

Dr Aleksandra Rabrenović

RAZVOJ PRAVNIH MEHANIZAMA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI:

ŠTA SMO NAUČILI?

1. Uvod

Inicijative za sprečavanje korupcije koje su pokrenute tokom poslednje dekade u zemljama Jugoistočne Evrope bile su sveobuhvatne i složene. Kako je pokazano u ovoj studiji, svaka zemlja u regionu preduzela je značajne napore da uspostavi pravni i institucionalni okvir za izgradnju integriteta koji treba da predstavlja osnovu za prevenciju i borbu protiv korupcije. Ti naponi kretali su se od jačanja parlamentarnog nadzora nad izvršnom granom vlasti, uspostavljanja brojnih institucija za borbu protiv korupcije (poput specijalizovanih tela za borbu protiv korupcije, ombudsmana, poverenika za slobodni pristup informacijama, vrhovnih revizorskih institucija) pa sve do uvođenja pravila i propisa o javnim nabavkama i upravljanju ljudskim resursima.

Uprkos tim naporima, korupcija i dalje predstavlja jednu od glavnih kočnica ekonomskog i društvenog razvoja u svim zemljama regiona.¹ Nedavna studija Kancelarije Ujedinjenih nacija za pitanja droge i kriminala (UNODC) pokazala je da stanovnici zemalja Zapadnog Balkana rangiraju korupciju kao najvažniji problem sa kojim se suočavaju njihove zemlje/područja, odmah iza nezaposlenosti i siromaštva.² U Bugarskoj (i Rumuniji) veliki i uporan problem korupcije izaziva zabrinutost ne samo građana tih zemalja već i institucija Evropske unije, koje su uvele nove instrumente za praćenje borbe protiv korupcije nekoliko godina nakon njihovog pristupanja EU.³

U ovom završnom poglavlju pokušaćemo da izvučemo zaključke o tome šta pokreće trenutne zakonske promene usmerene ka sprečavanju korupcije i da shvatimo

¹ UNDOC, *Corruption in the Western Balkans, Bribery as Experienced by the Population*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011, 7.

² *Ibid.*

³ M.A.Vachudova, A. Spendzharova, „The EU’s Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession”, *European Policy Analysis*, 2012, 1.

zbog čega značajne aktivnosti na izgradnji integriteta, oličene u uspostavljanju sveobuhvatnih okvira za prevenciju korupcije, nisu još uvek dale željene rezultate. U tom cilju, razmotrićemo relativan uticaj pet osnovnih faktora, i to:

- istorijski razvoj nacionalnih okvira integriteta;
- spoljni (međunarodni) uticaj;
- usvajanje strategija za borbu protiv korupcije;
- kvalitet zakona; i
- političku kulturu .

U poslednjem delu, predstavimo zaključke o ključnim određujućim faktorima u razvoju napora usmerenih na sprečavanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi i pokušati da identifikujemo ključne uslove koje je potrebno ispuniti da bi se ostvarili opipljivi rezultati u ovoj širokoj i problematičnoj oblasti.

2. Istorijski faktori

Istorijski događaji nesumnjivo su imali značajan uticaj na evoluciju sistema integriteta u Jugoistočnoj Evropi. Sve države bivše Jugoslavije imaju isto nasleđe kasnokomunističke administracije koje je predstavljalo početni korak u reformama u periodu tranzicije i ranom postkomunističkom periodu. Istorijski razvoj Bugarske se donekle razlikuje jer je Bugarska imala drugačiji društvenopolitički sistem, koji je u isto vreme umnogome bio sličan sistemu u bivšoj Jugoslaviji. Glavne zajedničke karakteristike ovih sistema bile su: dominacija komunističke partije i ideologije; uloga države kao instrumenta pritiska; sistem jedinstva vlasti; odsustvo velikog broja mehanizama za sprečavanje korupcije (npr. pravila za javne nabavke), itd.

Uticaj istorije na institucionalni razvoj često je konceptualizovan korišćenjem teorije zavisnosti od pređenog puta (*path dependence theory*), koja pretpostavlja da kreatori politika nemaju slobodu izbora u odlučivanju o reformama institucija.⁴ Osnovni argument je da je prošlost veoma važna i da se društveni procesi ne razvijaju bez uslovljenosti, već da snažno zavise od istorijskih/postojećih institucionalnih oblika. To znači da odluke donete u prošlosti utiču u velikoj meri na one u budućnosti. U slučaju zemalja bivše Jugoslavije, to znači da se institucionalno ustrojstvo (i praksa) sistema očuvanja integriteta koje je postojalo na kraju komunističkog režima moglo

⁴ P. Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94, 2000, 251–267; K. Thelen, "Historical Institutionalism and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science* 2, 1999, 369–404.

samo „modifikovati”, „dopuniti” ili „prilagoditi”, ali ne i radikalno promeniti. Ipak, moguće je zamisliti da je „oluja tranzicije” (tzv. „kritična tačka”)⁵ dovela do kolapsa sistema i uvođenja novog sistema, pa prema tome i novog početka.

Na prvi pogled čini se da je većina zemalja Jugoistočne Evrope svakako preživela tranzicionu oluju i uspostavila novu institucionalnu organizaciju za izgradnju integriteta. Gotovo sve zemlje zamenile su postojeći institucionalni sistem novim. Sistem jedinstva vlasti zamenjen je sistemom demokratske podele vlasti. Parlamentarni odbori dobili su ovlašćenja da kontrolišu izvršnu vlast. Uspostavljene su nove institucije, poput specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije i poverenika za slobodan pristup informacijama, koji nisu postojali u doba komunizma. Prvi put uvedena su pravila za postupke javnih nabavki i internu reviziju.

Iako je pravni sistem značajno izmenjen, brojne prakse iz prošlosti ostale su, nažalost, nepromenjene. Kako je istaknuto u poglavlju koje se odnosi na parlamentarni nadzor, parlamentarni odbori retko kad delotvorno vrše kontrolu nad vladom, uključujući i ministarstva odbrane, zbog problema u političkom sistemu i odsustva tradicije parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću. Uprkos uvođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama, i dalje preovlađuje kultura tajnosti zato što opšti pravni akti koji regulišu tajnost podataka nisu reformisani, kako je pokazano u poglavlju o slobodnom pristupu informacijama. Pravila o javnim nabavkama su usvojena, ali se često zaobilaze na različite načine,⁶ što kao rezultat ima nizak stepen poverenja poslovnog sektora i ogromne gubitke javnih resursa. Zakoni o državnim službenicima, zasnovani na modernim praksama upravljanja ljudskim resursima, uvedeni su u svim zemljama regiona, ali nisu rešili neke od ključnih problema poput politizacije i meritokratije.

Razlike između pojedinih zemalja u uspostavljanju elemenata sistema integriteta, naravno, postoje. U nekim zemljama pojedinačne institucije za borbu protiv korupcije mnogo su delotvornije nego u drugim. To je, na primer, slučaj sa prilično aktivnim Odborom za odbranu i bezbednost Bosne i Hercegovine, specijalizovanim Uredom državnog tužioca za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) u Hrvatskoj ili poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i zaštitnikom građana u Srbiji. Uprkos tome, malo je dobrih primera uspešnih i efikasnih institucija i prakse borbe protiv korupcije.

Ova kratka analiza pokazuje da istorijski faktori svakako igraju važnu ulogu u razvoju novouvedenih okvira za očuvanje integriteta i da se zavisnost od pređenog puta ne može lako preokrenuti. Zamena pojedinačnih institucija u okviru sistema često je dugotrajan proces i postiže nizom različitih načina, u zavisnosti od lokalne istorije i kulture.

⁵ K.Thelen, “Historical Institutionalism and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science* 2, 1999, 369-404

⁶ S. Marinac, *Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji*, OEBS, Beograd 2012.

Međutim, čini se i da bi bilo nerealno očekivati da se sveobuhvatne institucionalne promene neophodne za izgradnju nacionalnih sistema integriteta mogu realizovati u relativno kratkom periodu. U tom smislu, Rozenbaumovo opažanje primera SAD u pogledu težnje za ostvarivanjem funkcionalnog sistema državne uprave veoma je ilustrativno.⁷ On primećuje da je prvi Zakon o državnim službenicima donet u SAD osamdesetih godina XIX veka. Međutim, tek pedeset godina kasnije – tridesetih godina XX veka – službeničku zaštitu uživalo je 50 odsto zaposlenih u državnim organima centralnog nivoa, a svi tek šezdesetih godina XX veka. Bilo je potrebno da prođe još dvadeset godina da mnogi službenici u organima lokalne uprave budu uvedeni u službenički sistem. Ako je trebalo bezmalo pa jedan vek da SAD uvede zakon o državnim službenicima na celoj svojoj teritoriji, da li smo mi možda previše ambiciozni kad očekujemo da zemlje Južne i Istočne Evrope u potpunosti sprovedu i uvedu u svoje sisteme praksu borbe protiv korupcije kakva postoji u demokratskim državama na Zapadu za samo deceniju ili dve? Institucionalne promene traže vreme i promenu mentaliteta ljudi, a to svakako nije moguće postići preko noći.

3. Spoljni uticaji – međunarodne konvencije i proces pristupanja EU

Krajem devedesetih godina prošlog veka i početkom dvehiljaditih međunarodna zajednica sve veću pažnju posvećuje merama za borbu protiv korupcije, zahtevajući od nacionalnih vlasti da usvoje različite politike i institute borbe protiv korupcije. Čini se da je ovo „iznenadno” interesovanje za pitanja borbe protiv korupcije proisteklo iz priznavanja razornih efekata korupcije na održivi razvoj, političku stabilnost, a od 2001. godine, i na bezbednost u svetu.⁸ Uz to, ove inicijative borbe protiv korupcije bile su podstaknute i nezadovoljstvom građana u mnogim razvijenim zemljama zbog štetnih i zastrašujućih efekata korupcije na njihov život.⁹

Najvažnije međunarodne konvencije u oblasti borbe protiv korupcije usvojene su u periodu od samo nekoliko godina – negde od 1997. do 2005. godine. Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama potpisana je 1997, a stupila je na snagu 1999. godine. Međutim, njen domet ograničen je samo na zemlje OECD-a i na nekoliko zemalja koje

⁷ A. Rosenbaum, “Political, Economic and Administrative Reform in Central and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have We Learned?” in M. Vintar et al (eds.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, 2013.

⁸ K. Hussmann, *Anti-Corruption Policy Making in Practice: What Can We Learn for the Implementation of Article 5 of UNCAC?*, Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia, Chr Michelsen Institute, U4 report, 2004, 16.

⁹ *Ibid.*

nisu članice ove organizacije.¹⁰ Savet Evrope usvojio je Krivičnopravnu konvenciju o korupciji 1999. (koja je stupila na snagu godinu dana pre predviđenog roka – 2002. godine). Dopunski protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji usvojen je 2003. (stupio je na snagu 2005. godine).¹¹ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije usvojena je 2005. godine, a proces njene ratifikacije je u toku.¹²

Velika većina država analiziranih u ovoj studiji brzo je potpisala navedene konvencije i počela da se pridržava obaveza koje iz njih proističu. Tako su, na primer, analizirane zemlje potpisale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope u roku od samo tri godine i ona je stupila na snagu najkasnije 2003. godine (više detalja o datumima potpisivanja i stupanju na snagu ove konvencije dato je u u Aneksu ove studije). Konvencija UN protiv korupcije takođe je potpisana od strane većine država u periodu od 2000. do 2005. godine, a ratifikovana u periodu od 2005. do 2007. godine. S obzirom na to da su gotovo sve posmatrane zemlje članice Saveta Evrope, one se pridržavaju i preporuka Saveta Evrope, kao što je na primer: Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, čija implementacija se nadzire pomoću mehanizma revizije GRECO (Grupa država protiv korupcije). Od 2000. godine analizirane zemlje pristupile su i međunarodnim nevladinim organizacijama poput Interparlamentarne unije i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) i obavezale su se na primenu njihovih standarda u pogledu parlamentarne kontrole izvršne vlasti, a posebno sektora odbrane.

Utisak je da su usvojeni međunarodni pravni okvir i mehanizmi za njegovo nadgledanje, a posebno evaluacione runde GRECO-a, bitno uticale na razvoj mehanizama za sprečavanje korupcije na terenu. Sve zemlje u regionu imaju visok stepen usklađenosti sa preporukama GRECO-a (videti Aneks ove studije, deo o Zajedničkim mehanizmima za monitoring). Teško je, međutim, utvrditi u kojoj meri su pojedinačne preporuke GRECO-a uticale na određene političke mere koje su preduzele pojedine zemlje ili su one rezultat dodatnih faktora, poput procesa pristupanja EU i NATO-u.

Može se tvrditi da je za većinu zemalja Jugoistočne Evrope proces pridruživanja i pristupanja EU najznačajniji pokretač razvoja politika za borbu protiv korupcije, s obzirom na to da je borba protiv korupcije jasno prepoznata kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji. Prema mišljenju Evropske komisije, korupcija je predstavljala ozbiljan problem u regionu koji se negativno odražavao na investicije i razvoj privatnog sektora i uzrokovao gubitke u nacionalnom budžetu, posebno u domenu javnih nabavki i privatizacije.¹³ Iz tog razloga, Evropska unija sve više pažnje

¹⁰ Argentina, Brazil, Čile, Bugarska, Estonija i Slovenija.

¹¹ Savet Evrope takođe je usvojio Civilnopravnu konvenciju protiv korupcije 1999. (stupila je na snagu 2003. godine).

¹² Do juna 2013. godine Konvenciju je potpisalo 140 država. V. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

¹³ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, Brussels, COM(2011) 666 final.

posvećuje ne samo poštovanju ljudskih prava i razvoju demokratije uopšte, već u znatnoj meri i od usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije. Fokus politika usmerenih na borbu protiv korupcije još više se izoštrio u poslednjih nekoliko godina jer Komisija stavlja sve veću pažnju na jačanje vladavine prava i borbu protiv korupcije kao jednu od ključnih komponenti procesa pristupanja EU.¹⁴

Uticao proces pristupanja EU na pravni okvir za sprečavanje korupcije najvidljiviji je u oblastima javnih nabavki i unutrašnje i spoljne revizije, s obzirom na to da su one predmet posebnih poglavlja za pregovore sa EU. Naime, zahtevi u oblasti javnih nabavki detaljno su razrađeni u Poglavlju 5, koje propisuje standarde za javne nabavke u EU, definisane nizom direktiva EU, uključujući i Direktivu 2009/81/EC o procedurama nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, kako je naglašeno u Poglavlju o javnim nabavkama. Uz to, kao što je istaknuto u Poglavlju o internoj i eksternoj reviziji, interna i eksterna revizija su predmet Poglavlja 32 pretpristupnih pregovora pod nazivom „Finansijska kontrola”. Usklađenost sa standardima EU u ovoj oblasti procenjuje se pre svega na osnovu analize uspostavljenosti i rada decentralizovane i funkcionalno nezavisne interne revizije i efikasnosti rada vrhovnih revizorskih institucija (VRI).

Međutim, proces pristupanja EU predstavlja i važnu okosnicu reforme celokupnog institucionalnog okvira za izgradnju integriteta u zemljama regiona, koja se procenjuje na osnovu političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji. Opšte je poznato da je Evropski savet u Kopenhagenu 1993. godine definisao niz političkih kriterijuma koje je potrebno da ispune zemlje kandidati poput „stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavine prava, ljudskih prava i poštovanja i zaštite manjina”. Zbog toga je razvoj mehanizama za sprečavanje korupcije koji su tema ove studije (uključujući i parlamentarni nadzor, slobodan pristup informacijama, sukob interesa, rad Kancelarije zaštitnika građana, specijalizovana tela za borbu protiv korupcije i upravljanje ljudskim resursima) konstantno predmet procene Komisije EU, putem godišnjih izveštaja o napretku koji se rade za sve (potencijalne) zemlje kandidate za članstvo u Uniji. Evropska komisija vrši procene mera u borbi protiv korupcije, koje uključuju i mehanizme za prevenciju i u Bugarskoj, čak i nakon prijema u članstvo. Ova procena vrši se u okviru mehanizma za saradnju i verifikaciju, putem šestomesečnih izveštaja o napretku.¹⁵

Brojni su primeri uticaja EU na razvoj pravnog okvira za borbu protiv korupcije u zemljama koje su predmet analize. Iako to pitanje prevazilazi razmere ove studije, interesantno je pomenuti neke od njih. Na primer, kako je istaknuto u poglavlju o specijalizovanim antikorupcijskim telima, u Bosni i Hercegovini uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije predstavljalo je jedan od uslova za liberalizaciju

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ V. npr. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*, Brussels, 18/7/2012, COM (2012) 411 final.

viznog režima, dok je u Bugarskoj uspostavljanje Borkora (Centra za prevenciju i suzbijanje korpucije i organizovanog kriminala) bilo rezultat poslednje preporuke Mehanizma za saradnju i verifikaciju Evropske komisije. Kako je istaknuto u poglavlju o slobodnom pristupu informacijama, sloboda pristupa informacijama čini deo mnogo širih zakonodavnih promena, povezanih sa procesom pristupanja EU.

Pitanje koje zavređuje da se postavi je zbog čega su zemlje Jugoistočne Evrope tako lako „podlegle” snažnom uticaju EU koji se često naziva proces tzv. „evropeizacije”?¹⁶ Jedna od teorija kojima bi se to moglo objasniti je „model spoljnjih inicijativa” u kojoj se tvrdi da Unija nameće uslove koje zemlje kandidati moraju da ispune kako bi dobile nagradu od EU, bilo u vidu pomoći ili institucionalnih veza.¹⁷ Pomoć se obično pruža preko različitih fondova (ranije PHARE ili CARDS, sada IPA fondovi), dok se institucionalne veze kreću od trgovinskih sporazuma, sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pa sve do punopravnog članstva. Koristi od ovih institucionalnih veza su brojne – bolji pristup tržištu EU sa boljim izgledima za dobit od trgovine i investicija.¹⁸ Moglo bi se reći i da je najveća korist od procesa pristupanja EU povećanje poverenja stranih investitora u institucije zemlje i uspostavljanje povoljnijeg poslovnog okruženja.

Da zaključimo, može se sa sigurnošću tvrditi da je razvoj mehanizama za prevenciju korpucije u zemljama Jugoistočne Evrope u velikoj meri motivisan spoljnim faktorima, pre svega političkim pritiskom Evropske komisije. Zemlje kandidati i potencijalni kandidati imaju visoka očekivanja od beneficija koje se dobijaju članstvom, što takođe predstavlja bitan motiv i zamajac. Međutim, u odsustvu snažnih nacionalnih inicijativa i pokretača promena, tek treba da se vidi u kojoj će meri ovaj pristup dovesti do stvarnih i održivih promena.

4. Usvajanje strateških okvira za borbu protiv korpucije

Sve analizirane zemlje izradile su obimne strateške dokumente o borbi protiv korpucije (tzv. „strategije borbe protiv korpucije”) sa velikim brojem pravnih i administrativnih mera za njeno sprečavanje. Tako je, na primer, u Crnoj Gori Vlada

¹⁶ „Evropeizacija“ podrazumeva proces u kome zemlje kandidati usvajaju opšta pravila EU. U literaturi se pravi razlika između različitih vidova usvajanja: formalnog, bihejvioralnog i komunikacionog i diskurzivnog koncepta. Dok se formalno usvajanje sastoji iz prenosa propisa EU u nacionalno zakonodavstvo ili uspostavljanja formalnih institucija i procedura u skladu sa propisima EU, usvajanje u smislu bihejvioralnog koncepta meri se stepenom u kojem je ponašanje u skladu sa pravilima. Diskurzivni koncept podrazumeva da se norme u potpunosti inkorporiraju, jer domaći akteri bivaju istinski ubeđeni da ih prate. V. F. Schimmelfening, U. Sedelmeier, “Introduction: Conceptualising the Europeanisation of Central and Eastern Europe”, in F. Schimmelfening, U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005, 7.

¹⁷ *Ibid.*, 10.

¹⁸ *Ibid.*

2010. godine usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (za period 2010–2014) koja je do sada imala dve revizije. U proteklih nekoliko godina slični dokumenti usvojeni su u svim zemljama regiona. Oni su obično solidno napisani i sadrže nekoliko važnih elemenata: osnovne informacije o prirodi, stepenima i trendovima korupcije; ciljeve i prioritetne oblasti; obimna poglavlja o prevenciji, kriminalizaciji/sprovođenju zakona, učešću/obrazovanju javnosti; praćenju, evaluaciji i mehanizmima i kriterijumima za prilagođavanja.

Čini se, međutim, da su efekti usvajanja strategija borbe protiv korupcije na izradu pravnog okvira za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije u analiziranim zemljama prilično ograničeni. Kako se često ističe u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku, većina zemalja u regionu suočava se sa ogromnim izazovima u realizaciji strategija borbe protiv korupcije.¹⁹

Postoji više razloga za relativno nizak stepen efikasnosti strategija borbe protiv korupcije u regionu. Prvi razlog je taj da je izradi ovih dokumenata retko kad prethodilo dijagnostifikovanje situacije u zemlji u okviru studija o korupciji ili utvrđivanje polaznog stanja integriteta, analiza sistema integriteta u zemlji ili ispitivanje nacionalnih institucionalnih aranžmana za borbu protiv korupcije. Umesto toga, strategije borbe protiv korupcije najčešće su bile rezultat namernog okupljanja širokog spektra interesa i inicijativa kojima dominira i koje „gura” međunarodna zajednica, posebno EU.

Nadalje, nema sumnje da je u većini analiziranih zemalja izrada strategija borbe protiv korupcije bila pokrenuta procesom pridruživanja i pristupanja EU. Na primer, u Bugarskoj, u dokumentu Evropskog partnerstva iz 1999. godine usvajanje obimne Vladine Strategije za borbu protiv korupcije istaknuto je kao najznačajniji kratkoročni prioritet, dok je njeno sprovođenje označeno kao srednjoročni prioritet.²⁰ U sličnom tonu, razvoj novih politika borbe protiv korupcije u Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji i Hrvatskoj takođe je povezan sa napretkom u procesu pristupanja EU.

Još jedan razlog za nedelotvornost strateških dokumenata uopšte, koji se često zanemaruje, jeste to da je „strategija vlade” relativno nov koncept koji još nije našao svoje pravo mesto u procesu kreiranja politika u zemljama regiona. Koliko je nama poznato, „strategija” nije korišćena u bivšoj Jugoslaviji kao posebni dokument vlade, koji utvrđuje njene strateške ciljeve, već je uvedena tek nakon 1995. godine pod međunarodnim uticajem. Uz to, sve zemlje u regionu pripadaju kontinentalnoj tradiciji prava koja se zasniva na tzv. „čvrstom pravu” (*hard law*) i zapravo ne prepoznaje kategoriju pravno neobavezujućeg „mekog prava” (*soft law*) kao što

¹⁹ European Commission, *Serbia 2012 Progress report*, Brussels, European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rastr.ort_2012_en.pdf; European Union, 2012. *Progress Report, Macedonia*. Brussels: European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm; *Comprehensive Monitoring Report on Croatia 2012*, Official Web-site of the European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, 9–10; EU, *Progress Report on Kosovo 2011*.

²⁰ Odluka Saveta 1999/857/EC, OJ L 335, 28/12/1999.

je strategija. Na primer, u Srbiji je koncept „strategije Vlade” prvi put uveden tek Zakonom o Vladi iz 2005. godine.²¹ Pre toga, sve strategije (od kojih je većina doneta pod pritiskom donatora) usvajane su na osnovu zaključka vlade, koji je najniži pravni akt u hijerarhiji pravnih akata vlade. U postojećoj pravnoj hijerarhiji, vladina strategija nema svoje mesto, budući da ne predstavlja pravni akt, već „akt kojim vlada izražava svoje namere u određenoj socijalnoj oblasti, na kojem se zasniva vrsta i brzina vladinih mera”.²² Kako vlade obično nisu dosledne u praćenju implementacije velikog broja strategija koje usvajaju svake godine, javlja se opšte odsustvo osećanja obaveznosti strateških dokumenata.

Najzad, bitan razlog za prilično ograničeni efekat strateških okvira za borbu protiv korupcije je to što nadležnost za implementaciju ovih opštih dokumenata nije utvrđena na odgovarajući način. Često se od svih ministarstava traži da izrade i realizuju sopstvene planove za očuvanje integriteta, ali njihovi naponi ne bivaju praćeni na odgovarajući način. U mnogim zemljama, specijalizovani organi za borbu protiv korupcije nadležni su i za koordinaciju i za praćenje mera za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Međutim, takva tela često su marginalizovana jer nemaju dovoljne kapacitete i ovlašćenja, što im ne dozvoljava da vrše delotvornu kontrolu nad politički jakim centrima moći u okviru izvršne vlasti.

Ovu situaciju dalje pogoršava tradicija prethodne Jugoslavije – postojanje snažnih i nezavisnih ministarstava sa lošom međuresornom koordinacijom i slabim centrom vlade. Kapaciteti i nadležnosti generalnih sekretarijata vlade, ključnih organa u centru vlade, koji bi trebalo da budu odgovorni za praćenje implementacije svih vladinih dokumenata, uključujući i strategije, u većini zemalja još su uvek nedovoljni.²³

Da zaključimo, uticaj strategija borbe protiv korupcije na borbu protiv korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope gotovo je zanemarljiv, pre svega zato što je pokretač njihovog usvajanja bio proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji, uz odsustvo odgovarajućih institucionalnih struktura za njihovo sprovođenje. Čak i u slučajevima kada su ostvareni značajni rezultati u borbi protiv korupcije, čini se da oni ne potiču iz okvira politike koji je utvrđen u strategiji borbe protiv korupcije, već iz aktivnosti preduzetih da bi se napravio konkretan korak u procesu približavanja EU. Slučaj Hrvatske je u tom smislu ilustrativan, s obzirom na to da glavna incijativa za borbu protiv korupcije nije proistekla iz želje da se u potpunosti implementira Strategija borbe protiv korupcije, već da se zatvori Poglavlje 23 pregovora sa EU

²¹ U obrazloženju Vlade o usvajanju ovog Zakona istaknuto je da Strategija nije pravni dokument, već dokument kojim Vlada izražava svoje namere u određenoj društvenoj oblasti, na kojem se zasniva vrsta i brzina Vladinih mera.

²² Obrazloženje Zakona o Vladi Republike Srbije.

²³ SIGMA, *Assessment Bosnia i Hercegovina*, 2012, SIGMA/OECD, http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/BiH_Assess_2012.pdf; SIGMA, *Assessment Croatia*, 2012, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970754.pdf>; SIGMA, *Assessment Serbia*, 2012, SIGMA/OECD, http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/Serbia_Assess_2012.pdf

„Pravosuđe i osnovna prava”.²⁴ Zbog toga se može tvrditi da politike za borbu protiv korupcije nisu same po sebi bile pokretač razvoja institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije, već takođe rezultat „modela inicijativa izvana”, odnosno želje zemalja kandidata da ispune zahteve koje je postavila EU da bi dobile „privlačne nagrade” koje ih čekaju nakon pristupanja.

5. Kvalitet zakonodavstva

Centralno pitanje koje je podstakla ova studija je u kojoj meri kvalitet zakonodavstva o sprečavanju korupcije može da utiče na borbu protiv korupcije? Na kraju svakog poglavlja procenili smo kvalitet zakonodavstva na osnovu poređenja postojećeg zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima. Nažalost, opseg ove studije nam nije dozvolio da se dublje bavimo praksom primene propisa i procenom pravnih okvira sa stanovišta implementacije, ali smo pokušali da pružimo izvestan uvid u ovo važno pitanje na osnovu postojećih, dostupnih materijala.

Po našem mišljenju, nema sumnje da kvalitet zakona može značajno da utiče na uspostavljanje adekvatnog okvira za borbu protiv korupcije. Na primer, u domenu javnih nabavki i raspolaganja imovinom u sektoru odbrane, koji su najniže ocenjeni sa aspekta kvaliteta zakona, pravila koja se odnose na izuzetke su uopštena ili neadekvatno formulisana i daju puno prostora za sprovođenje netransparentnih nabavki i raspolaganje imovinom van opšteg pravnog okvira.

Moglo bi se reći da onda kada su zakoni dvosmisleno ili neprecizno formulisani, u većini slučajeva to nije rezultat previda ili nekompetentnosti, već upravo potrebe da se bude dvosmislen.²⁵ To se obično čini kako bi se omogućile nameravane manipulacije ili da bi se postigao konsenzus između strana koje su imale različita mišljenja o pojedinostima određenog pravnog teksta.

Međutim, sledeće pitanje koje se postavlja je da li su čak i visoko kvalitetni zakoni (sa aspekta međunarodnih standarda) uvek prikladni za zemlje Jugoistočne Evrope? Da li modeli za borbu protiv korupcije demokratskih zemalja Zapada predstavljaju odgovarajući institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u zemaljama u regionu?

Odgovor na ovo pitanje mogli bismo da damo samo ako bismo pažljivije razmotrili implementaciju „svršenih” zakonskih odredbi sa aspekta međunarodnih

²⁴ D. Prkut, *Antikorupcijska politika ili tek refleks pristupnog procesa- Analiza sadržaja i provedbe antikorupcijske politike u Hrvatskoj 2008.-2011.*, GONG, Zagreb, 2012. www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=3084, S. Knežević, *Building Integrity in Defence*, Croatia, draft report, april 2013.

²⁵ A. Rosenbaum, “Political, Economic and Administrative Reform in Central and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have We Learned?” u M. Vintar et al. (ur.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, 2013.

standarda u praksi, što je takođe dosta problematično u velikom broju slučajeva. Iako valjana analiza implementacije zakona prevazilazi obim ove studije, kao što je već nekoliko puta napomenuto, na kraju svakog poglavlja autori su dali generalnu ocenu implementacije postojećih propisa na osnovu već dostupnih materijala i istakli niz problema sa kojima se zemlje u regionu suočavaju u ovom smislu. Na primer, iako je većina analiziranih zemalja dobila najvišu ocenu „A” za kvalitet pravnog okvira u oblasti parlamentarne kontrole, u većini zemalja parlamenti i dalje imaju prilično ograničen nadzor nad izvršnom vlašću iz nekoliko razloga koji su političke prirode i koji prevazilaze domen pravnih pitanja.

U nekim oblastima razlika između standarda koje postavljaju visokokvalitetni zakoni i realnosti je toliko oštra da se zaista može dovesti u pitanje korisnost ili čak šteta koju takva norma proizvodi u praksi. Jedan od primera u tom smislu jeste veoma kvalitetan zakon o državnim službenicima na Kosovu, koji bi se čak mogao oceniti najvišom ocenom „A”, ali koji se suočava sa velikim izazovima u pogledu implementacije i kojeg je verovatno i nemoguće u ovom trenutku u potpunosti implementirati u praksi.

Ovo razmatranje dalje zahteva da se podsetimo svrhe postojanja prava u društvu. Da li ima svrhe usvajati visokokvalitetne opšte pravne akte koje nije moguće sprovesti u praksi? Teoretičari prava smatraju da je pravo mehanizam za rešavanje društvenih i političkih sukoba.²⁶ Da bi služile ovoj svrsi, pravne norme moraju da odražavaju realnost i da imaju potencijal da je promene.²⁷ Prema tome, oni koji pripremaju i usvajaju zakone i druge pravne akte ne bi trebalo da imaju punu slobodu u tom procesu, već bi morali da uzmu u obzir sprovodljivost pojedinih normi u konkretnom društvenom kontekstu.²⁸ U suprotnom, usvajanje pravnih normi koje nije moguće sprovesti u praksi predstavlja primer pogrešne upotrebe prava. Naravno, to ne znači da realnost u potpunosti mora odslikavati pravnu normu, jer je normalno da postoje izvesne razlike između idealnog normativnog poretka i društvenog konteksta,²⁹ ali te razlike ne bi trebalo da budu značajne, jer u suprotnom pravo ne može da ostvari svoju svrhu.

U svetlu izložene diskusije, možemo zaključiti da kvalitetni zakoni koji su u potpunosti usklađeni sa međunarodnim standardima, ali koji nimalo ne odražavaju realnost pojedinog društvenog konteksta u datoj zemlji, ne mogu imati pozitivan efekat na društveni razvoj, uključujući i borbu protiv korupcije. U demokratskim zemljama Zapada, međunarodni standardi za borbu protiv korupcije nastali su kao odgovor na domaće okolnosti i često su predstavljali dogovor društvenih elita da smanje dominaciju izvršne vlasti i, samim tim, predstavljali održiva rešenja u datoj oblasti. Nasuprot tome, u zemljama Jugoistočne Evrope, pravila za borbu protiv korupcije

²⁶ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, *Rethinking Europe's 'Rule of Law' and Enlargement Agenda: the Fundamental Dilemma*, SIGMA paper No. 49, OECD publishing, 2012.

²⁷ S. Blagojević, *Uvod u pravo*, Službeni list Republike Crne Gore, 2003, 33–35.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ R. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo*, Službeni glasnik, 2008.

najčešće su uvedena pod pritiskom međunarodne zajednice i predstavljaju transfer politike, često bez odgovarajućeg razumevanja lokalnog konteksta, što negativno utiče na njihovu delotvornost. Iako su primeri „pravne transplantacije”, odnosno politički transferi³⁰ pravnih normi iz pravnog sistema jedne zemlje u pravni sistem druge zemlje prilično uobičajena pojava,³¹ u tom procesu postoji niz izazova³² koje je potrebno na odgovarajući način rešiti da bi se obezbedila održivost i implementacija propisa u praksi.

Jedan od pristupa koji bi mogao da omogući efikasnu implementaciju propisa je da se pre usvajanja pravnog okvira izradi studija o izvodljivosti. Izrada studije o izvodljivosti podrazumevala bi pokušaj sagledavanja najvećih političko-administrativnih, pravnih, finansijskih i kulturnih ograničenja u oblasti borbe protiv korupcije u zemlji i identifikaciju vladinih mogućnosti za ostvarenje napretka u tom domenu. To takođe podrazumeva procenu snaga i slabosti postojećeg institucionalnog poretka radi identifikacije željenih promena i onoga što je moguće realno promeniti imajući u vidu postojeće kapacitete budžeta, ograničenja ljudskih resursa i međunarodne pritiske od strane institucija koje definišu standarde. Takav pristup, na primer, bio je primenjen tokom uspostavljanja Agencije za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, kada je u Studiji izvodljivosti koju je izradila Sigma ocenjeno da stvaranje „snažne i nezavisne” institucije za borbu protiv korupcije možda neće biti moguće u kontekstu te zemlje. Umesto toga, predloženo je uspostavljanje Inicijative za borbu protiv korupcije kao tela Vlade Crne Gore čiji zadatak je prvenstveno podizanje svesti o sprečavanju korupcije, bez ovlašćenja za sprovođenje istrage, koje bi zahtevalo uspostavljanje nezavisnog pravnog statusa ove institucije.

³⁰ Politički transfer definiše se kao „proces u kome se znanje o politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama, itd. u jednom vremenu i/ili mestu koristi u izradi politika, administrativnih aranžmana i institucija u drugom vremenu i/ili mestu”, D. Dolowitz, D. Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies* No.44, 2006, 343–57; D. Dolowitz, D. Marsh “Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance* No.13 (1), 2000, 5–24.

³¹ A. Watson, *Legal Transplants, An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, 1993.

³² Studije političkih nauka razlikuju tri tipa faktora koji kao rezultat imaju neuspešan politički transfer: nedostatak informacija o javnim politikama i institucijama koje se prenose u nacionalni kontekst (transfer o kome javnost nije informisana); čak iako je postojao jasan prenos informacija javnosti, nisu preneti ključni elementi od kojih zavisi uspeh javne politike ili institucionalne strukture, što za posledicu ima neuspešan transfer (nepotpun transfer); i, konačno, nedovoljna pažnja posvećena ekonomskom, političkom i ideološkom kontekstu zemlje iz koje se određena politika prenosi (neadekvatan transfer). D. Dolowitz, D. Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies* 44, 2006, 343–57; D. Dolowitz, D. Marsh “Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance* No. 13 (1), 2000, 5–24.

6. Politička kultura

Politička kultura se često koristi kao standardan argument da se objasni zbog čega su dosadašnji naponi u borbi protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi imali samo ograničene efekte. Nepostojanje tradicije demokratske uprave često se koristi kao objašnjenje za poteškoće sa uspostavljanjem održivih političkih i administrativnih institucija u regionu.³³

Dok se formalni i tehnički aspekti institucija mogu relativno lako preneti sa Zapada na Istok, proces kulturne promene mnogo je dugotrajniji i ponekad traje i generacijama. Neki autori tvrde da popularnost određenih aspekata zapadne kulture pokazuje imitaciju modernih trendova, a ne internalizaciju vrednosti iz kojih su proistekli.³⁴ Prema tome, čini se da obrasci vrednosti Zapada i Istoka konvergiraju samo na površini. Iako su simptomi „pozapadnjavanja” svuda oko nas – u vidu parlamentarnog nadzora izvršne vlasti i nadzora nezavisnih institucija, postoji sumnja da usklađivanje sa normama Zapada nije praćeno odgovarajućim, dubokosežnim promenama sistema vrednosti.

Neki autori čak tvrde da jaz između formalnih institucija i svakodnevnice nigde nije tako izrazit kao u Jugoistočnoj Evropi. Balkan je uvek bio poznat po snažnoj ulozi neformalnih struktura, doživotnim i snažnim vezama ne samo u domenu prijateljstva, porodičnih veza i lojalnosti, već i u negativnim fenomenima, kao što su nepotizam, klijentilizam i korupcija.³⁵ Nepostojanje poverenja u zvanične institucije čini da ljudi nevoljno odustaju od tih neformalnih socijalnih veza koje su im omogućile preživljavanje u najtežim uslovima i da na taj način nađu rešenja za probleme koje zvanična birokratija ili nije uspela da reši ili ih je, u nekim slučajevima, čak i sama stvorila.³⁶

Politička kultura i tradicija mogu zaista predstavljati značajne faktore kojima mogu da se objasne poteškoće u borbi protiv korupcije sa kojima se suočavaju zemlje Jugoistočne Evrope. Međutim, s obzirom na to da to pitanje prevazilazi obim ove studije koja je fokusirana na pravna pitanja, bilo bi neophodno da se sprovede dublje sociološko istraživanje da bi se odredio stepen u kojem su politička kultura i tradicija uticale na razvoj napora u oblasti borbe protiv korupcije u zemljama u regionu.

³³ A. Verheijen, A. Rabrenović, “The Evolution of Politico-Administrative Relations in Post-Communist States: Main Directions”, u Verheijen (ur.) *Politico-Administrative Relations, Who Rules?*, NISPAcee, 2001, 410–426.

³⁴ A. Savicka, *Postmaterialism and Globalisation: the specificity of value change in the post-communist milieu*, Research Institute of Culture, Philosophy and Arts, 2004.

³⁵ S. Sampson, “Rethinking Elite Configurations in the Balkans”, u Hann (ur.), *Postsocialism: Ideals, Ideologies and Practices in Eurasia*, 297–314.

³⁶ *Ibid.*

7. Zaključna razmatranja – da li se svi samo pretvaramo?

Ova studija predstavlja svedočenje o sveobuhvatnim pravnim promenama u domenu sprečavanja korupcije koje su se dogodile u zemljama Jugoistočne Evrope u protekloj deceniji. Sve analizirane zemlje ostvarile su značajan napredak u uspostavljanju adekvatnog pravnog okvira za sprečavanje korupcije, što uključuje: dopunu poslovnika parlamenata u cilju omogućavanja boljeg nadzora parlamenta nad izvršnom vlašću; uspostavljanje specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije u cilju podsticanja napora u sprečavanju korupcije; usvajanje zakona o sukobu interesa da ne bi došlo do kumulacije ovlašćenja državnih službenika, itd.

Pitanje na koje smo pokušali da odgovorimo u ovom završnom poglavlju je koji su osnovni pokretači promena pravnog okvira za izgradnju integriteta i zbog čega su, uprkos svim preduzetim naporima, rezultati borbe protiv korupcije u regionu do sada tako skromni? Šta smo iz svega ovoga naučili?

Faktori koji su uticali na proces reformi su brojni i rezultat su internih i eksternih faktora, iskustava iz prošlosti i nadanja u bolju budućnost. S jedne strane, eksterni faktori, poput pritiska međunarodnih institucija, imali su ogroman uticaj na razvoj politike u oblasti sprečavanja korupcije. Prilično je veliki uticaj Evropske unije koja je obimnim programima pomoći i privlačnošću izgleda za članstvo imala neobično važnu i uticajnu ulogu u promociji pravnih, političkih i institucionalnih promena u ovoj oblasti. S druge strane, istorijski faktori i duga tradicija zasnovana na ideologiji države kao instrumenta supresije i tajnosti nisu predstavljali plodno tlo za razvoj novog institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije i biće potrebno da prođe duži period dok novi pravni i institucionalni sistem bude istinski prihvaćen i internalizovan.

Još jedna pouka koja se može izvući iz ovog procesa je da izrada obimnih državnih strategija borbe protiv korupcije može biti korisna da se istaknu trenutni prioriteti vlade, ali očekivanja u pogledu njihovog sprovođenja ne bi trebalo da budu velika. Implementacija će, u krajnjoj instanci, zavisiti od spremnosti pojedinačnih institucija da se uhvate u koštac sa problemom korupcije, jer kapaciteti za nadzor nad anti-koruptivnom vladinom politikom u centru vlade i mehanizami horizontalne međuresorne koordinacije još uvek nisu dovoljno razvijeni.

Uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira, u skladu sa međunarodnim standardima, predstavlja važan, ali ne i dovoljan uslov za uspešan napredak u izgradnji nacionalnog sistema integriteta. Da bi pravni okvir bio istinski delotvoran, on mora da bude proizvod kontekstualne analize, kojom će se utvrditi da će novi propis doneti pozitivne promene u društvu. Prema tome, pre usvajanja novih propisa u oblasti izgradnje integriteta, preporučuje se izrada studije izvodljivosti, da bi se na bolji način sagledala osnovna kontekstualna, politička, administrativna, pravna, finansijska i kulturna ograničenja u borbi protiv korupcije u zemlji i da bi se uočile vladine realne šanse i najbolji načini za ostvarenje napretka u ovoj oblasti.

Najzad, uticaj političke kulture svakako je važan faktor koji se mora imati u vidu. Trebalo bi, međutim, da budemo oprezni i da ga ne koristimo uvek kao dobar izgovor za odsustvo napora u izgradnji okvira za očuvanje integriteta i borbu protiv korupcije.

Poslednje pitanje koje treba postaviti u vezi sa prilično skromnim rezultatima ostvarenim u borbi protiv korupcije u regionu je da li se mi samo pretvaramo da se borimo protiv korupcije da bi dobili pluseve u procesu pridruživanja i pristupanja EU i/ili NATO-u? Da li se EU ili NATO takođe pretvaraju da ne primećuju šta mi zapravo radimo?

Iako domaći ekonomski akteri i građani imaju sve veća očekivanja i zahteve u pogledu borbe protiv korupcije, utisak je da je proces pristupanja EU i dalje glavni pokretač anti-koruptivnih napora u zemljama u regionu. Čak i u Hrvatskoj i Srbiji koje su proteklih godina ostvarile vidan napor u borbi protiv korupcije, čini se da je primarni pokretač reformi bio proces pristupanja EU. Evropska unija i NATO, sa druge strane, kao da imaju sopstveni set (političkih) prioriteta kada primaju države u svoje članstvo, što ponekad pretpostavlja zatvaranje očiju pred pitanjima za koja nisu posebno zainteresovani. Međutim, ohrabruje činjenica da obe organizacije poklanjaju sve veću pažnju pitanjima izgradnje integriteta, što će biti značajan motivacioni faktor za zemlje kandidate da ostvare konkretne rezultate u ovoj izazovnoj oblasti. Iako je, bez sumnje, spoljni pritisak dao pozitivne efekte, pitanje je šta će se dogoditi nakon što taj pritisak nestane i da li će postojeći naponi u borbi protiv korupcije biti održivi kada zemlje postanu članice ovih zapadnih „klubova”.

Da bi se osnažile unutrašnje, nacionalne inicijative za borbu protiv korupcije, čini se da je neophodno izgraditi konsenzus o opštem smeru napora u borbi protiv korupcije između ključnih političkih aktera od kojih oni i dalje u velikoj meri zavise u ovom regionu. Utisak je da je nerealno očekivati velike korake u toj borbi samo putem usvajanja zakona o borbi protiv korupcije i uspostavljanja organa poput specijalizovanih agencija za borbu protiv korupcije. Izgleda da obezbeđenje rezultata reformskih aktivnosti na ovom polju zahteva mnogo više od toga: uspostavljanje konsensusa i saradnje između političkih stranaka, interesnih grupa i civilnog društva u cilju sprovođenja odgovarajućih inicijativa za zajedničko rešavanje problema korupcije i obezbeđenje održivosti reformi.

Nadalje, neophodno je nastaviti sa osnaživanjem kapaciteta svih institucija uključenih u sprečavanje korupcije, uključujući i nezavisna regulatorna tela (vrhovne revizorske institucije, kancelariju zaštitnika građana, poverenike za slobodan pristup informacijama, itd.), pojedinačne organe javne uprave i nacionalne parlamente, a takođe i institucije koje se bave suzbijanjem korupcije, kao što su sudstvo i tužilaštvo. Da bi se podstakla održivost, najbolje je da se reforme usredsrede na manja, ali kontinuirana poboljšanja i posebno na jačanje kapaciteta institucija koje već predvode proces izgradnje integriteta i koje imaju mogućnost da izazovu efekat prelivanja na druge delove uprave u narednom periodu.

Tek nakon što se uspostavi snažno partnerstvo između ključnih aktera u procesu izgradnje integriteta, građani Jugoistočne Evrope moći će da oseće da više nema pretvaranja, već da su efekti kontinuiranih antikoruptivnih napora stvarni i da se sav težak rad uložen u borbu protiv korupcije konačno isplatio.