

## MACEDONIA

### ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Корупцијата во Југоисточна Европа е во вестите, во фокусот на јавната дебата и на агендата на националните и меѓународните институции толку често и толку долго што навистина не треба да се дава оправдување зошто толку се истражува. Токму затоа што се покажало дека е толку нерешливо прашање, оправдани се иновативните пристапи за нејзино разбирање и намалување. Изгледите за пристап кон ЕУ на земјите во регионот, иако далечни, обезбедуваат овозможувачка рамка за дејствување, но засегнатите страни на локално ниво и особено граѓанското општество се оние кои може да направат одржлив напредок во борбата против корупцијата. Еден од главните приоритети на Водството за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) беше да се направи длабинско дијагностицирање и разбирање на корупцијата и празнините кои постојат во владеењето во регионот како потребен предуслов за застапување на **антикорупциски политики кои се базираат на знаење**. Овој извештај на СЕЛДИ се вклопува во рамката за развој и спроведување на новата регионална антикорупциска политика и инфраструктура како што е наведено во Столбот за владеење во Стратегијата на ЈИЕ2020 спроведуван од Регионалната антикорупциска иницијатива.

Како резултат на соработката во рамките на СЕЛДИ, овој извештај е иновативен и во поглед на користените методи и во поглед на процесот. Тој е резултат на примената на систем развиен од страна на СЕЛДИ во почетокот на 2000-те за проценка **и на корупцијата и на антикорупцијата**, прилагоден на социјалното и институционалното опкружување на Југоисточна Европа.<sup>1</sup> Пристапот за виктимизација базиран на истражување што го применува *Системот за следење на корупцијата* користен во овој извештај дава единствена проценка врз основа на податоци за напредокот во борбата против корупцијата во регионот уште од 2001 година. Процената извршена во периодот 2013-2014, чии главни наоди се сумирани во овој извештај, е редок случај во меѓународната практика на следење каде **истите**

**прашања и истиот регион се истражуваат во период нешто малку подолг од една деценија**. Во процената се прави споредба на националното законодавство и институционалната практика во голем број области кои се клучни во напорите за борба против корупцијата: регулаторна и законска рамка, институционални предуслови, корупција во економијата, улогата на граѓанското општество и меѓународната соработка. Извештајот дава **процена на гледиштето и политиката на граѓанското општество**, додека главните наоди и препораките се дадени во консултација со националните и регионалните јавни институции.

Процената на националните институционални и законски аспекти кои ја прават корупцијата во регионот можна не се смета за сеопфатен инвентар на регулативите и практиките во сите земји, туку напротив се става акцент на некои од приоритетните прашања кои се релевантни за потенцијалните напори кои потекнуваат од заедничките извори на корупција во Југоисточна Европа (ЈИЕ). Извештајот дава **модел за известување за напредокот во борбата против корупцијата** од страна на граѓанското општество во ЈИЕ.

## ГЛАВНИ НАОДИ

### Генерална оценка

И покрај одредени важни постигнувања, главно во однос на стабилизација на демократските институции, усвојување на закони во клучните области за борба против корупцијата, намалување на ситното подмитување и растечката нетолеранција на јавноста кон корупцијата, антикорупциските и реформите за добро владеење не се консолидирани, корупцијата меѓу политичарите и судиите се чини дека се зголемува, а спроведувањето на антикорупциското законодавство не е систематско. Антикорупциските политики и институции во регионот може да имаат огромна корист од примената на редовна и прецизна алатка базирана на истражувањето за виктимизација за мерење на корупцијата и стапката на напредок во доброто владеење, слично на специјалниот Евробарометар за антикорупција, Следењето на корупцијата и организираниот криминал во ЈИЕ од страна на УНОДЦ и *Системот за следење на корупцијата (ССК)*, применет во овој извештај.

<sup>1</sup> (SELDI, 2002).

## Распространетост на корупцијата во Југоисточна Европа

Искуството со корупцијата, со други зборови вклученоста на службените лица во коруптивни трансакции, е многу високо во ЈИЕ. Дури и во Турција и Хрватска, каде нивоата на административна корупција се најниски во регионот, околу 8-9% од населението изјавува дека дало мито во последната година. Таквите нивоа на искуство со корупцијата се многу над просечните нивоа регистрирани во истражувањата на Евробарометарот во ЕУ.<sup>2</sup> Ова покажува дека административната корупција е **масовен феномен** и не може да се поврзе со индивидуални случаи на корумпирани функционери.

Значителните разлики меѓу земјите со слична историска позадина покажуваат дека различните патеки на социјален, економски и институционален развој даваат различни резултати. Генерално, освен во Бугарија, промените од претходните процени на СЕЛДИ со дијагностиката на ССК (2001 и 2002), во сите земји се позитивни; напредокот меѓутоа е бавен и нерамножен.



<sup>2</sup> Индикаторите за искуствата со корупцијата користени во истражувањата на Евробарометарот имаат малку поразлична содржина бидејќи тие се однесуваат на директното искуство и случаи кога испитаниците биле сведоци на подмитување. За повеќе детали, погледнете: (TNS Opinion & Social, February 2014).

Коруптивниот притисок од функционерите е главниот фактор што статистички влијае врз нивото на вклученост. Повеќето од земјите каде и вклученоста и притисокот се високи исто така се карактеризираат и со ниска **отпорност** на коруптивниот притисок (повеќето испитаници на кои им било побарано да дадат мито). Иако отпорноста не би можела да се смета како главен фактор за да се намали корупцијата, таа е одраз на доминантните социјални ставови кон интегритетот и во голема мера се резултат на напорите на граѓанското општество и властите за зголемување на антикорупциската свесност. Во оваа насока, улогата на граѓанското општество е клучна, зошто е во позиција да ги оцени резултатите и да биде предводник во вршење притисок од страна на јавноста за промена.

### Отпорност на коруптивен притисок



## Антикорупциски политики и законодавство

Генерално, земјите од СЕЛДИ го имаат усвоено поголемиот дел, и што е поважно логиката и пристапот, од меѓународните антикорупциски стандарди во нивните национални законодавства. Квалитетот на законите, меѓутоа, продолжува да биде проблем. Честите и недоследни промени во законите резултирале во процедурална и законодавна сложеност и контрадикторно толкување од страна на судовите.

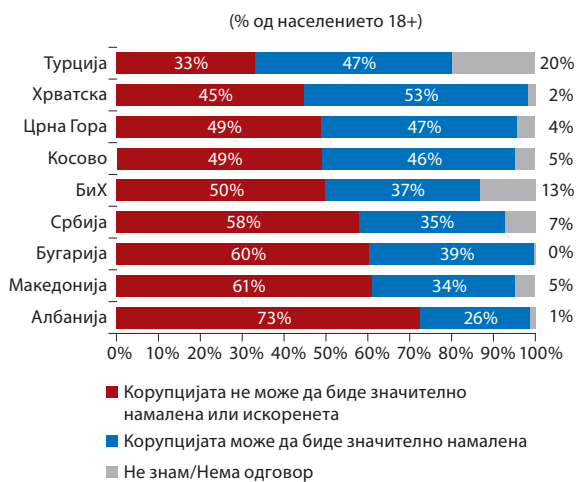
Сите земји имаат усвоено некаков стратешки документ во кој е содржан нивниот генерален пристап за справување со корупцијата. Иако постојат одредени разлики меѓу земјите, спроведувањето на овие документи генерално е отежнато заради недоволни ресурси и заложба од повисоко владино ниво. Друг

проблем во регионот е изработката на стратегии на начин да се адресираат сите можни аспекти на корупцијата. Наместо да се ставаат приоритети, овие документи стануваат сеопфатни; во однос на антикорупцијата, она што треба да биде стратешко почнува да значи опсежно.

Во однос на приоритетите во политиката, направени се две значајни промени во пристапот кон антикорупцијата, промена на фокусот од ситна корупција (како во сообраќајната полиција или лекарите од јавниот сектор) кон крупна (онаа на пратениците или министрите) и криминализиција на поширока лепеза на злоупотреби на јавната служба. Во однос на казнувањето на крупната корупција, успехот во најдобар случај, е ограничен. Клучниот предизвик за антикорупциските политики во регионот е да се затвори јазот во спроведувањето и да се продолжи со следење на менливите манифестации на корупција, додека истовремено се одржува регулаторната стабилност, како и да се избегнат чести промени во судството.

Наодите од следењето на СЕЛДИ ја нагласуваат **значајноста на јавната поддршка за успехот на антикорупциските политики**. Довербата од страна на јавноста во владата и ефективноста на политиката се како во некој вид на магичен круг: поголем дел од луѓето кои се оптимисти во однос на успехот во антикорупцијата се поврзуваат со помали нивоа на корупција. Спротивно на ова, пораспространетата корупција оди рака под рака со зголемиениот песимизам за изгледите на антикорупцијата.

#### Колку е остварлива политиката за борба против корупцијата: оценка од јавноста



Извор: СЕЛДИ/ЦПД Систем за следење корупцијата, 2014.

## Институционална практика и спроведување на законите

Во Југоисточна Европа, акцентот што порано бил ставен врз усогласување на националното законодавство со меѓународните антикорупциски стандарди постепено му отстапува место на фокусот за спроведување преку зголемување на притисокот од страна на ЕУ и локалното граѓанско општество.

Заеднички недостаток на сите земји од СЕЛДИ е компромитираната автономија на различните тела за надзор и спроведување на законите. Типично е да постои одреден степен на мешање од страна на политичарите, пратениците или министрите во владата, во работата на државната служба. Понатаму, ниту една од земјите во СЕЛДИ немаат соодветни функционални механизми за управување со поплаките во јавната администрација. Повеќето имаат формирано антикорупциско тело од кое се очекува дека ќе ги прима поплаките од јавноста. Друг заеднички недостаток е немањето веродостојни и јавно достапни податоци за работата на владините институции, особено што се однесува до антикорупцијата. Информациите и статистичките податоци не се собираат или не се достапни за јавноста или се собираат спорадично и не овозможуваат следење и анализа.

Едно од клучните прашања поврзани со креирањето на специјализирани национални антикорупциски институции во регионот е **како да се комбинираат превентивните и репресивните функции**. Типично, во земјите од СЕЛДИ се обиделе нивните антикорупциски институции да ги вршат обете функции, иако репресијата е далеку помал аспект од нивната работа. Поголемиот дел од задачите на овие тела се поврзани со одредена форма на надзор и контрола, обично на националните антикорупциски стратегии и нема многу докази дека тие имале какво било значајно влијание врз владината законодавна агенда. Формирањето и функционирањето на таквите институции се соочува со бројни потешкотии:

- Колку и да е ставена корупцијата високо на владините агенди, не било можно да се формираат институции со огромна моќ што на некој начин би влијаеле врз веќе утврдениот баланс на моќ. Типичен компромис е овие агенции да бидат приврзани со извршната власт и со дадените овластувања за надзор, кои се обично ограничени на тоа да бараат од другите владини агенции да известуваат за спроведувањето на антикорупциските задачи кои им се доделени.

- Таквите агенции треба да бидат внимателни да не ги дуплираат овластувањата кои веќе им се доделени на други надзорни тела (пр. националните ревизорски институции или агенциите за спроведување на законот).
- Поголемиот дел од нив имаат ограничен институционален капацитет, буџет, персонал, и покрај нивните декларативни намери.

Што се однесува до **законодавната власт**, парламентите во регионот не се високо рангирани во однос на довербата од јавноста и постојат причини за оваа незавидна позиција. Кодексите на етичко однесување се ретки и не се спроведуваат; регулативата за лобирање е уште поретка; иако срамежливо дури неодамна започнаа да се воведуваат процедури за отстранување на некажливоста од кривично гонење; каде и да постои антикорупциско тело во собранието, типично е дека врши надзор над некоја извршна агенција, наместо да се занимава со корупцијата меѓу пратениците. Прашање од значајна загриженост во земјите од СЕЛДИ е финансирањето на политичките партии и изборни кампањи. Повеќето земји ги имаат спроведени ГРЕКО препораките за финансирање на партиите, но остануваат голем број проблеми, како анонимни донации, купување гласови (или подмитување на гласачите), недоволен капацитет за ревизија на партиските финансии и ограничено овластување да се спроведуваат санкциите, итн.

Моменталната состојба на **државната служба** одговара на транзициската природа на ЈИЕ земјите и недостатокот од соодветни законски и институционални традиции како и хроничен недостаток на средства. И покрај разликите меѓу земјите, потребата за менаџерски и организациски развој на државната служба е заедничка за повеќето. Културата на „контрола“ на администрацијата наместо на управување со нејзината работа преку мотивација е она што попречува да се зголеми професионализмот и да се намали корупцијата. Еден од главните наоди во извештајот е **меѓусебното зајакнување меѓу компетенцијата и интегритетот**. Типично, кога и да се доведуваат во прашање антикорупцискиот кредибилитет на дадено владино одделение, исто така се доаѓа до сознание дека е потребно развивање на институционалниот капацитет. Спротивно на ова, секој напредок во професионализмот, исто така довело до подобрување во интегритетот. Затоа, предизвикот во регионот е како да се направат транспарентноста и отчетноста суштински карактеристики на државната служба, а истовремено да се

зголеми професионализмот. Многу често, слабото раководење, нејасните критериуми и несоодветната поделба на овластувања и одговорности се тие што ги попречуваат реформите и го поткопуваат авторитетот на власта.

Антикорупциската улога на **агенциите за спроведување на законот** во регионот треба да се сфатат во контекст на постојано зголемувачкиот опсег на инкриминирани практики поврзани со корупција, со што се ризикува да се канализираат непропорционален број на случаи за полицијата и обвинителството. Антикорупциската улога на агенциите за спроведување на законот во Југоисточна Европа е понатаму компромитирана од високата ранливост на корупцијата, особено од организираниот криминал. Полициските сили во повеќето СЕЛДИ земји имаат единици кои се специјализирани за борба со организираниот криминал; од овие единици се очекува да работат на антикорупција. Сместувањето на овие две функции во едно тело се оправдува најчесто со користењето на корупцијата од страна на организираниот криминал, но исто така и од потребата за специјални истражни методи за откривање на софистицирани коруптивни шеми, експертиза која најчесто се дава на одделенијата за борба против организираниот криминал. Овие единици меѓутоа се типично дел од поголемите полициски сили или министерствата за внатрешни работи кои им ја одземаат институционалната автономија што е потребна за специјализираната антикорупциска институција.

## Судството и антикорупцијата

Во Југоисточна Европа, силниот фокус ставен врз судската независност не бил следен со подеднакво силни барања за отчетност. Без соодветни проверки и балансирање, судската самоуправа излегла надвор од контрола и се претворила во корпорација вклучувајќи ги и сите придружни коруптивните ризици. Преголемото нагласување на формалната изборна независност стана типичен пример за тоа како лекот се претвора во болест, наместо да се обезбеди рамнотежа на извршната власт, самоуправувањето ги задржа клиентелските односи меѓу судиите и специјалните интереси. Денес, правосудството во ЈИЕ е ефективно зафатено од корупција како и другите гранки на власт. Откога се ослободи од јавното испитување и политичките фактори што довеле до такво уредување, денес има помалку проверки на тоа како судиите стекнуваат корист.



Не е изненадувачки што јавноста нема високо мислење за судството. Системот за следење на корупцијата на СЕЛДИ откри дека судиите се сметаат за најкорумпирани службени лица во регионот; отсуството на транспарентност и отчетност е веројатно значаен фактор за таквите оценки. Во сите земји од СЕЛДИ има видливо **влошување во оцената за распространетост на корупцијата меѓу судиите** од 2001 година.

Капацитетот на судството во регионот за спроведување на антикорупциското законодавство, особено во однос на политичката корупција, е поткопан од голем број проблеми што кумулативно го имале влијание:

- Уставни прашања, првенствено поврзани со враќање на рамнотежата меѓу независноста и отчетноста на судството;
- Сложеноста на кривичното гонење на извршителите на кривичното дело корупција, особено на политичко ниво;
- Генерално недоволниот капацитет и ниската професионалност, претераниот обем на работа, што резултира во натрупување на случаи, неможност за справување со случаите, немање механизми, итн.

Важен наод во овој круг на следење на корупцијата на СЕЛДИ што е релевантен за улогата на судството во антикорупцијата е **недостатокот од механизми за повратна информација** што овозможува јавноста и креаторите на политики да го евалуираат и интегритетот на судството и неговата ефективност во спроведувањето на кривичните антикорупциски закони. Во ниту една од ЈИЕ земјите нема веродостоен, систематски и сеопфатен механизам за собирање, обработка и објавување на статистичките податоци за работата на судовите и обвинителството, особено за корупциските случаи.

## Корупција и економијата

Во Југоисточна Европа, извонредно значајното вклучување на владите во економијата создава бројни точки на потенцијален конфликт меѓу јавните институции и бизнисот; за возврат, тоа создава корупциски ризик. Ризикот е особено висок во областа на приватизацијата и во јавните набавки и концесиите во тешките индустрии, како енергетскиот и здравствениот сектор. Понатаму преголемата регулација на бизнисот, главно во однос на режимот

за регистрирање, лиценцирање и добивање дозволи, создава различни бариери за оние кои влегуваат на пазарот и повисоки бизнис трошоци, иако некои земји во регионот направиле значаен напредок во справувањето со бизнис пречките. Сепак, надзорот и усогласувањето сè уште ги искривуваат пазарите преку претерано фокусирање на контролата и казните без оцена на вистинскиот ризик и исплатливоста. Ова е особено вистинито за царинските управи низ целиот регион, кои сè уште се гледаат како ефективни средства за притисок врз бизнисите. Ова ги води претприемачите или во неформалниот сектор или ги принудува да прибегнат кон подмитување. Потоа по принципот на опаѓачка спирала со ова се оправдуваат дополнителните регулативи и административни бариери.

Различните околности што даваат повод за корупција во интеракциите меѓу бизнисот и службените лица ја илустрираат тешкотијата со која се соочуваат антикорупциските политики бидејќи мора да се земат превид мноштво фактори. Кога се иницирани од бизнисот, коруптивните практики може да бидат поделени во две главни категории, избегнување на дополнителните трошоци и стекнување неправедна предност. Во првата група е митото потребно заради слабата или претераната регулација, индивидуална или институционална некомпетентност, итн.; во втората се различни видови на измама, затајување данок, измама со ДДВ, шверц, непочитување на здравствените и безбедносните стандарди, итн.

Во Југоисточна Европа, јавните набавки на владата се еден од главните канали преку кои корупцијата влијае на економијата. Корупцискиот ризик во оваа област е поврзан со бројни недостатоци: недоволно транспарентни процедури, голем дел на неконкурентни процедури, слаб надзор и неефикасна правосудна ревизија (во случај на правосудна корупција), итн. Иако, пред повеќе од една деценија студијата на СЕЛДИ откри дека земјите во областа направиле напредок во зајакнување на законската рамка на процесот и нејзино усогласување со законодавството на ЕУ, јавните набавки и понатаму се меѓу најслабите аспекти на јавното владеење. Реалноста не се променила многу оттогаш бидејќи добро направените правила се заобиколуваат од страна на корумпираните политичари и добро поврзани бизниси. Институционалната фрагментација не дозволува ефективно спроведување на правилата за јавни набавки.

## Граѓанското општество во антикорупцијата

Невладините организации во Југоисточна Европа се меѓу најважната движечка сила во антикорупцијата. Сепак, тие се далеку од преточување на јавните барања во ефективно застапување на политики и спротивставување на корупцијата заради бројни слабости. Нивниот придонес зависи во голема мерка од тоа колку се способни **да служат и како куче чувар и за ангажирање на владата** во антикорупциските реформи. Сепак, постои недостаток од формални механизми за ангажирање на граѓанското општество од страна на националните влади во регионот, како и недоволен административен капацитет и јасна визија и сфаќање на потенцијалните ГОи во полето на антикорупцијата. Претераната зависност од меѓународните, вклучувајќи го и финансирањето од ЕУ и недостатокот на национални политики за негување на жив граѓански сектор во Југоисточна Европа го компромитираат одржливото влијание врз локалните лидери во антикорупцијата.

Иако ГОи во СЕЛДИ успеале да утврдат некои меѓународни јавно-приватни партнерства, тие не се трансформирале во ефективни партнерства со националните владини институции. Клучот за успешност на овие партнерства е капацитетот да се стапи во различни односи со државните институции, и комплементарни и конфронтирачки. На пример, еден начин за помирување на соработката со извршување на функцијата на куче-чувар, е да се зајакне на професионализмот на НВО за следење на корупцијата и антикорупциските политики.

Ефективноста на НВОи во решавање на прашањата со доброто јавно владеење во СЕЛДИ земјите зависи во голем степен од нивниот капацитет да се доведе в ред нивното сопствено владеење. Ризикот НВОи да бидат зафатени од специјалните интереси и под влијание на корумпираните службени лица или политичари потекнува од можноста за искористување на бројните ранливости на непрофитниот сектор во регионот:

- Отсуство на задолжителни процедури за транспарентност;
- Неэффективна контрола на усогласувањето со финансиските регулативи;
- Недостаток на култура за ревизија;
- Ниско ниво на саморегулација и координација на напорите.

Спротивставувањето на тоа граѓанското општество да биде зафатено од корупција како дел од националните антикорупциски напори во Југоисточна Европа треба да биде на врвот на агендата за реформи во регионот.

## Меѓународна соработка

Меѓународните институции и странски партнерски држави одиграле важна улога во развојот на антикорупцијата во Југоисточна Европа. Земајќи ја предвид екстремната партизираност во домашната политика, меѓународните заложби го одлеснуваат усвојувањето на реформски политики што инаку би биле избегнати од националните политичари. Извештаите за напредокот на Европската комисија, финансиите од ЕУ за реформи и твининг програмите се клучни меѓународни влијанија врз националните антикорупциски агенции во повеќето ЈИЕ земји. Иако антикорупцијата е една од главните елементи во извештаите за напредокот на ЕК, нивниот прием на локално ниво е различен, земјите со појасни изгледи за пристапување посветуваат многу поголемо и подетално внимание на наодите од извештаите, додека во Турција, на пример, овие извештаи добиваат помало внимание.

Меѓународната вклученост, меѓутоа, со себе исто така го носи ризикот од нереални очекувања за брзо поправање на ситуацијата што за возврат би можело да предизвика усвојување на површни и ад хок мерки. Условеноста и поголемиот дел од стимулациите влијаат првенствено на агенциите од извршната власт, додека судството, собранието и другите засегнати јавни и приватни институции не се доволно вклучени. Одржливоста на меѓународната вклученост беше зајакната со проширувањето на опсегот на вклучени локални засегнати страни, односно граѓанското општество, медиумите, еснафските здруженија, синдикатите, итн. Ова проширување на домашните соработници на меѓународните партнери имало за ефект зајакнување на изолираните реформистички политичари или политички групи, но и различни невладини актери и охрабрување на јавното барање за реформи. Клучно за влијанието на ЕУ во регионот ќе биде продолжувањето и надградувањето на овој ангажман. За да се случи ова, не е доволна само поврзаност на владата со Брисел. Ангажманот на меѓународните партнери на реформистичките политичари и партии треба да бидат подржани и верифицирани од граѓанското општество во некој вид на трилатерална соработка.

## КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Искуството на земјите од СЕЛДИ во борбата против корупцијата од 2001 година покажува дека решавањето на предизвикот со корупцијата во регионот ќе бара одржливи напори на многу фронтови како и вклучување на сите локални и меѓународни заинтересирани страни на подолги патеки. Овој извештај дава неколку препораки за да се постигне понатамошен напредок во ограничувањето на корупцијата. Од нив, три клучни области треба да бидат приоритет на земјите во регионот и на европско ниво, со цел да се постигне напредок на среден рок:

**Ефикасно гонење на корумпираните високи политичари и високи државни службеници** е единствениот начин да се испрати силна и непосредна порака дека корупцијата нема да биде толерирана. Изведувањето на корумпираните политичари пред лицето на правдата се покажа како многу ефикасно во зајакнување на антикорупциските мерки во Хрватска и Словенија, на пример. Успехот во оваа насока, исто така, ќе бара меѓународна поддршка, вклучувајќи го и учеството на земјите членки на ЕУ во спроведување на законот.

**Независен механизам за следење и на корупцијата и на антикорупцијата** треба да се воведат на национално и регионално ниво со цел да се обезбедат цврсти податоци и нивна анализа и да се интегрира и дијагностицирање на корупцијата и евалуација на антикорупциската политика. Механизмот треба да се спроведува преку национални и / или регионални граѓански организации и мрежи, и треба да биде независна од директно национално финансирање на владата. Треба да служи како средство за отворање на административните податоци и зголемување на јавниот пристап до информации. Податоците што овозможуваат следење на јавните набавки, концесиите, спроведување на законодавството за конфликт на интерес, државна помош, трансфери од буџетот, годишните извештаи за работата на агенциите за надзор и усогласеност, итн, треба да бидат јавно достапни во формат на база на податоци, со што ќе се овозможува широка анализа на податоците и употреба на алатки за следење.

**Критичните сектори со висок ризик за корупција и вклучување на државата, како енергетскиот сектор, треба да бидат приоритет.** Други приоритетни мерки се:

- Зголемување на конкуренцијата во јавните набавки;
- Подобрување на корпоративното владеење на претпријатијата во државна сопственост;
- Транспарентно управување со инвестициски проекти од голем обем;
- Зголемување на отчетноста и независноста на властите кои го регулираат енергетскиот сектор.

**Меѓународните партнери, и пред сè Европската комисија, треба директно да ги ангажираат граѓанските организации во регионот.** Ова е од суштинско значење заради неколку причини: а) за меѓународно поддржаните реформи да станат одржливи, тие треба да бидат прифатени од пошироката јавност, а граѓанските организации се неопходни за ова да се случи; б) учеството на граѓанските организации е начин за гарантирање дека одговорноста на владите кон донаторите и меѓународните организации нема да имаат предност во однос на одговорноста кон локалното гласачко тело; в) ефективностата на меѓународната помош ќе биде зголемена, ако тоа ги користи вештините за следење и анализа и можностите за застапување на граѓанските организации; г) директниот ангажман ќе има дополнителна корист од спречување граѓанското општество да биде зафатен од страна на клиентелистички мрежи на неререформираната и често корумпирана јавна администрација.

## КОНКРЕТНИ ПРЕПОРАКИ

### Политики и законодавство

- Дефинирање на националните антикорупциски напори во однос на политиката како мерливи цели и одредници, наместо едноставни мерки или закони. Ова ќе вклучува поставување на конкретни цели што треба да се постигнат и избор на соодветни методи за интервенција. Овие цели треба да бидат мерливи, но и достижни.
- Приоретизирање на одредени сектори, видови на корупција и методи на интервенција и пилотирање на различни пристапи пред целосно воведување на широки мерки. Корупцијата е широк концепт, поврзан со различни и менливи видови на измама кои не можат да се решат истовремено на ефективен начин.
- За дефинирање на политиките потребни се релевантни информации. Иако се направени не-

какви напори во националните антикорупциски стратегии за процена на претходните резултати, ниту една од земјите на СЕЛДИ нема одржлив механизам за евалуација на антикорупциските политики. Во најмала рака, за ова е потребно: а) веродостојни и редовни статистички податоци за антикорупциските напори (истраги, обвиненија, административни мерки, итн); б) редовно следење и анализа на ширењето и формите на корупција во различни јавни сектори. Следењето треба да биде независно и/или спроведувано од надворешни лица, со вклучување на граѓанското општество и вградување на основните компоненти на неадминистративните системи за следење на корупцијата, како што е ССК на СЕЛДИ.

### Антикорупциски институции и спроведување на законот

- Воведување на механизам за повратни информации за спроведување на антикорупциските политики. Механизмот може да се заснова на нови иновативни инструменти кои се подостапни во последниве години, како што се *Интегрираната алатка за следење на спроведувањето на антикорупциското законодавство* развиен од страна на Центарот за проучување на демократијата и Универзитетот во Тренто. Таа им овозможува на креаторите на политиката да ги проценат ризиците за корупција во дадена владина институција и ефектот на соодветната антикорупциска политика, идентификувајќи ги решенијата со најголемо влијание.
- Институционалниот капацитет на релевантните владини тела – особено специјализираните антикорупциски агенции и агенциите за надзор, како што се националните ревизорски институции – вклучувајќи ги и нивните буџети, објекти и персонал треба да бидат усогласени со широката надлежност што им е дадена на овие институции. Алтернативно, тие треба да дизајнираат потесни годишни или среднорочни програми, кои им даваат приоритет на интервенциите.
- Националните ревизорски институции, исто така, треба да имаат зајакнат институционален капацитет, вклучувајќи и овластувања за воведување построги санкции. И оние кои се подложни на ревизија и националните парламенти треба да бидат обврзани да ги следат препораките во извештаите на овие институции. Националните ревизорски институции, исто така, треба да имаат мандат да вршат ревизија врз управувањето со фондовите на ЕУ, таму каде што овие

се администрираат од страна на националните власти. Бидејќи работата на ревизорските институции е во многу рана фаза, тие треба да го развијат нивниот капацитет за извршување на повеќе такви задачи.

- Потребни се дополнителни мерки за да обезбеди дека вработувањето во државната служба е врз основа на заслуги, а не врз основа на партиска припадност.
- Антикорупциската работа треба да биде рамномерно распределена меѓу повеќе владините тела. Проширувањето на палетата на законските инкриминации треба да се балансира со подобрување на капацитетот во сите јавни тела за справување со корупцијата во своите редови, преку административни алатки, наместо префрлање на одговорноста на полицијата и обвинителството. Општите органи на државната управа треба да дејствуваат како вратари на системот на кривичната правда, занимавајќи се со толку случаи на корупција колку што им дозволуваат нивните административни надлежности. Во најмала рака, ова подразбира создавање на механизми за ефективно справување со поплаките.
- Одземањето на незаконски стекнатиот имот во случаите на корупција е антикорупциска алатка чија примена треба да се прошири. Потребно е посебно внимание за да се балансираат правата на обвинетиот со интересите на општото добро, особено во услови на често корумпирана јавна администрација, конфискација на богатството по кривичните обвиненија е важен фактор за одвраќање кој сè уште е недоволно искористен во ЈИЕ.

### Правосудство

- Земјите каде што мнозинството судски самоуправни тела не се избрани од страна на судиите треба да усвојат реформи за зголемување на нивната гласачка моќ. Земјите кои не го сториле тоа, треба да го усвојат принципот „еден судија – еден глас“.
- Изборот на судската квота треба да е колку што е можно порепрезентативна, и треба да ги вклучува судиите од првостепените судови. Внимателно треба да се ревидира, и ако е потребно да се преиспита, компатибилноста на позицијата на претседател на суд со членство во судските самоуправни тела.
- Во земјите каде што и обвинителството и судовите се управувани од страна на истото тело, двата колегиуми, за обвинители и судии, треба да би-



дат одделени во рамките на ова тело. Обвинителите и судиите, соодветно, ќе бидат избрани само во овие колегииуми.

- Да се укине или намали на минимум улогата на владините министри (обично за правда) во судските самоуправни тела, особено во однос на одлуките за дисциплински постапки.
- Судиите треба да имаат приоритет во механизмот за верификација на анкетните листови.
- Независноста и капацитетот на судските инспектори треба да се зајакне, за да се овозможи засилување на инспекциите.
- Воведување на повратни механизми за спроведување на антикорупциските политики во однос на судиите. Овие механизми се суштински непотполни или практично недостасуваат во сите СЕЛДИ земји; нивното отсуство го саботира аспект за репресијата на антикорупциските политики и го прави понатамошното инкриминирање на корупцијата бескорисно. Можна добра практика што би можела да се реплицира, иако таа е сè уште недоволно развиена, е Платформата за антикорупциска статистика на Косово, дизајнирана од страна на една невладина организација. Таквиот механизам треба да вклучува редовно информирање за: дисциплински и административни и кривични мерки во јавната администрација и судството; различните аспекти на кривично гонење, вклучувајќи обвиненија и пресуди / ослободителни пресуди, казни за различни видови на корупциски дела.

### Корупција и економијата

- Да се сведат на минимум и да се ревидираат еднаш годишно политиките за доделување државна помош, затоа што тие создаваат значителен корупциски ризик. Однапред да се воведат строга примена на правилата за државна помош на ЕУ, како и развивање на капацитетите на националните независни регулатори на државна помош за спроведување на правилата.
- Подобрување на спроведувањето на антимонополското законодавство со цел да се промовира слободното претприемништво и конкуренција. Да се посвети посебно внимание и редовно да се ревидира концентрација во секторите кои се силно регулирани и се соочуваат со лиценцирање и други ограничувања, со што се создава ризик од судири меѓу поголемите конкуренти и политичарите.
- Земјите кои не го направиле тоа треба да воспостават институционални врски помеѓу уп-

равувањето со средствата и обврските на сите јавни финансии, вклучувајќи ги и државните претпријатија, со цел да се ублажат финансиските ризици и да се подобри кредибилитетот на владата за управување со јавните финансии. Претпријатијата во државна сопственост треба да ги исполнат строгите барања за корпоративно управување и известување (пр. правила на ОЕЦД), како и компаниите со кои јавно се тргува. Овие претпријатија треба електронски да ги објавуваат кварталните извештаи.

- Воведување на одговорност и санкции за организациите кои склучуваат договори кои нема континуирано да поднесат извештаи за јавните набавки, извештаи за повреди на антикорупциските прописи или ќе поднесат неточни или нецелосни податоци.
- Дефинирање на правна и институционална рамка за управување и контрола на склучените договори по пат на јавно-приватно партнерство.
- Подобрување на надзорот на јавните набавки од страна на големите јавни набавувачи (државните претпријатија и јавните претпријатија) за да се зголеми ефикасноста и да се намалат неправилностите.
- Усвојување политики за намалување на бројот на тендери за јавни набавки со само еден понудувач и подобрување на конкуренцијата. Онлајн објавување во формат на база на податоци низ која може да се пребарува комплетната документација за јавни набавки вклучувајќи најави, известувања, понуди, договори, и сите дополненија и измени.
- Земјите кандидати за ЕУ, кои немаат треба да воспостават децентрализирани системи за спроведување на фондовите на ЕУ за да се обезбеди соодветна правна и административна рамка за пренесување на одговорностите за спроведување на програмите финансирани од ЕУ. Надзорот треба да остане централизиран и независен од органите што ги спроведуваат.
- Воведување на концептот на исплатливост при евалуација на договорите за јавни набавки.

### Граѓанско општество

- Да се зголемат капацитетите на граѓанските организации за следење и известување за корупција и антикорупција, вклучувајќи ја и способноста за собирање и средување на основните информации за работата на владините институции, вештините за мерење на реалното ширење на корупцијата и анализа на податоците, институционална евалуација и пишување извештаи.

- Законодавството во врска со конфликт на интереси треба да ги вклучува непрофитните институции, особено онаму каде што се финансирани преку програми спроведувани од владата, како што се државниот буџет, ЕУ фондови, итн.
- Правила и прописи за јавно финансирање, и од централната и локалната власт, за непрофитните организации треба да бидат јасни и транспарентни. Само на невладините организации регистрирани за јавен интерес треба да им биде дозволено да добиваат јавни средства, и соодветно треба да ги исполнуваат построгите барања за известување и објавување на информации.
- Европската Унија и другите донаторски агенции треба да ја разгледаат можноста за поголемо финансирање на програми за добро владеење спроведени во соработка со граѓанските организации и јавните институции. Овие програми треба да имаат јасни одредби против тоа невладините организации да бидат зафатени од посебните интереси. Треба да се напомене дека за да се има влијание потребен е подолг рок (10 години и повеќе) и постојана заложба.
- Граѓанскиот сектор треба да обезбеди сопствена саморегулација. Во најмала рака, ова вклучува донесување кодекси на однесување со стандарди кон кои треба да се стремат. Тие, исто така, треба да се најдат повеќе и подобри начини за организирање на коалиции на интереси.
- НВО треба подобро да ја разберат потребата да бидат транспарентни и одговорни. Ова вклучува процес на редовна ревизија, објавување на финансиските извештаи, експлицитни и транспарентни процедури за корпоративно управување, и мерки против зафаќање од страна на посебни интереси.
- Во земјите кои не се членки на ЕУ од ЈИЕ им се препорачува да учат од знаењето и експертизата содржани во Извештајот на ЕУ за борба против корупцијата. Ова ќе им обезбеди со увид во од-

нос на проценката на ширењето на корупцијата и развивањето на политики за борба против корупцијата.

### Меѓународна соработка

- Програмите за надворешна помош треба подобро да ги одразуваат резултатите од меѓународните и домашните независни евалуации. За тоа да се постигне, програмите за помош треба да бидат пофлексибилни, вклучувајќи пократок рок помеѓу дизајнот и испораката.
- Меѓународната антикорупциска помош за националните влади треба да предвиди посилен улог на граѓанското општество. Ова вклучува и учество на невладините организации како партнери за спроведување, следење и ресурсни организации, особено во евалуацијата на влијанието на проектите за помош.
- Ефективноста на помошта треба периодично да се оценува преку методи за евалуација на влијанието. Во прилог на обезбедување на исплатлива мерка, особено се вклучени јавни финансии, ова ќе овозможи успешните програми да бидат одржливи, а неуспешните да се прекинат. Императив е оваа проценка да биде независна и да ја користи експертизата на граѓанските организации.
- Помошта треба да поттикне програми што ќе се спроведуваат во повеќе држави за заедничките прашања, како што е прекуграничниот криминал. Бугарското искуство во јавно-приватната соработка во анализа на врските на организираниот криминал и корупцијата треба да се искористи во регионот.
- Подготовката и наодите на редовните извештаи на Европската комисија треба да бидат подобро вградени во локалната политика преку потпирање во поголема мера врз локалното граѓанско општество и бизнис заедницата.