



NORTH MACEDONIA

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

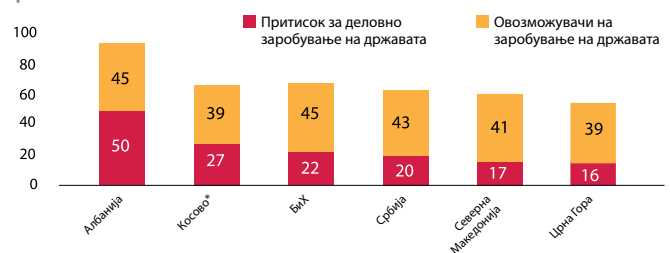
Во последните две децении, земјите од Западен Балкан претрпеа значајни политички, социјални и економски трансформации. Меѓутоа, голем број на нерешени предизвици остануваат критични, меѓу кои е и интегритетот на јавното управување. Прашањето за владеењето на правото во општа смисла и особено антикорупцијата сега се во срцето на политичкиот проект со најголеми последици во Западен Балкан – нивната интеграција со истакнатата европска организација, Европската Унија. Придонесот на СЕЛДИ во антикорупциската агенда во Западен Балкан е истовремено специфичен и активен, обидувајќи се да ги премости препораките за следење, анализа и политики. Во Регионалниот антикорупциски извештај за 2020 година се разгледува законската рамка и развојот во пракса на државните институции – извршната, законодавната и судската власт. Проценката на регулаторните и институционалните фактори кои овозможуваат корупција во регионот не е наметната како сеопфатен попис, туку таа нагласува дел од приоритетните прашања поврзани со потенцијалните напори за спречување на вообичаените извори на корупција. Извештајот дава модел на известување за напредокот во борбата против корупцијата преку граѓанското општество во Западен Балкан.

Динамика на корупција

Алатките за следење на СЕЛДИ обезбедуваат податоци за промените во реалното ширење на два вида корупција – административна корупција (поткуп), што влијае врз поединци и деловни субјекти, и заробување на државата (голема корупција) што влијае врз функционирањето на демократските институции и владиното донесување одлуки. Во однос на второто, примената на алатката за Дијагностичка проценка на заробеноста на државата (SCAD) на СЕЛДИ во Западен Балкан откри дека постои значајни ризици за заробување на државата. **Притисокот за заробување на државата** во регионот сè уште **останува на високо ниво**. Резултатите покажуваат дека ниту една од земјите не е блиску до целосно заробување на државата, но постојат клучни нарушување во функционирањето на демократската и економската контрола и рамнотежа (*checks and balances*).

Резултатите од SCAD посочуваат на присуство на силни **овозможувачи од животната средина**, како неефективни јавни организации на кои им недостига интегритет, непристрасност и робусни антикорупциски протоколи. Исто така, покажува реални симптоми на **притисок за деловно заробување на државата**, т.е. монополизација која се случува на национално, секторско или институционално ниво. Притисокот за монополизација е најголем во Албанија и Косово.¹ Значајни нивоа се забележани и во БиХ, Србија, Северна Македонија и Црна Гора. SCAD ги покажува симптомите на таквиот развој во клучните економски сектори. Еден од овие сектори е енергијата, поради своите високи нивоа на концентрација, недостигот на транспарентност и неефикасната корпоративната структура на управување на државните претпријатија, како и недостигот на соодветен регулаторен надзор.

Нивоата на притисокот за заробување на државата во регионот се високи*



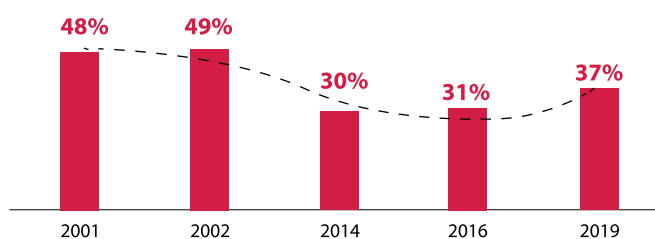
* Притисокот за деловно заробување на државата е фокусиран на притисокот за монополизација на национално, секторско или институционално ниво. Овозможувачите на заробеност на државата подразбираат и фактори од животната средина на национално ниво.

Извор: SELDI SCAD, 2020.

Степенот до кој општатата јавност ја толерира корупцијата е важна индикација за напредокот во интегритетот на јавната служба. Системот на следење корупција на СЕЛДИ (CMS), со кој се мерат секундарните форми на корупција (поткуп), покажува дека прифаќањето на корупција останува релативно високо во Западен Балкан. Босна и Херцеговина, Северна Македонија и Косово покажуваат поголемо прифаќање за разлика од останатите. Ова, исто така, кореспондира со одредени нивоа на притисок за корупција - најголемото мнозинство (82%) луѓе во регионот кои, во основа, веруваат дека корупцијата е прифатлива очекуваат да им побараат поткуп. Повеќето е што повеќе од половина (62%) од оние кои не ја прифаќаат корупцијата како норма сè уште сметаат дека тие веројатно ќе станат жртви на притисокот за корупција.

¹ Ознаката „Косово“ е без предрасуди кон позициите за статусот и е во согласност со UNSCR 1244 и Мислењето на МСП за Декларацијата за независност на Косово.

Притисок за корупција: по значаен пад во средината на 2010 г. повторно се зголемува



Извор: Систем за следење на корупција на СЕЛДИ, 2019 г.

Резултатите на CMS покажуваат дека во споредба со 2016 година притисокот во 2019 година се зголеми во четири од шесте држави во Западен Балкан: Босна и Херцеговина, по која следат Црна Гора, Косово и Србија. Само во Албанија и Северна Македонија има маргинално намалување во притисокот за корупција. Овие резултати покажуваат дека земјите под поголем политички притисок од ЕУ и со јасна краткорочна цел за нивен прием во ЕУ имаат подобри резултати.

Антикорупциско законодавство

Во опсегот на антикорупциски алатки, земјите од Западен Балкан оствариле најголем напредок во развојот на нивните статуторни закони, вклучувајќи области како спречување конфликт на интереси, заштита на укажувачите и барањата за пријавување на имотот од страна на јавните службеници. Свкупно, тие ги усвоиле меѓународните антикорупциски стандарди во нивните национални законодавства, вклучувајќи одредби за мноштвото задолжителни престапи поврзани со корупција според Конвенцијата на Обединетите Нации против корупција (UNCAC), како и некои незадолжителни.

Регулаторниот активизам во Западен Балкан не е резултат на механизам за повратен одговор за ефективност на политиките, туку одговор на сè поголемата побарувачка за интегритет во владеењето, која доаѓа од националните јавни и меѓународни партнери. Задачата сега за националните влади е да бидат во чекор со променливите манифестации и форми на корупција, истовремено одржувајќи регулаторна стабилност и избегнувајќи оптоварување на судството со брзи промени на применливите закони.

Таков случај се јавните набавки. Во текот на последните три години, законите за јавни набавки често се менуваат, посочувајќи дека политиките се обидуваат да бидат во чекор со разните злоупотреби. Во Западен Балкан, јавните набавки се област со зголемен ризик за корупција, бидејќи не само што се користат за набавка на добра и услуги за јавна корист туку често се користат и за трансфер на јавни пари во приватни џебови. Процентот на јавните набавки на СЕЛДИ во земјите од Западен Балкан откри-

ва дека тие се под особено негативно влијание од фактори како: тендери кои често се прават за фаворизирање одредени понудувачи, недоволен надзор за усогласеност и спроведување на договорните услови, преголема употреба на постапките за преговарање, голем број на тендери со само еден понудувач итн.

Специјализирани антикорупциски институции

Основањето на извршни институции со ексклузивни антикорупциски надлежности во средина на заробеност на државата во земјите од Западен Балкан се соочило со една дилема: премалку надлежности ќе направат тие да бидат бескорисни, што дополнително ќе ја зголеми недовербата во владата, а доколку имаат премногу тогаш тие ризикуваат да станат алатки за партизански политички цели. Земјите од Западен Балкан се стремат да ја решат оваа дилема на различни начини. Во Косово, постои Служба за добро управување од само осум лица во рамки на Кабинетот на премиерот на Косово, која ги следи изработката и спроведувањето на стратегиските документи против корупција. Во Албанија, под надлежност на премиерот, постои Национален координатор против корупција. Во Србија организираноста е малку посложена: Агенцијата за спречување корупција има релативно широка надлежност (следење и изработување политики, решавање конфликт на интереси, координирање други тела за спречување корупција итн.). Црногорската агенција за спречување корупција има слична широка надлежност – спроведување на мерките за спречување конфликт на интереси, собирање и проверка на извештаите за имот и приход на јавните службеници, примање и дејствување по пријави на укажувачи итн. Во БиХ, поради нејзината сложена поставеност, постојат 14 антикорупциски тела на сите владини нивоа и сите тие се основани со официјална одлука на владите или собранијата и имаат свои надлежности.

Интегритет на државната служба

Реформите кои целат кон зајакнување на интегритетот на јавната администрација во земјите од Западен Балкан, водени претежно од Европската Унија и ветувањето за прием во ЕУ, резултираа во тоа сите земји да донесат закони за државни служби. Постојат различни механизми за спречување и борба против корупцијата меѓу државните службеници. На пример, во БиХ овие прашања се регулирани со бројни и автономни закони за секое нивоа на власт. Од друга страна, во Косово, во законот за државни службеници нема конкретни одредби за борба против корупцијата, туку само во Кодексот на однесување на државните службеници и законот за борба против корупцијата. Сепак, спроведувањето на

овие механизми и политиките на репресија **остануваат прилично слаби** и без опишлив ефект, со што се создава плодна почва за неетичкото однесување да стане прифатливо. Во сите земји од Западен Балкан, високите државни службеници, а особено некои посебни категории на државни службеници вработени во сектори со висок ризик од корупција (полиција, даночна администрација, царина, итн.) се должни да ги пријавуваат своите средства и приходи до надлежните институции. Меѓутоа, институциите задолжени за контрола на средствата и приходите **повеќе се фокусираат на изгласаните јавни службеници**, отколку на државните службеници. Во скоро сите земји постои проблем со отпуштања кои судовите ги поништуваат, што укажува на недостатоци во спроведувањето оправдано деградирање или отпуштање на државни службеници.

Спроведување на антикорупција: судството

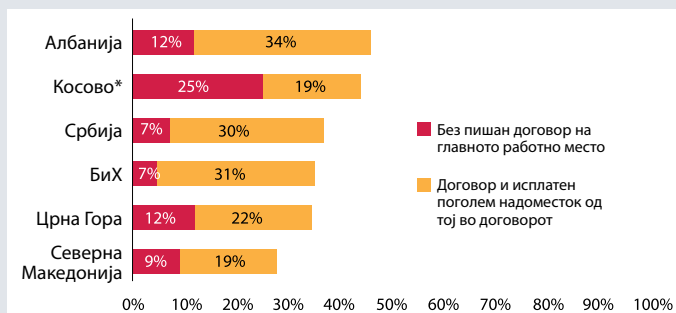
Иако судските реформи се спроведуваат повеќе од една деценија во сите земји од Западен Балкан, тие немаат **дадено значаен напредок**. Суштината на овие реформи е ограничена на подобрување на законската рамка и други технички прашања, проследена со слабо спроведување и изведба, особено во однос на ефективни гонења и пресуди – **конечните пресуди на јавни службеници** остануваат главно **со едноцифрен резултат**. Ова особено е точно за случаите на корупција од повисоко ниво, иако почнуваат да се појавуваат и исклучоци. Поделбата на власта и создавањето независно судство се попречени од **политизацијата на судството, непотребните влијанија и корупција** – законодавната и извршната власт сè уште имаат силно влијание врз изборниот процес во судството и распределбата на буџетот. Сите овие прашања претставуваат огромни пречки на патот за пристап во ЕУ на сите земји од Западен Балкан. Главните недостатоци во управувањето и функционирањето на судството вклучуваат:

- влијание на законодавната и извршната власт при изборот и унапредувањето на судиите и обвинителите;
- органите кои управуваат со судството и обвинителството не се соодветно одделени;
- спроведувањето на дисциплинската одговорност и етичките кодекси за судиите и обвинителите сè уште е многу ограничено;
- канцелариите на јавното обвинителство немаат ресурси, особено експертиза во финансиско вештачење;
- структурите за управување се нејасни и надлежностите често се преклопуваат.

Антикорупција во економијата: скриениот сектор

Значаен **скриен економски сектор тесно поврзан со корупција** продолжува да ги мачи земјите од Западен Балкан. Присуството на овој сектор може да се припише на изобилство од причини, како што се низок даночен морал; слаба бизнис средина и многу високи нивоа на сиромаштија; недостаток на доверба во институциите на владата и високи перцепции на корупција; високи трошоци за оданочување и парафискални трошоци, паралелно со претерано принудна даночна политика; недоволни инспекции и ревизии; бирократски систем, тежок систем за исплата на отпремнини и чести промени во законодавството.

Работници без потпишан договор на главното работно место или примаат повисоки надоместоци од пријавените (2019 г., во %)



Извор: Системот на следење корупција на СЕЛДИ/Систем за следење на скриена економија, 2020 г.

Во земјите од Западен Балкан се одржува **висока толеранција** кон затајување данок и надоместоци за социјално осигурување поради перцепцијата дека даночните власти и воопшто јавниот систем се корумпирани. Според 45,7% од бизнисите во Северна Македонија и 72,9% во Албанија, корупцијата е најзначајниот фактор за постоењето на скриената економија. Ова ја насочува јавноста да верува дека даноците не се соодветно искористени за обезбедување подобри јавни услуги.

Креаторите на политики во Западен Балкан презеле чекори за воведување на **задолжителна употреба на пишани договори за работа** за главното работно место, но нивните напори главно останале неуспешни, бидејќи севкупното ниво на скриена економија продолжува да расте. Ова е поради бројните алтернативни начини за избегнување плаќање надоместоци за здравствено и социјално осигурување, како што е пријавување на помал износ од добиената плата или пак непријавување на втора или хонорарна работа.

Улогата на граѓанското општество

Низ Западен Балкан, **граѓанските организации (ГО)** ја зголемија и својата експертиза и нивната способност да ја користат оваа експертиза во низа придонеси кон антикорупциската агенда. Нивното антикорупциско влијание се постигнува со различни средства - иницирање законски измени и одредници за добри практики за зголемување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот на јавните претпријатија и зајакнување на капацитетот на приватните бизниси за спречување и борба против корупцијата.

Со оглед на нивната активна улога во унапредувањето на интегритетот на јавните функции, **уште посоодветно е граѓанските организации да се придржуваат кон највисоките стандарди на транспарентност и отчетност.** Генерално, иако сè поголем број граѓански организации се залагаат за добро управување, има мал напредок во преземањето чекори тие да станат потранспарентни. Јасна мерка за ова е малиот број граѓански организации кои објавуваат годишни извештаи на Интернет. Во некои земји (на пример, БиХ), не постои конкретно барање граѓанските организации да објавуваат извештаи за работењето и финансиски извештаи - законот бара од нив да бидат „транспарентни“ без да дефинираат какви било специфики. Во пракса, само граѓанските организации кои аплицираат за средства од владите се должни редовно да даваат извештаи.

Активности што треба да се преземат: катализација на антикорупцијата во Западен Балкан

Бавниот и недоволен антикорупциски напредок им овозможи на владите од Западен Балкан да постигнуваат свои приватни интереси, што резултира со заробување на државата. Ослободувањето на владите од оваа стега може да се постигне само со здружување на засегнатите страни кои дејствуваат заеднички: **реформистичките креатори на политики, граѓанското општество и меѓународните партнери**, меѓу кои главна засегната страна е Европската Унија.

На национално ниво, неопходно е јавните органи во Западен Балкан да утврдат **постапки за ефективно гонење** на корумпирани високи политичари и постари јавни службеници. Анализата на податоците на SCAD укажуваат на тоа дека клучен приоритет треба да биде заштитата и следење на судската независност и работење. Влијанието на законодавните и извршните гранки во изборот и унапредувањето на судии и јавни обвинители треба нормативно да се исклучи или намали на минимум. Земјите во кои мнозинството на судските самоуправни тела не се бира меѓу судиите и од страна на судиите, треба да усвојат реформи што ја зголемуваат нивната гласачка моќ.

Соодветна **рамнотежа меѓу спречувањето и репресијата** е особено важно да се постигне при обид да се намали големината на скриената економија и нејзиното влијание врз корупцијата. Владите треба да утврдат што ги поттикнува работодавачите и вработените да се занимаваат со неформални деловни активности; тие, потоа, треба да се земат предвид при создавање реформи за подобрување на деловното опкружување, даночната политика и квалитетот на јавните услуги.

Критично прашање во осигурувањето одговорност на владите е **транспарентноста на медиумската сопственост**, независноста на редакцијата и заштитата на слободата на медиумите од политичко мешање. Посебен фокус во напорите на владите треба да биде избегнување заробување на граѓанското општество, подобрување на корпоративното управување на државните претпријатија и транспарентно управување со големи инвестициски проекти.

Унапредувањето на квалитетот на јавното управување во земјите од Западен Балкан сега е тесно поврзано со процесот на нивна интеграција во Европската Унија. Основните услови што влијаат на реформите за интегритет се различни во секоја земја, што ја прави ЕУ регионален стабилизирачки фактор за овие реформи.

За нејзината стратегија за проширување да ѝ овозможи да продолжи да биде таков фактор, **на ЕУ ѝ е потребен поактивен политички ангажман** со земјите од Западен Балкан, обезбедувајќи им јасна перспектива за иднината. Меѓутоа, посилен ангажман треба да се заштити од неколку несакани последици, што би можеле да го направат контрапродуктивен. Потребно е да се осигури дека придобивките од поблиската економска интеграција со Унијата нема да бидат исклучиво на мала група привилегирани олигарси, со што дополнително ќе се влоши заробувањето на деловната држава. Условите за интегритетот на владите поврзани со членството треба да бидат придружени со подеднакво силно барање за одговорност на локалната јавност, за доминантните политички чинители да не го избираат првиот како изговор за [дискредитација/непочитување] на вториот. Ангажирањето во дипломатската арена со политичари и високи владини службеници, исто така, треба да се изведе на начин што не создава впечаток за политичка поддршка. Целокупниот ефект на овој процес треба да биде да се спротивставиме и да ги **неутрализираме штетните ефекти на авторитарното влијание** во регионот.

Европската Унија сега ја зајакна непредвидливоста на процесите за проширување со воведување негативни и позитивни условувања и вклучување опции како што се **прекинување на преговорите и замрзнување на средствата**. СЕДДИ го поздравува вклучувањето во пристапот на ЕУ кон антикорупцијата во контекст на

пристапување кон некои од претходните препораки на СЕЛДИ, вклучувајќи ја и интеграцијата на антикорупцијата во поширок спектар на политики, а не само во антикорупциските институции и судството и заштитата на важните односи на ЕК со граѓанското општество односи, вклучувајќи ја и нивната финансиска поддршка од неочекувана неволја. Сепак, треба да се потенцира приматот на агендата за владеење на законите за напредок во која било друга област на развој на Западен Балкан, особено со проширување на опсегот на засегнати страни вклучени во следењето и застапувањето за реформи за добро управување. Само **јавно-приватна коалиција** која вклучува институции и чинители на ЕУ и локални јавни и приватни институции и поединци ќе може да обезбеди основа на позитивни антикорупциски случувања, т.е. нивната неповратност.

Антикорупциската помош на ЕУ – техничка и финансиска – за Западен Балкан треба да се обезбеди во синхронизација со пораките за општа политика на ЕУ. Тоа е она што сега се очекува од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) III. Со оглед на наодите од процената од SCAD на СЕЛДИ за интензитетот на државно заробување во регионот, **финансирањето на ЕУ треба да го вклучи начелото *primum non nocere* (прво, не предизвикувај штета)**. Со други зборови, треба да се осигури дека со зајакнување на клиентелистичките мрежи на корумпирани политичари и привилегирани бизниси кои добиваат голем дел од набавките финансирани од ЕУ нема да стане контрапродуктивно.

ЕУ треба да продолжи да ги следи антикорупциските случувања во партнерство со граѓанското општество во регионот. Независни механизми за следење на корупцијата и антикорупцијата се потребни на сите нивоа - од проценка на ризикот за корупција на политиките до ревизија на клучното законодавство и анализа на ефикасноста на внатрешните постапки за борба против корупцијата во одделни јавни институции. Помагајќи им на земјите да се справат со второто, ЕУ ќе знае како да ги **вклучи иновативните аналитички инструменти** за водење на нејзините политики, како што се оние со кои управува СЕЛДИ:

- *Алатката за следење на спроведувањето на антикорупциската политика (MАСPI)*, со која се проценува отпорноста на корупцијата во институциите и се утврдуваат политиките за антикорупција и празнините во спроведувањето; и
- *Дијагностичка проценка на заробеноста на државата* што помага да се утврдуваат ранливостите на заробувањето на државата.

При спроведувањето на својот инвестициски план за регионот, Европската комисија треба да посвети особено внимание на заштитата на конкуренцијата во **секторите**

под висок притисок во монополизација. Техничката поддршка, политичките совети и финансирањето на ЕУ треба да бидат насочени кон антикорупциски и антимонополски напори насочени кон критични сектори, како што се **енергијата, инфраструктурата, банкарството и телекомуникациите**. Проширувањето на советодавните мисли на целиот Западен Балкан, исто така, ќе придонесе кон спроведувањето на процените на владеењето на правото; меѓутоа, се препорачува какви било рецензии врз основа на случаи да **вклучуваат експерти од граѓанското општество**. Европската комисија и локалните делегации на ЕУ треба да работат заедно со локалните засегнати страни за да воспостават постапки за редовно судење за случаите на корупција, како и за следење на напредокот на судските реформи.