

# IZVRŠNI SAŽETAK

Principi dobrog upravljanja i dalje se suočavaju sa naraštajućim brojem izazova u regionu jugoistočne Evrope. Rat u Ukrajini jasno je pokazao kako izazovi u pogledu vladavine prava podrivaju ne samo ekonomski razvoj ovog regiona, već i jedinstvo i otpornost EU u odnosu na spoljne autoritarne prijetnje. Nove države članice EU iz ovog regiona među najvećim su neto korisnicima sredstava EU. Ipak, demokratsko nazadovanje i korupcija nastavljaju da opterećuju njihova društva, uprkos kontinuiranom snažnom negodovanju javnosti i protestima, kao i uvođenju konkretnih mjera EU i SAD za prevazilaženje ovih izazova. Neke od takvih mjera uključivale su Mehanizam za saradnju i verifikaciju za praćenje antikorupcijskih i pravosudnih reformi u Bugarskoj i Rumuniji nakon njihovog pristupanja 2007. godine, mnogo oštrije zahtjeve u pogledu vladavine prava za pristupanje Hrvatske 2013. godine, američke sankcije u skladu s Globalnim zakonom Magnicki u Bugarskoj 2021. godine i pokretanje novih kaznenih procesa čiji je cilj zamrzavanje fondova EU namijenjenih Mađarskoj 2022. godine. Države zapadnog Balkana, koje bez izuzetka teže pridruživanju EU, suočavaju se sa još ozbiljnijim izazovima u pogledu upravljanja. Zajedno sa zamorom EU od proširenja, ovo je rezultiralo kontinuiranim odgađanjem izgleda za pristupanje EU, rastućim frustracijama građana u pomenutim i ponavljajućim nedemokratskim tendencijama. Dugotrajne nedostatnosti u pogledu upravljanja širom jugoistočne Evrope dodatno su pogoršane pandemijom kovida-19 i ratom koji Kremlj vodi u Ukrajini.<sup>386</sup> Cilj *Izveštaja o dobrom upravljanju u JIE* je da omogući bolje razumijevanje ovih izazova i da utre put učinkovitim antikorupcijskim reformama u devet zemalja – četiri države članice EU i pet koje teže članstvu u Uniji – Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Rumuniji, Albaniji, Bosni i Hercegovini. Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Ovogodišnji izvještaj fokus stavlja se na dva najosjetljivija aspekta upravljanja u regionu: javne nabavke i upravljanje državnim preduzećima u energetsom sektoru.

<sup>386</sup> Stefanov, R. and Vladimirov, M., *The Kremlin Playbook in Southeast Europe: Economic Influence and Sharp Power*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2020.

## Integritet javnih nabavki

Javne nabavke predstavljaju značajan udio BDP-a i u ekonomijama sa visokim i niskim prihodima. Globalno, javne nabavke predstavljaju 15% do 30% BDP-a. Ova-ko ogroman obim javne potrošnje mogao bi igrati ključnu ulogu u ekonomskom i društvenom napretku ako bi se sredstva za ovu vrstu potrošnje opredjeljivala na efikasan način. Međutim, riječ je i o jednoj od aktivnosti vlade koja je najosjetljivija na korupciju.<sup>387</sup> Prema podacima Kancelarije Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala, 10% do 25% ukupne ugovorne vrijednosti javnih nabavki može biti izgubljeno zbog sumnjivih praksi.<sup>388</sup> Iako korupcija u javnim nabavkama može imati različite oblike, postoji jasno definisan skup koruptivnih tehnika koje se aktivno koriste u jugoistočnoj Evropi za isisavanje javnih sredstava u cilju ostvarivanja privatne dobiti.

- **Favorizovanje i klijentelizam.** Jedan od najčešćih vidova neregularnosti u nabavkama u regionu je preferencijalni tretman određenih kompanija zbog dobrih političkih veza njihovih vlasnika. Na primjer, u Hrvatskoj oko polovina ukupne vrijednosti ugovora pripadne ponuđačima koji nisu privatna lica, već kompanije u djelimičnom ili potpunom vlasništvu države<sup>389</sup>. Mnoge privatne kompanije širom ove regije, čiji su vlasnici blisko povezani s visokopozicioniranim političarima, pobjeđuju na pozivima za javne nabavke koji su gotovo uvijek kreirani upravo za njih. Na primjer, u Mađarskoj je tokom posljednjih 11 godina vladajuća stranka stvorila novu ekonomsku elitu čije korporacije dobijaju izdašne subvencije u sektorima poput turizma<sup>390</sup>.

<sup>387</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>388</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>389</sup> OECD, *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Croatia*, 2021.

<sup>390</sup> András, B., "Sokkoló: a kormány az igénylők fél százalékanak adta a turisztikai támogatások kétharmadát," *valaszonline.hu*, 26 February 2021.

- **Previsoke vrijednosti ugovora.** Određivanje pre-visoke vrijednosti ugovora predstavlja još jedan dominantan oblik prevare u javnim nabavkama koji se zasniva na favorizovanju i uključuje širi spektar naručilaca i dobavljača/pružalaca usluga. U Mađarskoj je 90% projekata javnih nabavki u prosjeku precijenjeno za 25%.<sup>391</sup> Slično tome, u Sjevernoj Makedoniji, istraživačke aktivnosti rezultirale su otkrivanjem velike razlike između tržišnih cijena i ugovornih cijena proizvoda sa identičnim specifikacijama.<sup>392</sup>
- **Prilagođavanje specifikacija za tenderski postupak.** Jedna od čestih koruptivnih tehnika je i definisanje isuviše specifičnih zahtjeva za tender koji odgovaraju isključivo kvalifikacijama i stručnosti određene firme.
- **Sukob interesa u tenderskom postupku.** Slučajevi sukoba interesa „na visokom nivou“ nisu bili rijetka pojava proteklih godina u Srbiji, a postali su još češća od početka pandemije kovida-19.<sup>393</sup> U Bugarskoj se sukob interesa materijalizovao u internim procedurama,<sup>394</sup> u kojima se budžetska sredstva bez tendera opredjeljuju za državna preduzeća, koja umjesto da sve aktivnosti realizuju interno, tj. sama, kako je predviđeno zakonom – angažuju podugovarače, tj. privatne kompanije, koje su prethodno odabrane u nepovezanim procedurama. Ovakvo fiktivno interno ugovaranje dostiglo je razmjeru od 4,4 milijarde eura ili preko 42% vrijednosti svih ugovora o javnim nabavkama u državni u periodu 2019-2020.<sup>395</sup>
- **Visok udio zatvorenih postupaka.** Postoji nekoliko kredibilnih razloga za korišćenje zatvorenih ili ograničenih postupaka nabavki – na primjer ako bi otkrivanje sadržaja tendera predstavljalo rizik za nacionalnu bezbjednost ili ako je vrijednost ponude

dovoljno mala da ne predstavlja ozbiljniji rizik od korupcije. Ipak, ugovarači u JIE često koriste ograničene postupke u slučajevima kada oni i nisu neophodni.

- **Izmjena ugovora u fazi implementacije.** Organizacije civilnog društva iz regije ukazuju na malicioznu praksu naknadnih izmjena ugovora koja rezultira znatno višom cijenom u odnosu na očekivanu. Ovakve izmjene teško je pratiti zbog ograničenih informacija na većini zvaničnih veb-stranica koje se tiču nabavki.<sup>396</sup>

### Promjene u javnim nabavkama kao posljedica kovida-19 i pretjerana upotreba hitnih postupaka

Pandemija je povećala broj inherentno ograničenih „hitnih“ postupaka nabavke koji zaobilaze uobičajena zakonska rješenja u vezi s nabavkama. Kvantitativna procjena tržišta nabavke ukazuje na to da je došlo do opšteg pada integriteta javnih nabavki, naročito na najugroženijim tržištima – zdravstvene zaštite i drugih proizvoda povezanih s kovidom. Ovi problemi očitovali su se u zloglasnoj „ aferi ‘Respiratori’“ u Bosni i Hercegovini.<sup>397</sup> U Hrvatskoj je lista roba i usluga za koje se mogu koristiti direktni ugovori o nabavci čuvana u tajnosti do decembra 2020. godine. Lista je objavljena isključivo zbog velikog pritiska javnosti.<sup>398</sup> U Mađarskoj je, tokom vanrednog stanja, premijer imao ovlaštenje da odlučuje o tome koje su procedure u vezi s pandemijom kovida-19, i kao takve podliježu direktnom ugovaranju.<sup>399</sup>

<sup>391</sup> Ligeti, M. et al. *Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon: A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2019-ben*, TI Hungary, 2019.

<sup>392</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>393</sup> Centar za primenjene evropske studije, *ALARM IZVEŠTAJ o stanju u oblasti javnih nabavki u Srbiji 2020. godine*, CPES, November 2020.

<sup>394</sup> SIGMA, *In-house Procurement and Public/Public Co-operation*, Sigma Programme, Brief 39, 2016.

<sup>395</sup> Sokolova, T., “ Службеният кабинет спира харченето на милиарди без обществени поръчки,” *Mediapool.bg*, 30. jun 2021.

<sup>396</sup> Mendes, M. and Fazekas, M., *DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data - An Implementer's Guide*, 2015.

<sup>397</sup> Katavić, I., “Afera ‘Respiratori’: Premijer FBiH Fadil Novalić zadržan u SIPA-i,” *Slobodnaevropa.org*, 28. maj 2020; *Radiosarajevo.ba*, “Afera Respiratori: Novalić i drugi optuženi stigli na novo ročište,” 17. novembar 2021.

<sup>398</sup> Nacionalno.hr, “Most traži da se medicinska oprema nabavlja kroz postupak javne nabave,” 9. decembar 2020; Vlada Republike Hrvatske, *Izvešće o izvršenim nabavama zaštitne opreme u svrhu provedbe mjera zaštite zdravlja i jačanja nadzora nad širenjem koronavirusa*, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja - Ravnateljstvo za robne zalihe, 2020.

<sup>399</sup> Public Procurement Authority, *A Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben*, 2020.

## Rizik od korupcije u oblasti javnih nabavki u zdravstvenom sektoru

Analiza velikih podataka prikupljenih za potrebe predmetnog izvještaja pokazuje da je između prvog kvartala 2017. i drugog kvartala 2021, *Indeks rizika od korupcije (CRI)*<sup>400</sup> na tržištu povezanom s kovidom-19 u Rumuniji i Hrvatskoj porastao za oko 10 procenata.<sup>401</sup> Povećanje je bilo privremeno, nakon čega je uslijedio spor, ali postojan pad. Analiza velikih podataka otkriva i da je u posljednjih godinu i po dana prosječna zavisnost kupca iz zdravstvenog sektora značajno porasla u Mađarskoj, a neznatno i u Hrvatskoj, u odnosu na period 2017–2020. Štaviše, analizirani naručioci su svojim favorizovanim dobavljačima obezbijedili ne samo veći udio, već i veću vrijednost javnih sredstava.

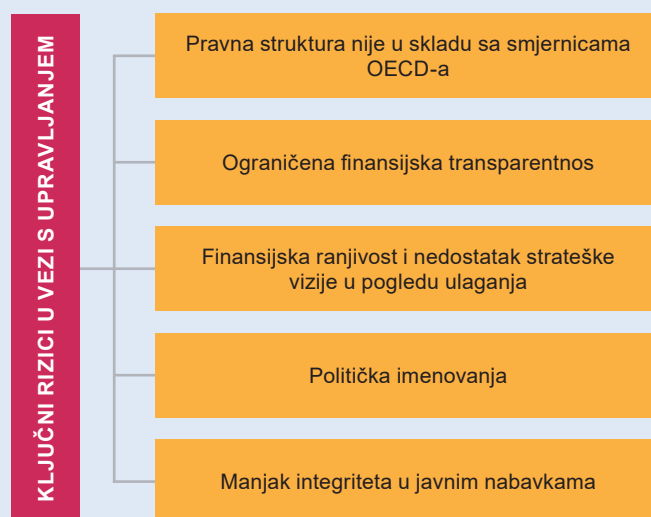
## Upravljanje državnim preduzećima u energetskom sektoru

Energetski sektor jedan je od izvora glavnih i sistemskih problema sistematskog upravljanja koji dovodi do značajnih gubitaka javnog bogatstva<sup>402</sup> i omogućava prodor nezakonitog finansiranja i stranog autoritarnog uticaja u regionu. autoritarnog uticaja u regionu.<sup>403</sup> Energetski sektor je od ključnog značaja za jugoistočnu Evropu, zbog svog statusa prirodnog monopola (često je u vlasništvu države), socijalne osjetljivosti građana na povećanje cijena (kao što se moglo vidjeti iz protesta širom ovog regiona tokom protekle decenije), kao i velikog uloga u pogledu ozbiljnih investicija i finansijskih interesa. *Alat za procjenu stepena zarobljenosti države (State Capture Assessment Diagnostics – SCAD)* ovaj sektor prepoznaje kao veoma ranjiv u smislu

monopolizacije.<sup>404</sup> Države JIE suočavaju su se s brojnim optužbama za blokiranje liberalizacije tržišta gasa u korist lokalnih oligarhijskih korporativnih mreža i u korist dobavljača gasa koji su pod kontrolom Kremlja. Stoga, ukoliko se njime ne bude upravljalo na adekvatan način, ovaj sektor može narušiti nezavisnost i razvoj država JIE.

Nedostaci u pogledu javne odgovornosti u energetskim preduzećima koja su u vlasništvu države vidljivi su u brojnim slučajevima, a dodatno ih otkrivaju izvještaji istraživačkih medija, izvještaji organizacija civilnog društva ili revizije relevantnih nadležnih organa širom regiona jugoistočne Evrope. Ovi problemi doprinose društveno-političkim okolnostima koje praksama lošeg finansijskog upravljanja u državnim preduzećima omogućavaju da opstanu i u kojima se donose i sprovedu neefikasne ili štetne odluke o ulaganjima. Nepostojanje čvrstog zakonskog okvira ključni je faktor koji omogućava ograničenu finansijsku transparentnost i rasprostranjenu pojavu uplitanja politike u svakodnevno upravljanje državnim preduzećima.

### Ključni rizici u vezi s upravljanjem državnim preduzećima u energetskom sektoru



Izvor: Center for the Study of Democracy, 2022.

<sup>400</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>401</sup> Vidjeti: GTI's *Global Government Contracts database*, 19. jul 2021.

<sup>402</sup> Southeast European Leadership for Development and Integrity, *Energy Governance and State Capture Risks in Southeast Europe: Regional Assessment Report*, SELDI, 2016.

<sup>403</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>404</sup> Na osnovu podataka za Bugarsku, Rumuniju, Italiju i Španiju. Za više informacija, vidjeti: Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019. Vidjeti i: Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Western Balkans 2020: State-Capture Risks and Policy Reforms*, SELDI, 2021.

## Transparentnost

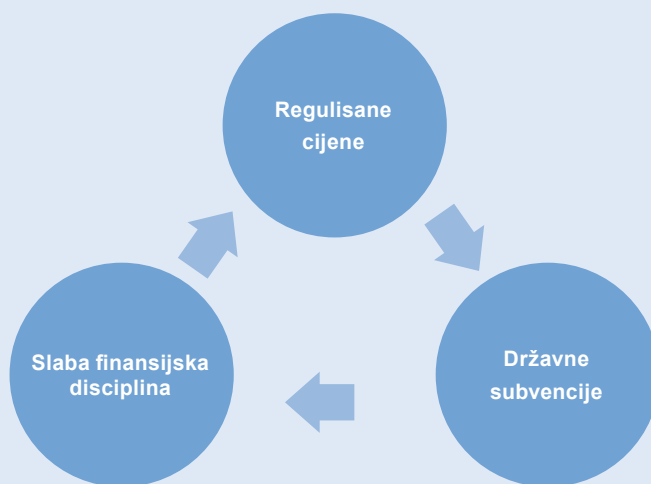
Regulatorni okvir korporativnog upravljanja još uvijek u povoju kad je riječ o regionu, iako su u posljednjih nekoliko godina napravljeni određeni iskoraci. Pravni okvir koji reguliše upravljanje državnim preduzećima zaduženim za energetiku na Zapadnom Balkanu nije usklađen sa *Smjernicama OECD-a za korporativno upravljanje u preduzećima u državnom vlasništvu*.<sup>405</sup> Države članice EU stoje bolje u pogledu zakona koji se primjenjuju, ali i u njihovom slučaju primjena ostaje ograničena i spora.<sup>406</sup> Kompanije lošijeg finansijskoj statusa obično su manje transparentne. Jedan od načina da se njihova transparentnost poboljša jeste izlazak na berzu, što je bio slučaj sa Romgazom i Hidroelectricom u Rumuniji. Još jedan pozitivan primjer, MOL Grupa, kompanija koja se kotira na berzi u Mađarskoj, objavljuje svoje finansijske izvještaje i broj dionica koje ima svaki od članova Upravnog odbora.<sup>407</sup> Transparentnost finansijskih podataka ostaje naročito loša na Zapadnom Balkanu.<sup>408</sup>

## Finansijska ranjivost

Energetska preduzeća u vlasništvu države, u devet analiziranih zemalja, pokazuju različit stepen finansijske ranjivosti, što se otkriva kroz njihovu veliku izloženost dugu i visoke koeficijente duga, kao i nisku likvidnost i pad tekućih indikatora. Ove finansijske poteškoće bile su posebno izražene u kompanijama koje svoje poslovanje zasnivaju na fosilnim gorivima, koje su se suočavale s problemom stalnog rasta cijena CO<sub>2</sub>, uglja i prirodnog gasa. Napori vlada da cijene energije vještački zadrže niskima kako bi se izbjegla reakcija društva, na štetu su finansijskog zdravlja i političke nezavisnosti preduzeća u državnom vlasništvu, kao i nepristrasnosti regulatornih tijela. Nizak kvalitet finansijskog upravljanja često je povezan sa: a) prevelikim

brojem zaposlenih; b) pretjerano izdašnim finansijskim naknadama i zaradama; i c) loše upravljanje javnim nabavkama. Kriza cijena energenata koja je u Evropi u porastu od druge polovine 2021. godine, i koja je započela nestašicom gasa i nastavila se ratom u Ukrajini, vjerovatno će dodatno povećati stepen ranjivosti, uprkos tome što neke kompanije ostvaruju neočekivan profit.

### Uobičajene putanje zavisnosti koje utiču na rad preduzeća u državnom vlasništvu



Izvor: Centar za proučavanje demokratije, 2022.

Dugogodišnja zavisnost jugoistočne Evrope od uvoza fosilnih goriva iz Rusije, u kombinaciji s istorijskom međuzavisnošću vlasničke, tehnološke i upravljačke strukture i dubokim (i često veoma netransparentnim) finansijskim vezama, dodatno je pogoršala ranjivost energetske sektora u državama ovog regiona. U praksi, neki od najvećih investicionih projekata u regionu jugoistočne Evrope rezultat su međuvladinih sporazuma sa državama koje nisu članice EU, prije svega s Rusijom. Projekat<sup>409</sup> Turski tok kao projekat koji predvodi Rusija odličan je primjer za to. Utičući direktno na Bugarsku, Srbiju i Mađarsku, a indirektno na cijeli region i Evropu, ovaj projekat je imao koristi od i doprinio daljem slabljenju institucija za kreiranje energetske politike i učvršćivanju oligarhijskih mreža uticaja kako ruskih tako i lokalnih privatnih interesa koji imaju bliske veze s vladama. Iako nov igrač, Kina je izgradila sopstveni

<sup>405</sup> OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, Paris: OECD Publishing.

<sup>406</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>407</sup> MOL Group (S.A.), *Management and Operations*; MOL Publications (S.A.), *Annual Reports* (1999-2020).

<sup>408</sup> Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds), *Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe*, SELDI, 2016.

<sup>409</sup> Stefanov and Vladimirov, *The Kremlin Playbook in South East Europe: Economic Influence and Sharp Power*, Sofia: CSD, 2020.

investicioni okvir u regionu, posebno na Zapadnom Balkanu, Hrvatskoj i Mađarskoj, čime se stvara prostor za dodatne tenzije u daljoj integraciji ovih zemalja u EU. Kineske investicije, iako dobrodošle u pogledu ekonomske vrijednosti, često nisu u skladu s tehničkim standardima EU i/ili sa pravnom tekovinom EU u vezi s konkurencijom i javnim nabavkama. Pomenuta ulaganja, nalik aktivnostima Kremlja, izazivaju urušavanje demokratskih i tržišnih standarda svojom tajnovitom i netransparentnom prirodom. U mnogim slučajevima takvi projekti jačaju nacionalnu industriju uglja, ignorišu ekološke propise ili nisu u skladu sa sveukupnom politikom dekarbonizacije i održivog rasta.<sup>410</sup>

### Imenovanje izvršnih direktora i članova odbora

Pravila o imenovanju članova odbora i drugih čelnika kompanija u energetskim preduzećima u državnom vlasništvu u jugoistočnoj Evropi takođe su nejasna, naročito kad se ima u vidu potencijalni politički uticaj. Brojni su primjeri političkog uplitanja u imenovanja članova upravnih odbora u državnim preduzećima u jugoistočnoj Evropi i regulatornim tijelima, što je narušilo profesionalnu stručnost u planiranju i izvršavanju teških odluka u energetskom sektoru. Poslovne aktivnosti državnih preduzeća često pod uticajem ili bi čak mogle da služe interesima kompanija ili pojedinaca s jakim političkim vezama, na štetu sopstvenog finansijskog učinka.

### Nedostaci u upravljanju javnim nabavkama u energetskom sektoru

Energetski sektor pokazuje posebno izražene deficite u pogledu upravljanja javnim nabavkama. Neki od ovih deficita poklapaju se s opštim rizicima u domenu nabavke o kojima je gore diskutovano, međutim neki su još izraženiji i/ili karakteristični za sektor, zbog njegove veličine, statusa prirodnog monopola i tehničke kompleksnosti.

### Pogled u budućnost

Uprkos kontinuiranom neujednačenom napretku, zemlje JIE suočavaju se sa značajnim izazovima u pogledu dobrog upravljanja, koji su pojačani unutrašnjim i eksternim autoritarnim pretnjama. Region će i dalje imati koristi od rastuće značajne finansijske i tehničke podrške demokratske zajednice zemalja unutar EU, Evropskog ekonomskog prostora (EEA) i SAD. Kako će svaka zemlja koristiti takvu podršku za napredovanje na putu ka demokratizaciji i borbi protiv korupcije, na kraju, zavisi od napora njenih građana, preduzeća i vlada. Države JIE koje su članice EU moraju pomno pratiti svoje obaveze u okviru Mehanizma vladavine prava, kao i Evropskog semestra i u skladu s tim uložiti ogromne fiskalne podsticaje koje obezbjeđuje Instrument za oporavak i otpornost i Višegodišnji finansijski

### Uočene nepravilnosti u javnim nabavkama u sektoru energetike

Prije postupka selekcije	Tokom postupka selekcije	Nakon postupka selekcije
<ul style="list-style-type: none"> <li>• kompanija osnovana isključivo da dobije određeni tender (bez prethodnog iskustva)</li> <li>• tenderske specifikacije "skrojene" po mjeri određene kompanije</li> <li>• pružanje insajderskih informacija</li> <li>• nerealno kratki rokovi</li> <li>• stvaranje vještačke konkurencije (podnošenje ponuda od strane fiktivnih konkurenata)</li> <li>• izdvajanje sredstava za neutemeljene investicije</li> <li>• precjenjivanje vrijednosti ugovora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sukob interesa, politički uticaj ili podmićivanje komisije za ocjenu</li> <li>• izbjegavanje korišćenja procedura nabavke putem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• direktnih pregovora</li> <li>• snižavanje cijene ispod određenih pragova</li> <li>• korišćenje procedura za hitne slučajeve/vanredne okolnosti</li> </ul> </li> <li>• navođenje konkretnih projekata kao unaprijed određenih za finansiranje u nacionalnim planskim dokumentima</li> <li>• korišćenje okvirnih sporazuma koji favorizuju velike igrače na tržištu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poništavanje tendera i diskvalifikovanje konkurenata</li> <li>• izmjene uslova tendera kroz anekse</li> <li>• plaćanje usluga/opreme koja ne ispunjava minimalne uslove</li> <li>• nepostojanje istraga o visokim zvaničnicima i poslovnim ljudima koji se vezuju za određeni ugovor</li> </ul>

Izvor: Center for the Study of Democracy, 2022.

<sup>410</sup> Gerganov, A. and Vladimirov, M., *Chinese Economic Influence in Europe: The Governance and Climate Conundrum*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

okvir 2021–2027. Sve četiri države koje su članice EU treba da prevaziđu prepreke u upravljanju, ali posebno Bugarska i Mađarska moraju da rade na povećanju efikasnosti pravosuđa i smanjenju koncentracije moći u izvršnoj vlasti. Zemlje Zapadnog Balkana, kao dio jugoistočne Evrope, moraju jednostrano da rade na sprovođenju reformi neophodnih u okviru pregovaračkih poglavlja EU čak i ako je formalno proces proširenja možda bio blokiran, kao u slučaju Albanije i Sjeverne Makedonije. Srbija se suočava s posebnim izazovima s obzirom na njene bliske veze sa i zavisnost od autoritarnih režima.

Opšti izazovi u pogledu dobrog upravljanja često se svode na rješavanje dva međusobno povezana sistema u nacionalnim ekonomijama JIE: javne nabavke i upravljanje energetske preduzećima u državnom vlasništvu. Na osnovu detaljnog pregleda datog u ovom izvještaju, moglo bi se dati nekoliko ključnih preporuka na nivou praktične politike za ova dva domena:

- EU i njeni partneri iz EEA i SAD treba da nastave da pružaju tehničku pomoć u uvođenju dobrih praksi EU u oblasti javnih nabavki, kako u upravljanju fondovima EU namijenjenih ovom regionu tako i u upravljanju nacionalnim resursima. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti povećanju kombinovanog kapaciteta i zajedničkom radu regulatornih tijela za borbu protiv korupcije i javne nabavke u izvršnoj vlasti, javnom tužilaštvu i sudovima.
- Vlade država JIE trebalo bi da uvedu mjere za očuvanje integriteta javnih nabavki, i to kroz pojačano praćenje nabavki (kao što su Open Tender ili SCAD alat), povećanu institucionalnu efikasnost, smanjen udio zatvorenih procedura i poboljšane mehanizme za dodjelu ugovora. Zemlje zapadnog Balkana treba da otvore svoje podatke o nabavkama kako bi omogućile bolju dijagnostiku i kontrolu, dok zemlje članice EU iz JIE treba da nastave sa izgradnjom kapaciteta za identifikaciju i borbu protiv znakova koji ukazuju za korupciju u javnim nabavkama.
- Nacionalne vlade bi trebalo da povuku pravila o hitnim nabavkama povezanim s kovidom-19 tako što će se vratiti na primjenu izvornih zakonskih rješenja o nabavkama. Izdvajanja za hitne nabavke u budućnosti treba da budu praćene integrisanim snažnijim expost monitoringom i evaluacijom efikasnosti.
- Vlade država JIE, državna preduzeća i poslovna udruženja treba da usvoje i primenjuju najbolje međunarodne standarde o korporativnom upravljanju državnim preduzećima u energetske sektoru, poput onih koje je razvio OECD. Državna preduzeća u JIE treba da nastoje da izvještavaju u skladu sa sličnim ili višim standardima korporativnog objelodanjivanja informacija nalik privatnim podacima kojima se javno trguje u EU.
- Parlamenti i vlade država JIE treba da poboljšaju nezavisnost nacionalnih regulatora za energetiku i konkurenciju povećanjem sopstvenih administrativnih i finansijskih kapaciteta i ukidanjem prakse političkih imenovanja. Trebalo bi i skratiti mandate članova upravnih odbora. Energetski regulatori u državama JIE moraju blisko sarađivati sa svojim kolegama iz EU na uspostavljanju zajednice praksi. Odluke regulatora moraju biti u skladu sa najvišim standardima javnog objavljivanja informacija.
- Vlade država JIE treba da se uzdrže od ulaska u krupne bilateralne energetske projekte bez odgovarajućih zaštitnih mjera, koje bi, u najmanju ruku, podrazumijevale uključivanje međunarodnih javnih finansijskih institucija, kao što su EIB, EBRD ili Svjetska banka. Takvi projekti po pravilu moraju uključivati sistem otkrivanja informacija koji je višeg standarda od onih koji prevladavaju u zemljama JIE. Takav sistem bi takođe trebalo da bude blagovremeno predstavljen javnosti, i pruža informacije o krupnim energetske infrastrukturalnim projektima, uz detaljnu analizu troškova i koristi.
- Vlade država JIE treba da sarađuju s Evropskom komisijom, državama članicama EU i EEA i SAD kako bi uvele bolju zaštitu svojih ekonomija od ilegalnih ili tzv. korozivnih fondova povezanih s autoritarnim zemljama. Ova zaštitna mjera trebalo bi da uključuje uspostavljanje snažnijih institucija i propisa koji se tiču skринinga investicija i mehanizama za praćenje sankcija.
- Vlade država JIE i njihovi partneri iz EU/EEA i SAD treba da izgrade održive modele interakcije sa nacionalnim i lokalnim civilnim društvom i istraživačkim medijima u pogledu povećanja praćenja javnih nabavki i energetske preduzeća u državnom

vlasništvu. Iskustvo s platformom R2G4P<sup>411</sup> može poslužiti za usmjeravanje napora na regionalnom nivou. Modeli javne podrške organizacijama civilnog društva već postoje širom regiona, ali oni su ili u po-voju ili često izazivaju strah među OCD i medijima od toga da može doći do kompromitovanja njihove nezavisnosti.

---

<sup>411</sup> [Regional Good Governance Public-Private Partnership Platform \(R2G4P\)](#), odnosno Regionalna platforma javno-privatnog partnerstva za dobro upravljanje trogodišnja je pilot inicijativa, podržana od strane EEA i Norveškog fonda za grantove za regionalnu saradnju, koja objedinjuje napore trinaest organizacija iz deset zemalja i čiji je cilj da ponudi zajednička antikorupcijska rješenja za povećanje odgovornosti državnih institucija i ojača civilno društvo i vladavinu prava u jugoistočnoj Evropi.