ NA POLITIKE
PREKO NAJSAVREMENIJIH
METODA ISTRAŽIVANJA
I ZASTUPANJA**

**ODRŽIVI UTJECAJ NA POLITIKE
PREKO NAJSAVREMENIJIH
METODA ISTRAŽIVANJA
I ZASTUPANJA**

„Mreža za razvoj liderstva i integriteta u Jugoistočnoj Evropi“ (SELDI) najveća je lokalna koalicija u oblasti antikorupcije i dobrog upravljanja u regionu jugoistočne Evrope (JIE) koju su stvorile strukture civilnog društva (SCD) iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Kosova*, Makedonije**, Crne Gore, Srbije i Turske (kao i uz učešće partnera iz Moldavije i Rumunije). SELDI ujedinjuje resurse i ekspertizu ukupno 42 strukture civilnog društva (kako punopravne, tako i pridružene članove), sa ciljem da se pretvori u za regionalnu zajednicu SCD reprezentativnu grupu po pitanjima antikorupcije i dobrog upravljanja. SELDI doprinosi razvoju dinamičnog civilnog društva u regionu koje je u stanju da učestvuje u javnoj raspravi i da utječe na politiku i na proces donošenja odluka u oblasti antikorupcije i dobrog upravljanja.

Ovo izdanje osvrće se na strukturu i najvažnije rezultate glavnih metodoloških instrumenata koje Mreža SELDI primjenjuje u jugoistočnoj Evropi. Utjecaj zastupništva SELDI mobilisanog preko angažovanja na lokalnom nivou koje se bazira na snažnom javno-pravnom partnerstvu, postiže se najsavremenijim sredstvima praćenja korupcije i skrivene ekonomije. Kontinuirano inovaciono nastojanje SELDI potiče članove Mreže na razradu novih instrumenata, posebno kao odgovor na novonastale komplikovane i sistemske korupcione prakse u regionu. Konkretno, Mreža je razradila i planirala da svugdje u JIE primjenjuje instrumente za ocjenu pojave „osvajanje države“ i za identifikovanje konkretnih nepravilnosti kod primjene antikorupcionih politika na institucionalnom nivou.



2017, „Mreža za razvoj liderstva i integriteta u jugoistočnoj Evropi“ (SELDI)



Ovo izdanje pripremljeno je uz finansijsku podršku Regionalnog savjeta za saradnju (RSS) kao dio sprovođenja Strategije RSS „Jugoistočna Evropa 2020.“ i odražava jedino stavove njegovog autora/njegovih autora. RSS nije odgovoran za način na koji se koriste podaci sadržani u publikaciji.



Ova publikacija dobila je finansijsku podršku Bugarsko-švajcarskog programa za saradnju. Izraženi stavovi ne moraju odražavati stav Bugarsko-švajcarskog programa za saradnju.

ISBN: 978-954-477-324-3

© 2017, Centar za istraživanje demokratije

Sva prava pridržana.

Sofija 1113, ul. Aleksandra Žendova 5

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

www.csd.bg, csd@online.bg

SADRŽAJ

I. Određivanje standarda za najsavremenije metode istraživanja i zastupanja preko efektivnog javno-pravnog partnerstva	7
II. Razmatranje sistemskih posledica korupcije: pojava „osvajanje države“	9
a. Pojam „osvajanje države“	9
b. Oblici osvajanja države.....	10
c. Inovacija u ocjenjivanju osvajanja države.....	11
III. Sistem praćenja antikorupcionih politika (MAKPI) na institucionalnom nivou.....	13
a. Model primjene antikorupcionih politika.....	13
b. Opipljivi rezultati: slučaj bugarske Granične policije	17
IV. Najsavremenije metode praćenja korupcije.....	19
a. Evolucija korupcionog okruženja u JIE.....	21
b. Praćenje korupcije u JIE: osvrt na posljednje trendove i dinamiku u regionu.....	22
c. MAKPI Makro	23
V. Skrivena ekonomija: saučesnik korupcije	25
a. Praćenje skrivene ekonomije.....	26
b. Odgovor na prijetnju od skrivene ekonomije u JIE.....	27
c. Najnoviji trendovi i dinamika skrivene ekonomije: skriveno zapošljavanje u JIE	28

SPISAK FIGURA

Figura	1.	Elementi korupcione razmjene.....	14
Figura	2.	Ciklus primjene MAKPI.....	15
Figura	3.	Struktura dijagnostike pomoću MAKPI.....	16
Figura	4.	Struktura Indeksa Sistema praćenja korupcije	19
Figura	5.	Korupcioni pritisak slabi, premda i sporo.....	21
Figura	6.	Promjene korupcionog pritiska po zemljama	22
Figura	7.	Ukupne Promjene nivoa korupcije (2016. u odnosu na 2014.)	23
Figura	8.	Povezanost korupcije i skrivene ekonomije.....	25
Figura	9.	Arhitektura skrivene ekonomije	26
Figura	10.	Udio različitih vrsta skrivenog zapošljavanja u JIE	28

SPISAK TABELA

Tabela	1.	Oblici osvajanja države.....	10
Tabela	2.	Zone korupcione ranjivosti u bugarskojgraničnoj policiji	17

I. ODREĐIVANJE STANDARDA ZA NAJSAVREMENIJE METODE ISTRAŽIVANJA I ZASTUPANJA PREKO EFEKTIVNOG JAVNO-PRAVNOG PARTNERSTVA

„Mreža za razvoj liderstva i integriteta u jugoistočnoj Evropi“ (SELDI) primjenjuje u jugoistočnoj Evropi (JIE) set instrumenata koji su rezultat socijalne inovacije. Nastojanje SELDI da se zalaže za implementaciju antikorupcionih politika osnovanih na znanju proširilo je prisustvo Mreže i pozicioniralo je kao stub aktivnosti civilnog društva u borbi protiv korupcije u JIE. Taj proces vodi početak još od 2000. godine, kada je SELDI postepeno razradio model javno-pravne saradnje pokretan civilnim društvom sa ciljem ocjene kako korupcije, tako i borbe protiv nje, usaglašen sa socijalnim i institucionalnim okruženjem u regionu. Taj pristup kombinovanog ocjenjivanja omogućuje stvaraocima konkretnih politika i civilnom društvu da identifikuju usaglašenost – odnosno češće nedostatak usaglašenosti – između antikorupcionih namjera i krajnjih rezultata u smjeru smanjenja korupcije.

U 2012. godini SELDI je dobila novi zamah u razvoju i pretvorila se u najveću lokalnu koaliciju u oblasti borbe protiv korupcije na Zapadnom Balkanu (ZB), sa preko 200 službenika u organizacijama-članicama Mreže i uspela je da izgradi radne odnose bez presedana sa vladama i međunarodnim antikorupcionim organizacijama, što je omogućilo da se prošire njen uticaj i pozitivni rezultati kako u regionu, tako i van njega. Strategija SELDI u oblasti zastupanja dokazuje visoku efektivnost zahvaljujući usklađivanju visokokvalitetne istraživačke djelatnosti sa snažnim javno-privatnim partnerstvima i to daje proizvode širokog opsega: regionalne izveštaje o antikorupciji (RIA), koji sadrže preporuke usaglašene sa konkretnom situacijom o politikama;¹ kao i forume o politici organizovane kao inicijative javno-privatnog partnerstva sa evropskim, regionalnim i državnim institucijama, kod kojih analize Mreže nailaze na široku podršku i uspostavljaju se sinergijske veze sa sličnim inicijativama u javnom i privatnom sektoru.

U suštini SELDI pokreće koalicija usmjerena na znanje čija se zalaganja usredsređuju na to da stalno i opipljivo utječe na politike. To je postalo moguće zahvaljujući redovnom korišćenju najsavremenijih metodologija praćenja dinamike korupcije (*Sistem praćenja korupcije*) i skrivene ekonomije (*Indeks skrivene ekonomije*). Opredijeljenost SELDI za socijalne inovacije potiče njene članove da razrađuju nove instrumente, pokušavajući da obuhvate novonastale komplikovane i sistemske korupcione prakse u regionu. Konkretno, Mreža je razradila instrumente za ocjenu pojave

¹ SELDI, 2014, Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-reloaded-assessment-of-southeast-europe/> i SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>

„osvajanje države“ MAKPI (Monitoring antikorupcionih politika) *Osvajanje države*) i za identifikovanje konkretnih nepravilnosti u primjeni antikorupcionih politika na institucionalnom nivou (MAKPI).

Glavne preporuke SELDI prema politikama u regionu JIE:

- **Efektivno krivično gonjenje korupcije na visokim spratovima vlasti** jedini je način za snažno i neodložno stavljanje do znanja da se korupcija neće tolerisati ni na koji način. Procesuiranje nepoštenih političara, recimo, pokazalo se kao vrlo efektivno sredstvo jačanja antikorupcionih mjera u Hrvatskoj i Sloveniji.
- Potrebno je uvesti **nezavisni mehanizam praćenja korupcije i antikorupcije** na nacionalnom i regionalnom nivou koji obezbjeđuje pouzdane podatke i analizu i uključuje kako dijagnostiku korupcije, tako i ocjenu antikorupcionih politika. Mehanizam se mora primjenjivati preko nacionalnih i/ili regionalnih organizacija i mreža civilnog društva i ne smije biti zavisan od direktnog financiranja od strane države.
- Potrebno je raditi prioritetno u **sektorima od odlučujućeg značaja koji se odlikuju po visokim nivoima rizika od korupcije i od osvajanje države**, kao što je energetika. Među prioritetnim mjerama su i jačanje konkurencije u javnim nabavkama; poboljšanje korporativnog upravljanja javnih preduzeća; transparentno upravljanje velikim investicionim projektima; poboljšanje evidencije i nezavisnosti regulatornih organa.
- **Međunarodni partneri**, i na prvom mjestu Evropska komisija, moraju **raditi direktno sa organizacijama civilnog društva u regionu**. To je posebno važno iz nekoliko razloga: a) da bi postale održive, reforme koje uživaju međunarodnu podršku moraju biti prihvaćene od strane šire javnosti, a u tom su procesu SCD nezaobilazne; b) učešće SCD je način da se garantuje da izvještaji vlada i lokalnih organa upravljanja pred donatorima i Međunarodnim organizacijama neće dominirati iznad izvještavanja pred lokalnim biračima.

II. RAZMATRANJE SISTEMSKIH POSLEDICA KORUPCIJE: POJAVA „OSVAJANJE DRŽAVE“

Nastavlja se težnja da se dobro upravljanje pretvori u pravilo, a ne da prije bude izuzetak u regionu JIE. Korupcija kao pojava stalno evoluira i njeni oblici i prakse se mijenjaju, a istovremeno s tim članovi Mreže SELDI jačaju napore na savladavanju novih i složenijih korupcionih praksi, kako preko učešća u antikorupcionim aktivnostima, tako i preko zastupanja. U mnogim zemljama regiona pojava korupcije nadilazi radnje pojedinih lica i ne završava se na administrativnim i/ili sitnim prekršajima (napr. mito) i negativno utječe na kvalitet javne uprave u cjelini. Ove sistemske posljedice često puta ostaju skrivene, ali su usko povezane sa mehanizmima upravljanja. U takvom okruženju sistemska korupcija dostiže do dužnosnika na najvišim spratovima izvršne, sudske i zakonodavne vlasti. Ova dinamika često puta dovodi do pojave „osvajanja države“.

a. Pojam „osvajanje države“

U velikoj mjeri **oblici i tip osvajanja države određuju oni koji osvajaju i njihova relativna vlast**. Dokazi iz različitih zemalja pokazuju da proces osvajanja mogu da započnu različiti protagonisti – kako uz učešće države – kada javni organi osvajaju firme u ime dužnosnika, političkih grupa, mreža ili partija, tako i bez – napr. od strane privrednih subjekata. Ponekada se dva procesa odvijaju paralelno.

Posle produbljenog osvrta na postojeća akademska i politička istraživanja na tu temu Centar za istraživanje demokratije² **prihvatio je da je „osvajanje države“ spoj različitih oblika korupcije, sa jednim jedinim ciljem: da obezbjedi cjelovite (po podrazumijevanju) i dugoročne privilegije „osvajcima“ preko eksploatiranja vlasti organa državne uprave za privatnu korist**. Većina oblika osvajanja države posjeduju neke zajedničke karakteristike:

- Ostvaruju se preko korupcionih poslova i mehanizama. Stoga osvajanje države uključuje većinu karakteristika korupcionih odnosa.
- Šeme osvajanja države nisu masovna pojava (ne uključuju velike grupe stanovništva), nego se odnose na protagoniste (najčešće na grupu protagonista, uključivo mreže), koji su vrlo utjecajni i raspolažu značajnim resursima.
- Osvajanje države nije ad hoc radnja (odnosno sa ciljem da se riješi konkretan problem ili da se reaguje na konkretnu situaciju), već posjeduje sistematski karakter. Njegov cilj je da se ostvari održiva nadmoć u određenoj sferi.

² Osnovan krajem 1989. godine Centar za istraživanje demokratije je interdisciplinski zavod za javne politike posvećen vrijednostima demokratije i tržišne privrede, <http://www.csd.bg/index.php?id=2>

- Osvajanje države jedan je od mogućih instrumenata konkurencije. Koristi se za postizanje razlikovne prednosti za određenog protagomistu (mrežu) i zasniva se na tu mogućnost za dobijanje razlikovne prednosti u odnosu na resurse.

Spoj različitih oblika korupcije koji se koristi za osvajanje države razlikuje se u zavisnosti od konkretne situacije i modela upravljanja u određenoj zemlji. Stoga je **glavni (polazni) pokazatelj identifikovanja postojanja osvajanja države** postojanje/širenje „osvajača“, tj. neopravdana koncentracija (po sektorima, tržištima itd.) resursa i/ili vlasti u rukama određenih aktera. Širenje različitih oblika korupcije koji se koriste za uspješno osvajanje države sekundarna je grupa pokazatelja, jer oni opisuju specifične mehanizme preko kojih je došlo do situacije osvajanja države ili kako ono funkcioniše³.

Osvajanje države predstavlja praktično privatizovanje države ili prije – **privatizovanje određenih funkcija države**. U nekim zemljama (napr. Rusiji) zapaža se i suprotni proces – kada političari koriste državne institucije sa ciljem izvlačenja nelegalnih prednosti od firmi⁴.

b. Oblici osvajanja države

Tabela 1. Oblici osvajanja države

Osvajanje od strane biznisa	Aktivna strana osvajanja su privredni subjekti koji koriste različite oblike korupcije kako bi uticali na zakonodavstvo koje se odnosi na privredni sektor i ostale socijalne oblasti, i na primjenu zakona i pravila sa ciljem da se stekne privilegovani status.
Osvajanja od strane vlade/ političke klase	Aktivna strana su državne institucije i/ili političke mreže/partije. U tipičnom slučaju osvojene su privredne strukture koje plaćaju pošto su im od strane državnih službenika obezbjeđeni ugovori (povjerene javne nabavke ili drugo). Podsticaj za „osvajače“ je prisvajanje korupcione koristi. Podsticaj za osvojene privredne strukture je dio korupcione koristi i kasniji privilegovani položaj na određenom tržištu.
Osvajanja od strane sudske vlasti	Aktivna strana predstavljala bi mrežu dužnosnika u sudskoj vlasti koji koriste svoja diskreciona ovlaštenja za prisvajanje korupcione koristi i za prodaju svojih usluga izvršnoj vlasti, privrednom sektoru ili organizovanom kriminalu. Ova vrsta osvajanja bila bi nemoguća u slučaju da je sudska vlast relativno nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti.
Osvajanja od strane ekonomije u sjenci	Aktivna strana obično su organizovane kriminalne grupe koje osvajaju državne institucije (obično sudsku vlast, ali takođe i izvršnu vlast), sa ciljem da sebi omoguće sistematično kršenje zakona i pravila, kako bi ostvarivale aktivnosti u crnom sektoru privrede (u velikim razmjerima) i ispirali profit.

³ Pored toga, širenje oblika korupcije povezanog sa osvajanjem moglo bi da dokaže postojanje masovne pojave koja se može proizvoljno rasporediti među protagoniste (što ukazuje na različite oblike korupcije) i da nije skoncentrisano u rukama konkrentnih protagonista (osvajanje).

⁴ Yakovlev, A., 2006, The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture? Europe-Asia Studies, 58(7), 1033-1056.

c. Inovacija u ocjenjivanju osvajanja države

Kako bi mogao raditi na prebrođivanju složenih izazova osvajanja države, Centar je razradio inovativni instrument koji se trenutno primjenjuje u pet evropskih zemalja (Bugarskoj, Italiji, Španiji, Rumuniji i Češkoj), sa perspektivom da se koristi u velikim razmjerima u cijelom regionu Zapadnog Balkana, kao dio Mreže SELDI. MAKPI *Osvajanje države* je instrument namijenjen posebno za mjerenje osvajanja države.

Izvor podataka za MAKPI *Osvajanje države* su s jedne strane ekonometrijski podaci i pokazatelji, a s druge – onlajn količinsko istraživanje koje se sprovodi među stručnjacima i službenicima u javnom sektoru. Preporučljivo je da se prilikom izrade ocjene za određenu zemlju u istraživanje uključi ne manje od 50 službenika u javnom sektoru i 100 stručnjaka. Stručnjaci bi mogli biti: službenici u NVO i predstavnici akademskih krugova sa stručnim znanjima u oblasti korupcije, sukoba interesa, konkurentne sposobnosti tržišta i td.; bivši službenici u javnom sektoru i rukovodioci velikih firmi koji su upoznati sa nekim od javnih organizacija uključenih u istraživanje; i druge odgovarajuće grupe.

MAKPI *Osvajanje države* počinje ekonomskom analizom sektora saglasno klasifikaciji ekonomskih djelatnosti KED 2008, koja bira veće (prema prometu) ekonomske sektore, kao i potencijalno problematične sektore (opet na bazi ekonometrijskih podataka) u ocjenjivanoj zemlji. Istraživanje preko anketiranja stručnjaka traje 20-30 minuta i sastoji se od dva dijela – ocjenjivanja javnih organizacija koje imaju direktne regulatorne i kontrolne funkcije vezane za tržište i ekonomske djelatnosti u zemlji, i ocjenjivanje monopolizacije ekonomskih sektora. Tipičan primjer su carine, organi za zaštitu konkurencije, organi za prihode, organi lokalne samouprave i dr., s tim što parlament, sudska vlast, predsjednik zemlje i vlada nisu uključeni u istraživanje, nego se ocjenjuju pomoću drugih instrumenata.

Na osnovu količinskog istraživanja izračunava se nekoliko pokazatelja za ocjenjivane zemlje među kojima: neefektivnost antikorupcionih politika, neefektivnost regulatornih javnih organizacija, ocjena stepena monopolizacije sektora i dr.

Na kraju, MAKPI *Osvajanje države* razmatra nekoliko konkretnih slučajeva za one ekonomske sektore i javne organizacije koje su ocjenjene kao najproblematičniji. Slučajevi javnih organizacija zasnivaju se na pouzdanim podacima: statističkim i ekonometrijskim, na praćenju organizacije preko MAKPI na institucionalnom nivou i td. Slučajevi visokorizičnih ekonomskih sektora takođe se zasnivaju uglavnom na količinskim analizama poput tržišne koncentracije, koncentracije javnih nabavki i td.

III. SISTEM PRAĆENJA ANTIKORUPCIONIH POLITIKA (MAKPI) NA INSTITUCIONALNOM NIVOU

U politici su važni razmjeri. Brojne inicijative za ocjenu antikorupcionih politika obično otkrivaju niz propusta, ali rijetko kada dolaze do zaključka da su te politike i mjere preopšti. Premda i korisne za političku raspravu o antikorupciji, zamašne strategije imaju ograničen učinak kod same izrade konkretnih antikorupcionih politika. Ako danas nešto nedostaje borbi protiv korupcije, to nije još jedna u nizu strategija, već **sposobnost da se formulišu politike prevencije i nametanja pravila koja bi odgovarala konkretnim uslovima u određenoj javnoj ustanovi.**

Fokusiranje na detalje antikorupcionih politika ima niz prednosti:

- Na takav način će se **naglasiti zahtjevi za evidenciju i odgovornost** i oni će biti usmjereni na mjesto gdje se javne usluge pružaju.
- **To bi omogućilo** antikorupcionoj politici da traži **ravnotežu između zabrana i propisa.**
- Razrada instrumenata **ocjenjivanja**, a odatle i prekranja politika na nivou pojedine organizacije omogućilo bi da se uvede **relativno mjerenje antikorupcije između institucija javnog sektora** u određenoj zemlji i između različitih zemalja.

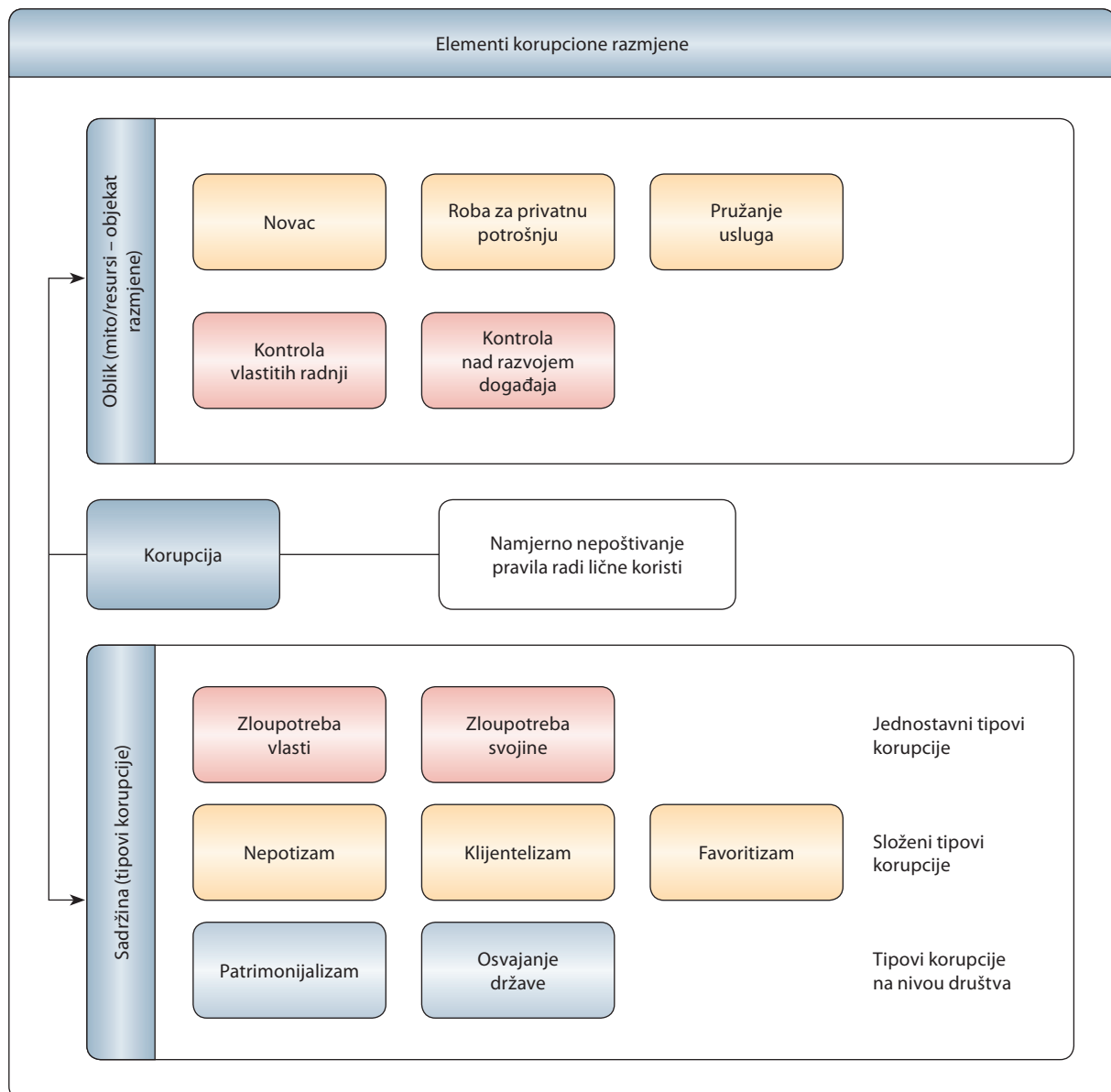
Premještanje fokusa sa nacionalnog na institucionalni nivo bilo bi korisno i za antikorupcione napore EU. Svi kanali preko kojih Evropska komisija nastoji da angažuje EU28, kao i kandidate za članstvo, na jedan ili drugi način dovode do koakcije sa konkretnim javnim institucijama. Štoviše, antikorupcija će biti dio preporučenih smjernica o jačanju funkcioniranja institucija u javnom sektoru i ulaganja u razvoj upravnog kapaciteta.

a. Model primjene antikorupcionih politika

Upravo kao odgovor na gore navedeno Centar za istraživanje demokratije već više od 25 godina nastoji graditi mostove između ocjenjivanja antikorupcionih politika i mjerenja korupcije. Instrument „*Sistem monitoringa antikorupcionih politika*“ (MAKPI) pojavio se na osnovu shvaćanja da inovacije nisu ništa manje važne u borbi protiv korupcije od ostalih socijalnih i ekonomskih sfera. MAKPI daje antikorupcionoj zajednici instrument koji omogućuje iscrpnu povratnu vezu za primjenu antikorupcionih politika.

MAKPI može da oslika i razmotri antikorupcione politike koje se sprovode u javnim organizacijama. To uključuje set instrumenata za ocjenu kvaliteta i količine (MAKPI instrumenti), pomoću kojih se: (a) ocrtavaju dodirne tačke djelatnosti organizacije i sa njima povezani korupcioni rizici; (b) identifikuju zone korupcione ranjivosti – inače rečeno, mehaniz-

Figura 1. Elementi korupcione razmjene

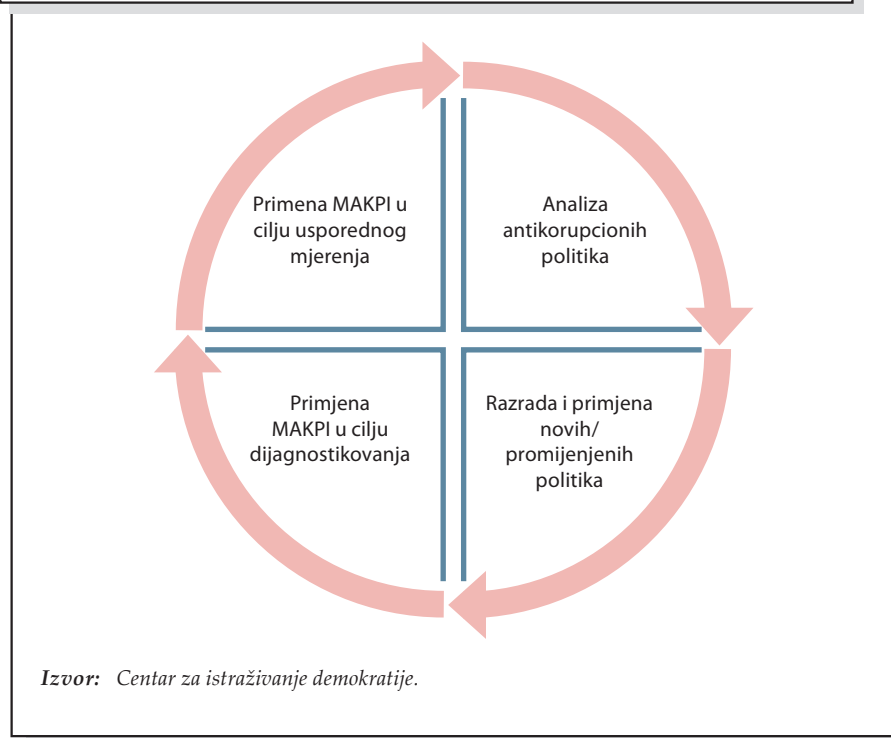


Izvor: Centar za istraživanje demokratije.

mi nepoštovanja pravila koji omogućuju službenicima u javnom sektoru da se obogate za račun građana; i (v) identifikuju i ocjenjuju antikorupcione politike. Dijagnostika sprovedena pomoću MAKPI daje podatke u sljedećim oblastima istraživanja:

- nivo korupcione ranjivosti određene javne organizacije za svaku njenu specifičnu djelatnost;
- pokriće djelatnosti organizacije antikorupcionim politikama, kao i efektivnost tih politika;
- nivo primjene antikorupcionih politika.

Figura 2. Ciklus primjene MAKPI



MAKPI ocjenjuje da li su elementi korupcione ranjivosti neke javne organizacije adekvatno obuhvaćeni antikorupcionim politikama i u kojoj su mjeri te politike efektivne. Pored toga, instrument daje informaciju namijenjenu kreatorima politike o postojanju dvije oblasti sa deficitom:

- nedovoljna primjena: antikorupcione politike poštuju se samo formalno;
- nepravilnosti u arhitekturi same politike: postojanje elemenata korupcione ranjivosti koji se ne prevazilaze preko nijedne od postojećih politika.

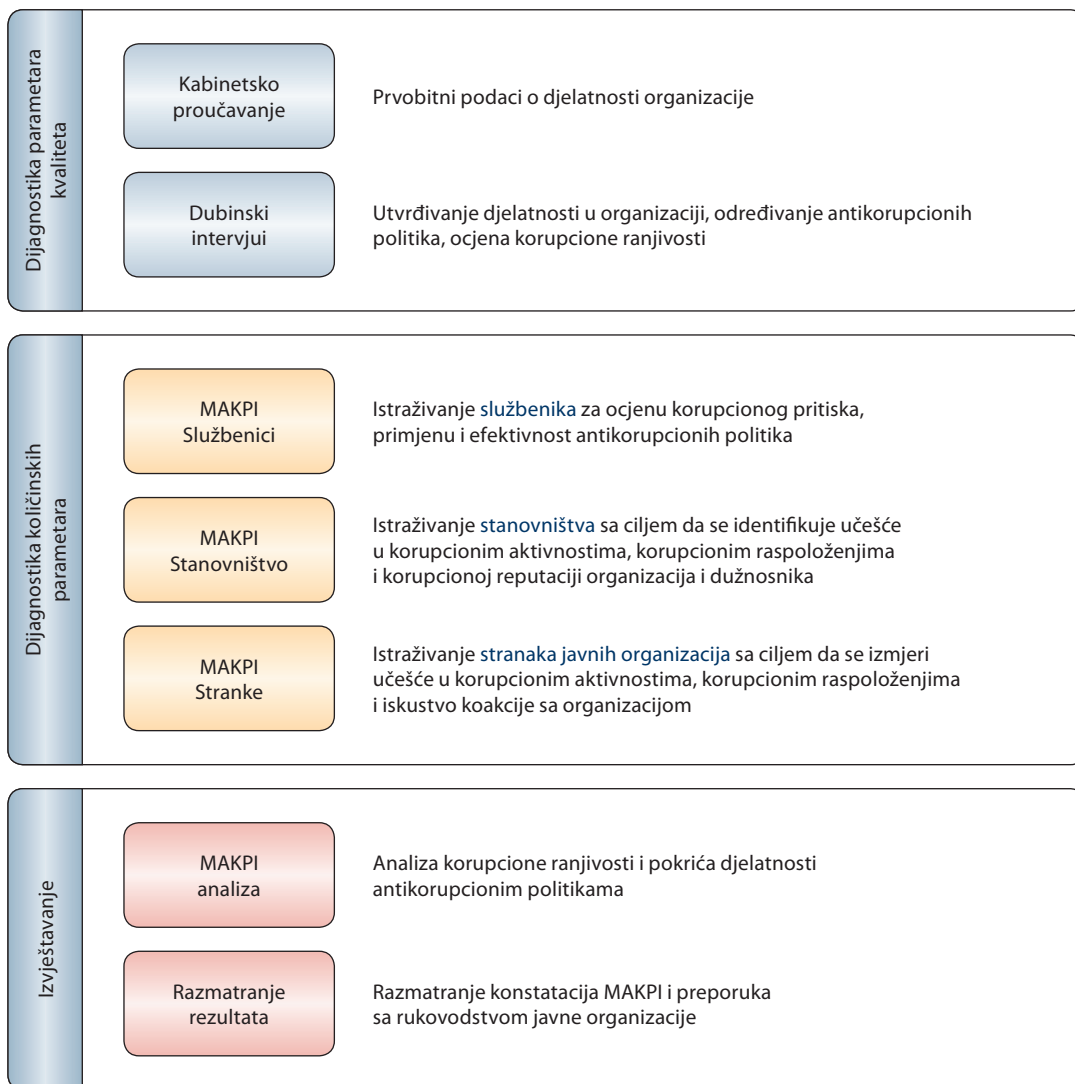
Identifikovanje dva tipa insuficijencije predstavlja prvu etapu MAKPI ciklusa. Posle toga, na osnovu rezultata usporednog mjerenja preko MAKPI dijagnostike kreatori politike mogu unijeti izmjene u politike i u drugoj etapi da sprovedu drugu rundu dijagnostike.⁵

MAKPI se pojavljuje u trenutku kada se traže razlozi za ograničeni napredak u borbi protiv korupcije u mnogim zemljama i značajan je za elaboriranje politika na nacionalnom nivou i na nivou EU. Instrument pridaje operativan karakter potrebi za sprovođenjem praćenja primjene antikorupcionih politika i pogodan je izvor podataka o arhitekturi same politike.

Na nacionalnom nivou potrebno je da se politike podvrgavaju provjeri pomoću MAKPI prije njihove primjene i da se preporuči da politika

⁵ Za detaljnije metodološko predstavljanje MAKPI i rezultata pregleda, v. CSD, 2015, Mapping Anticorruption Enforcement Instruments, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17394>

Figura 3. Struktura dijagnostike pomoću MAKPI



Izvor: Centar za istraživanje demokratije.

bude odobrena za implementaciju tek pošto se dobiju uspješni rezultati (potvrđeni pomoću MAKPI). Antikorupcione politike na nacionalnom nivou koje nisu promjenljive na organizacionom nivou ne smiju da dobiju podršku.

Antikorupciona politika pretvorila se u nedjeljivi dio ekonomskog upravljanja u EU i programiranja Evropskih fondova što znači da će nastati potreba za ocjenjivanjem antikorupcione spremnosti nacionalnih javnih institucija. MAKPI daje do sada nedostajuću kariku u lancu između mjerljivog ocjenjivanja konkretnih javnih usluga i arhitekture antikorupcionih politika usmjerenih na realne elemente korupcione ranjivosti.

b. Opipljivi rezultati: slučaj bugarske Granične policije

MAKPI je primijenjen kao pilotni projekt u nizu javnih organizacija i u šest općina u Italiji i Bugarskoj.⁶ Rezultati pilotne primjene ukazuju da se primjenjuju prije svega opće antikorupcione politike sa ograničenim brojem mjera usklađenih sa specifičnim ranjivim mjestima organizacija. To ukazuje na potrebu za prioritizacijom na nivou javnih organizacija u procesu antikorupcionih politika.

Najvažnija ranjivost koja je utvrđena u Graničnoj policiji odnosila se na organizovani prelazak preko granice ilegalnih migranata koje uključuje korupcione poslove sa službenicima Granične policije koji olakšavaju prelazak organizovanih grupa koje često puta putuju javno autobusom. Ova korupciona ranjivost povezana je sa glavnom funkcijom Granične policije, dakle postoje različite usko specifične mjere antikorupcione politike usmjerene prema njoj. S obzirom da korupcija sačinjava veliki dio problema, ove mjere mogle bi se u stvari smatrati antikorupcionima po svom karakteru.⁷

Tabela 2. Zone korupcione ranjivosti u bugarskoj graničnoj policiji

	Zloupotreba vlasti	Zloupotreba svojine	Nepotizam	Klijentelizam	Zbirna ranjivost po djelatnostima
Ljudski resursi	H*		H	H	Visoka
Javne nabavke	H	H		H	Visoka
Prethodne istrage	H			H	Srednja
Kontrola zelene granice	H		H	H	Visoka
Istrage koje sprovode istražni organi	H		H	H	Visoka
Informacione aktivnosti	H				Srednja
Granični prijelaz	H			H	Srednja
Prekršajna kazna	H		H	H	Visoka
Zbirna ranjivost prema tipu korupcije	Visoka	Niska	Visoka	Visoka	

* „H“ je mjenjljiva sa dvije vrijednosti – „postoji“ i „ne postoji“.

Izvor: Centar za istraživanje demokratije.

⁶ Granična policija i Opština Slatina, Sofija, Ministarstvo odbrane, Izvršna agencija „Glavna inspekcija rada“, Općina Burgas, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Kontrola automobilske saobraćaja u Bugarskoj i Zdravstvena služba Općine Trento i Općine Riva del Garda u Italiji.

⁷ Za detaljne rezultate i utjecaje metodike MAKPI vidi CSD, 2016, Monitoring Anti-Corruption in Europe. Bridging Policy Evaluation and Corruption Measurement, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17391>

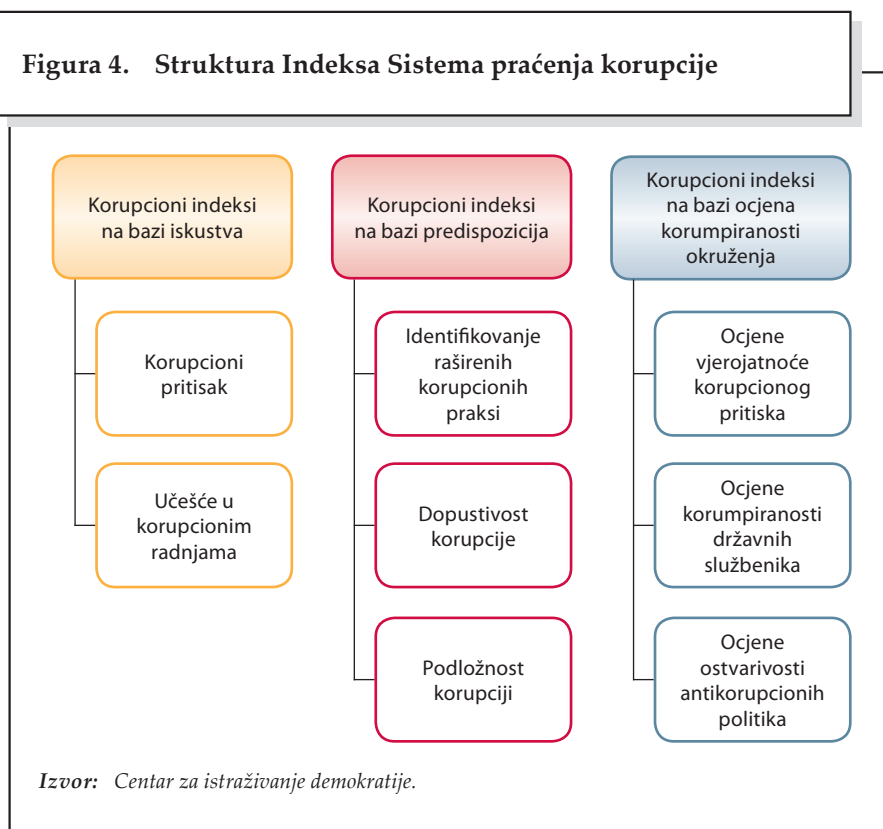
Vrijednost arhitekture MAKPI sastoji se ne samo u inovativnim metodama koje ona koristi, ali i u njenom potencijalu da služi kao osnova za usporedno mjerenje sličnih javnih organizacija u različitim zemljama ili iste organizacije u različitim momentima tokom vremena. Jedan od zajedničkih aspekata konstatacija za organizacije u Bugarskoj i Italiji recimo je da prevladavaju antikorupcione politike općeg karaktera. One su usredsređene u nekoliko oblasti: antikorupciona obuka, standardni modeli ponašanja službenika (kodeksi ponašanja i td.) i stvaranje kanala za povratnu vezu sa građanima. Relativno rijetko se sreću specifične politike usmjerene na konkretne djelatnosti i tipove korupcije. Pokazatelji MAKPI korisni su i za praćenje različitih zanimljivih oblasti u različitim institucijama i zemljama:

- sličnosti između organizacija;
- sličnosti i razlike među zemljama;
- specifični modeli pokazatelja antikorupcionih politika;
- specifični modeli kod ocjenjivanja pokrića djelatnosti pomoću antikorupcionih politika.

IV. NAJSAVREMENIJE METODE PRAĆENJA KORUPCIJE

1998. godine Centar za istraživanje demokratije po prvi put je primijenio pristup praćenja korupcije baziran na viktimizaciji i na taj način angažovao javno mnijenje i ukazao na jedno složeno, socijalno i politički osjetljivo pitanje. *Sistem praćenja korupcije (SPK)* razrađen je i razvio se kao prvorazredni instrument praćenja korupcije u jugoistočnoj Evropi zbog redovne primjene od strane Mreže SELDI. SPK omogućuje uspoređivanje podataka iz različitih zemalja i registruje stvarni nivo i trendove u direktnom učešću u administrativnim korupcionim radnjama. SELDI koristi SPK u cijelom regionu JIE u 2001., 2002.⁸, 2014. i 2016. godini⁹. Tokom godina SPK primjenjivan je i u Gruziji i Moldaviji, a neki od elemenata SPK modifikovani su i uključeni u istraživanja Evrobarometra po pitanjima korupcije; to čini podatke dobijene preko SPK usporedivim sa podacima Evrobarometra¹⁰.

Figura 4. Struktura Indeksa Sistema praćenja korupcije



Pripremljen u trenutku kada se mjerenje korupcije svodilo na registrovanje javne percepcije, SPK preoblikovao je praćenje uvodeći jedinicu mjere za viktimizaciju građana od strane korumpiranih dužnosnika uzimajući u obzir njihovo neposredno iskustvo uslijed dodira sa različitim korupcionim modelima. On omogućuje da se ocjeni dinamika širenja modela korupcionog ponašanja (širenja korupcionih poslova) u određenom društvu. Metodika SPK obezbeđuje usporedivost podataka iz različitih zemalja i registruje stvarni nivo i trendove u korupciji, dodatno uz raspoloženja u društvu, ocjene i očekivanja u pogledu korupcije.¹¹

⁸ SELDI, 2002, Anti-corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies, <http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/Anti-Corruption.pdf>

⁹ See SELDI, 2014, Anti-corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_Regional_Anticorruption_Report_Final_Revised.pdf and SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>

¹⁰ TNS Political & Social, March 2014 i TNS Opinion & Social, February 2014.

¹¹ CSD, 2007, The Future of Corruption Benchmarking in the EU, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=8469>

Glavni proizvodi SPK su *indeksi* korupcije¹². Oni se zasnivaju na istraživanjima koja su uključena u SPK i uopštavaju najvažnije aspekte modela korupcionog ponašanja. Glavni pokazatelji SPK opisuju korupciju kao socijalnu pojavu koristeći tri grupe podpojмова:

- iskustvo,
- predispozicije, i
- percepcije

SPK mjeri glavne empirijske manifestacije korupcionih modela u administraciji. Što se tiče definicije „administrativne korupcije“, ona uključuje davanje koristi (novca, darova i usluga) od strane građana u zamjenu za usluge službenika u javnom sektoru. Sa tačke gledišta iskustva kod administrativne korupcije ističu se dva pokazatelja:

- **Učešće u korupcionim radnjama.** Taj pokazatelj odraz je slučajeva u kojima građani neformalno plaćaju službenicima u javnom sektoru. Konkretna pitanja koja se koriste za prikupljanje podataka o tom pokazatelju su pitanja o viktimizaciji i odraz su iskustva u protekloj godini. Indeks uopštava podatke ispitanih građana i razlikuje ispitanike u dvije kategorije: ljudi bez korupcionog iskustva (koji nisu davali mito) i ljudi sa korupcionim iskustvom (koji su bar jednom u protekloj godini davali mito).¹³

Korupcioni pritisak iskazuje se u slučajevima traženja mita od strane službenika u javnom sektoru: direktno – tražeći neformalno plaćanje ili indirektno – aludiranjem da bi takvo neformalno plaćanje dovelo do (za građanina) pozitivnog rezultata. Rezultati SPK pokazuju da je pritisak bio odlučujući faktor učešća.

Indeksi uključeni u SPK koji registruju različite aspekte raspoloženja prema korupciji i percepcije korupcije jesu:

- Prepoznavanje proširenih korupcionih praksi. To je indeks koji uzima u obzir nivo razumijevanja građana o tome šta je korupciono ponašanje. Indeks razlikuje tri kategorije osvešćenosti: visoki stepen (građani koji prepoznaju kao korupciju sve ili većinu uobičajenih modela korupcionog ponašanja), umjeren (prepoznaju se mnoge od uobičajenih korupcionih praksi, ali se neki oblici korupcije klasifikuju kao „normalno ponašanje“), nizak (samo mali broj korupcionih modela prepoznaju se kao korupcija).
- Dopustivost korupcije. Dok je osvješćenost odraz komponente „znanja“, dopustivost korupcije odraz je trpeljivosti (odnosno nedostatka

¹² Svaki indeks zasniva se na uopštavanju podataka iz nekoliko promjenljivih (istraživačkih pitanja).

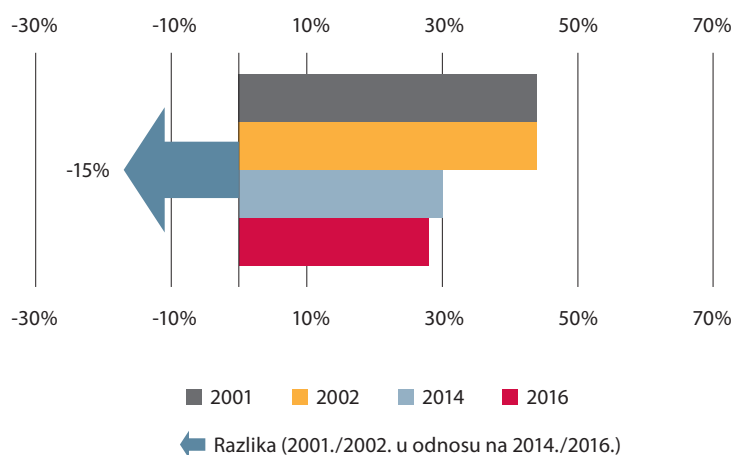
¹³ Formulacije pitanja zadržavaju se tokom godina kako bi se obezbjedila usporedivost podataka. Međutim metodologija izračunavanja je promijenjena. Do 2013. godine indeksi su izračunavani na bazi normalizacionog postupka i njihove vrijednosti bile su u rasponu od 0 do 10. Premda je to standardni postupak, on je otežavao konkretnu interpretaciju vrijednosti indeksa. Kako bi se ova teškoća prevazišla, postupak zbrajanja je izmijenjen i sada se koristi direktno prekodiranje grupa formiranih prema odgovorima. To omogućuje da se ispitanicima pridodaju kategorije koje se jasno razlikuju i podložne su direktnoj interpretaciji, a odnose se na različite aspekte modela korupcionog ponašanja.

trpeljivosti) prema korupciji. Ona uopštava ocjene građana za to da li je dopustivo da poslanici ili članovi vlade ili lokalnog organa upravljanja, kao i državni službenici u ministarstvima, općinama i seoskim i gradskim općinama primaju poklone, novac, usluge ili da dobivaju „besplatan ručak“ („uzmi, počasti se“) u zamjenu za rješavanje nečijeg problema.

- Podložnost korupciji odraz je načina na koji su ispitanici skloni reagovati u dvije hipotetičke situacije. U prvoj su oni u ulozi službenika javnog sektora čija plata nije dovoljno visoka i moraju da prime ili da odbiju ponuđeni mito. U drugoj situaciji pita se o davanju mita korumpiranom službeniku iz javnog sektora, ukoliko čovjek ima veliki problem koji se mora riješiti i od njega se izričito traži mito u obliku novca na ruke. Odbijanje mita u obje situacije interpretira se kao znak da ispitanik nije podložan korupciji, dok se primanje/davanje mita u oba slučaja tumači kao podložnost, dok davanje/primanje mita u jednoj od situacija, ali ne i u drugoj određuje se kao „neodređeno ponašanje“.¹⁴

a. Evolucija korupcionog okruženja u JIE

Figura 5. Korupcioni pritisak slabi, premda i sporo¹⁵



* Prosječan udio ispitanika koji priopćavaju da im je tražen mito (vršen pritisak) od strane službenika u javnom sektoru Albanije, BiH, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Razlika je izračunata kao prosjek istraživanja iz 2001. i 2002. godine u jednom paru i od 2014. i 2016. u drugom.

Izvor: SELDI Sistem praćenja korupcije.

Rezultati SPK u protekle skoro dvije decenije ukazuju da su glavni činioci koji utiču na korupciono ponašanje građana u zemljama JIE ukorijenjeni u međusobnoj povezanosti građana i dužnosnika. Korupcioni pritisak kao da je najjači faktor koji potiče ljude na sklapanje korupcionih poslova (v. Figuru 5 dalje). Predisponiranost i percepcija igraju nešto manje važne uloge, ali obično prate ukupnu dinamiku širenja korupcije i određuju vjerojatnost uspjeha antikorupcionin napora. Rezultati pokazuju da će za uspješno svođenje korupcije na nivo bliske prosječnom nivou u EU vjerojatno biti potrebno uložiti ogromne i kontinuirane napore u naredne dvije decenije.

Preovlađujuća javna predisponiranost u pogledu korupcije u regionu je negativna. U mnogim je zemljama ona praćena relativno visokim nivoima učesća u korupcionim poslovima: korupcija se pretvorila u potrebno

¹⁴ Za detaljan metodološki elaborat v. SELDI, 2014, Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, pp. 136-146, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_Regional_Anticorruption_Report_Final_Revised.pdf

¹⁵ Ovaj naziv ne odnosi se na stav o statusu i usklađen je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti OUN i sa stavom Međunarodnog suda o proglašenju nezavisnosti od strane Kosova.

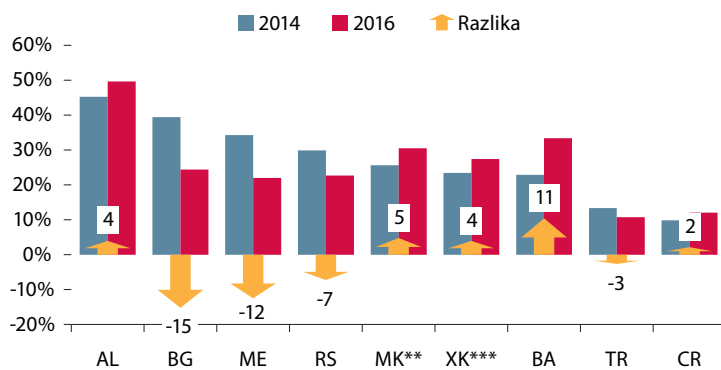
zlo i to često ruši povjerenje društva u sposobnost vlade da sprovodi antikorupcione politike.

Od 2001. do 2002. godine naovamo (prva regionalna primjena SPK SELDI) u većini zemalja zapaža se napredak¹⁶ u vezi sa velikim brojem indeksa SPK: niži nivoi korupcionog pritiska i učešća u korupcionim radnjama, niža dopustivost, niža podložnost, povećana otpornost i td. Međutim, s obzirom na prvobitan nivo proširenosti korupcije, taj napredak mogao bi se prihvatiti kao zanemariv. Ni u jednoj od zemalja regiona ne zapaža se ozbiljan antikorupcioni proboj.

U svim zemljama budući antikorupcioni napori mora će se suočiti sa jednim glavnim izazovom: stepenom proširenosti administrativne korupcije (čak i u zemljama gdje je ona relativno niska) koji praktički onemogućuje identifikovanje i krivično gonjenje učinilaca od strane organa koji sprovode zakon. Pored toga, kako pokazuju rezultati SPK, nadzorne institucije i organi za sprovođenje zakona takođe su meta korupcije.

b. Praćenje korupcije u JIE: osvrt na posljednje trendove i dinamiku u regionu

Figura 6. Promjene korupcionog pritiska po zemljama*



* Udio ispitanika koji javljaju da je od njih tražen mito od strane službenika u javnom sektoru.

** Bivša jugoslavenska republika Makedonija.

*** Ovaj naziv ne odnosi se na stavove u pogledu statusa i usuglašen je sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti OUN i sa stavom Međunarodnog suda o proglašenju nezavisnosti od strane Kosova.

Izvor: SELDI Sistem praćenja korupcije.

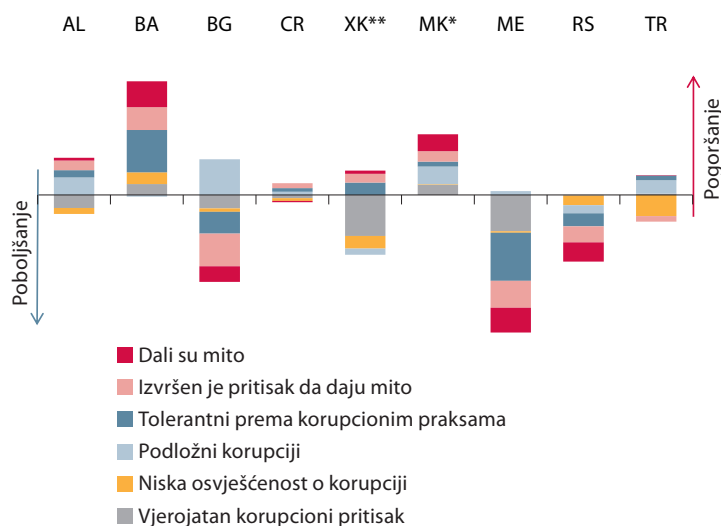
U 2016. godini SELDI i dalje prati korupcionu praksu u regionu primjenjujući SPK u devet zemalja.¹⁷

Konstatacije iz 2016. godine pokazuju da, premda postoje bitne razlike između najkorumpiranijih i najmanje korumpiranijih zemalja, ukupan nivo korupcije dovoljno je visok da bi izazivao ozbiljnu zabrinutost među pristalicama dobrog upravljanja. Što se njene dinamike tiče, SPK utvrđuje da su u **odnosu na prvu deceniju našeg vijeka ukupni nivoi korupcije u zemljama SELDI opali i građani snažnije insistiraju na dobrom upravljanju**. Glavno mjerilo SPK SELDI koje uzima u obzir korumpiranost usluga koje država pruža je korupcioni pritisak – frekventnost

¹⁶ Dinamika korupcionih indeksa za svaku od zemalja razmatra se u profilima pojedinih zemalja predstavljenih u Odeljcima II. i III. Vidi takođe SELDI, 2002, Anti-Corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies, <http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/Anti-Corruption.pdf>

¹⁷ Albanija, Bosna i Hercegovina (BiH), Bugarska, Hrvatska, Kosovo*, Bivša jugoslavenska republika Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska

Figura 7. Ukupne Promjene nivoa korupcije (2016. u odnosu na 2014.)



** Bivša jugoslavenska republika Makedonija.

*** Ovaj naziv ne odnosi se na stavove u pogledu statusa i usuglašen je sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti OUN i sa stavom Međunarodnog suda o proglašenju nezavisnosti od strane Kosova.

Izvor: SELDI Sistem praćenja korupcije.

aludirane ili najavljene želje za sticanjem koristi od strane službenika u javnom sektoru u odnosima sa građanima. U pogledu korupcionog pritiska ukupan trend koji je prikazan na Figuri 5 u kontrastu je sa mnogo većom promjenljivošću kako u pojedinim zemljama, tako i između njih, u odnosu na konstatacije uslijed primjene SPK za 2016. i 2014. godinu. (v. Figure 6 i 7).

c. MAKPI Makro

Instrument MAKPI Makro je novorazrađena metodika Centra za istraživanje demokratije koja daje opću ocjenu specifičnom korupcionom makrookruženju. MAKPI Makro je poseban alat, dio seta instrumenata MAKPI, koji je usmjeren na ocjenjivanje općijeg plana antikorupcionih politika i najvažnijih javnih organizacija na nacionalnom nivou. Sprovodi se onlajn istraživanje među stručnjacima i službenicima u javnom sektoru preko anketnih pitanja o antikorupcionim politikama, državnim institucijama i ostalim glavnim regulatornim organima na nivou konkretne države. MAKPI Makro može se koristiti kao samostalan instrument, a takođe i kao prvi korak u vršenju produbljenijih ocjena pomoću MAKPI na nivou visokorizičnih javnih organizacija koje se mogu birati na osnovu rezultata MAKPI Makro, SPK i td.

MAKPI Makro veoma je vrijedan instrument ocjenjivanja nacionalnih antikorupcionih strategija i ukupnog ocjenjivanja antikorupcionih poli-

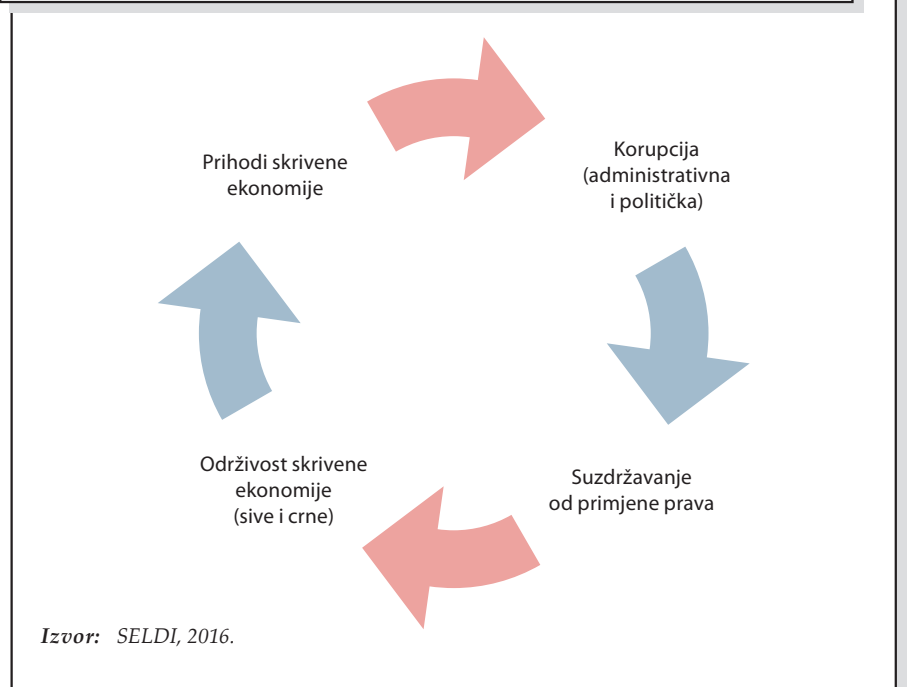
tika i mjera na nacionalnom nivou koje se obično nabrajaju u ovoj vrsti dokumenata. MAKPI Makro sprovodi se u velikom uzorku stručnjaka i službenika na rukovodećim funkcijama u javnom sektoru sa ne manje od 100 vanjskih stručnjaka i 50 dužnosnika na rukovodećem nivou. Vanjski stručnjaci mogu biti predstavnici NVO, naučnici (predstavnici akademskih krugova), bivši službenici u javnom sektoru, šefovi firmi i td. Odgovori dviju grupa ispitanika uspoređuju se i utvrđene velike razlike u ocjenama analiziraju se ili/i još produbljenije istražuju pomoću instrumenata osjetljivijih od MAKPI na nivou javnih organizacija.

MAKPI Makro je količinski instrument koji daje rezultate kod nekoliko pokazatelja ocjenjivanja antikorupcionih politika na nacionalnom nivou u pogledu njihove primjenljivosti, formalne i stvarne primjene i efektivnosti, s jedne strane, a s druge – ocjenjivanja transparentnosti, poštenosti i efektivnosti različitih, naročito važnih javnih organizacija u cjelini i u kontekstu korupcije i radnji u borbi protiv nje.

V. SKRIVENA EKONOMIJA: SAUČESNIK KORUPCIJE

Postojanje kronične i po veličini impresivne skrivene ekonomije signal je neefektivnosti institucija. Korupcija se ispoljava u točki presijecanja formalne i neformalne ekonomije gdje firme i građani plaćaju neformalnu taksu ili „osvajaju“ institucije kako bi ostali u sjenci, kako ne bi poštovali zahtjeve ili pomagali usvajanje zakonske regulative koja bi ih koštala manje i olakšavala u pogledu njihovih proizvoda ili usluga.¹⁸

Figura 8. Povezanost korupcije i skrivene ekonomije



Pojava „skrivene ekonomije“ razlikuje četiri vrste:

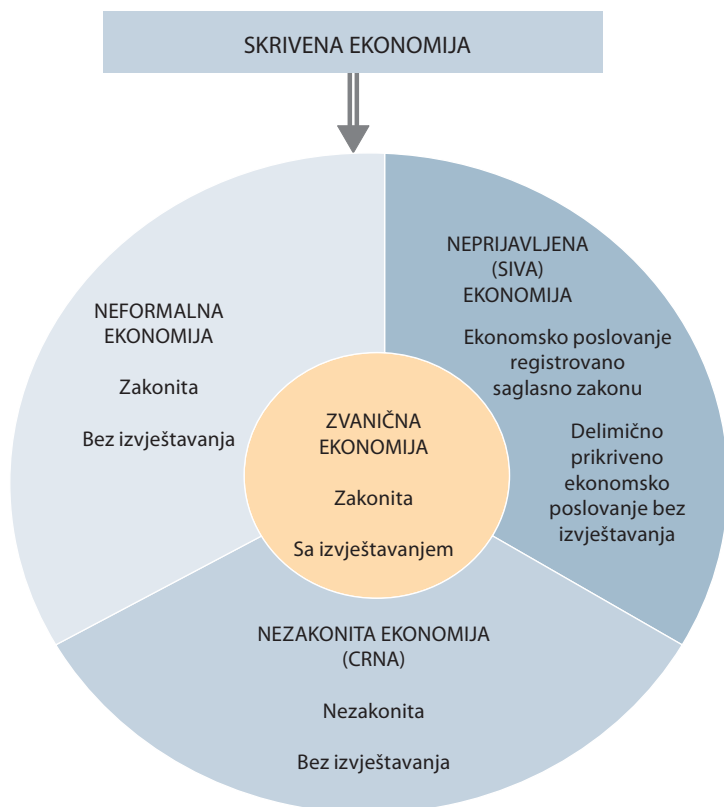
- Zvanična ekonomija (zakonita i sa izvještavanjem);
- Neformalna ekonomija (zakonita, ali bez izvještavanja). Ona uključuje poljoprivrednu produkciju domaćinstava i kućni rad, besplatni dobrovoljni rad, dio aktivnosti samozaposlenih lica i malih preduzeća za koja nije predviđena obaveza prijavljivanja poslovanja i td.;
- Nezakonita (crna) ekonomija (nezakonita i bez izvještavanja). Ona uključuje nezakonite radnje ili nezakonitu proizvodnju robe, kao i ekonomsko poslovanje koje obavljaju nezakoniti ekonomski subjekti;
- Neprijavljena (siva) ekonomija (zakonita, ali bez izvještavanja). Ona uključuje nepotpuno izvještavanje o poslovanju firmi koje funkcionišu

¹⁸ CSD, 2011, The Hidden Economy in Bulgaria and the Global Economic Crisis, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15798>

zakonito, ali ne prijavljuju kompletno osoblje, kao i ne izvještavaju o prihodima u punom obimu.¹⁹

a. Praćenje skrivene ekonomije

Figura 9. Arhitektura skrivene ekonomije



Izvor: Centar za istraživanje demokratije.

S tim u vezi Centar za istraživanje demokratije razradio je Indeks skrivene ekonomije (ISE). Od 2002. godine naovamo Centar sprovodi u Bugarskoj istraživanja skrivene ekonomije. Na osnovu podataka ovih istraživanja razrađen je sistem sintetičkih mjerila u obliku kompozitnih indeksa za ocjenu skrivene ekonomije. Razlog za izbor ovih konkretnih pokazatelja bio je da se broj aspekata pojave „skrivene ekonomije“ smanji do upravljivog broja ilustrativnih i za tumačenje lakih indeksa.

Indeks skrivene ekonomije Centra sastoji se od dva glavna indeksa – Indeksa skrivene ekonomije firmi i Indeksa skrivenog ekonomskog poslovanja stanovništva. U kombinaciji indeksi skrivene ekonomije u Bugarskoj predstavljaju najduži dinamičan niz podataka za Bugarsku koji je dobiven pomoću pouzdane, transparentne i tokom vremena dosljedne metodike.

Indeks skrivene ekonomije firmi sastoji se od sljedećih indeksa:

1. Indeks skrivene ekonomije – taj indeks uopštava subjektivnu percepciju predstavnika firmi o opsegu skrivene ekonomije u zemlji u cjelini i po sektorima. On uključuje dva podindeksa: 1.1. Subjektivna ocjena udjela skrivene ekonomije u zemlji u cjelini; 1.2. Subjektivna ocjena udjela skrivene ekonomije po sektorima.
2. Skriveni radni odnosi – odraz prakse zapošljavanja radnika bez formalnih ugovora o radu ili sa ugovorima koji nisu realan odraz njihovog stvarnog nagrađivanja. On uključuje dva podindeksa: 2.1. udio zaposlenih lica bez ugovora u odgovarajućem sektoru; 2.2. udio zaposlenih

¹⁹ CSD, 2015, Hidden Economy Indexes in Bulgaria 2002-2015: Results and Methodological Notes, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17759>

ih lica saglasno ugovorima o radu koji sadrže „skrivenne klauzule“ u odgovarajućem sektoru (plaćanje na ruke).

3. Skriveni promet – odraz stepena u kojem su različiti načini utaje prometa prošireni u odgovarajućem sektoru. Indeks se sastoji od sljedećih podindeksa: 3.1. Evidentiranje prometa manjeg od stvarnog; 3.2. Evidentiranje profita manjeg od stvarnog.

b. Odgovor na prijetnju od skrivene ekonomije u JIE

Skrivena ekonomija koja je ogledalna indikacija sistemske korupcije i dalje formira između četvrtine i trećine nacionalnih ekonomija u regionu. Smanjenje ovih visokih nivoa skrivene ekonomije stvara politički opipljiviji prostor za smanjenje mogućnosti za korupciju u JIE. Učešće u skrivenoj ekonomiji često ima socijalne korijene, kulturnu i obrazovnu uvjetovanost i nije jednostavno pitanje racionalnog izbora maksimalne lične realizacije.

Stoga efektivna politika u borbi protiv skrivene ekonomije ne bi bila jednostavno dio ekonomskih ili fiskalnih politika, već prije socijalne politike šireg opsega. Potrebno je da vlade u regionu razrade cjelovite strategije borbe protiv skrivene ekonomije slične onima u borbi protiv korupcije koje da se povežu sa konačnim ciljevima dinamične ekonomske konvergencije sa EU. Konkretne preporuke koje se mogu nadovezati na zaključke iz prethodnog odjeljka trebale bi uključivati:

- Nacionalni zavodi za statistiku moraju implementirati metodiku Evrostat/OESR korigovanja BDP ekonomije koja se ne prati i vršiti blagovremene i detaljne opise uslovnih izračunavanja prema vrsti neupotpunjenosti i prema privrednoj grani.
- Da se prioritizuju i dosljedno da se rasporede reforme u oblastima u kojima postoji razlika između dugovanih i naplaćenih poreza koje imaju najsnažniji negativan socijalni utjecaj.
- Da se sprovedu politike koje olakšavaju formalizovanje sistemskog pristupa prema ekonomskim djelatnostima i subjektima umjesto da se računa na zakonodavstvo koje se fokusira na povećanje kazni i na vjerojatnost otkrivanja individualnih kršenja zakona.
- U zemljama u kojima su novčane doznake iz inostranstva važan izvor ulaganja u skrivenu ekonomiju (Makedonija²⁰, Kosovo^{**21} i BiH), politike moraju sebi staviti kao cilj smanjenje troškova doznaka iz inostranstva i ponuditi odgovarajuće šeme za razvoj lokalnog poduzetništva i strane donatorske programe sa posebnim poticajima za legalizovanje zaposlenih u inostranstvu.
- Da se vrši redovno ocjenjivanje razlika između dugovanih i naplaćenih poreza (uključivo po vrsti poreza) uz poštovanje opće metodike i politike uzimanja u obzir konstatacija ovih ocjena.

²⁰ Bivša jugoslavenska republika Makedonija.

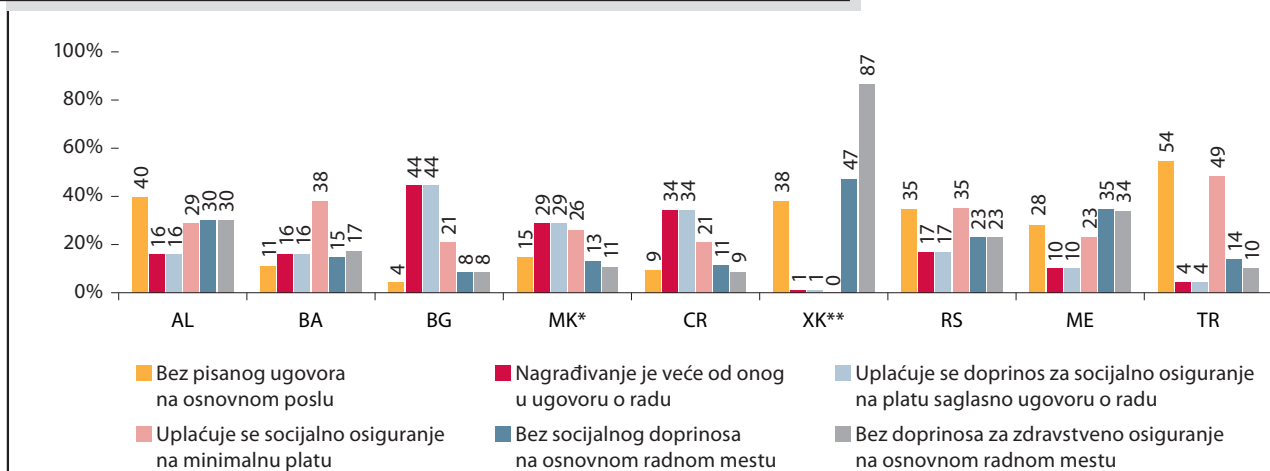
²¹ Ovaj naziv ne odnosi se na stavove u pogledu statusa i usaglašen je sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti OUN i sa stavom Međunarodnog suda o proglašenju nezavisnosti od strane Kosova.

c. Najnoviji trendovi i dinamika skrivene ekonomije: skriveno zapošljavanje u JIE

I pored značajnog interesovanja prema istraživanjima skrivene ekonomije, nedostaju usporedivi podaci iz posljednjih godina o skrivenom zapošljavanju u JIE. SELDI je popunio ovu prazninu uključivši u 2016. godini Istraživanje skrivenog ekonomskog poslovanja stanovništva u redovnu primjenu *Sistema za praćenje korupcije*.²² Konstatacije ove runde praćenja započele su širom definicijom skrivene ekonomije kod koje se smatra da je neko dio skrivene ekonomije, ako se prakticira bar jedan od šest načina skrivanja.²³

Skriveno zapošljavanje u zemljama JIE nije samo na različitim nivoima, već postoje i različiti modeli skrivanja što zahtjeva različita rešenja. U Srbiji, na Kosovu²⁴ i u Albaniji recimo više od trećine lica sa skrivenim zapošljavanjem nemaju ugovore o radu. Bugarska koja se prije neko vrijeme prihvatila prevazilaženja ove prakse spajanjem obavezne prijave ugovora o radu i kasnijih provjera, postigla je niži nivo – samo 1 % zaposlenih i 4 % učesnika skrivenog zapošljavanja su bez ugovora o radu.²⁵

Figura 10. Udio različitih vrsta skrivenog zapošljavanja u JIE



Izvor: SELDI Indeks skrivene ekonomije.

²² Za detaljne rezultate i analizu v. SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>

²³ Nedostaje pisani ugovor sa poslodavcem na osnovnom radnom mjestu; Stvarno radno nagrađivanje u mjesecu koji prethodi istraživanju bilo je veće od navedenog u pisanom ugovoru sa osnovnim poslodavcem, ali je usmeno dogovoreno sa njim; Na osnovnom radnom mjestu ne uplaćuje se doprinos za socijalno osiguranje; Baza uplaćivanog doprinosa za socijalno osiguranje je minimalac, premda je stvarna plata veća; Baza uplaćivanog doprinosa za socijalno osiguranje je iznos iz ugovora, a ne stvarno nagrađivanje koje je veće; Na osnovnom radnom mjestu ne uplaćuje se doprinos zdravstvenog osiguranja.

²⁴ Ovaj naziv ne odnosi se na stavove u pogledu statusa i usaglašen je sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti OUN i sa stavom Međunarodnog suda o proglašenju nezavisnosti od strane Kosova.

²⁵ CSD, 2006, On the Eve of EC Accession: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=7298>