

Анализа на јавни политики бр. 04/2023

Антикорупција 2030: форсајт анализа на идни и сегашни корупциски предизвици

Автор: Миша Поповиќ

февруари 2023



Гледиштата изразени во овој документ не ги одразуваат гледиштата на Националната фондација за демократија од САД и Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје

Импресум

Наслов: Анतिकорупција 2030: форсајт анализа на идни и сегашни корупциски предизвици
Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје
Автор: Миша Поповиќ
Лектура: Валентина Јошевска
Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://idscs.org.mk/mk/2023/02/20/a%>

Вовед

Во текот на 2022 година Институт за демократија „Социетас цивилис“ организираше серија работилници со Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија, Царинската управа, Финансиската полиција, Управата за јавни приходи, Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Инспекцискиот совет, претставници на Меѓународниот републикански институт и граѓански организации од Платформата за борба против корупција. Целта на средбите беше да се организира знаењето на сите овие засегнати страни и да се изработи т.н. форсајт анализа за идните предизвици во борбата против корупцијата.

Форсајт анализата претставува метод кој има за цел да искомунцира со стручната јавност за можни сценарија на одредено поле. Исклучително е важно да се подвлече дека таа не е предвидување на иднината, туку дискусија за тоа како факторите и актерите во корупцијата може да го развијат своето делување до одредена точка во времето, во случајов до 2030 година. Во разговорите идентификувавме две општи сценарија, првото во кое постои поволна и второто во кое постои неповолна клима за реформите во доменот на антикорупцијата.

Целта на форсајт анализата е да придонесе во стратешкото планирање на антикорупцијата. Честопати, државата и институциите тргнуваат од поранешните и сегашните предизвици, па развојот го засноваат на тоа што е веќе манифестирано како проблем. Форсајт анализата оди чекор понатаму и нуди рефлексивност за тоа кои може да бидат идните проблеми за да им овозможи институциите да вклучат нови области на делување и својот планиран развој да го темелат и на такво согледување. Оттука, на крајот од анализата даден е и стратешки одговор, кој треба да понуди неколку области на делување, како решение на идентификуваните предизвици.

Институциите треба да гледаат на овој документ како комуникациски производ, кој треба да поттикне понатамошна дискусија и како почетна точка за да направат пројектна анализа во својот домен и да вградат размислување за иднината во својот развоен план. Форсајт анализата ја апострофира потребата од инвестиција во антикорупцискиот екосистем, во луѓето и институциите и во градењето долгорочни планови за развој. Истовремено, таа треба да биде основа за дискусија околу надоградување на Националната стратегија за борба против корупцијата и вградување очекувања за иднината во овој централен стратешки документ на ова поле.

СЦЕНАРИО 1:

Поволна клима за развој на антикорупција

По завршување на војната во Украина, Европа е на патот на закрепнување. И покрај започнатото подобрување на односите со Русија, земјите членки на ЕУ градат консензус дека нејзиното влијание треба да се намали и посериозно го сфаќаат потенцијалот за нејзино мешање во Западниот Балкан. Кон крајот на 2023 година Европската Унија го враќа кредибилитетот на процесот на проширување објавувајќи појасен пат за пристапување. Тоа им дава поттик на повеќето земји од Западен Балкан. Седум години подоцна, во 2030 година, Северна Македонија е во поодмината фаза на пристапни преговори со Европската Унија. На слично ниво е и Албанија. Косово и Босна и Херцеговина напредуваат во своето приближување кон ЕУ, но се на почетокот. Некои земји членки уште имаат резерви кон пристапувањето на Косово во ЕУ пред да го признае Србија. Црна Гора се подготвува за последните чекори кон станување членка на ЕУ. Србија, исто така, е при крај, но развојот е побавен поради тоа што го решава спорот со Косово дури во 2024 година. Благодарение на Берлинскиот процес, и во помала мера Отворен Балкан, постои зголемена регионална соработка и интеграција на пазарот. Политичката иницијатива за интеграција е следена од институциите кои треба да го надгледуваат увозот и извозот на материјали и финансии, па развиваат капацитети за спречување шверц и даночно затајување во овие нови услови на интегрирани меѓународни пазари.

По војната во Украина, економското закрепнување на европскиот континент е фокусирано на принципите на одржливост и независност, па зелената агенда го наоѓа своето место како принцип и на економската и безбедносната политика на Европската Унија. Иако земјите од Западен Балкан се далеку од зацртаните цели за зелената агенда, „зелените“ инвестиции се забрзани. Зголемените цени на енергенци се присутни и во 2030 година, па Северна Македонија е атрактивна за инвеститорите во обновливи извори на електрична струја. Регионот добива нови приклучоци за природен гас од Азербејџан, со цел поголема независност од Русија, но поради повисоката цена, гасот е сè уште атрактивен, пред сè за големи индустриски погони и гасни централи.

Економскиот напредок во Европа дополнително го либерализира пазарот на труд и привлекувањето на работници од Западниот Балкан. Во 2030 година Северна Македонија има проблеми со задржување критичен кадар во земјата, кој се обидува да го надомести со увоз. Меѓутоа, иако во изминатите години тоа е успешна приказна во услужните дејности, останува забележлив проблем во други критични сектори, како на пример здравството. Дополнителен проблем е и недостигот на кадар кој се произведува за потребите на јавниот сектор, бидејќи новите генерации бираат едукација во сектори кои лесно транзитираат кон европскиот пазар.

Трговијата на крипто валути е намалена поради големите флукуации. Готовината сè уште е главен ресурс на организираниот криминал во Западниот Балкан каде што државите, и покрај зголемениот удел на електронски трансакции, ја немаат напуштено готовината како платечно средство. Иако трговијата со крипто валути е намалена, блокчејн технологијата е сеприсутна, особено во форма на „паметни договори“ и дигитални децентрализирани организации.

Дигиталната трансформација е во напредна фаза во 2030 година, јавните услуги кои може да се дигитализираат се трансформирани. Дополнително, автоматизацијата на одредени внатрешни процеси во јавната управа е комплетирана, користејќи ги новите технологии. Благодарение на реформите кои се во тек, и вниманието кое се посветува на борбата против корупција, земјата имплементира дигитална трансформација која вклучува и перспектива на интегритет. Така, дигиталните услуги и автоматизацијата редовно се ревидираат и проверуваат за да се оневозможи во нив да се вградат дискриминаторски или дискрециони слабости, со кои би се довела во прашање еднаквоста и законитоста на одлуки донесени со помош на алгоритми.

Северна Македонија во 2030 година е навлезена во реформи во владеење на правото. Иако се во нагорен тренд, и условени од пристапниот процес, сепак повремено се појавуваат инциденти на национализам и популизам кои го забавуваат процесот. Паралелно на овие инциденти, надворешни фактори се обидуваат да ја експлоатираат ситуацијата, но подобрената отпорност благодарение на пристапниот и инвестициски циклус функционира и делумно ја амортизира состојбата.

Во 2030 година веќе се гледаат плодовите од реформите во правосудството. Притисокот од европските интеграции овозможува судскиот совет и советот на јавни обвинители, со реформистички состав, да истурка одговорност на клучни корупциски актери во секторот и да овозможи клима на одговорност. Ова ја подобрува ефикасноста во спроведување случаи и ја подобрува климата на чувство дека не се исплаќа да се учествува во корупцијата.

Сепак, зголемената ефикасност носи и ризик бидејќи се истражуваат случаи на поврзаност помеѓу политиката и подземјето. Истрагите на посериозни кривични дела поврзани со организираниот криминал придонесуваат за зголемен ризик врз јавните обвинители и судиите од една страна, но и екстерни актери, специфично новинари.

Недостигот на кадар во јавниот сектор е видлив. И покрај позитивната атмосфера на реформи, недостигаат нови кадри бидејќи човечкиот капитал се ориентира во приватниот сектор или надвор од земјата. Увозот на работна сила од надвор не функционира на ист начин како во приватниот сектор, па државата обезбедува инвестиции во образованието и повисоки плати за јавниот сектор. Клиентелистичките врски на власта со јавната администрација се намалени, но не се искоренети, што ја намалува ефикасноста на реформите. Вработување потребни кадри во институциите задолжени за борба против корупцијата дополнително е отежнато од јавното мислење кое е незадоволно од обемноста на администрацијата.

Заживеаниот процес на пристапување е плодна почва за реформи, кои пак отвораат простор за поефикасна регионална соработка помеѓу институциите задолжени за борба против корупција.

„Зелениот“ инвестициски бум на Балканот го зголемува интересот за учество на пазарот и од коруптивни мрежи и организираниот криминал. Во 2030 година егзистираат повеќе компании (кои не се акционерски друштва) што учествуваат на овој пазар. Организираниот криминал и корупциските мрежи се „инфилтрирани“ во вакви компании користејќи широко распространети категории како „паметни договори“ (блокчејн обврзници) за да го скријат својот удел во компаниите поради меѓународните стандарди на транспарентно сопствеништво. Тие ја заобиколуваат отвореноста на технологиите како блокчејн обврзници, користејќи мрежи на клиенти кои фигурираат како сопственици.

Покрај бизнис-исплатливоста, инвестицискиот циклус во Северна Македонија сè уште се води и од државни олеснувања или помош. Со зголемените пристапни фондови, доаѓа и интересот за искористување на овие поттикнувања и од корупциски актери. Енергетиката е сè уште ранлива на вакви влијанија во 2030 година, особено поради интересот за брз развој со цел да се обезбеди независност од Русија. Мали приватни компании се сè уште најбројни во секторот, а зад нив се кријат мрежи на влијанија од политиката или организираниот криминал. Зголемувањето на транспарентноста на трансакциите и буџетите придонесуваат за намалување на корупцијата во јавните набавки на јаглен и природен гас, кои беа присутни на почетокот на енергетската криза.

СЦЕНАРИО 2:

Неповолна клима за развој на антикорупција

Војната на Русија во Украина е трансформирана во продолжена нестабилност со повремено засилување на воени судири. Местоположбата на конфликтот – на периферијата на Европа овозможува олеснета недозволена трговија со оружје што дополнително ги збогатува и засилува регионалните мрежи на организиран криминал кои оперираат и на Балканот. Фокусот на членките на ЕУ и НАТО да се спречат хибридните закани врз стабилноста на Западниот Балкан предизвикува засилен фокус кон политики за безбедност и стабилизација. Стратегијата да се удоволат и смират структурите на власт во ЗБ кои може да предизвикаат конфликти негативно влијае на реформските потенцијали во регионот. Во услови на забавени европски амбиции, Отворен Балкан станува доминантен процес на регионална економска интеграција. Ова носи ризик од нови форми на измама, во смисла на шверц и даночно затајување кои институциите тешко ги санкционираат поради недоволниот интерес за инвестиции во реформи.

Пристапувањето на земјата кон ЕУ не е на повидок и од внатрешни причини. Низа тесни мнозинства во Парламентот ја засилуваат поларизирачката реторика, дополнета со обременетост од национализам и идентитетски спорови. Во таква клима, домашните актери немаат големо расположение за големи антикорупциски успеси. Реформски ориентираните политичари не можат да задржат долготраен успех и да мобилизираат значајна поддршка.

Тесните мнозинства не овозможуваат да се раскинат клиентелистичките очекувања, па во 2030 година раководењето со јавниот сектор сè уште е обременето со партиски именувања. Одлучувањето на највисоко ниво е обременето од приватни интереси, поради потребата да се задоволат различните интереси во тесните владејачки коалиции. Задоволувањето на интересот на оние кои може да обезбедат гласови е доминантен начин на одлучување и во 2030 година.

Дополнителен притисок за ваквиот начин на одлучување има и продлабочената економска криза поради продолжениот конфликт помеѓу Европа и Русија. Високите цени на енергенсите негативно влијаат на економските текови. Трансформацијата од глобална кон регионални економии е во тек, па синџирите на снабдување се концентрираат и во земјите на Западен Балкан. Иако ова ги подобрува економските можности, постојат и негативни влијанија кон животната средина предизвикани од ископување и снабдување на локални ресурси. Контролата врз обезбедување стандарди за заштита на животната средина и работниците не функционира, поради засилената политичка потреба да се учествува во оваа трансформација на економските процеси.

Во 2030 година веќе постојат повеќе неуспеси на ова поле, со отворање на повеќе рудници низ Балканот и намалување на квалитетот на живот. Ова негативно влијае на довербата на граѓаните во институциите и нивната надеж во демократијата. Потребата да се надомести за ваквите штети врз животната средина ги поттикнува субвенциите и привлекувањето капитал насочен кон обновливи извори на енергија. Тоа ги намалува стандардите за контрола на капиталот и го прави привлечен секторот за шпекулација од страна на неповолни актери.

Трговијата на крипто валути е намалена поради големите флукуации. Готовината сè уште е главен ресурс на организираниот криминал во Западниот Балкан, кои во своето делување се потпомогнати од носители на високи јавни функции. Иако трговијата со крипто валути е намалена, блокчејн технологијата е сеприсутна, особено во форма на „паметни договори“ и дигитални децентрализирани организации.

Дигиталната трансформација во Северна Македонија ги следи стандардите на среднонапредните земји членки на ЕУ. До 2030 година повеќето јавни услуги се имплементирани, но благодарение на снабдувачи кои имплементираат приватни стандарди понатамошниот развој и одржувањето зависи од нив. Тоа ги зголемува трошоците и го забавува развојот.

Интегритетот на дигиталната трансформација не го доби потребното внимание во годините до 2030 година, поради политичката неизвесност и поларизација и бавното движење на реформите во целиот сектор. Тоа придонесе контролата врз дигиталните услуги да заостанува, односно да изостанува проверката на автоматизацијата, дозволувајќи услугите сè уште да зависат од човечкиот фактор.

И покрај новите меѓународни стандарди за дигитални финансиски инструменти, мрежите на организиран криминал и корупција сè уште ги користат технологиите за да ја прекријат трагата на богатство. Актерите успешно се кријат зад компании формирани со дигитални блокчејн федерирани договори и ја искористуваат потребата на земјата од инвестиции за да ги исперат парите стекнати со криминал и корупција. Инвестицијата во институциите за способности е ниска. Состојбата дополнително е отежната од неефикасното вклучување на државата во меѓународните и регионалните инструменти за споделување податоци со кои поефикасно би се следеле сомнителни финансиски текови.

Силата на корупциските актери и слабоста на европската условеност ги оневозможува суштинските реформи во правосудството. Потребата да се има контрола на исходот во правосудството ги остава коруптивните практики во правосудството во сила. Ефектот на ова е дека работата на институциите во идентификување корупција не вродува со плод бидејќи корупцијата останува недоволно казнета.

Забавениот економски раст и влошениот квалитет на живот ја засилува миграцијата и осипувањето на човечкиот капитал потребен да се поддржат реформите и борбата против корупцијата. Недостигот на кадар во јавниот сектор е видлив. Недостигаат нови кадри бидејќи човечкиот капитал се ориентира во приватниот сектор или надвор од земјата. Увозот на работна сила од надвор не функционира на ист начин како во приватниот сектор, па државата обезбедува инвестиции во образование и повисоки плати за јавниот сектор.

Стратешки одговор

—

Човечки капитал

Тоа што ги обединува двете сценарија, во смисла на располагање со човечки капитал се факторите на „повлекување“ и „бегане“ во миграциите на луѓе од Северна Македонија кон западните земји. Во услови на поволна клима и забрзување на економскиот развој на Запад, миграциите ќе бидат водени од „повлекување“ на потребниот кадар. Доколку, пак, постои повеќегодишно забавување на економскиот развој во земјава, тоа ќе ги „истурка“ граѓаните својата иднина да ја бараат во странство.

Успешните реформи, без разлика дали ќе се одвиваат забрзано или не, зависат од тоа колку во земјава ќе се располага со нов човечки високообразован кадар кој може да ги замени партиско-поставените чиновници. Оттука, исклучително е важно институциите да имаат долгорочен план, и финансиски ресурси за да можат да привлекуваат и да задржат квалитетен кадар и да одолеат на притисокот од попривлекно вработување во приватниот сектор или во странство. Под ова се подразбираат стратегии за образование и специјализација на постојниот и иден кадар, како и овозможување поволни услови на работното место.

Отежнувачки фактор е што одлуката да се остане во земјата не зависи само од парите. Таа секако зависи од исходот на споменатите реформи, односно подобрување на економскиот развој, животната средина, образованието и здравството и ослободување од корупција и слаб квалитет на услуги во овие сектори. Потребно е да се препознае овој маѓепсан круг и решително да се зачекори во отстранување на слабостите во овој дел од системот. Притоа, мора да се препознае дека како и секој капитал, така и човечкиот не е бесконечен, па одлуката не треба да се одложува бидејќи е трка со време која може еднаш засекогаш да се загуби.

Република Северна Македонија треба да подготви зголемена отпорност и заштита на човечкиот капитал вклучен во борбата против корупција. Успехот во истраги на организиран криминал и корупција, особено кога под сомнеж ќе бидат врвовите на криминалот и политиката, е опасна територија за животот и здравјето на оние што се занимаваат со антикорупција. Оттука, потребна е инвестиција во правна и техничка заштита на актерите во овој сектор.

Отсуство на политичка волја

Во сценарио во кое отсуствува постоење политичка волја, институциите од доменот на антикорупција треба да се фокусираат во градење институционален отпор на притисоците кои доаѓаат паралелно на хиерархијата од страна на политичкото ниво. Ова подразбира темелна и континуирана евалуација на ефикасноста на антикорупциските процедури централни на исполнување на надлежностите на институциите. Овие алатки веќе се применуваат во одредени институции на начин кој овозможува детекција на корупциски ризици и изградба на планови на интегритет. Останатите институции треба да ги следат добрите примери, па покрај фокусот кој сега го даваат на подобрување на интегритетот кај вработените, да ги оценат екстерните ризици кои доаѓаат од политичкото влијание и да предложат подобрување на процедурите кои треба оперативно да овозможат независно делување.

Во насока на превенирање како и санкционирање на извршителите на кривични дела поврзани со „висока корупција“ потребно е спроведување квалитетни постапки за испитување на потеклото на имот на носителите на јавни функции. Потребни се квалитетно спроведени финансиски истраги за утврдување прикриен приход стекнат како резултат на кривични дела најчесто поврзани со „висока корупција“, и спроведување проширена конфискација со цел намалување на степенот на корупцијата од една страна и алокација на средствата од спроведената конфискација во главниот Буџет на државата со цел зголемување на платите, а во насока на задржување на квалитетниот човечки капитал.

Ризични сектори

Со зголемување на транспарентноста на податоците и дигиталната трансформација, корупцијата ќе се фокусира во области и на нивоа каде што сè уште одлуките се носат од луѓе. Ова подразбира дека значајната корупција како што е и сега, ќе зависи од политички одлуки донесени на високо ниво, како одлуки за концесии, јавно-приватни партнерства, државна и меѓународна помош и обезбедување економски привилегии за посакувани бизниси преку креирање и измена на закони.

Оттука, институциите треба да ги подготват своите капацитети за надзор, превенција, детекција и санкција на два начина.

Првиот е да бидат подготвени да спречат или да санкционираат носење одлуки на високо ниво кои се обременети од корупција. Потребно е да се посвети внимание на градење капацитети кои ќе се справуваат со лобирање и носење одлуки без соодветни анализи и студии. На овој начин ќе се спречи деградација на интегритетот на процесот за носење одлуки, кој овозможува привилегии за политички поврзани компании или субјекти врзани со организираниот криминал.

Вториот аспект е изградба на капацитети за контрола на специфични сектори кои во наредниот период ќе бидат предмет на зголемени инвестиции, неретко поттикнати со државни поволности како субвенции и приватизација или оперирање во контролирани економски сектори засновани на концесии, каде што ќе има ограничена конкуренција. Вакви сектори се: енергетиката, експлоатацијата на сировини и металургија, здравството, како и приватизацијата на одредени јавни услуги. Фокусот треба да биде ставен на оние институции кои одлучуваат за државната помош и поттикнувања, со цел спроведување транспарентен, недискриминаторен и ефективен процес на доделување поддршка, како и на заштита на конкуренцијата.

Регионалната интеграција на пазарите потребно е да биде следена со интензивно јавање на институциите кои ќе треба да делуваат во променети услови. Процесите на формирање на еден пазар, без разлика дали е во рамките на европските интеграции или Отворен Балкан, треба да бидат пресретнати со подготвеност на институциите да спречат нови форми на шверц и даночни измами кои ќе се обидат да ги искористат новите услови.

Резиме

Сето ова упатува на потребата од широка инвестиција во голем број институции. Политичката волја се демонстрира низ сеопфатна инвестиција во подобрувањето на интегритетот на институциите. Таа инвестиција подразбира вложување во луѓе и ресурси на институциите, но истовремено и во овозможување раководен кадар кој ќе може независно да ги води институциите. Централна одговорност за ова имаат Владата и Собранието. Владата треба да изнајде начин да го напушти именувањето врз основа на партиска припадност и да овозможи квалитетен процес на формулирање на идни антикорупциски цели и политики. Должност на Собранието е да ги штити институциите, овозможувајќи им ресурси и квалитетни закони по кои тие треба да постапуваат. Меѓутоа, веројатно најважно во замена за тоа, преку надзор да биде постојан коректив на работата на институциите поставувајќи јасни цели и очекувања за успеси во борбата против корупцијата.

Информации за проектот

Проектот „Поттикнување на јавната дебата за антикорупција“ вклучува активности за истражување и застапување со цел поддршка на реформскиот процес во Северна Македонија преку зајакнување на реформската агенда во областа на владеењето на правото, а за остварувањето на оваа цел проектот предвидува соработка и консултација со сите релевантни чинители во борбата против корупцијата. Проектот цели заедно со антикорупциските институции да воспостави стратешка и долгорочна визија за развој на институциите со цел пресретнување на идните процеси и форми на корупција. Преку проектот, институциите и Институт за демократија ќе работат на преглед на клучните општествени процеси кои ќе влијаат во борбата против корупцијата до 2030 година, а врз основа на тоа ќе се изработат и планови како институциите да се справат со современите предизвици кои ги носи борбата против корупцијата. Преку овозможување политички дијалог помеѓу антикорупциските институции, Собранието и граѓанското општество, проектот се стреми кон остварување на три специфични цели:

- Поддршка на подобрувањето на процесот на креирање политики, повикувајќи се на долгорочните визии за корупциски ризици и идентификуваните недостатоци;
- Информирање на долгорочните планови за институционален развој, засновани на стратешко размислување и анализи од позиција на иднината;
- Едуцирање на јавноста и креирање јавна побарувачка за подобрување на антикорупциското планирање од страна на властите.

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е граѓанска тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа бр. 52/1/2,
1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idsccs.org.mk

Информација за авторот

Миша Поповиќ е постар истражувач и програмски координатор на Центарот за добро управување при ИДСЦС. Член е на Одборот на Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата.

Линк

Ова издание е електронски достапно на:

<https://idsccs.org.mk/mk/2023/02/20/a%>

