

# PROŠIRENI SAŽETAK

Načela dobrog upravljanja (*governance*) i nadalje se suočavaju sa sve većim brojem izazova u regiji jugoistočne Europe. Rat u Ukrajini jasno je pokazao kako izazovi vladavine prava u regiji potkopavaju ne samo njezin gospodarski razvoj nego i jedinstvo i otpornost EU-a u odnosu na vanjske autoritarne prijetnje. Nove zemlje članice EU-a iz regije među najvećim su neto primateljima sredstava EU-a. Ipak, nazadovanje demokracije i jačanje korupcije i nadalje ozbiljno muče njihova društva, unatoč konstantnomu negodovanju javnosti i prosvjedima te uvođenju konkretnih koraka EU-a i SAD-a za rješavanje ovih izazova. Navedeni koraci uključivali su Mehanizam suradnje i provjere za praćenje antikorupcijskih i pravosudnih reformi u Bugarskoj i Rumunjskoj nakon njihova pristupanja EU-u 2007., mnogo oštrije zahtjeve vladavine prava za pristupanje Hrvatske 2013., američke sankcije prema Globalnome zakonu Magnitskoga u Bugarskoj u 2021. te pokretanje novoosmišljenih kaznenih procesa za zamrzavanje fondova EU-a za Mađarsku 2022. Zemlje zapadnoga Balkana, koje se nastoje pridružiti EU-u, izložene su još većim izazovima upravljanja. Zajedno s određenim zamorom od proširenja EU-a, to je rezultiralo stalnim odgađanjem izgleda za njihovo pristupanje, naraslim nezadovoljstvom građana u njihovim društvenim i nedemokratskim tendencijama koje se iznova javljaju. Trajni nedostaci u upravljanju diljem jugoistočne Europe dodatno su pogoršani pandemijom COVID-19 i ruskim napadom na Ukrajinu<sup>334</sup>. Izvještaj o dobrom upravljanju u jugoistočnoj Europi (*SEE Good Governance Report*) nastoji omogućiti dublje razumijevanje ovih izazova i utrti put učinkovitim antikorupcijskim reformama u devet zemalja – četirima državama članicama i pet koje teže članstvu u EU-u – Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Rumunjskoj te Albaniji, Bosni i Hercegovini, Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Ovogodišnje izvješće usredotočuje se na dva oblika ranjivosti upravljanja koja se u regiji najviše ističu: javnu nabavu i upravljanje državnim poduzećima u energetske sektoru.

<sup>1</sup> Stefanov, R. and Vladimirov, M., *The Kremlin Playbook in South-east Europe: Economic Influence and Sharp Power*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2020.

## Integritet javne nabave

Javna nabava ima značajan udio u BDP-u u zemljama i niskoga i visokoga dohotka. U svijetu ona čini 15 do 30 % BDP-a. Ako se učinkovito alocira, takav veliki opseg javne potrošnje može imati ključnu ulogu u gospodarskome i društvenome napretku. Ipak, to je i jedna od aktivnosti vlasti koje su najviše podložne korupciji.<sup>335</sup> Prema Uredu za droge i kriminal Ujedinjenih naroda (*United Nations Office on Drugs and Crime*), 10 do 25 % ukupne vrijednosti ugovora javnih nabava vjerojatno je izgubljeno zbog sumnjive prakse.<sup>336</sup> Iako korupcija u javnoj nabavi može imati različite oblike, postoji jasno definiran skup koruptivnih tehnika koje se aktivno koriste u jugoistočnoj Europi za izvlačenje javnoga novca za privatnu dobit.

- **Favoriziranje i klijentelizam.** Jedan od najčešćih oblika nepravilnosti u nabavi u regiji jest povlašteni tretman poduzeća zbog dobrih političkih veza njihovih vlasnika. Primjerice, u Hrvatskoj oko polovine ukupne vrijednosti ugovora osvoje ponuđači koji nisu privatni subjekti, već su poduzeća u djelomičnome ili potpunome vlasništvu države.<sup>337</sup> Mnoga privatna poduzeća diljem regije čiji su vlasnici usko povezani s visokopozicioniranim političarima pobjeđuju na javnim nabavama koje su gotovo isključivo kreirane za njih. Na primjer, u Mađarskoj je tijekom posljednjih 11 godina vladajuća stranka stvorila novu gospodarsku elitu čije korporacije primaju velike subvencije u sektorima poput turizma.<sup>338</sup>

<sup>335</sup> OECD, *Preventing Corruption in Public Procurement*, 2016; World Bank, *Fraud and corruption awareness handbook: how it works and what to look for - a handbook for staff*, Washington, D.C.: World Bank Group, 2013.

<sup>336</sup> UNODC, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*, 2013.

<sup>337</sup> OECD, *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Croatia*, 2021.

<sup>338</sup> András, B., „Sokkoló: a kormány az igénylők fél százalékának adta a turisztikai támogatások kétharmadát”, *valaszonline.hu*, 26. veljače 2021.

- **Precijenjena vrijednost ugovora.** Previsoke cijene ugovorâ još su jedan prevladavajući oblik prijevare u javnoj nabavi koja se temelji na favoriziranju. Taj oblik uključuje širi spektar naručitelja i dobavljača. U Mađarskoj je 90 % projekata javne nabave u prosjeku precijenjeno za 25 %.<sup>339</sup> Slično, u Sjevernoj Makedoniji istražni izvještaji otkrili su velike razlike između tržišnih cijena i ugovornih cijena nekih proizvoda s identičnim specifikacijama.<sup>340</sup>
- **Prilagođene specifikacije natječaja.** Česti je oblik korupcijske tehnike određivanje pretjerano specifičnih uvjeta javnoga natječaja koji odgovaraju isključivo obilježjima te stručnostima i znanjima jednog određenog poduzeća.
- **Sukob interesa u postupku javne nabave.** Slučajevi sukoba interesa „visoke razine” bili su česti proteklih godina u Srbiji, a postali su još učestaliji od početka pandemije COVID-19.<sup>341</sup> U Bugarskoj se sukob interesa očituje u internim procedurama (*in-house procedures*)<sup>342</sup>, u kojima su proračunska sredstva za državno poduzeće osigurana bez natječaja. Potonje, umjesto da sve aktivnosti obavlja interno, kako je predviđeno zakonom, podugovara s privatnim poduzećem koje je prije bilo odabrano u postupku koji nije vezan uz ovaj natječaj. Takvo lažno interno ugovaranje doseglo je 4,4 milijarde eura ili više od 42 % vrijednosti svih državnih ugovora ostvarenih javnom nabavom u razdoblju od 2019. do 2020.<sup>343</sup>
- **Visoki udio zatvorenih postupaka.** Postoji nekoliko vjerodostojnih razloga za korištenje zatvorenih ili ograničenih postupaka nabave, na primjer ako bi otkrivanje sadržaja natječaja predstavljalo rizik za nacionalnu sigurnost ili ako je vrijednost ponude dovoljno mala da ne stvara znatan rizik od korupcije.

<sup>339</sup> Ligeti, M. et al. *Korruptió, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon: A Korruptió Érzékelési Index eredményei 2019-ben*, TI Hungary, 2019.

<sup>340</sup> 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: CCC, 2020.

<sup>341</sup> Centar za primjenjene evropske studije, *ALARM IZVEŠTAJ o stanju u oblasti javnih nabavki u Srbiji 2020. godine*, CPES, November 2020.

<sup>342</sup> SIGMA, *In-house Procurement and Public/Public Co-operation*, Sigma Programme, Brief 39, 2016.

<sup>343</sup> Sokolova, T., „Службеният кабинет спира харченето на милиарди без обществени поръчки”, *Mediapool.bg*, 30. lipnja 2021.

Unatoč tome, naručitelji u jugoistočnoj Europi često se prekomjerno koriste ograničenim postupcima u slučajevima kada oni nisu potrebni.

- **Izmjena ugovora u fazi provedbe.** Organizacije civilnoga društva iz regije prijavljuju zlonamjernu praksu naknadnih izmjena ugovora, što rezultira znatno višom cijenom od početnih očekivanja. Te je izmjene teško pratiti zbog ograničenih informacija na većini službenih mrežnih stranica o javnoj nabavi.<sup>344</sup>

## Promjene u javnoj nabavi i pretjerana upotreba ubrzanih postupaka zbog COVID-19

Pandemija je povećala broj inherentno ograničenih „hitnih” postupaka koji zaobilaze uobičajeno zakonsko određenje javne nabave. Kvantitativna procjena slučajeva javnih nabava pokazuje da je takvo stanje uzrokovalo sveukupni pad integriteta toga postupka, posebice na najugroženijim tržištima – u zdravstvenoj zaštiti i proizvodima povezanim s COVID-om. Ovi su problemi jasno pokazani zloglasnom aferom „Respiratori” u Bosni i Hercegovini.<sup>345</sup> U Hrvatskoj je spisak dobara i usluga za koje bi se mogli koristiti ugovori o izravnoj nabavi čuvan u tajnosti do prosinca 2020. Popis je objavljen samo zbog znatnoga pritiska javnosti.<sup>346</sup> U Mađarskoj tijekom izvanrednoga stanja premijer je imao ovlast odlučivanja o tome koji su postupci povezani s pandemijom COVID-19, te se stoga moglo kupovati izravnim dogovaranjem.<sup>347</sup>

## Korupcijski rizik u sektoru zdravstvene zaštite vezan uz javnu nabavu

Analiza velikih skupova podataka (*big data analysis*) napravljena za ovaj izvještaj pokazala je da je između

<sup>344</sup> Mendes, M. and Fazekas, M., *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data - An Implementer's Guide*, 2015.

<sup>345</sup> Katavić, I., „Afera 'Respiratori': Premijer FBiH Fadil Novalić zadržan u SIPA-i,” *Slobodnaevropa.org*, 28. svibnja 2020; Radiosarajevo.ba, „Afera Respiratori: Novalić i drugi optuženi stigili na novo ročište”, 17. studenoga 2021.

<sup>346</sup> Nacionalno.hr, „Most traži da se medicinska oprema nabavlja kroz postupak javne nabave”, 9. prosinca 2020; Croatian Government, *Izvešće o izvršenim nabavama zaštitne opreme u svrhu provedbe mjera zaštite zdravlja i jačanja nadzora nad širenjem koronavirusa*, Ministry of Economy and Sustainable Development Directorate for Commodity Stocks, 2020.

<sup>347</sup> Public Procurement Authority, *A Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben*, 2020.

prvoga tromjesečja 2017. i drugoga tromjesečja 2021. godine indeks korupcijskoga rizika (*Corruption Risk Index – CRI*)<sup>348</sup> na tržištu proizvoda i usluga vezanih uz COVID-19 povećan za oko 10 postotnih bodova u Rumunjskoj i Hrvatskoj.<sup>349</sup> Povećanje je bilo privremeno, a slijedio ga je polagan, ali stalan pad. Analiza velikih skupova podataka također otkriva da je u posljednjih godinu i pol dana prosječna ovisnost kupca (*average buyer dependence*) u zdravstvenome sektoru znatno porasla u Mađarskoj i neznatno u Hrvatskoj u odnosu na razdoblje od 2017. do 2020. Štoviše, *zarobljeni* naručitelji ne samo da su svojim favoriziranim dobavljačima osigurali veći udio nego i veću vrijednost javnih sredstava.

## Upravljanje državnim poduzećima u energetske sektoru

Energetski sektor jedan je od glavnih problema sustava upravljanja koji dovode do znatnih gubitaka općega bogatstva<sup>350</sup> te pružaju prilike za nezakonito financiranje i stvaranje utjecaja stranih autoritarnih vlasti u regiji.<sup>351</sup> Energetski sektor od presudne je važnosti za jugoistočnu Europu, zbog svojega statusa prirodnoga monopola (često u vlasništvu države), društvene osjetljivosti ljudi na povećanje cijena (kao što su pokazali prosvjedi diljem regije tijekom protekloga desetljeća) te velikih ulaganja i financijskih interesa koji su u pitanju. Dijagnostička procjena zarobljenosti države (*State Capture Assessment Diagnostics – SCAD*) identificira taj sektor kao jako podložan nastanku monopola.<sup>352</sup> Zemlje jugoistočne Europe više su puta optužene za navodno blokiranje liberalizacije tržišta plina u korist lokalnih oligarhijskih korporativnih mreža i u korist

dobavljača plina pod nadzorom ruske vlasti. Stoga, osim ako se njime pravilno ne upravlja, navedeni sektor može potkopati neovisnost i razvoj zemalja jugoistočne Europe.

Deficit javne odgovornosti (*public accountability*) u energetskim poduzećima u državnome vlasništvu vidljiv je u brojnim slučajevima otkrivenima u istraživačkim medijskim izvješćima, izvješćima organizacija civilnoga društva ili provedenim nadzorima državnih revizija u cijeloj regiji jugoistočne Europe. Ovi problemi pridonose društveno-političkomu okruženju u kojemu se dopušta narasla pojava lošega financijskog upravljanja u državnim poduzećima i provođenje neučinkovitih ili štetnih odluka o ulaganju. Nepostojanje čvrstoga zakonskog okvira ključni je čimbenik koji omogućava ograničenu financijsku transparentnost i široko rasprostranjeno političko miješanje u svakodnevno upravljanje državnim poduzećima.

### Ključni rizici upravljanja u energetske sektoru u poduzećima u državnome vlasništvu



Izvor: Center for the Study of Democracy, 2022.

## Transparentnost

U promatranj regiji još uvijek je nedovoljno razvijen zakonodavni okvir korporativnoga upravljanja iako je bilo nekih poboljšanja zadnjih nekoliko godina. Zakonodavni okvir koji određuje upravljanje energetskim poduzećima u državnome vlasništvu u zemljama zapadnoga Balkana nije usklađen sa smjernicama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*OECD Guidelines on Corporate Governance*

<sup>348</sup> Fazekas, M. and Kocsis, G., *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data*, Working Paper series: GTI-WP/2015:02, Budapest: Government Transparency Institute, 2015.

<sup>349</sup> See GTI's *Global Government Contracts database*, 19. srpnja 2021.

<sup>350</sup> Southeast European Leadership for Development and Integrity, *Energy Governance and State Capture Risks in Southeast Europe: Regional Assessment Report*, SELDI, 2016.

<sup>351</sup> Vladimirov, M. et al., *Russian Economic Footprint in the Western Balkans: Corruption and State Capture Risks*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2018.

<sup>352</sup> Temelji se na podacima iz Bugarske, Rumunjske, Italije i Španjolske. Za više informacija pogledati Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019. Vidjeti također Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.) *Western Balkans 2020: State-Capture Risks and Policy Reforms*, SELDI, 2021.

of State-Owned Enterprises).<sup>353</sup> Zemlje iz regije koje su članice EU-a uspješnije su u provedbi zakonâ iako njihova primjena ostaje ograničena i spora.<sup>354</sup> Poduzeća u lošijem financijskom stanju uglavnom su manje transparentna. Jedan od načina za poboljšanje njihove transparentnosti jest provedba inicijalne javne ponude (*initial public offering*), kao što je to bio slučaj s *Romgazom* i *Hidroelectricom* u Rumunjskoj. U drugome pozitivnom primjeru *MOL Grupa*, poduzeće koje kotira na burzi u Mađarskoj, objavljuje svoje financijske izvještaje i obznanjuje iznos dionica koje ima svaki član uprave.<sup>355</sup> Transparentnost financijskih podataka na zapadne Balkanu ostaje izuzetno loša.<sup>356</sup>

## Financijska ranjivost

Energetska poduzeća u državnome vlasništvu u devet zemalja obuhvaćenih ovom studijom pokazuju različite razine financijske ranjivosti, koja se prije svega očituje u njihovoj velikoj izloženosti zaduženosti i visokim omjerima duga kao i niskoj likvidnosti i opadajućim omjerima raspoložive gotovine. Te su financijske poteškoće bile posebno izražene u poduzećima čije se poslovanje temelji na fosilnim gorivima, a koja su imala poteškoća zbog stalnoga porasta cijena CO<sub>2</sub>, ugljena i prirodnoga plina. Napori vlada da održe cijene energije umjetno niskima kako bi se izbjegle društvene trzavice bili su na štetu financijskoga zdravlja i političke neovisnosti energetske poduzeća u državnome vlasništvu kao i nepristranosti nadležnih regulatornih tijela. Niska kakvoća financijskoga upravljanja često se očituje u: a) prevelikome broju zaposlenih; b) previsokome nagrađivanju zaposlenih; c) lošem upravljanju javnom nabavom. Kriza cijena energije koja se očituje u Europi od druge polovine 2021., započeta nestašicom plina i nastavljena zbog Rata u Ukrajini,

vjerojatno će dodatno pogoršati ranjivost, unatoč neočekivanim financijskim dobitcima za neka poduzeća.

Dugo prisutna ovisnost jugoistočne Europe o uvozu fosilnih goriva iz Rusije zajedno s tradicionalnom vlasničkom strukturom, ovisnošću o tehnološkome i upravljačkome nasljeđu i dubokim (i često vrlo mutnim) financijskim vezama dodatno je pogoršala ranjivost energetske sektora u državnome vlasništvu. U praksi, neki od najvećih investicijskih projekata u jugoistočnoj Europi rezultat su međudržavnih ugovora sa zemljama koje nisu članice EU-a, posebice s Rusijom. Ponajbolji primjer je „TurkStream”, projekt pod ruskim pokroviteljstvom.<sup>357</sup> Taj projekt, koji pogađa izravno Bugarsku, Srbiju i Mađarsku te neizravno cijelu regiju i Europu, pridonio je daljnjemu slabljenju državnih ustanova zaduženih za reguliranje energetske sektora i jačanju mreže oligarhijskoga utjecaja ruskih i lokalnih privatnih interesa i uskih veza s nositeljima vlasti i okoristio se time. Kina, iako je novopridošlica, stvorila je vlastiti investicijski okvir u regiji, posebice na zapadne Balkanu, u Hrvatskoj i u Mađarskoj, stvarajući preduvjete za dodatne napetosti u daljnjoj integraciji ovih zemalja u EU. Kineska ulaganja, iako su dobrodošla što se tiče pokrivanja troškova, često nisu u skladu s tehničkim standardima EU-a i/ili s pravnom stečevinom EU-a o tržišnome natjecanju i javnoj nabavi. Ta su ulaganja zbog svoje tajne i mutne prirode također, slično kao i ruska, dovela do narušavanja demokratskih i tržišnih standarda. U mnogim slučajevima takvi projekti omogućavaju jačanje nacionalne industrije ugljena, zanemaruju odredbe o zaštiti čovjekove okoline ili nisu u skladu s ukupnom politikom dekarbonizacije i održivoga razvoja.<sup>358</sup>

<sup>353</sup> OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, Paris: OECD Publishing.

<sup>354</sup> European Commission, *2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews*, str. 60; *2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews*, str. 58.

<sup>355</sup> MOL Group (S.A.), *Management and Operations*; MOL Publications (S.A.), *Annual Reports* (1999-2020).

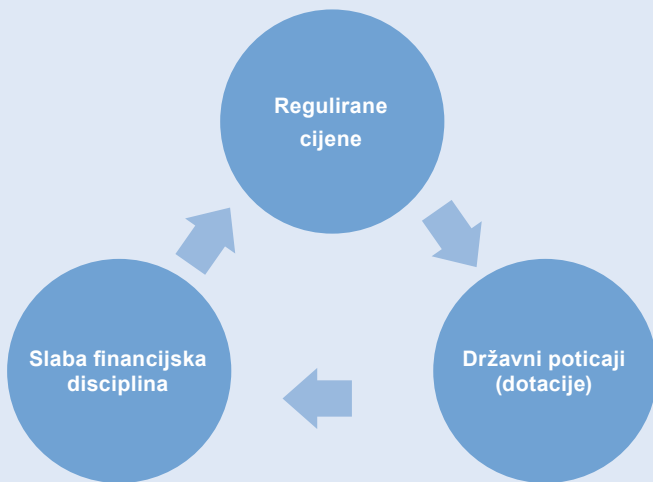
<sup>356</sup> Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds), *Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe*, SELDI, 2016.

<sup>357</sup> Stefanov and Vladimirov, *The Kremlin Playbook in South East Europe: Economic Influence and Sharp Power*, Sofia: CSD, 2020.

<sup>358</sup> Gerganov, A. and Vladimirov, M., *Chinese Economic Influence in Europe: The Governance and Climate Conundrum*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.



**Uobičajena ovisnost o prijedenoj putu koja utječe na poslovanje poduzeća u državnome vlasništvu**



Izvor: Center for the Study of Democracy, 2022.

**Imenovanja najviših rukovoditelja i članova upravnih odbora**

Pravila za imenovanja najviših rukovoditelja i članova upravnih odbora energetskih poduzeća u državnome vlasništvu u jugoistočnoj Europi često su nejasna, posebice pri određivanju mogućega političkog utjecaja. Postoje brojni primjeri političkoga uplitanja u imenovanja članova upravnih odbora energetskih poduzeća u državnome vlasništvu u jugoistočnoj Europi i regulatornih tijela, što podriva profesionalnu ekspertizu u planiranju i provođenju složenih odluka u energetske sektoru. Stoga su poslovne aktivnosti poduzeća u državnome vlasništvu često pod utjecajem

poduzeća ili pojedinaca sa snažnim političkim vezama ili čak mogu služiti njihovim interesima, što je nauštrb financijskih pokazatelja poduzeća u državnome vlasništvu.

**Upravljački deficiti energetskoga sektora u javnoj nabavi**

Energetski sektor pokazuje posebno snažan upravljački deficit u javnoj nabavi. Neki od tih nedostataka podudaraju se s općim rizicima nabave o kojima se već raspravljalo prije, no neki su još izraženiji i/ili jedinstveni za navedeni sektor, zbog njegove veličine, statusa prirodnoga monopola i tehničke složenosti.

**Prijedlozi za poboljšanje**

Unatoč kontinuiranom, ali neujednačenom napretku, zemlje jugoistočne Europe suočavaju se sa znatnim izazovima dobrog upravljanja, koji su otežani unutarnjim i vanjskim prijetnjama autoritarnih režima. Regija će i dalje imati koristi od rastuće znatne financijske i tehničke potpore demokratske zajednice zemalja unutar EU-a, Europskoga gospodarskog prostora (*European Economic Area – EEA*) i SAD-a. Način na koji će se svaka zemlja koristiti takvom potporom za napredak na putu demokratizacije i borbe protiv korupcije naposljetku ovisi o naporima njezinih građana, poslovne zajednice i vlada. Članice EU-a u jugoistočnoj Europi moraju pomno pratiti svoje obveze u okviru Mehanizma vladavine prava (*Rule of Law Mechanism*)

**Uočene nepravilnosti energetskoga sektora u javnoj nabavi**

Prije postupka odabira	Za vrijeme postupka odabira	Nakon postupka odabira
<ul style="list-style-type: none"> <li>• poduzeće stvoreno isključivo za pobjedu na određenome natječaju (bez prethodnoga iskustva)</li> <li>• natječajne specifikacije „krojene“ za konkretno poduzeće</li> <li>• pružanje unutarnjih informacija</li> <li>• nerealno kratki rokovi</li> <li>• stvaranje umjetne konkurencije (podnošenje ponuda lažnih konkurenata)</li> <li>• dodjeljivanje sredstava za neutemeljena ulaganja</li> <li>• precijenjena vrijednost ugovora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sukob interesa, politički utjecaj ili podmićivanje ocjenjivačkoga povjerenstva</li> <li>• izbjegavanje korištenja postupaka nabave:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• izravni pregovori</li> <li>• spuštanje cijene ispod praga</li> <li>• korištenje hitnih postupaka</li> </ul> </li> <li>• navođenje određenih projekata kao unaprijed zacrtanih za financiranje u nacionalnim planskim dokumentima</li> <li>• korištenje okvirnih sporazuma koji pogoduju velikim tržišnim igračima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poništavanje natječaja i diskvalificiranje natjecatelja</li> <li>• izmjene uvjeta natječaja s pomoću aneksa</li> <li>• plaćanje usluga ili opreme koje ne zadovoljavaju minimalne zahtjeve</li> <li>• nema istrage visokih dužnosnika i poslovnih ljudi povezanih s određenim ugovorom</li> </ul>

Izvor: Center for the Study of Democracy, 2022.

kao i Europskoga semestra te u skladu s time ulagati znatne fiskalne poticaje koje omogućavaju Instrument za oporavak i otpornost (*Recovery and Resilience Facility*) i Višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2021. do 2027. Sve četiri države članice EU-a moraju prevladati prepreke u upravljanju, ali posebno Bugarska i Mađarska trebaju raditi na povećanju učinkovitosti pravosuđa i dekoncentraciji odlučivanja u izvršnoj vlasti. Zemlje zapadnoga Balkana moraju jednostrano raditi na provođenju reformi potrebnih u okviru pregovaračkih poglavlja EU-a čak i ako je formalno proces proširenja mogao biti blokiran, kao u slučaju Albanije i Sjeverne Makedonije. Srbija se suočava s posebnim izazovima s obzirom na svoje bliske veze i ovisnost o autoritarnim režimima.

Opći izazovi dobrog upravljanja često se svode na rješavanje dvaju međusobno povezanih sustava u nacionalnim gospodarstvima jugoistočne Europe: postupka javne nabave i upravljanja energetske poduzećima u državnome vlasništvu. Na temelju dubinskoga pregleda sadržanoga u ovome izvješću, za navedena dva područja mogu se iznijeti sljedeći ključni prijedlozi potrebnih mjera:

- EU i njegovi partneri iz Europskoga gospodarskog prostora i SAD-a trebaju nastaviti pružati tehničku pomoć za uključivanje dobrih praksi EU-a u postupke javne nabave kako u upravljanju fondovima EU-a za regiju tako i u upravljanju nacionalnim resursima. Posebnu pozornost potrebno je posvetiti povećanju kombiniranoga kapaciteta i zajedničkomu radu regulatornih tijela za borbu protiv korupcije i provedbu javne nabave u izvršnoj vlasti, državnome odvjetništvu i sudovima.
- Vlade zemalja jugoistočne Europe moraju očuvati integritet postupka javne nabave, jačanjem odgovarajućega nadzora (kao što su *Open Tender* ili *SCAD* alat), povećanjem institucionalne učinkovitosti, smanjivanjem udjela zatvorenih postupaka javne nabave i poboljšanjem mehanizama dodjele ugovora. Zemlje zapadnoga Balkana trebaju obznaniti svoje podatke o javnoj nabavi kako bi omogućile bolje dijagnosticiranje i nadzor, dok države članice EU-a iz jugoistočne Europe trebaju nastaviti graditi kapacitete za utvrđivanje i rješavanje akutnih slučajeva korupcije u javnoj nabavi.
- Nacionalne vlade trebale bi opozvati pravila o izvanrednoj nabavi vezana uz COVID-19 tako što će se vratiti na primjenu izvornoga zakonodavstva o javnoj nabavi. Javna potrošnja u hitnim slučajevima u budućnosti trebala bi biti popraćena ugrađenim modelima jačega naknadnog praćenja i ocjenom učinkovitosti.
- Vlade zemalja jugoistočne Europe, poduzeća u državnome vlasništvu i poslovna udruženja trebali bi prihvatiti i provoditi najbolje međunarodne i europske standarde korporacijskoga upravljanja poduzećima u državnome vlasništvu u energetske sektoru, kao što su oni koje je razvio OECD. Poduzeća u državnome vlasništvu jugoistočne Europe trebala bi težiti izvještavanju u skladu sa sličnim ili višim standardima od onih koje provode slična javna poduzeća u EU-u pri obznajivanju poslovnih podataka.
- Parlamenti i vlade zemalja jugoistočne Europe trebaju poboljšati nezavisnost nacionalnih tijela zaduženih za regulaciju energetske sektora i tržišno natjecanje povećanjem njihovih administrativnih i financijskih kapaciteta kao i uklanjanjem političkih imenovanja. Također bi trebalo skratiti trajanje mandata članova upravnih odbora. Tijela zadužena za regulaciju energetske sektora trebaju usko surađivati sa sličnim tijelima iz EU-a na uspostavljanju zajedničke prakse. Odluke tih tijela trebaju uvažavati najviše standarde o javnome pravu na pristup informacijama.
- Vlade zemalja jugoistočne Europe trebale bi se suzdržati od ulaska u velike bilateralne energetske projekte bez odgovarajućega osiguranja, što kao minimum može uključiti sudjelovanje međunarodnih javnih financijskih institucija poput Europske investicijske banke, Europske banke za obnovu i razvoj ili Svjetske banke. Takvi projekti trebaju u pravilu uključiti sustave obznajivanja informacije koji imaju standarde koji su viši od onih koji uobičajeno prevladavaju u zemljama jugoistočne Europe. Takvi sustavi trebaju uključiti obvezu pravodobnoga objavljivanja i pružanja informacija o velikim energetske infrastrukturalnim projektima, uključujući detaljnu analizu troškova i koristi.

- Nacionalne vlade zemalja jugoistočne Europe moraju surađivati s Europskom komisijom, državama članicama EU-a i Europskoga gospodarskog prostora te sa SAD-om kako bi uvele bolju zaštitu svojih gospodarstava od nezakonitih ili korozivnih fondova povezanih s autoritarnim vladama. Ova zaštitna mjera trebala bi uključivati uvođenje boljih institucija i propisa u vezi s mehanizmima provjere ulaganja i nadzora sankcija.
- Vlade zemalja jugoistočne Europe i njihovi partneri iz EU-a i Europskoga gospodarskog prostora te

SAD-a trebaju razviti održive modele suradnje s organizacijama nacionalnoga i lokalnoga civilnog društva i istraživačkim medijima u pogledu povećanja kapaciteta praćenja javnih nabava i državnih poduzeća u energetske sektoru. Iskustvo platforme R2G4P<sup>359</sup> može pružiti potrebne informacije o takvim naporima na regionalnoj razini. Već sada u cijeloj regiji postoje modeli javne potpore organizacijama civilnoga društva, ali oni su ili u prvim fazama razvoja ili među organizacijama civilnoga društva i medijima često izazivaju strah od kompromitiranja njihove neovisnosti.

---

<sup>359</sup> Regionalna javno-privatna partnerska platforma dobrog upravljanja (*Regional Good Governance Public-Private Partnership Platform – R2G4P*) trogodišnja je pilot-inicijativa koju podržava Fond Europskoga gospodarskog prostora i Norveške za regionalnu suradnju (*EEA and Norway Grants Fund for Regional Cooperation*). Platforma okuplja trinaest organizacija iz deset zemalja i ima kao cilj ponuditi zajednička antikorupcijska rješenja za povećanje odgovornosti državnih institucija i jačanje civilnoga društva i vladavine prava u jugoistočnoj Europi.