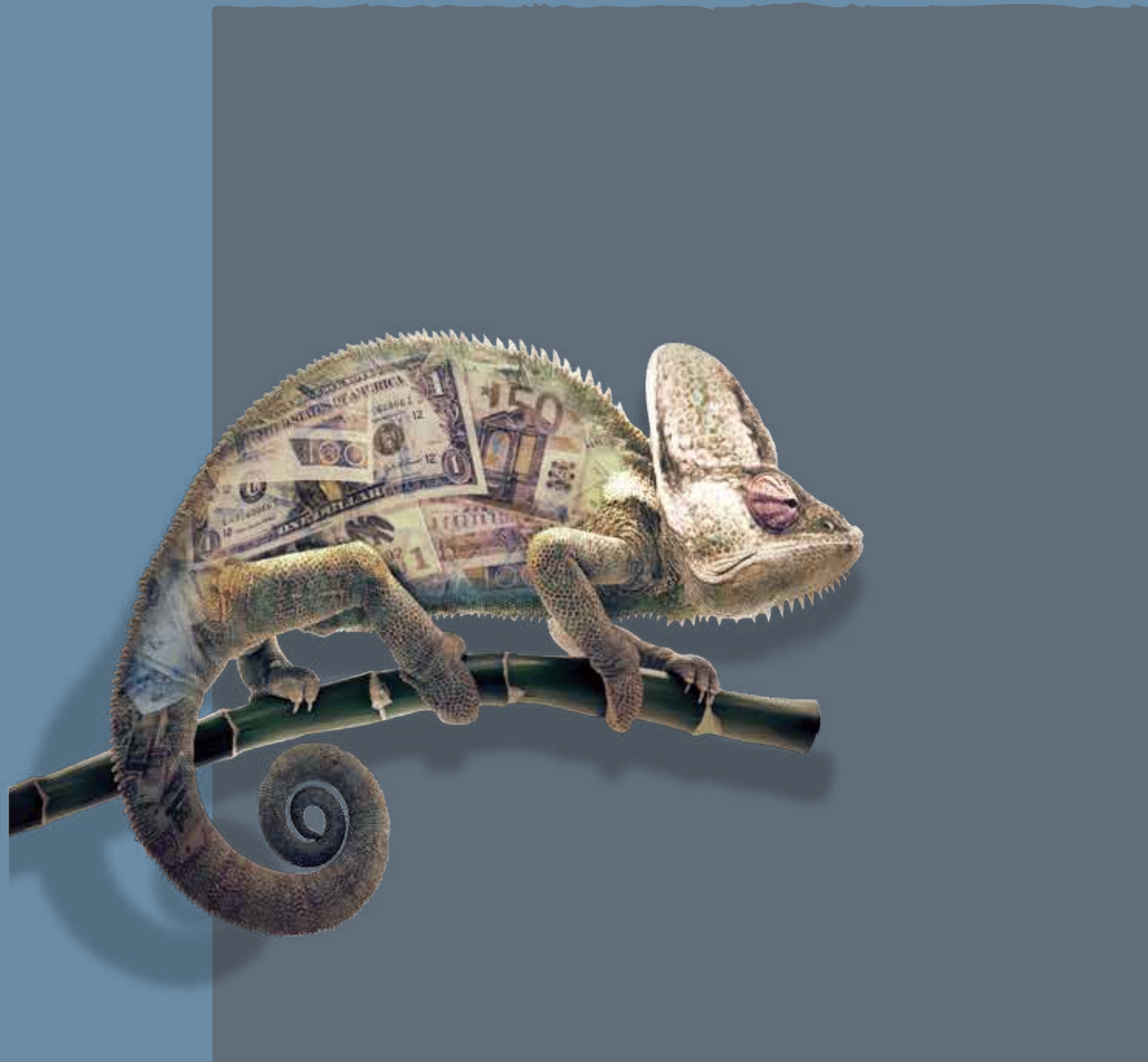


Проект: Регионална платформа за борба против корупцијата.
Проектот е финансиран Европската Унија



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

РЕГИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА АНТИКОРУПЦИЈА



ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА И АНТИКОРУПЦИЈАТА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



CENTER FOR
THE STUDY OF
DEMOCRACY

РЕГИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА АНТИКОРУПЦИЈА



ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА
И АНТИКОРУПЦИЈАТА ВО
ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Скопје, јануари 2015

Регионален извештај за антикорупција
ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА И АНТИКОРУПЦИЈАТА
ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Димче Митрески, извршен директор

Уредници:

Др. Огњан Шентов, Руслан Стефанов, Бојко Тодоров, Центар за изучување на демократијата (ЦСД), Бугарија

Тираж: 250 примероци

Дизајн: Кома

Печати: Борографика

ISBN 978-608-4681-27-4

Контакт:

МЦМС, адреса: ул. Никола Парапунов бр. 41а; пошт. факс 55, 1060 Скопје;
тел. +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298; е-пошта: mcms@mcms.mk; веб-страница:
www.mcms.mk. Scribd: <http://www.scribd.com/people/documents/2996697>; SlideShare
http://www.slideshare.net/mcms_mk

Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>; Twitter: http://twitter.com/mcms_mk

Македонски центар за меѓународна соработка

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на било кој дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на било кој начин без наплата за едукативни намени. За копирање во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција. Содржината на публикацијата е одговорност на уредниците и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) е иницијатива за антикорупција и добро владеење создадена во 2012 од граѓански организации од Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Србија и Турција. СЕЛДИ придонесува кон динамично граѓанско општество во регионот, способно за учество во јавна дебата и за влијание врз процесите на одлучување и креирање на политики во областа на антикорупција и добро владеење. Иницијативата воспостави коалиција за развој и промоција на регионална стратегија на граѓански организации, акциски план и истата извршува следење на доброто владеење. СЕЛДИ работи на подигање на јавната свест и застапува реформски политики преку регионални форуми за политики на добро владеење и антикорупција

Основачки членови на СЕЛДИ коалицијата кои придонесоа во подготовката на оваа публикација се: Албански центар за економско истражување (Албанија), Куќа на Европа (Албанија), Центар за истражувачко известување (Босна и Херцеговина), Центар за изучување на демократија (Бугарија), Сири и визионит (Косово), Институт Риинвест (Косово), Косовски правен институт (Косово), Институт за демократија Социетас Цивилис-Скопје (Македонија), Македонски центар за меѓународна соработка (Македонија), Охрид институт за економски стратегии и меѓународни односи (Македонија), Центар за либерално-демократски студии (Србија), Форум за граѓански активизам Форца (Србија), Фондација за турски економски и општествени студии (Турција), Партнерство за социјален развој (Хрватска), Центар за демократска транзиција (Црна Гора), Институт Алтернатива (Црна Гора) и Регионалната антикорупциска иницијатива.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на „Иницијативата СЕЛДИ“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.



СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	5
ГЛАВНИ НАОДИ.....	7
Распространетост на корупцијата во Југоисточна Европа.....	7
Антикорупциски политики и законодавство	8
Институционална практика и спроведување на законите.....	9
Судството и антикорупцијата.....	11
Корупција и економијата.....	12
Граѓанското општество во антикорупцијата.....	13
Меѓународна соработка	14
КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ.....	17
КОНКРЕТНИ ПРЕПОРАКИ	19
Политики и законодавство	19
Антикорупциски институции и спроведување на законот.....	19
Правосудство.....	21
Корупција и економијата.....	21
Граѓанско општество	23
Меѓународна соработка	23
НИВО НА КОРУПЦИЈА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА	25
1.1. Методологија на ССК.....	25
1.2. Искуство со корупција	29
1.3. Ставови кон корупцијата	36
1.4. Процени за коруптивното опкружување.....	39
ЗАКЛУЧОЦИ.....	43
Библиографија:	45





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 мрежата Лидерството 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 Стратегијата ЈИЕ2020 спроведувана 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 процена **и на корупцијата и на антикорупцијата**, прилагоден на општественото и институционалното опкружување на Југоисточна Европа.¹ 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**

1 (СЕЛДИ, 2002)

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 сè 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 организираните криминали во ЈИЕ од страна на УНОДЦ и *Системот за следење на корупцијата (ССК)*, применет во овој извештај.

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. 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 нерамномерен.

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 дале 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.

Антикорупциски политики и законодавство

Генерално, земјите од СЕЛДИ го имаат усвоено поголемиот дел 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 криминализација 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 зголемениот песимизам за изгледите на антикорупцијата.

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 институциите кои се одговорни 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 неказливоста 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 спроведено препораките на ГРЕКО 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 тело, 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 клиентелистичките односи меѓу судиите и партикуларните 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 споредено со 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, 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 оценка 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 поткупување. 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 поткупот потребен 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

Граѓанските 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 'watchdog' 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 граѓански организации во полето на антикорупцијата. Претераната зависност од меѓународните донатори, 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 граѓанските организации 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 ‘watchdog’, е да се зајакне на професионализмот на НВО за следење на корупцијата и антикорупциските политики.

Ефективноста на граѓанските организации 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 граѓанските организации 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;
- Неефективна контрола на усогласувањето со финансиските регулативи;
- Недостаток на практика 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 олеснуваат 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 засегнати 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 некакви 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 достапни во последниве години, како што се *Иншејрираната алајка за следење на спроведувањето на антикорупциското законодавство* развиен од страна на Центарот за изучување на демократијата и Универзи-

тетот 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 чувари 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 самостојни 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 совети, за обвинители и судии, треба да бидат одделени во рамките на ова тело. Обвинителите и судиите, соодветно, ќе бидат избрани само во овие колегиуми.
- 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 инспекторати 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 граѓанска 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 управувањето со средствата и обврските на сите јавни финансии, вклучувајќи ги и државните претпријатија, со цел да се ублажат финансиските ризици и да се подобри кредитетот 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 органите 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.
- Правила и прописи за јавно финансирање, и од централната и локалната власт, за непрофитните организации треба да бидат јасни и транспарентни.
- 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 приватните 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.
- Граѓанските организации 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 однос 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 посилна улога 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.



НИВО НА КОРУПЦИЈА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

1.1. Методологија на ССК

Владите, невладините организации и меѓународни институции вложиле значителни напори за намалување на корупцијата во Југоисточна Европа. Таму каде што овие напори имале успех, тој делумно треба да се припише на зголемувањето на знаењето за манифестациите, причините и појавата на корупцијата во земјите во транзиција. Но, истовремено се менува и пристапот на ЕУ во однос на ова прашање. Додека порано приоритет беше ставан на влезните показатели (регулативи, процедури, итн.), фокусот сега се префрли на излезните индикатори (фактичкото влијание). Земјите-членки исто така, придонесоа за подобро разбирање на корупцијата и давање препораки за дејствување преку механизмот на прегледи од страна на колегите. Сепак, „идентификацијата на напредокот во борбата против корупцијата е сè уште во голема мера произволна. Корупцијата [...] е развоен концепт. Разбирањето на корупцијата и добивањето на веродостојни информации за нејзината динамика се од суштинско значење за спроведување на успешни политики за превенција и контрола”². Токму со оваа цел пред себе, СЕЛДИ го разви *Системот за следење на корупцијата* (ССК)³. Дизајниран од страна на Центарот за изучување на демократија, ССК е признаен од страна на ООН како најдобра практика за следење на корупцијата. Воведена во време кога мерењето на корупцијата беше сведено на перцепциите на јавноста, ССК го трансформираше следењето со воведување на мерката **виктимизација** на поединците од страна на корумпираните функционери кои придонесуваат за нивното директно искуство со различни модели на корупцијата. Тој овозможува да се направат процени за динамиката на зголемување на бројот на обрасци на коруптивно однесување (распространетост на коруптивните трансакции) во едно општество. ССК методологијата обезбедува

² Center for the Study of Democracy, 2007 г.

³ За повеќе информации (Center for the Study of Democracy, 2002) и (Center for the Study of Democracy, 1998, стр. 61-94).

споредливост на податоците во различни земји и ги евидентира **фактичкото ниво и трендовите** на корупцијата, како и ставот на јавноста, процените и очекувањата во однос на корупцијата.

Главните резултати од ССК се индексите на корупција⁴. Тие се базираат на истражувања кои се дел од ССК и ги сумираат најважните аспекти на моделите на коруптивното однесување. Главните показатели на ССК ја опишуваат корупцијата како општествен феномен со користење на три групи на под-концепти:

- искуство;
- ставови; и
- перцепции.

Слика 2. Структура на индексите во Системот за следење на корупцијата



ССК ги мери главните емпириски манифестации на административните коруптивни практики. Во однос на дефиницијата, административната корупција вклучува давање бенефиции (пари, подароци и услуги) од страна на граѓаните во замена за услугите што ги добиваат од јавните службени лица. Аспектот на **искуство** со административната корупција, содржи два индикатори:

- **Вклученост во корупција** се однесува на случаите кога граѓаните неформално им плаќаат на јавните службени лица. Конкретните прашања што се користат за да се соберат информации за овој ин-

⁴ Секој индекс е базиран на множество податоци од неколку варијабли (истражувачки прашања).

дикатор се прашањата за виктимизација и се одраз на искуството во текот на претходната година. Во индексот се сумираат изјавите на граѓаните и се делат во две категории: лица без искуство со корупција (не дале поткуп) и лицата на искуство со корупцијата (дале поткуп барем еднаш во текот на претходната година)⁵.

- **Коруптивен притисок** се однесува на оние случаи кога се бара поткуп од страна на јавните службени лица: директно со барање на неформална исплата или индиректно навестувајќи дека неформалната исплата ќе доведе до позитивен исход (за граѓанинот). Резултатите од ССК покажале дека притисокот е одлучувачки фактор за вклучување. Повеќето корупциски трансакции следат по активно барање за плаќања од службените лица.

Директната вклученост во коруптивни трансакции е придружена со појава на конкретни **ставови** кон корупцијата и коруптивното однесување и со перцепција за распространетост на корупцијата во општеството. Во идеален случај, ниското ниво на вклученост во корупција ќе се спои со негативните ставови кон корумпираното однесување и перцепциите дека корупцијата е ретка и малку веројатна. Ова не значи дека перцепциите и ставовите директно го одредуваат коруптивното однесување на граѓаните. Тие би можеле да влијаат врз однесувањето до одреден степен, но во суштина ја изразуваат општата општествена и политичка атмосфера во општеството во врска со корупцијата.

Индексите кои опфаќаат различни аспекти на ставовите кон и перцепции за корупцијата вклучени во ССК се:

- **Свесност (идентификација) на корупција** е индекс кој се однесува на степенот на разбирање на граѓаните за тоа што претставува коруптивно однесување. Индексот разликува три категории на свесност: висока (граѓаните кои ги идентификуваат сите или повеќето од вообичаените практики на коруптивно однесување како корупција), умерена (многу од вообичаените коруптивни практики се идентификувани, но некои форми на корупција се класифицирани како „нормално однесување“), мала (мал број коруптивни обрасци се идентификувани како корупција).
- **Прифаќање (толеранција) на коруптивното однесување.** Додека свесноста ја опфаќа компонентата на знаење, прифаќањето на ко-

5 Со текот на годините, формулацијата на прашања остана иста, со цел да се обезбеди споредливост на податоците. Сепак, методологијата за пресметување беше изменета. Пред 2013, индексите беа пресметувани врз основа на постапката за нормализација и нивните вредности се движеа од 0 до 10. Иако ова е стандардна процедура, тоа создаде тешкотии при конкретната интерпретација на вредностите на индексот. За да се надмине оваа тешкотија беше изменета постапката за собирање и се користи директно шифрирање на групите испитаници. Ова овозможува да се позиционираат испитаниците во различни директни категории за интерпретација, кои се однесуваат на различни аспекти на обрасци на коруптивно однесување.

рупцијата ја опфаќа толеранцијата (или недостатокот на толеранција) кон корупцијата. Тоа ги сумира процените на граѓаните за прифаќањето од страна на пратениците или министрите, како и државните службеници во министерствата и општините да земат подароци, пари, услуги или да прифатат бесплатен ручек („да бидат почестени“) во замена за решавање на нечији проблеми.

- **Подложноста на корупција** ја одразува тенденцијата на испитаниците да реагираат во две хипотетички ситуации, едната вклучува улога на недоволно платено службено лице и прифаќање или одбивање понуден поткуп; а во другата ситуација се бара давање мито од страна на корумпиран јавен службеник, доколку постои голем проблем за решавање и експлицитно е побаран поткуп во готовина. Изјавата дека се одбива поткупот во двете ситуации се толкува дека испитаникот не е подложен на корупција, додека прифаќањето/давањето поткуп во двете се толкува како подложност, а давањето / земањето на поткуп во една од двете ситуации е дефинирано како „мешано однесување“.

Искуството со корупцијата и ставовите кон корупцијата, како и општото чувство и нивото на доверба кон јавните институции во општеството ја одредуваат процената на јавноста за корумпираноста на опкружувањето. Овие перцепции се сумирани во следните индекси:

- **Веројатност за коруптивен притисок** е индекс што ги мери очекувањата на граѓаните за веројатноста дека ќе се соочат со коруптивен притисок при нивната интеракција со јавните службеници. Генерално, ова е индекс што ги мери перцепциите за корумпираноста на опкружувањето. Теоријата за корупцијата⁶ смета дека постои поголема веројатност луѓето да „користат“ коруптивни образци, ако го проценат опкружувањето како суштински корумпирано.
- **Корумпираност на службените лица** е индекс што ги одразува перцепциите за интегритетот на угледот на различни групи јавни службеници; на тој начин претставува проценка од страна на јавноста за корумпираноста на разни јавни услуги. Толкувањето на овој индекс е специфичен, бидејќи претставува проценка на ставовите на граѓаните кон јавните службеници, а не мерка за распространетоста на корупцијата во соодветните служби. Додадена вредност на овој индекс е што помага да се откријат сектори кои се најпогодени од корупцијата или оние во кои јавноста има најмалку доверба.
- **Успешност во справување со корупцијата** е индикатор што го опфаќа „јавното мислење“ за справување со корупцијата. Поконкретно, се оценува потенцијалната доверба на јавноста во подготвеноста и/или капацитетот на владата да се справи со корупцијата,

6 Видете (Rothstein, 2007:3).

како и потенцијалната поддршка за политиките за борба против корупцијата.

1.2. Искуство со корупција

Коруптивниот притисок и вклученоста се базираат на вистинските искуства што граѓаните од СЕЛДИ земјите ги имаат со корупцијата. Индексот на коруптивен притисок одразува колку често од граѓаните било директно побарано да платат мито од страна на службено лице и колку често јавниот службеник не побарал директно, но укажал дека тој/таа очекува поткуп. Без оглед на тоа дали таквиот притисок е забележан во изолирани контакти само со јавни службеници или во повеќето контакти на едно лице со јавните службеници во земјата, овие случаи се сметаат за жртви на коруптивен притисок.

Дури и изолираните случаи на една од трите форми на поткуп во текот на претходната година, се сметаат за корупција (вклученост во корупција). Треба да биде истакнато, дека не сите кои биле вклучени во корупција во текот на претходната година би изјавиле дека искусиле притисок од страна на службени лица. Таквите случаи, каде што вклученоста во корупција била без притисок, се толкува како иницијација на трансакцијата од страна на самите граѓани.

Резултатите од ССК за 2014 во Графикот 3 ги покажуваат коруптивниот притисок и вклученоста во корупција за годината што му претходи на спроведувањето на ССК (2013). Земјите се подредени според бројот на испитаници кои изјавиле дека биле вклучени во коруптивни трансакции, почнувајќи од најголемиот дел од луѓето кои се вклучени во вистински трансакции (39% од населението во Албанија) до најниското учество (9% во Турција). Подредувањето во однос на коруптивниот притисок е многу слично, при што само Турција и Бугарија го менуваат нивното рангирање за една позиција, ако се подредат според коруптивниот притисок. Вредноста на индексите, и споредбата помеѓу СЕЛДИ земјите доведуваат до неколку заклучоци:

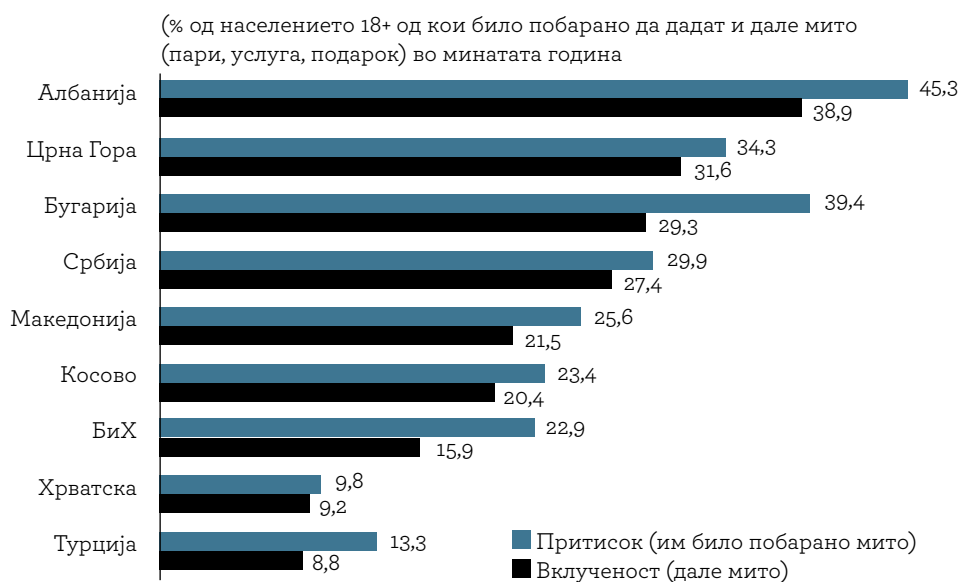
- Искуство со корупцијата (вклучување на граѓаните во коруптивни трансакции) во земјите од СЕЛДИ е многу висок. Дури и во Турција и во Хрватска, каде што нивото на административна корупција е најниско во регионот, околу 8-9% од населението изјавуваат дека дале поткуп во претходната година. Ваквите нивоа на искуство со корупцијата се над просечното ниво регистрирано од страна на истражувањата на „Евробарометарот“ во ЕУ⁷. Ова покажува дека корупцијата во администрацијата е **масовен феномен**

⁷ Индикаторите за искуство со корупција што се користат во истражувањата на „Евробарометарот“ имаат малку поинаква содржина, бидејќи се однесуваат на директните искуства и случаи кога граѓаните биле сведоци на поткуп. За повеќе детали, ве молиме погледнете го (TNS Opinion & Social, February 2014 година).

и не може да се ограничи на „изолирани случаи“ на корумпирани функционери.

- За Бугарија на располагање се подолготрајни временски серии на ССК индексите, вклучувајќи ги и податоците собирани од 1999 година. Најниските нивоа на вклученост во Бугарија се регистрирани во 2010 година (околу 10%) и оттогаш постепено се зголемуваат. Големiot пораст од тогаш, кој генерално може да се објасни со нестабилната политичка ситуација во земјата во периодот 2013-2014, вклучувајќи ја и промената на три последователни влади и големото незадоволство кај јавноста и протестите. Развојот на настаните во Бугарија укажуваат дека **членството во ЕУ само по себе не е доволно** за да доведе за одржливо намалување на корупцијата, туку напорите треба да бидат интегрирани во јавните институции, а резултатите треба да бидат одржливи уште пред пристапувањето.
- Евидентираното ниво на административна корупција доведува до заклучок дека таа е **системска** и треба да се смета како посебна карактеристика на начинот на работење на јавните институции. Значителните разлики дури и меѓу земјите со заедничка историска позадина покажуваат дека различните патеки на социјален, економски и институционален развој даваат различни резултати.

График 1. Коруптивен притисок и вклученост во корупција



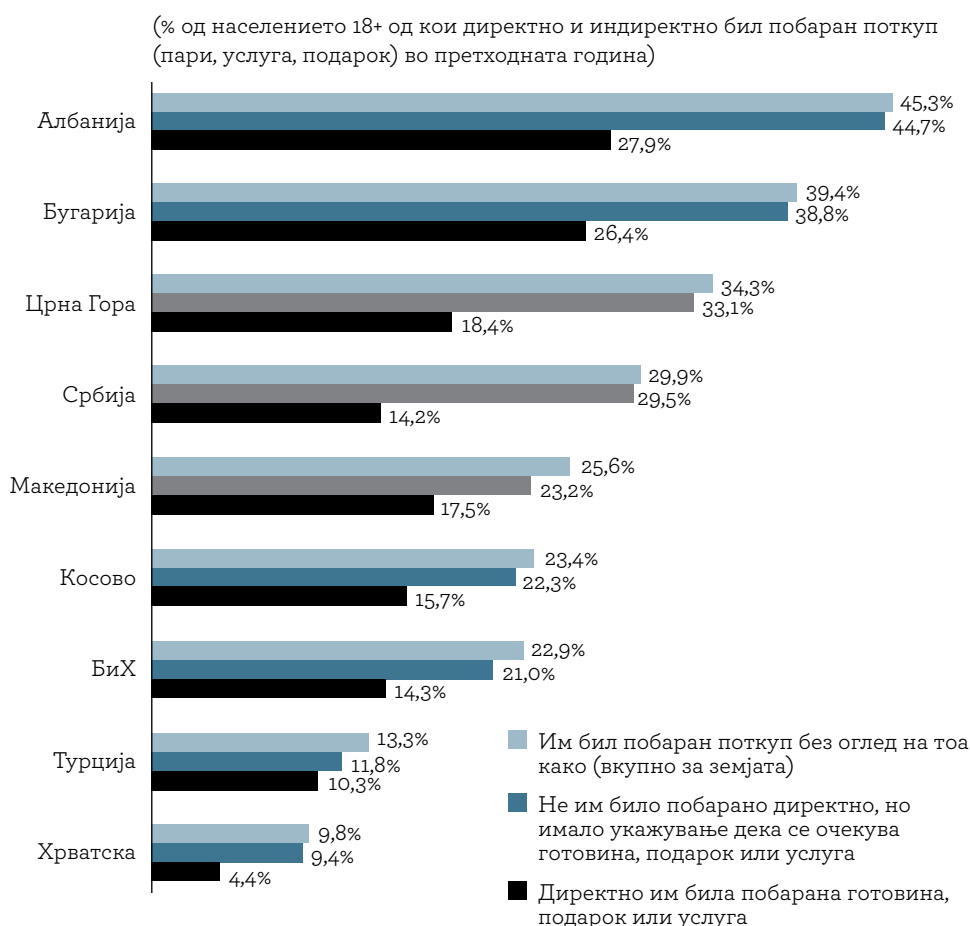
Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

Генерално, со исклучок на Бугарија, промените од претходните циклуси на дијагностика со ССК во земјите од СЕЛДИ (2001 и 2002) за сите земји се позитивни. Сепак, тие не се сметаат за задоволителни од страна на владите, деловниот сектор и граѓаните. Напредокот е бавен и нерамномерен.

Двете компоненти на коруптивниот притисок – процент од населението на кој директно му бил побаран поткуп и процентот на кој не му е побаран директно, но официјалните лица успеале да покажат дека очекуваат да добијат мито се прикажани на График 2⁸. Не е изненадувачки што најчесто службениците бараат мито индиректно, укажувајќи дека го очекувале, без да бараат експлицитно. Сепак, во многу случаи ова е направено директно (експлицитно), што укажува дека митото се смета повеќе или помалку за нормално сценарио.

Највисоко ниво на експлицитен притисок се забележани во Албанија (28%) и Бугарија (26%). Во Црна Гора и Србија притисокот е почесто имплицитен, додека експлицитниот притисок не е толку честа појава. Друга земја каде што експлицитниот притисок е висок речиси исто како имплицитниот е Турција, каде 12% од граѓаните пријавиле случаи на имплицитен притисок, а 10% изјавиле дека им бил побаран поткуп експлицитно.

График 2. Експлицитен и имплицитен коруптивен притисок



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

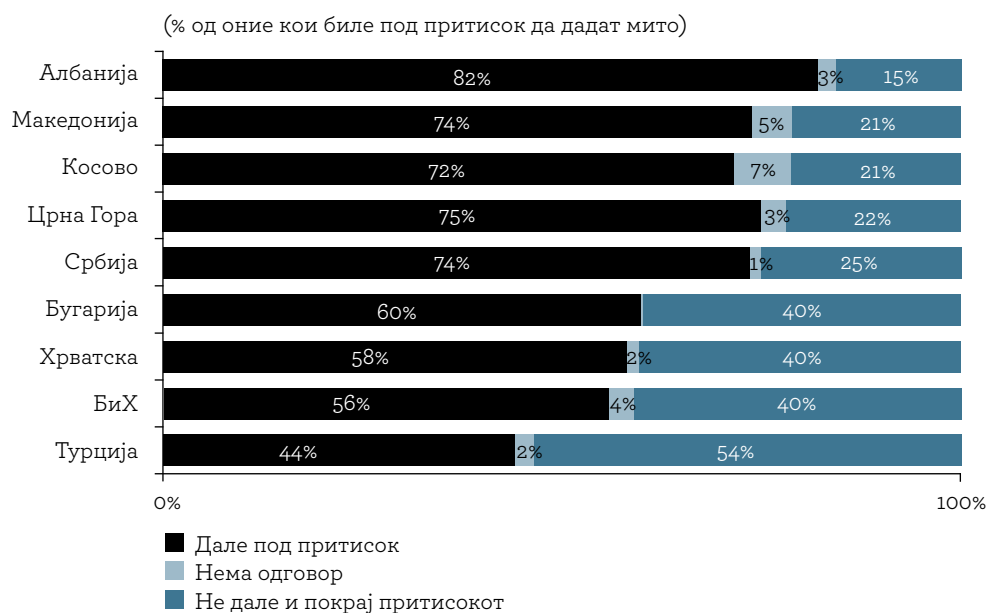
Коруптивниот притисок е главниот фактор што статистички влијае врз нивото на вклученост. Сепак, притисокот не мора да значи дека

8 Збирот на имплицитниот и експлицитниот притисок не е еднаков на вкупниот процент на притисокот, бидејќи многу често испитаниците ги искусиле и двата видови притисок во текот на годината.

граѓанинот би дал поткуп. Процентот на испитаници кои искусиле притисок, но не дале поткуп е даден на График 3. Повеќето од земјите со висока вклученост во корупцијата и притисок се карактеризираат со ниска **отпорност** на коруптивниот притисок (најголем дел од испитаниците од кои бил побаран поткуп дале). Меѓутоа, постојат некои исклучоци, особено Бугарија, која е една од првите три земји во однос на коруптивниот притисок и вистинските трансакции, но во однос на отпорноста е во редовите заедно со помалку корумпираните земји како Хрватска и БиХ. Македонија се издига на второ место во однос на испитаниците кои даваат поткуп под притисок. Високата отпорност во Турција објаснува зошто вистинските коруптивни трансакции се дури и поретки отколку во Хрватска, без оглед на поголемиот притисок (13,3% притисок во Турција, а само 9,8% во Хрватска).

Податоците покажуваат дека отпорноста на притисок е значително повисока во помалку корумпирани средини (на пример, Турција во споредба со Албанија). Сепак, тоа не ја прави отпорноста да биде фактор за намалување на корупцијата; напротив ја одразува вкупната атмосфера во општеството.

График 3. Отпорност кон коруптивен притисок



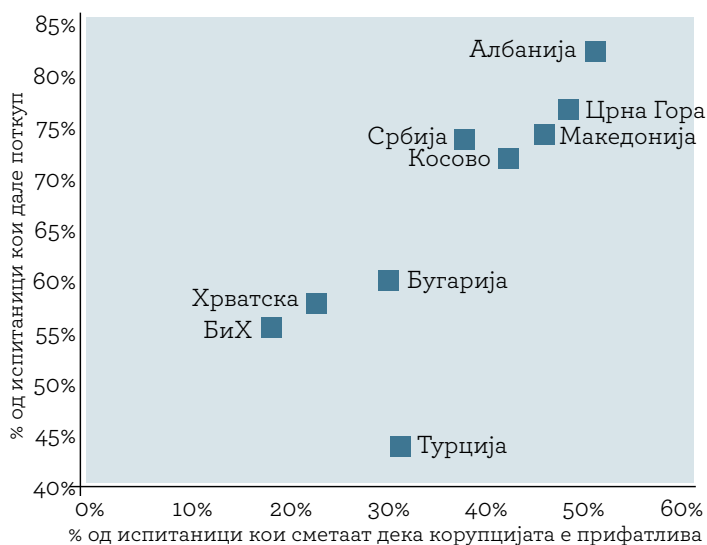
Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата 2014.

Основа: испитаниците кои искусиле коруптивен притисок

Иако постојат различни можни причини за разликите во отпорноста во различни земји, индикаторите за **ставовите кон корупцијата** е едно можно објаснување – колку е помало прифаќањето на корупцијата, како дел од опкружувањето, толку е повисока отпорноста. Со други зборови, ако повеќе луѓе сметаат дека корупцијата е прифатлива, поголем дел од граѓаните кои се под притисок да дадат мито,

најверојатно, ќе дадат и ќе бидат вклучени во вистински коруптивни трансакции (График 4).

График 4. Коруптивен притисок и прифатливост на коруптивно однесување



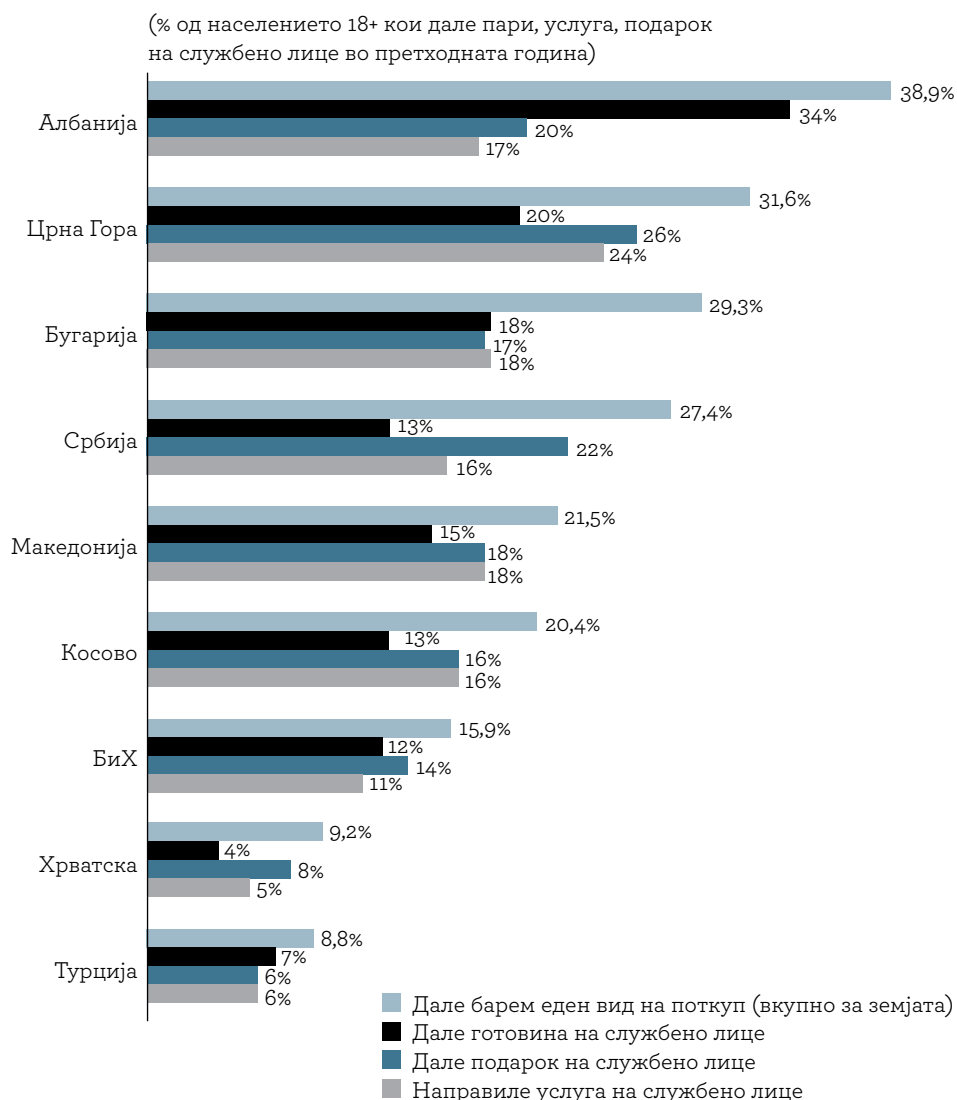
Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

Споредбите меѓу земјите покажуваат дека постојат големи разлики помеѓу земјите во однос на најчестите начини на поткуп (График 5)⁹.

Додека во Албанија парите се далеку најчесто користено средство за поткупување (34% во споредба со 20% на давање подароци и 17% на услуги), во најголем дел од СЕЛДИ земјите повеќе се даваат подароци отколку пари - Црна Гора (26% дале подароци, 20% дале пари), Србија (22% дале подароци, 13% дале пари), Косово (16% дале подароци, 13% дале пари), Хрватска (8% дале подароци, само 4% дале пари). Останати земји како Бугарија и Турција се карактеризираат со релативно сличен процент на испитаници кои дале пари, подароци, или услуги.

⁹ Збирот од „пари, подароци и услуги“ не е еднаков на вкупниот процент на вклученост, бидејќи многу често испитаниците биле вклучени во различни видови на поткуп истовремено.

График 5. Вклученост во корупција – видови поткуп



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

Во некои случаи трансакциите се значително иницирани од страна на самите граѓани: тие не биле под притисок од страна на јавните службеници (ниту експлицитно, ниту имплицитно), но сепак дале мито (пари, подарок или услуга). Таквото активно вклучување е најчесто во Бугарија (5,5%) и Црна Гора (5,1% од населението), но интересно е што е исто така присутно во земјите со ниска корупција како Хрватска и Турција (3,3% и 2,6% соодветно). Причините за таквата стратегија за справување со јавните службеници се веројатно сложена комбинација на различни фактори како што се:

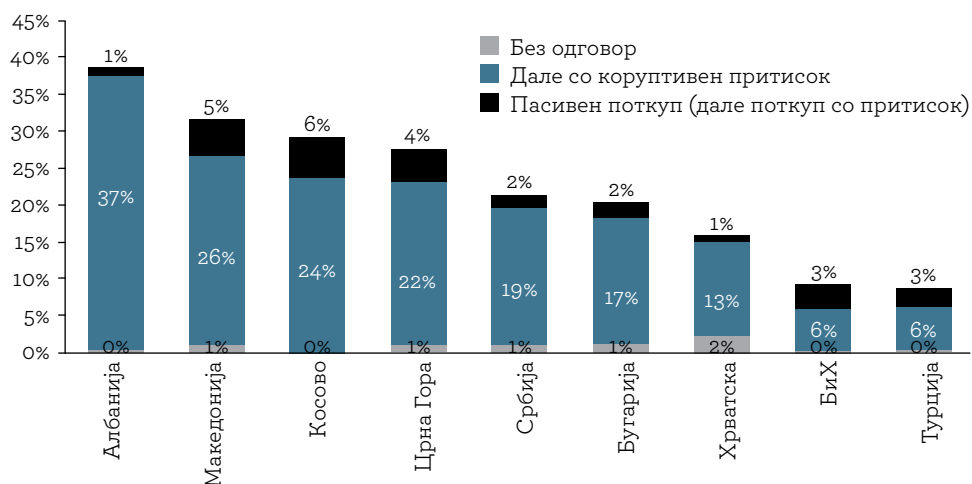
- корумпираноста на опкружувањето (ако сите се сметаат за корумпирани, луѓето би можеле да се обидат да ги поткупат без притисок);
- нивоа на коруптивен притисок (ако притисокот опаѓа многу брзо, граѓаните може да се обидат самите да иницираат трансакција особено ако имаат направено или побарано нешто што не е завршено);

- ефективност на спроведувањето на законот (ако спроведувањето на законот е ефективно или казната е многу висока, луѓето би можеле да избегнуваат самите да нудат мито, без да постои индикација дека се очекува мито и дека тоа би било прифатено од страна на службеникот).

Целокупната дистрибуција на искуствата со коруптивниот притисок и реакцијата на него се прикажани на График 6 и 7. Информациите што недостасуваат (без одговор, одбивање да се одговори) се исто така информативни, бидејќи поголемиот процент на такви одговори (како во Косово и во Босна и Херцеговина) би можеле да укажуваат на неподготвеноста на испитаниците да признаат дека биле под притисок да дадат поткуп или да се вклучат во такви трансакции. Ова може да биде знак за општ страв од прогон меѓу населението ако нивните одговори се откријат.

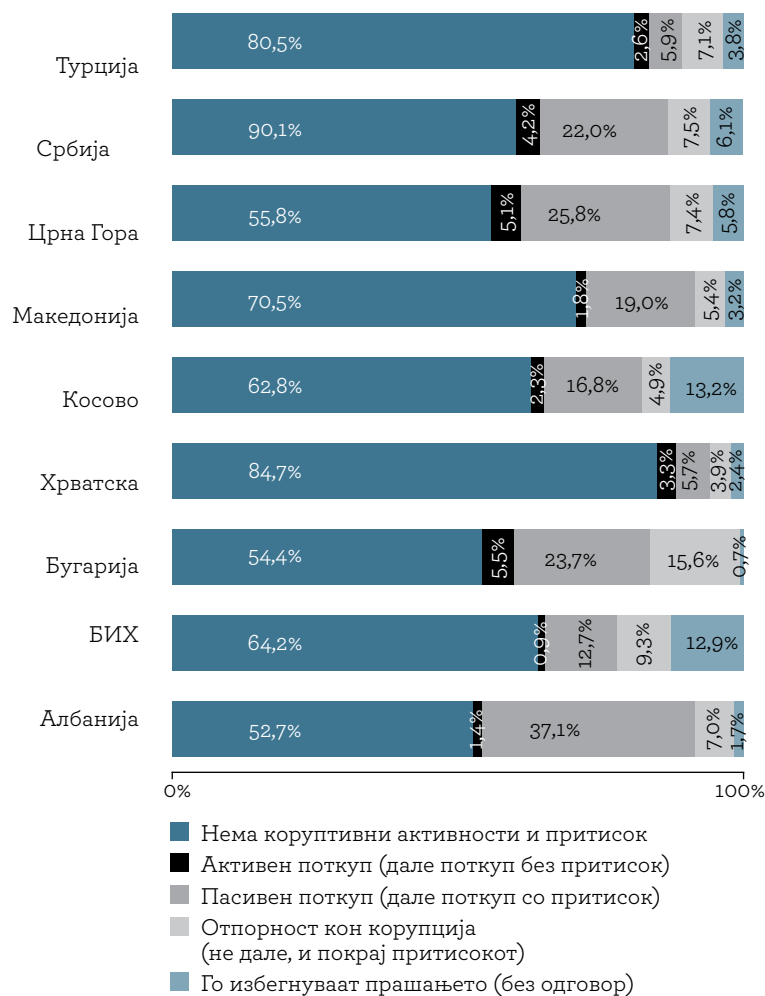
График 6. Вклученост во корупција со и без коруптивен притисок

(% од населението на возраст 18+ кои дале поткуп со и без коруптивен притисок)



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

График 7. Коруптивни активности и притисок - вклученост на граѓаните во коруптивни трансакции



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

1.3. Ставови кон корупцијата

Ставовите кон корупцијата се одраз на менталитетот на луѓето во однос на коруптивните трансакции. ССК вклучува три индекси за ставовите: прифатливост, свесност и подложност на корупција.

Ова се генералните заклучоци од трите индекси за ставовите:

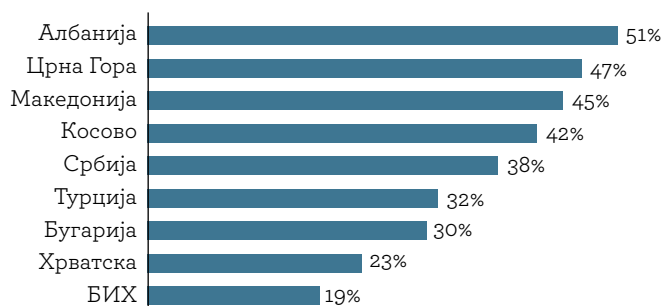
- Високите нивоа на административна корупција обично се совпаѓа со повисоките нивоа на прифатливост (Албанија) и обратно (Турција, Хрватска). Сепак, постојат исклучоци од овој образец (на пример, Бугарија, Босна и Херцеговина) каде што постои пониска релативна прифатливост, а повисоко ниво на административна корупција. Ова обично доведува до резигнација, недоверба во јавните институции, и висок потенцијал за протест.
- Повисоките нивоа на свесност за корупцијата (Босна и Херцеговина) не се директно поврзани со пониските нивоа на административната корупција (Турција). Свесноста во голема мера ја одразува

внатрешната политичка дебата за корупцијата и владеењето како и изложеноста на јавноста за подигнување на свесноста за ова прашање. Земјите во кои дебатата била поинтензивна придонесува за свесност на граѓаните во врска со корупцијата, но тоа директно не се преточува во намалување на корумпираното однесување.

- Во врска со подложноста на корупција, податоците од ССК покажуваат дека граѓаните од земји со слични стапки на административна корупција имаат значително поинаква структура на предиспозиција за коруптивно однесување (на пример, Хрватска и Турција). Највисока подложност е забележана во Албанија, по што следат Косово и Македонија. Релативно пониската подложност во Бугарија на пример (најниска по Турција) укажува на (заедно со ниската прифатливост) интегритетот на граѓаните што може да објасни зошто голем дел од граѓаните кои биле под притисок да дадат поткуп не дале во овие земји. Еден фактор во овој контекст, особено во однос на Бугарија, е улогата на граѓанското општество: најинтензивната антикорупциска кампања започна во 1998 година и била спроведувана од *Коалицијата 2000*¹⁰, предводена од страна на Центарот за изучување на демократијата. Сепак, многу високиот коруптивен притисок во Бугарија, во комбинација со ниската толеранција и подложноста на корупција, се чини дека е најверојатно објаснување за највисок удел на мешано однесување меѓу земјите од СЕЛДИ. Луѓето се принудени да направат компромис во однос на нивните принципи од страна на премногу корумпираното опкружување. Истовремено, земјите како Албанија и Косово се соочуваат со големи предизвици во нивната борба против корупцијата, бидејќи високата административна корупција се комбинира со пониско ниво на свесност и повисоко ниво на прифаќање.

График 8. Прифатливост на корупцијата

(% од населението на возраст 18+ кои прифатиле различни форми на коруптивно однесување)

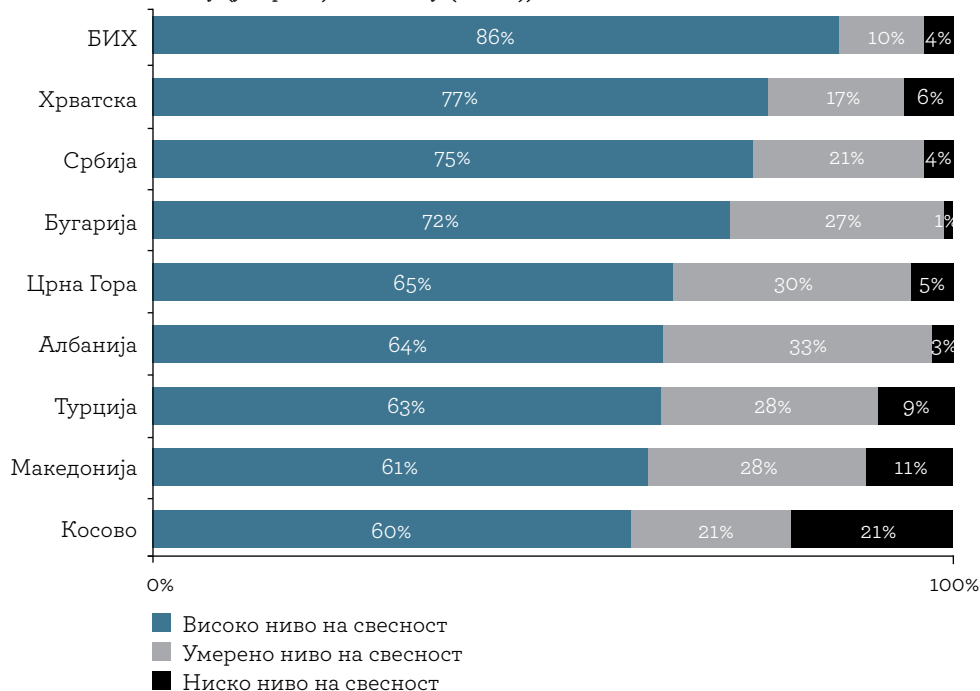


Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

¹⁰ <http://www.anticorruption.bg>

График 9. Свесност (идентификација) на вообичаени коруптивни практики

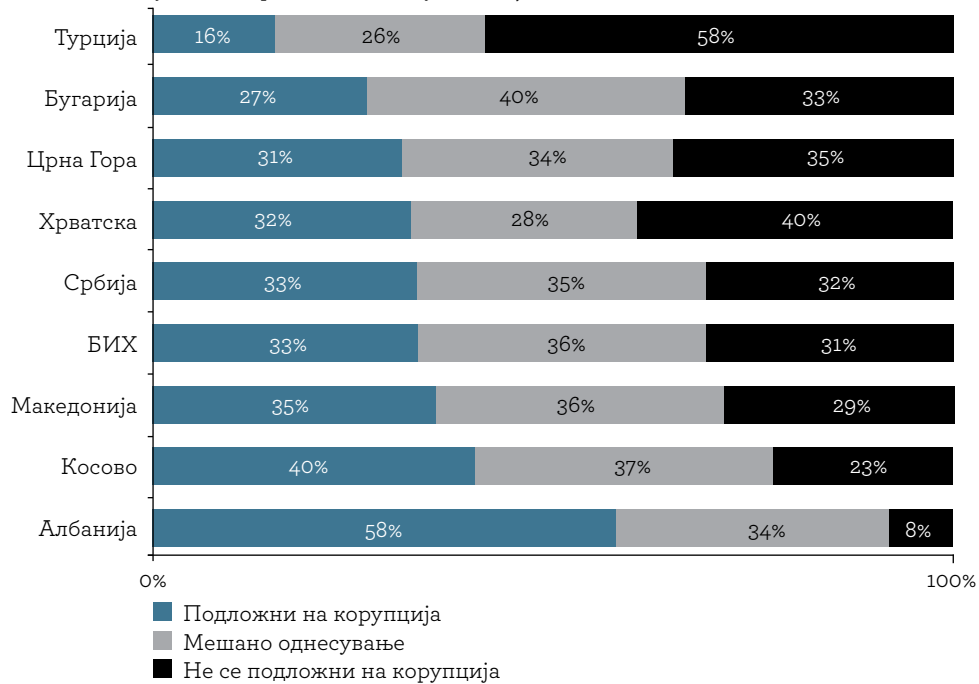
(% од населението на возраст 18+ кои идентификуваат вообичаени коруптивни практики – сите (високо), многу (умерено) и неколку (ниско))



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

График 10. Подложност на корупција

(% од населението на возраст 18+ кои би дале или примиле мито во улога на граѓанин или службеник)



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

Процените за коруптивното опкружување (перцепции за корупцијата) не се добар индикатор за мерење на распространетоста на коруптивни практики и степенот на корупцијата. Наместо тоа, тие го покажуваат ставот на граѓаните кон моделот на управување и се еден вид на политичка евалуација на актуелната власт. Ова објаснува зошто процените на коруптивното опкружување во една земја се обично многу понегативни и пораспространети од вистинскиот број на коруптивни трансакции.

Повеќе од половина од населението во СЕЛДИ земјите верува дека живеат во многу корумпирано опкружување во кое е многу веројатно да се соочат со коруптивен притисок во контактите со државните службеници (График 11). Највисок процент на очекуваниот коруптивен притисок има во Бугарија и Косово, каде што повеќе од 90% од учесниците во истражувањето веруваат дека притисокот е веројатен. Најмал процент има во Хрватска, но дури и таму 2/3 од населението (64%) сметаат дека притисокот е веројатен. Ова покажува дека корупцијата се смета за сериозен проблем во целиот регион и покрај релативно пониските нивоа на распространетост во Турција, Хрватска и Босна и Херцеговина.

График 11. Веројатност за коруптивен притисок

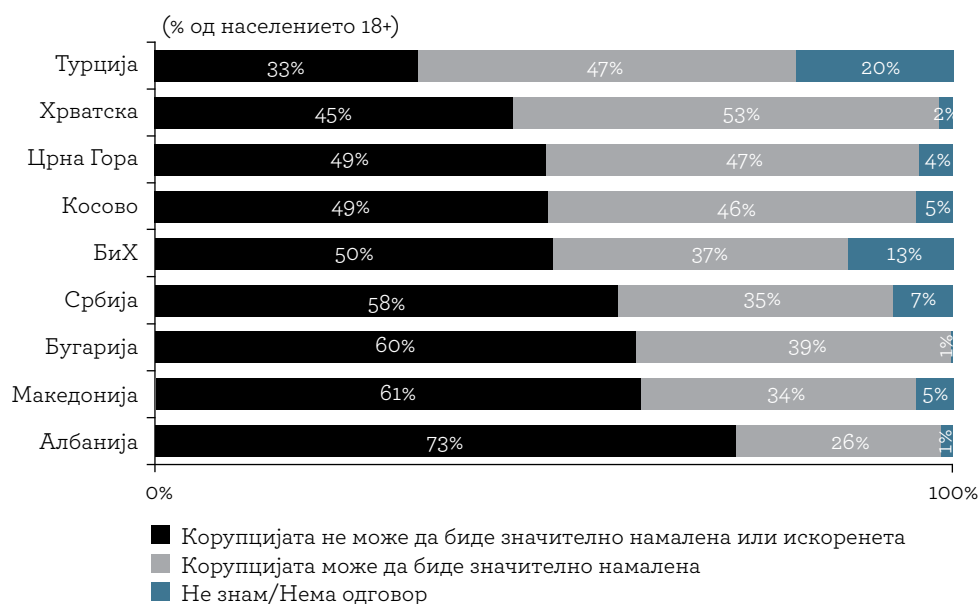


Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

Речиси три четвртини од населението во Албанија (73%) сметаат дека корупцијата е неизбежна и системска и не сметаат дека може да биде значително намалена. Највисок процент на луѓе кои се оптимисти во однос на успешноста на политиките за борба против корупцијата има во Хрватска (53%), следена од Црна Гора, Косово и Турција (46-

распространетост на корупцијата одат рака под рака со зголемениот песимизам во врска со ефикасноста на политиките за борба против корупцијата.

График 12. Успешност на политиките за борба против корупцијата

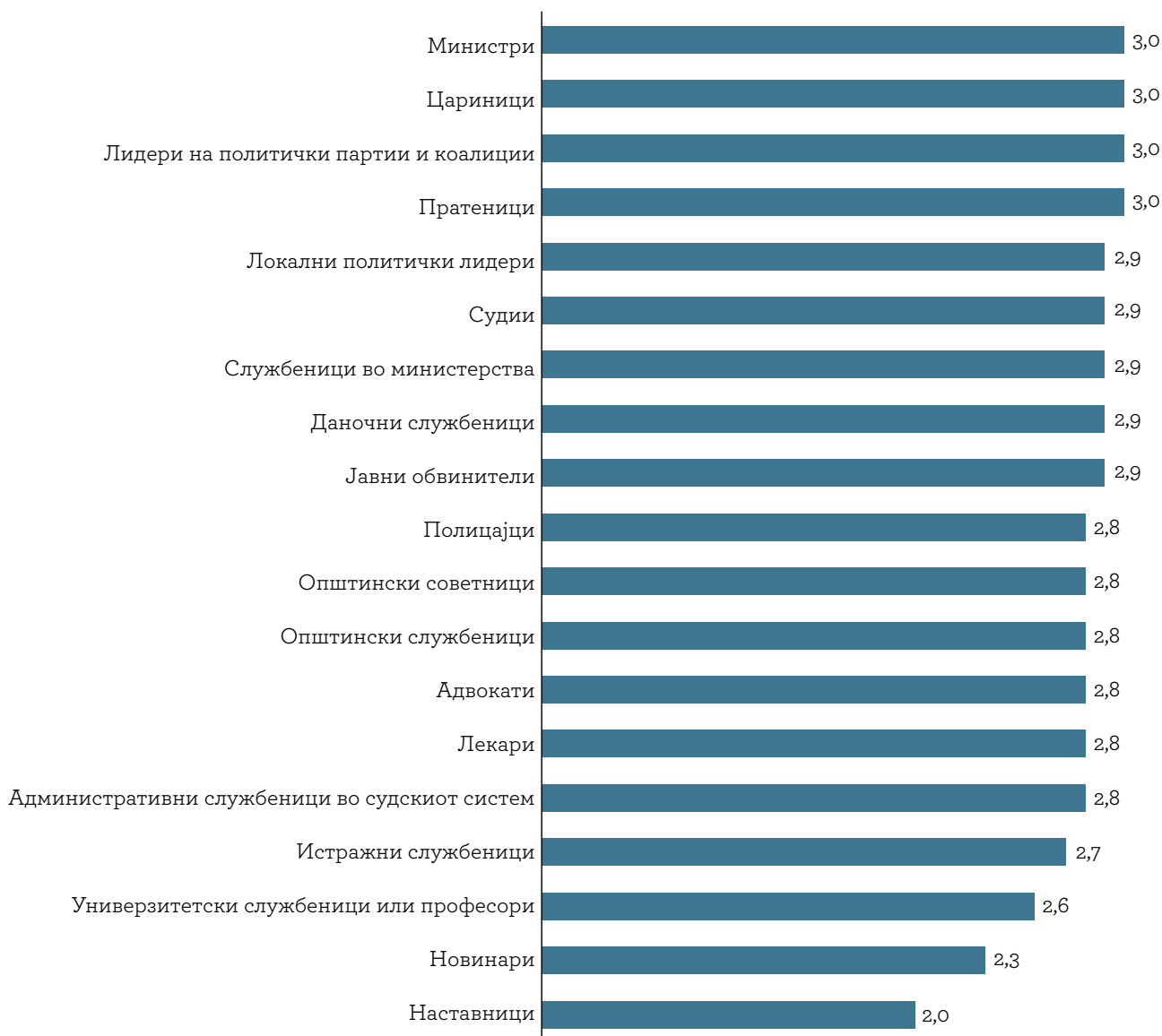


Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

Перцепцијата дека сите или повеќето јавни службеници се корумпирани преовладува во Југоисточна Европа. Како просек за регионот, владини министри и цариници се сметаат како најкорумпирани јавни службеници, заедно со лидерите на политичките партии и пратениците. За најмалку корумпирани се сметаат наставниците, новинарите, универзитетските професори и истражните службеници. Сектори кои се сметаат за најкорумпирани се највисокото ниво на извршната власт, институциите за спроведување на законот и управите за јавни приходи (особено царината). Ова е само уште еден знак дека политичката корупција во повеќето земјите од регионот е заедничка и на проблемот не му се посветува соодветно внимание. Граѓаните цврсто веруваат дека позициите кои располагаат со моќ се на врвот од корупциската пирамида, повикувајќи на силна акција против политичката корупција.

График 13. Прoцени за корумпираноста на јавните службеници – регионален просек

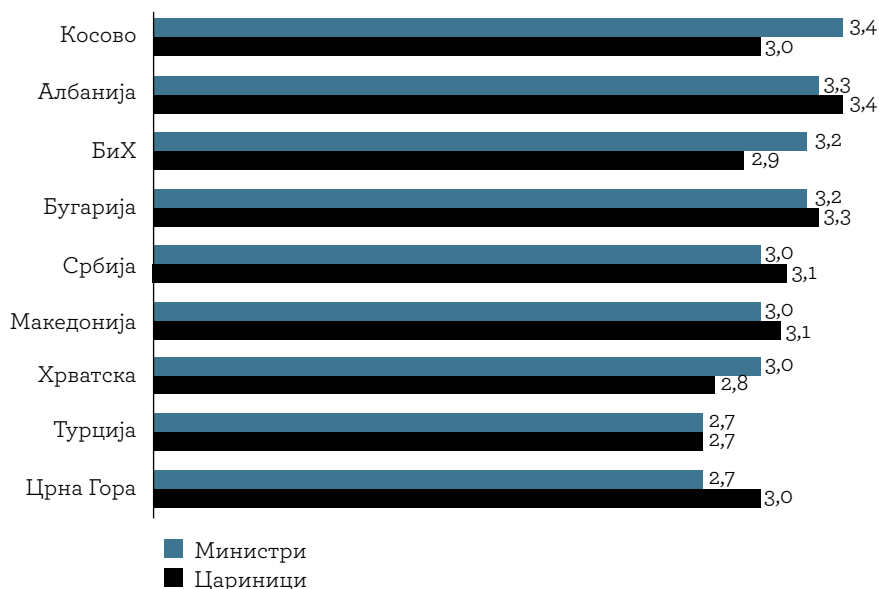
Службени лица кои се перципираат како најмалку корумпирани на скала од 1 до 4, каде 1 е „речиси никој не е вклучен“ и 4 е „речиси сите се вклучени“



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

График 14. Прoцени на јавноста: најмногу корумпирани професии (регионални разлики)

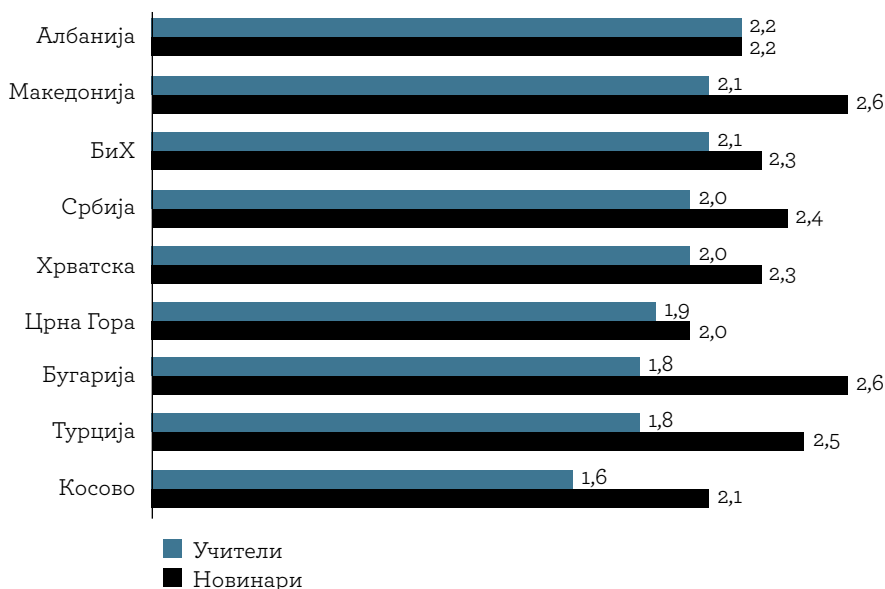
Службени лица кои се перципираат како најкорумпирани на скала од 1 до 4, каде 1 е „речиси никој не е вклучен“ и 4 е „речиси сите се вклучени“



Извор: СЕЛДИ/ЦСД Систем за следење на корупцијата, 2014.

График 15. Прoцени на јавноста: најмалку корумпирани професии (регионални разлики)

Службени лица кои се перципираат како најмалку корумпирани на скала од 1 до 4, каде 1 е „речиси никој не е вклучен“ и 4 е „речиси сите се вклучени“





ЗАКЛУЧОЦИ

Резултатите од ССК покажале дека главните фактори кои влијаат врз коруптивното однесување на граѓаните во земјите од ЈИЕ се вкоренети во интеракцијата меѓу граѓаните и службениците. Коруптивниот притисок се чини дека е најмоќен фактор што ги турка луѓето да се вклучат во коруптивни трансакции. Ставовите и перцепцијата имаат мала важност, но имаат тенденција да ја следат целокупната динамика на распространетост на корупцијата и ја одредуваат веројатноста за успешноста на политиките за борба против корупцијата. Резултатите покажуваат дека за постигнување успех во смисла на намалување на корупцијата на ниво што ќе биде приближно на просекот од ЕУ, најверојатно ќе бидат потребни огромни и постојани напори во следните две децении. Случајот со Бугарија покажува дека напредокот е реверзибилен, и борбата против корупцијата треба да се одржува во текот на времето. Случајот со Хрватска покажува дека силната условеност пред пристапувањето дава резултати, но напорите за борба против корупцијата и институционалните механизми треба да продолжат и да се зајакнуваат.

Доминантниот став на јавноста кон корупцијата во регионот е негативен. Во многу земји ова оди рака под рака со релативно високите нивоа на вклученост во коруптивни трансакции: корупцијата станала нужно зло и има тенденција да ја обесхрабри довербата на јавноста во способноста на владата да ги спроведе политиките за борба против корупцијата. Некои земји, како Албанија и Косово се соочуваат со значителни предизвици во борбата против корупцијата и ќе бидат потребни сеопфатни реформи. Во други земји, сè уште постои страв кај населението да се открие ставот кон и искуството со корупцијата, што ги попречува активностите на граѓанското општество во борбата против корупцијата. Податоците сугерираат дека ниската административна корупција во некои делови на регионот, особено во Турција, Македонија, и до одреден степен во Србија би можеле да бидат поврзани со помалата политичка слобода, па дури и страв од репресија.

Во периодот од 2001-2002 (првото регионално спроведување на ССК во СЕЛДИ), повеќето земји имаат постигнато напредок во однос на повеќето димензии (индекси) во ССК: пониски нивоа на коруптивен притисок и вклученост во корупција, пониска толеранција, пониска подложност, зголемена отпорност, итн. Со однос на почетното ниво на распространетост на корупцијата, сепак, овој напредок би можел да се смета како незначителен. Не е направен чекор напред во борбата против корупцијата во било која од земјите во регионот.

Нестабилните и контроверзните ефекти од дејствијата на владата може да бидат јасно илустрирани со случајот на Бугарија: спроведувањето на ССК на годишно ниво покажа нерамномерен незначителен напредок (намалување) во однос на административната корупција во периодот од 1999-2013¹¹. Сепак, со спроведување на дијагностиката во 2014 година беше забележано сериозно влошување и распространетоста се врати на нивоа кои се повисоки дури и од оние што се регистрирани во 2001-2002 година. И покрај воведувањето на Механизмот за соработка и верификација, земјата назадуваше, што укажува на сложеноста на справувањето со системската и политичката корупција, како и важноста на политичкото и судското раководство во земјата за постигнување напредок.

Во сите земји напорите за борба против корупцијата во иднина, ќе треба да се справат со еден голем предизвик: големината на распространетоста на административната корупција (дури и во земјите каде што таа е релативно ниска) прави практично невозможно институциите за спроведување на законот да ги идентификуваат и гонат сторителите. Покрај тоа, како што покажуваат резултатите од ССК, институциите за надзор и за спроведување на законот се, исто така, едни од главните цели на корупцијата.

11 Во периодот 1999-2013, дијагностиката со ССК во Бугарија се спроведува на квартално ниво.

Библиографија:

Center for the Study of Democracy (1998). Clean Future: Anti-Corruption Action Plan for Bulgaria.

Center for the Study of Democracy (2002). Anticorruption in Southeast Europe: First steps and policies.

Center for the Study of Democracy (2007). Policy brief No.11: The Future of Corruption Benchmarking in the EU.

Rothstein, B. (2007:3). Anti-Corruption - A Big Bang Theory. Quality of Government Institute Working Paper Series.

SELDI (2002). Anti-Corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies. Center for the Study of Democracy.

Профил на МЦМС

МЦМС повеќе од 20 години е значаен актер на граѓанското општество во Македонија и во регионот, заснован на вредности и интереси и нивно застапување и влијание врз општеството. Визијата на МЦМС е мир, хармонија и просперитет на луѓето во Македонија, на Балканот и глобално. За исполнување на визијата, МЦМС ја дефинира својата мисија да предводи промени со нови и алтернативни решенија на општествените проблеми, кои влијаат на другите чинители и кои се вклучуваат во главните текови.

МЦМС дејствува во секторите на социјална кохезија (вработување, образование, дијалог и културна различност), локален и рурален развој, граѓанско општество и добро владеење. Од 1993 г. МЦМС спроведе повеќе од 65 програми со реализирани преку 1.500 проекти со вкупен буџет од над 50 милиони евра. Повеќе информации за МЦМС: www.mcms.mk



CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.232:343.52(4-12)(047)

ПРОЦЕНКА на корупцијата и антикорупцијата во Југоисточна Европа :
регионален извештај за антикорупција / [уредници Огњан Шентов,
Руслан Стефанов, Бојко Тодоров]. - Скопје : Македонски центар за
меѓународна соработка (МЦМС), 2015. - 46 стр. : табели ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. [45]

а) Регионална политичка соработка - Антикорупција - Југоисточна
Европа - Извештаи
COBISS.MK-ID 97854474



