

Моќ и сенка



Проценка на корупција и скриената економија во земјите од Југоисточна Европа

МОЌ ОД СЕНКА

**ПРОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈА
И СКРИЕНАТА ЕКОНОМИЈА
ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА**

Мрежата за лидерство за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) е најголемата автохтона иницијатива на граѓански организации за антикорупција и добро владеење од Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Србија и Турција. СЕЛДИ во моментот исто така, вклучува партнери од Романија и Молдавија. СЕЛДИ придонесува за динамично граѓанско општество во регионот, способно за учество во јавната дебата и за влијание врз политиката и процесот на донесување на одлуки во областа на борбата против корупцијата и доброто владеење. Иницијативата оформи коалиција за развој и поддршка на регионална стратегија и распоред на делување на граѓанските организации и го следи доброто управување. СЕЛДИ ја подига јавната свест и се залага за реформистички политики преку јавни регионални форми за политики на добро владеење и анти-корупција.

Овој извештај дава преглед на граѓанското општество во врска со степенот на корупција и скриената економија во земјите од Југоисточна Европа. Извештајот е изготвен од страна на Секретаријатот на СЕЛДИ (Центар за изучување на демократијата) по опширните консултации со партнерите на СЕЛДИ. Во извештајот се презентираат наодите на Системот за следење на корупцијата (ССК) 2016 и Истражувањето за скриената економија за 2016 година во земјите на СЕЛДИ. Д-р Александар Стојанов и д-р Александар Герганов од Витоша истражување, Бугарија и д-р Тодор Јаламов од Универзитетот во Софија обезбедија методолошки насоки за спроведувањето на ССК за корупција и скриена економија, соодветно. Извештајот се базира на две регионални студии – историјати изготвени од страна на СЕЛДИ: *Управување во секторот за енергетика и ризиците на заробена држава во земјите на Југоисточна Европа* и *Скриената економија и доброто управување во земјите на Југоисточна Европа*. Центарот за изучување на демократијата сака да ги уважи и коментарите кои беа дадени од страна на учесниците на работилницата на СЕЛДИ за креирање на политики: Зајакнување на отпорноста кон корупцијата и заробувањето на државата во земјите на Југоисточна Европа, на 14 јуни 2016 година во Брисел.

Членови на СЕЛДИ кои придонесоа кон изготвувањето на оваа публикација се:

Центарот за изучување на демократијата (ЦСД), Бугарија, Секретаријатот на СЕЛДИ Романското академско општество (САР), Романија

Партнерство за социјален развој (ПСД), Хрватска

Албански центар за економски истражувања (АЦЕР), Албанија

Куќа на Европа (НоЕ), Албанија

Центарот за истражувачко новинарство (ЦИН), Босна и Херцеговина

Институти Риинвест, Косово

„Сири и Визионит“, Косово

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), Македонија

Институт за демократија „Социетас Цивилис“ (ИДСЦС), Македонија

Институт за економски стратегии и меѓународни односи во Охрид, Македонија

Центар за демократска транзиција (ЦДТ), Црна Гора

Институт Алтернативе, Црна Гора

Центар за Либерално-демократски студии (ЦЛДС), Србија

Форум за граѓанска акција ФОРЦА Пожега, Србија

Турска фондација за економски и социјални студии (ТАСЕВ), Турција

Турска фондација за истражување на економските политики (ТЕПАВ), Турција

Уредници: Др. Огниан Шентов, Руслан Стефанов, Бојко Тодоров



Оваа публикација е изработена со финансиска помош од Европската унија и Централната Европска иницијатива (ЦЕИ). Содржината на оваа публикација е единствено одговорност на иницијативата на СЕЛДИ и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската Унија и на Централната Европска Иницијатива.

2016, Лидерство за развој и интегритет на Југоисточна Европа (СЕЛДИ)

©️🌐🚫 Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

ISBN: 978-954-477-291-8

Центар за изучување на демократијата

ул. Александар Жендов бр. 5, 1113 Софија

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

csd@online.bg, www.csd.bg



Извршно резиме	7
Предговор.....	13
1. Состојбата на корупцијата во Југоисточна Европа	17
1.1. Природата на корупција во Југоисточна Европа.....	17
1.2. Релевантни последни случувања	18
1.3. Раширеност и динамика на корупција 2001 – 2016 година	20
1.3.1. Вкупни нивоа.....	20
1.3.2. Искуство со корупцијата.....	22
1.3.3. Ставови кон корупција	23
1.3.4. Проценки на јавноста околу распространетоска на корупцијата	25
2. Растење во сенка: состојбата на скриена економија во ЈИЕ во 2016 год.	29
2.1. Деловно опкружување.....	30
2.2. Скриено вработување	32
2.3. Усогласување и затајување на даноци	36
3. Снемивање струја: енергетско управување и заробеност на државата во ЈИЕ.....	39
3.1. Корпоративно управување и претпријатија во државна сопственост во енергетскиот сектор	39
3.2. Ризици од корупција во јавните набавки во секторот енергетика.....	41
3.3. Рестрикции во конкуренцијата.....	42
3.4. Либерализација на енергетскиот пазар	44
4. Агенда за промена: препорака на политики.....	49
4.1. Зајакнување на креирањето на политики базирани на докази во клучните сектори	50
4.2. Справување со скриената економија.....	52
Библиографија	55

СОДРЖИНА НА ГРАФИЧКИ ПРИКАЗИ

Слика 1.	Рангирање на главните проблеми според јавноста, регионален просек за ЈИЕ за 2016 (%)	18
Слика 2.	Опаѓање на притисокот од корупција, иако бавно	21
Слика 3.	Промени во притисокот од корупција по земја.....	21
Слика 4.	Вкупни промени на нивоата на корупција (2016 наспроти 2014)	22
Слика 5.	Притисок од корупција споредбено со вмешаноста во корупција, 2016 (%).....	22
Слика 6.	Отпечаток на интегритет: соодносот помеѓу оние кои се опираат наспроти оние кои се согласуваат, 2016	23
Слика 7.	Средства на корупција, 2016 (%).....	23
Слика 8.	Нивоа на толеранција по земја, 2016 (%).....	24
Слика 9.	Подложност на корупција по земја, 2016.....	24
Слика 10.	Стапки на утврдување на заедничките коруптивни практики, 2016	25
Слика 11.	Проценки на веројатноста на притисок од корупција, 2016 (%).....	25
Слика 12.	Проценки на јавноста за изводливоста на политиките на антикорупција, 2016	26
Слика 13.	Магичниот круг на корупција и скриена економија.....	29
Слика 14.	Архитектурата на скриената економија.....	30
Слика 15.	Вработувања во скриената економија во земјите на ЈИЕ, 2016 (% на вработени во главна платена работа).....	33
Слика 16.	Удел на различните типови на скриено вработување во земјите на ЈИЕ	34
Слика 17.	Социјална вграденост на скриеното вработување.....	34
Слика 18.	Премија на плата во формалната економија, наспроти скриената економија, 2016	35
Слика 19.	Притисок од корупција искусен од лица во различни ситуации на работно место, 2016.....	35
Слика 20.	Проценки на даночен јаз во земјите на ЈИЕ, 2013	36
Слика 21.	Проценки на јавноста за стапката на корупција помеѓу даночните службеници во земјите на ЈИЕ, 2016	37
Слика 22.	Наменети ефекти на либерализација на производството на електрична енергија и синцирот на снабдување (регулирана = повисок ризик од корупција, нерегулирана = (понизок степен на корупција).....	46

СОДРЖИНА НА ТАБЕЛИ

Табела 1.	Проценка на нивото на корумпираност на јавните слубеници и други занимања, 2016	27
Табела 2.	Проценки за економијата во сенка (удел во БДП)	30
Табела 3.	Позиционирање на земјите од ЈИЕ во крупните економски рангирања кои се однесуваат на животната средина	31
Табела 4.	Даночни истраги во Турција	36
Табела 5.	Неконзистентност во известувањето на буџетот за јавни набавки на енергетската компанија во државна сопственост ЕПЦГ на Црна Гора во 2012	41
Табела 6.	Договори за набавка на ЕЛЕМ (2009 – 2014)	42
Табела 7.	Фаза на имплементација на третиот енергетски пакет	45

СОДРЖИНА НА РАМКИ

Рамка 1.	Предизвикување на одлуките за набавка во албанските енергетски ПДС	43
Рамка 2.	Следење на имплементацијата на антикорупциската политика	51

АКРОНИМИ

БиХ	Босна и Херцеговина
ССК	Систем за следење на корупција
ГО	Граѓанска организација
ЦСД	Центар за изучување на демократијата
ЕЛЕМ	Македонски електрани
ЕПЦГ	Компанија за електрична енергија од Црна Гора
ЕУРАЛИУС	Мисија за Европска помош на албанскиот правосуден систем
NA	Без одговор/неприменливо
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ОПДАТ	Канцеларија за развојна прекуокеанска помош на органите за прогон и програма на Министерството за правда на САД
ЈИЕ	Југоисточна Европа
СЕЛДИ	Лидерство за развој и интегритет на Југоисточна Европа
ПДС	Претпријатие во државна сопственост



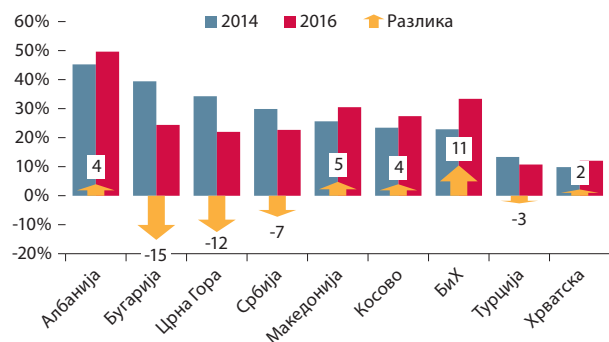
Овој извештај, подготвен од Лидерството за развој и интегритет на Југоисточна Европа (СЕЛДИ), најголемата домашна иницијатива за добро владеење во Југоисточна Европа (ЈИЕ), дава значителен придонес во регионалниот пристап кон антикорупцијата. Тој ги презентира гледиштата на граѓанското општество во однос на состојбата со корупцијата и излегува воочи сеопфатната проценка на СЕЛДИ за различните аспекти на правната и институционална средина за антикорупција кај девет земји од ЈИЕ од 2014 година. Во 2016 година, СЕЛДИ се надоврза на овие проценки со **ажурирање на следењето на корупцијата** и посебен фокус на **заробената држава во енергетскиот сектор и врските на економијата со скриената корупција**.

Извештајот ја нагласува потребата за поширока политичка акција за реформи, кои во целиот регион се чинат блокирани или ограничени. Внатрешниот притисок за вакви акции е задушен со економската неопходност и/или етничките поделби, како и со окостувањето на политичките и економските институции. Надворешниот притисок, најмногу од страна на Европската унија, се гледа како недоволен во однос на големината на проблемите во последните неколку години заради последователните внатрешни и надворешни кризи.

Брзина и динамика на корупцијата 2001 – 2016

Во ниедна од земјите во регионот нема јасно придвижување во антикорупцијата кое би било поддржано со политики на работа, иако продолжија, а во одредени случаи и се интензивираа, напорите за изнаоѓање технички решенија и подобрување на функционирањето на институциите за спроведување на законите, најмногу со помош на ЕУ. Ова доведе до понатамошно споро намалување на нивоата на административна корупција, но за сметка на намалување на јавната поддршка за реформите и намалена доверба во националните и европските институции.

Промени во притисокот на корупцијата по земја 2014 – 2016*



* Удел на граѓаните кои известуваат дека се соочиле со барања за мито од страна на државни службеници.

Извор: Систем на СЕЛДИ за следење на корупцијата.

Системот за следење на корупцијата (ССК) на СЕЛДИ, неговата аналитичка алатка за мерење на корупцијата, идентификува три тренда во динамиката на корупцијата во регионот:

- Од раните 2000-ти, кога СЕЛДИ започна со следењето, **генералните нивоа на корупцијата** во земјите на ЈИЕ **се намалени**, а **јавноста почна погласно да бара добро владеење**.
- Сепак, **напредокот е спор и непостојан**, а корупцијата продолжува да биде главна преокупација за генералната јавност и честа појава во јавната служба и на повисоките позиции. Конкретно, во периодот од 2014 – 2016 **притисокот на корупцијата**, примарниот квантитативен индикатор за нивоата на корупција во една земја, во не-

кои земји се намали, но севкупното подобрување во регионот беше занемарливо.

- Комбинацијата на постојани високи стапки на корупција од страна на корумпирани службеници и поголеми очекувања за добро владеење, пред сè поврзани со аспирациите за приклучување кон ЕУ кај ЈИЕ **негативно влијаеше на очекувањата на јавноста за потенцијалниот притисок на корупцијата.** Повеќе од половина од населението на земјите на СЕЛДИ најверојатно ќе мора да понуди поткуп на некој службеник за да заврши некоја работа. Ова покажува дека **враќањето на довербата во институциите ќе биде многу потешко** од едноставно намалување на нивоата на административната корупција.

Јавни проценки на соодветноста на антикорупциските политики, 2016



Извор: Систем на СЕЛДИ за следење на корупцијата, 2016 година.

Како резултат, **јавната доверба во соодветноста на одговорот на корупцијата преку политиките за работа**, клучен сојузник во успешните антикорупциски реформи, кој го покажува уделот на населението кое верува во антикорупциските напори на своите влади **остана под прагот од 50% во 2016 година** за сите земји на ЈИЕ, освен за Црна Гора и Турција. Ова уште повеќе ја зголемува неволноста на политичарите да се вклучат во антикорупциските политики и ја покажува потребата за широко општествено движење за да се одржи фокусот на антикорупцијата.

Генералниот заклучок од ССК на СЕЛДИ од 2016 година е дека **политиките кои се однесуваат на коруптивно однесување на административно ниво и оние кои се стремат да ја сменат довербата во владата треба да се спроведуваат заедно.** Ако не се дополнети со зголемен јавен притисок за интегритет на владата и одржливо подобрување на економската добробит, построгото спроведување на казни мерки не може да има одржлив ефект. Спроведувањето на законите ќе се гледа или како бескорисна репресија која се однесува само на пониските нивоа на власта или како политички лов на вештерки кога повремено се однесува на повисоки нивоа. Од друга страна, интензивните мерки за зголемување на свеста само ќе поттикнат цинизам и резигнација кај јавноста ако не се придужени со видливи напори за казнување на (високо) рангираните службеници кои бараат поткуп.

Со оглед на фактот дека веројатно антикорупциските политики сами по себе нема да најдат на широка поддршка доколку не се дел од економските реформи и зголемување на просперитетот, потребно е **проширување на антикорупциската дебата** од просто спроведување на законите **кон повеќе економски базирана логика**, како справување со врската меѓу корупцијата и скриената економија. Според Истражувањето на СЕЛДИ за скриената економија и други извори, скриениот сектор зафаќа меѓу една четвртина и една третина од економиите на ЈИЕ.

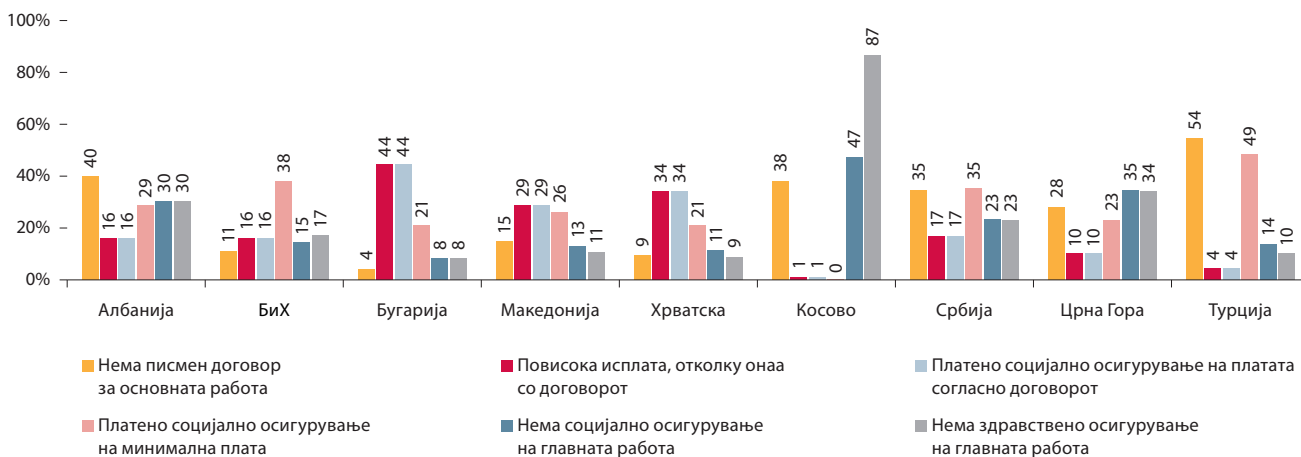
Состојба на скриената економија во ЈИЕ во 2016 година

Клучен фактор во справувањето со корупцијата и скриената економија е **севкупната деловна средина.** Додека повеќето земји од ЈИЕ добро

стојат во однос на номинални индикатори, како големината на даночните стапки или леснотијата при регистрирањето на фирма, доказите за широко распространетата административна корупција и заробената држава овозможуваат **испреплетени мрежи на носители на политички и деловни функции** ефективно да го контролираат пристапот кон подготовката на владини закони и политики, кои деловната средина ја прават исклучувачка и непредвидлива. Значителниот **даночен јаз** во ЈИЕ исто така го спречува економскиот развој и доброто владеење. Даночната евазија која, меѓу другото, ја овозможува митото и неефикасноста на даночните органи, покажува недоволна доверба во економската одржливост на земјата и го поткопува квалитетот и големината на јавната служба. ЦМС на СЕЛДИ постојано покажува дека за сите земји на СЕИ даночните и царинските службеници се рангирани меѓу професиите кои имаат највисок ризик од вмешаност во корупција.

Како резултат, **скриеното вработување останува многу присутно во ЈИЕ**, создавајќи ризици од исклучување на големи делови од работната сила од владеењето на правото и ставајќи ги оние неформално вработените во ранлива позиција во однос на службениците кои бараат поткуп и нелеганите деловни интереси. Значителната општествена присутност на скриеното вработување во ЈИЕ, како што е наведено во Истражувањето на СЕЛДИ за скриената економија од 2016 година, исклучува големи делови од работната сила од заштита со владина регулација и ја намалува поддршката за владеењето на правото. Ова ја продолжува скриената економија – затворениот круг на корупцијата.

Удел на различните видови скриено вработување во ЈИЕ



Извор: Истражување на СЕЛДИ за скриената економија, 2016 година.

Заробена држава во енергетскиот сектор

Овој извештај следи по препораките на СЕЛДИ од 2014 година и навлегува подлабоко во еден од клучните сектори со ризик од корупција – енергетскиот. Бидејќи владите во ЈИЕ го поседуваат енергетскиот сектор и ги регулираат и/или ги контролираат скоро сите негови аспекти, секој вид лошо владеење таму се рефлектира на целата економија и општество. Меѓу најкритичните недостатоци во владеењето со енергијата во ЈИЕ, кој доведува до корупција е **несоодветното управување со енергетските претпријатија во државна сопственост, нерегуларностите во до-**

говорите за јавни набавки и спорниот процес на либерализација и демонополизација на енергетскиот сектор.

Монополскиот статус во енергетскиот сектор на ЈИЕ не може да се одржи подолг период без коруптивна вклученост на политичари, и како клучни претпријатија и како регулатори кои сè уште се под контрола на владата. Затоа, земјите на ЈИЕ треба да **ја либерализираат трговијата и услугите поврзани со енергијата** за да се намали ризикот од корупција кој произлегува од дослукот меѓу државните или приватните монополи и владата. Меѓутоа, усвојувањето на Третиот енергетски пакет на ЕУ во ЈИЕ обично го следи спроведување на закони бидејќи ова би наметнало и реструктурирање на целокупниот енергетски систем, вклучително и на вкренетите мрежи на заробената држава. Ова создава ризик од уште еден случај на саботирани реформи, кои граѓаните ги гледаат само како **козметички промени** без реализација на добробитта за владеењето која е нивен составен дел.

Кон реформска агенда

Главниот притисок на антикорупциските напори во регионот треба да биде насочен кон **политичката корупција на високо ниво и заробената држава**. Освен ова, антикорупциските напори во регионот треба да се фокусираат на ниво на јавна организација, да се надврзат на квалитетот на спроведување на бројните формално усвоени антикорупциски политики и планови и да ги затворат јазовите во спроведувањето и ефикасноста. Три клучни области треба да бидат приоритет на владите во регионот, на регионалните иницијативи и на европските институции за да можат да постигнат напредок, барем на среден рок:

- **Ефективното гонење на корумпираните високо позиционирани политичари и високи државни службеници** е единствениот начин да се испрати силна и итна порака дека корупцијата нема да се толерира. Регионалните формати како Регионалниот совет за соработка треба да имаат многу поактивна улога во промовирањето на антикорупциски реформи базирани на учинок во соработка со земјите-членки на ЕУ во регионот, генералните директорати на ЕК специјализирани за правда и внатрешни работи, и делегациите на ЕУ на терен.
- **Европската комисија треба да го објасни своето директно работење со граѓанските организации во регионот.** За меѓународно поддржаните реформи да станат одржливи, треба да бидат пошироко прифатени, а ГО се незаменливи за ова да се случи. Вклученоста на ГО е гаранција дека отчетноста на владите кон донаторите и меѓународните организации нема да биде поважна од отчетноста кон локалните кституенци.
- **Независните механизми за следење на корупцијата и антикорупцијата** треба да се одржуваат и на национално и на регионално ниво за да дадат обемни податоци и анализа и да ги интегрираат и дијагностиката на корупцијата и проценката на антикорупциските политики.

Владите во регионот треба да подготват и сеопфатни стратегии за справување со скриената економија паралелно со оние посветени на антикорупцијата, кои треба да се поврзат со крајните цели на инклузивното, динамично економско вклучување во ЕУ, како преку:

- Следење на влијанието на регулаторните тела и телата кои издаваат дозволи врз деловната средина.
- Спроведување на методологијата на Еуростат за прилагодувања на БДП кон неопфатената економија.
- Спроведување на редовни проценки на даночниот јаз и последователно спроведување на реформите на областите со даночен јаз.
- Воведување политики кои го олеснуваат формализирањето на цели синџири на економски вредности.

Спроведувањето на ефективни антикорупциски решенија и решенија за заробената држава во ЈИЕ зависи од посветени, динамични граѓански организации. Ова вклучува **унапредување на интегритетот и доброто владеење и на самите ГО**: СЕЛДИ ќе подготви Стратегија за граѓанското општество и Заедничка стратешка програма за добро владеење и антикорупција за 2020 година, која ќе служи како насока за акција за целата антикорупциска заедница на ЈИЕ. ГО во регионот треба да ги насочат своите напори и кон посмела политичка акција и кон подготовка на ефективни механизми за поддршка и за вклучување на нови и растечки внатрешни движења.



Потценувачка е изјавата дека значителни активности се реализирани за да се разберат изворите и динамиката на корупција во земјите од Југоисточна Европа. Сепак, поголемиот дел од истите се фокусираат на национално ниво, без многу интеракција меѓу владата и невладините актери, и со непотполно разбирање на регионалната динамика и придобивките од споредбата помеѓу држави. Самата Европска Унија ја избра платформата „влада до влада“ и годишната оценка на земја по земја, која дополнително ги разочара граѓаните кога станува збор за проширувањето во и вон рамките на Унијата и во регионот. Организациите на граѓанското општество, особено оние кои се активни во областа на владеењето на правото и доброто владеење, беа напуштени во „ничијата земја“ и се гледаа како неефикасна непријатност во постигнувањето на промена од страна на странските донатори во избирачкото тело, и брендираани дома како странски агенти од страна на корумпираните влади. Лидерството за развој и интегритет во Југоисточна Европа (СЕЛДИ) предложи автохтона регионална платформа за граѓанското општество во обид да се вклучат реформистички-настроените владини претставници во регионот, институциите на Европската Унија, и различните меѓународни и регионални чинители да предлагаат реформи за добро управување во Југоисточна Европа. Овие активности, исто така, опфаќаа и унапредување на интегритетот и доброто управување на граѓанските организации: СЕЛДИ ќе развие Стратегија за граѓанско општество и Зедничка стратешка програмата за добро владеење и борба против корупцијата 2020 год., кои ќе служат како водич за активностите во борбата против корупцијата на целата заедница во ЈИЕ.

Сепак, и покрај сите напори, како и знаците на подобрување од 2001 година кога СЕЛДИ за првпат го претстави следењето на корупцијата во регионот, се чини дека постои едногласна согласност дека корупцијата е тука да остане во регионот, и дека изминатите две години, состојбата во некои случаи е влошена, и дека изгледите за членство во ЕУ за регионот се заматени. Ситуацијата во регионот драстично се измени во 2016 година, со немирите во Турција и со миграциската криза влошувајќи ги и другите случувања. Последиците од заладувањето на односите меѓу ЕУ и Турција се чувствуваат во целиот регион, бидејќи таквите односи се чини дека обезбедија дополнителен алтернативен наратив за проширувањето на ЕУ по оној на Русија и Кина. Сепак, овие наративи не успеаја да го препознаат фактот дека борбата против корупција никогаш не била толку високо на агендата на глобално ниво, во обидот политичките лидери, на секаде, да ја вратат довербата на граѓаните во јавните институции. Луѓето од Западен Балкан и понатаму се притиснати од економските проблеми како што се сиромаштијата, ниските приходи, а невработеноста, како и етничките поделби ги принудуваат да ѝ прогледуваат низ прсти на корупцијата. Ова бара нов обид за сензибилизирање на граѓаните за обемот и секојдневниот замав на корупцијата и како таа се отсликува на нивната благосостојба и политичките избори кои ги прават. На ниво на политики, Европската унија треба да развие нови инструменти за да се справи со повеќето подмолни форми на корупција како заробеност на државата

и да ја подобри способноста за политичка акција. Скорешните настани во Македонија или во Босна и Херцеговина на подолг рок покажаа дека постојните инструменти на располагање и на граѓаните и на Европската унија за постигнување на одржлива промена, се слаби.

Во 2014 година, СЕЛДИ изврши сеопфатна проценка на корупцијата во Југоисточна Европа (ЈИЕ) опфаќајќи различни аспекти на правната и институционална средина на девет земји, во конципирањето на карактеристиките и предизвиците на заробената држава и во мерењето на реалните нивоа на корупција¹. Пристапот на СЕЛДИ за борба против корупцијата е специфичен и преточлив во пракса, и е насочен кон премостување на анализата и креирањето на политика, со цел градење на капацитетите на граѓанското општество за добро владеење. Така, во следните чекори по препораките на анализата од 2014 година, СЕЛДИ работеше во регионот во обид да испорача одредени антикорупциски реформи кои се водени од страна на граѓанското општество. Во тековниот извештај, СЕЛДИ го ажурира следењето на корупцијата во регионот и се фокусира на каналите на заробеноста на државата во енергетскиот сектор, како и на корупцијата – синџирот на скриената економија, и како тој влијае на економската добросостојба на регионот. Во овој извештај се дава придонес кон релевантното знаење за политики во три области, кои подобро ја објаснуваат комплексноста на корупцијата и предизвиците за антикорупциските политики во ЈИЕ:

- Мерење на **ширењето на корупцијата** и анализа на социјалниот контекст во кој се шири во 2016 година, како и динамиката за изминатите две години. Резултатите од оваа мерка имаат практична вредност за понатамошното истражување на природата на корупцијата и за антикорупциските мерки насочени кон различните најзини манифестации. Им овозможува на заедницата на граѓански организации во земјите во ЈИЕ да продолжат да притискаат за реформи врз основа на емпириски податоци. СЕЛДИ ја искombинира својата анализа со развојот на *Стратегија за граѓанско општество и Заедничка стратешка програмата за добро владеење и борба против корупцијата 2020. Системот за следење на корупцијата*, обезбедува важен репер за распространетоста на притисокот од корупција во одреден временски период и низ земјите во ЈИЕ. Ова се комплетира со единствена дијагностика и локално разбирање од страна на организациите на граѓанското општество од сите земји на ЈИЕ.
- Анализа на најподмолната форма на корупција – заробеност на државата² – во клучната сфера на економијата. **Енергетиката** е сектор од огромно значење не само за економскиот развој туку и за политичката стабилност и безбедност.³ Ова важи и за самите држави внатре, како и за Европа во целина. Кога ќе се земат ваквите размислувања во предвид, овој извештај го испитува ефектот на корупцијата и на заробеноста

¹ SELDI. 2014. *Анти-корупција, нова верзија: Оценка на Југоисточна Европа*, Центар за изучување на демократијата, Софија.

² Анализата на заробувањето на државата се темели на Документот за дискусија *Дијагностички патоказ за заробеност на државата* на ЦСД и СЕЛДИ и дискусијата од експертската работилница одржана во Истанбул во декември 2015 год.

³ За детален преглед на темата, видете го онлајн извештајот на СЕЛДИ, *Управување во секторот на енергетика и ризиците од заробеност на државата во Југоисточна Европа*, Регионален извештај за оценка, 2016 год.

на државата врз управувањето во енергетскиот сектор, и идентификува клучни двигатели и последици од лошото управување. Прикажува како заробеноста во креирањето на политики во националниот сектор за енергетика, нанесува штета на просперитетот на граѓаните и на економските изгледи на една земја.

- Оценка на земјата и развојот на економскиот еквивалент на корупцијата – секторот каде се изведуваат активностите и произведуваат и разменуваат добра надвор од официјалните владини статистики и прописи. **Скриената економија** може да се види како растечки медиум каде цвета отстапувањето од нормите и активностите.⁴ Извештајот ја испитува поврзаноста помеѓу скриената економија и корупцијата поврзани со вработување, оданочување и општото деловно опкружување. Ги детектира клучните двигатели и последици од скриената економија и на кој начин магичниот круг со корупцијата влијае врз добросостојбата и перспективите на развој за регионот.

⁴ За детален преглед на темата, видете го онлајн извештајот на СЕЛДИ *Скриена економија и добро управување во Југоисточна Европа, Регионален извештај за оценка, 2016.*



1.1. ПРИРОДАТА НА КОРУПЦИЈА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Многу е направено во поглед на ширењето на корупцијата во земјите од Југоисточна Европа, со што најголем дел од дискусијата се фокусира на разбирањето на она што е тоа што ја подгрева корупцијата и проценката на последиците од неа. Помалку ценет е фактот дека поради својот **обем** стана таква од различен **вид**. Наместо само акумулирање на поединечни случаи, корупцијата сега навлезе преку познати, пријателски мрежи; наместо како дело на „злоупотреба“, таа веќе станува заедничка општествена пракса. Во некои земји, се заканува да прерасне во стандарден режим на трансакција во јавните услуги. Дури и во земјите со најниски нивоа на корупција – Хрватска и Турција, каде што околу 10% од поединците пријавуваат дека постои – корупцијата го пречекорува прагот во епидемиолошки размери каде што политиките на задржување стануваат поургентни од политиките на извршување.

Ова **прикрадување** на корупцијата во „**нормализација**“ претставува посебна загатка кога се носат антикорупциските политики. Поголемиот број на такви политики – особено оние кои се однесуваат на спроведување на законот – се со цел да се справат со случајните појави на поткуп или пософистицираните видови на корупција. Институциите за спроведувањето на законите и инспекција генерално се потпираат врз претпоставката дека прекршувањето на правилата е исклучок; тие може да функционираат ефикасно само врз основа на оваа претпоставка. Следствено, во контекст на ендемична, дури и нормализирана корупција, спроведување се соочува со еден вид на закономерно намалување на повратот⁵. Главниот ризик од неказнивата корупција е што е многу тешко да се врати целосно во рамките на владеењето на правото без закана по загрозување на

пошироките принципи на демократската и пазарната економија.⁶

Импликациите одат и подалеку од само антикорупција. Ако се остави нетретирана, растечката несогласеност помеѓу активностите и нормите, помеѓу реалното и пропишаното однесување, го поткопува основниот интегритет на општеството. Ваквиот вид на разделено управување понатаму креира можности за авторитарни тенденции.⁷ Проблемот со владеење на правото не може да се разреши без да се одлучи сопственоста на законите. Оставени на максимата дека официјалните правила се тука за да се прекршат, општеството расте значително рамнодушно во поглед на процесот на заробување на владата и законодавната власт од страна на групи на олигарси. Оваа заробеност може да се поддржи само со понатамошно централизирање на владината моќ.

Корупцијата е од витално значење во процесот на централизација. Со цел да се поддржат растечките авторитарни тенденции од високите владини функционери, пониско рангираните добиваат одредена дозвола да извлечат економска рента од домаќинствата и бизнисите. Така, малопродажниот пазар на корумпираните административни услуги станува тесно поврзан со големопродажното купување на владини политики и судски пресуди. Корумпираните политичари во ЈИЕ се обидуваат да најдат мерка во ситната корупција која ја толерираат – преголемо предаторство кај бирократите може да предизвика незадоволство во општеството; премало, и бирократите може да одбијат да учествуваат во авторитарната контрола врз општеството. Меѓу другите ефекти, овој тренд исто така ги отежнува напорите за мерење на корупцијата, бидејќи помала политичка слобода и страв од одмазда може да ја спречи јавноста од обелоденување на коруптивните ставови и искуства.

⁵ Извештајот за оценка на корупцијата од 2016 година на Бугарскиот Центар за изучување на демократијата укажува дека има над 400 инспекциски и агенции за извршување чиј ефект се чини само зголемување на можностите за извлекување на незаконска економска рента од јавни службеници (ЦСД 2016. *Заробена држава – отворено: борба против административната и политичката корупција во Бугарија*, Софија, стр. 22).

⁶ Ризиците се евидентни и во пофалбите кои често се доделуваат на реформистичките влади при масовно разрешувањето на корумпираните судии и полициски службеници – акт на лошо управување кое се применува во име на доброто владеење.

⁷ Тоа беше очигледно за Русо во 18 век, кога тој предупреди дека „колку помалку поединечната волја одговара на општата волја, т.е. обичаи со законите, толку повеќе се зголемува репресивната моќ.“ (Ж.Ж.Русо, 1998. *Општествениот договор или Принципи на политичкото право*, Вордсворт изданија англиметед: Вер, стр. 59).

Друга потешкотија за реформите во поглед на интегритетот во високо-коруптивните средини во Југоисточна Европа е идентитетот на реформското гласачко тело. Со оглед на фактот дека половина од јавноста во земјите на СЕЛДИ ја сметаат корупцијата за вториот најголем проблем со кој се соочува нивната земја, социјалната база на антикорупција треба да биде доволно широка и посветена.

Слика 1. Рангирање на главните проблеми според јавноста, регионален просек за ЈИЕ за 2016 (%)



Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Конвенционалната антикорупциска мудрост вели дека корупцијата во владата влијае несразмерно на сиромашните. Сепак, забележливото отсуство на граѓанското незадоволство меѓу малцинствата, невработените, пензионерите и другите ранливи групи укажува на тоа дека тие може нашле други начини за справување со притисокот од барателите на економска рента. Всушност, поддршката за очигледно корумпираните автократи во регионот многу често доаѓа токму од оние кои ја сносат социјалната и економската цена на корупцијата. Неколкуте значајни протести кои се однесуваа на корупцијата како на пример во Бугарија во 2013 година и во Македонија во 2016 година беа водени од урбаната средна класа повеќе отколку од маргинализираните групи. Ова се чини дека ја истакнува важноста на поширокиот политички план за реформи, кои се чинат блокирани или стеснати во регионот во периодот од 2014 година до 2016 година. Внатрешниот притисок за таков план/активности е пригушен од економската нужност, и/или етничките поделби, и осификацијата на политичките и економските институции. Надворешниот притисок, испорачан во најголем дел од Европската Унија е во опаѓање или е компромитиран во последните неколку години заради внатрешните слабости на Унијата, како и зголемувањето на геополитичките тензии во регионот, кои доаѓаат пред се од Русија.

1.2. РЕЛЕВАНТНИ ПОСЛЕДНИ СЛУЧУВАЊА

Поголемиот дел од таа конвенционална мудрост, следствено, ќе треба да се преосмисли во случајот со земјите од ЈИЕ. Повеќето од критиката, најголем дел оправдана, беше упатена кон владите во земјите во регионот заради неуспехот да воведат какви било значајни антикорупциски мерки. Дополнително на отсуството на посветеност кон реформите кои се однесуваат на интегритетот од страна на политичкиот естаблишмент, овие земји се соочуваат со некаква парадоксична природа на антикорупција во еден контекст на транзиција. Додека антикорупциските мерки се стремат кон воспоставување на стабилност и предвидливост на јавните служби и на владиното опкружување во целина, транзицијата е по правило, всушност, во своето најдобро светло, деструктивна креација. Интегритетот на владата се потпира на општа социјална кохезија и стабилна и заедничка идеја на правичност, меѓутоа точно овие концепти се тие кои се побркани од масивната политичка, социјална и економска трансформација. Ниту една земја во регионот не покажа јасна и одржлива политика на напредок во полето на антикорупција од 2012 година, иако продолжија и дури се засилија напорите за реализација на технички решенија и подобрување на функционирањето на институциите за спроведување на законот во најголема мера со поддршка од ЕУ. Ова доведе до континуиран пад во административните нивоа на корупција меѓутоа на штета на опаѓачката поддршка од страна на граѓаните за реформите и опаѓачката доверба во домашните и Европските институции.

Следствено, упатно е да се бараат видовите на антикорупциски развој кои се случиле во текот на периодот помеѓу 2014 и 2016 година во земјите на СЕЛДИ. Ниту една од нив, за жал, не е на висина на задачата:

- Во Албанија, владата ја усвои Стратегијата за антикорупција 2015 – 2020 год, која ја потенцира потребата за ефикасна и за отчетна јавна администрација. Имплементацијата на реформите во јавната администрација и понатаму продолжува да биде проблем, особено во поглед на структурните закони и административните закони како што е изготвувањето на подзаконските акти. „Областите на интервенција“ се идентификувани во поглед на реформата во правосудството. Реформски пакет беше изготвен преку консултативен процес на раз-

лични чинители, како и благодарение на меѓународните тела, како што се ЕУРАЛИУС и ОПДАТ, од кои се очекува да обезбедат патоказ за воведување на интегритет во албанскиот правосуден систем, долгорочно, т.е. за следните 10 години.

- Антикорупциската агенција во Косово започна со реализирање на своите овластување со случајна верификација на петина од имотните листови на јавните службеници. Исто така е забележан скроман подем во бројот на обвинителни акти и гонења во предмети на корупција од високо ниво.
- Од 2015 година, Македонија беше вpletкана во скандал на прислушување поврзан со корупција, кој и покрај тековните истраги ја затекна јавноста во една состојба на широко-опфатна заробеност на државата и масовна злоупотреба на сите гранки на власт. Политичката и институционалната криза беше привремено подмирена со Договорот од Пржино со поддршка на ЕУ и САД. Договорот предвидуваше оформување на Специјално јавно обвинителство, кое успеа да покрене неколку истраги против високи претставници на владата и партиски членови, меѓутоа без крајни видливи резултати. Додека политичкиот договор за одржување на нови избори кон крајот на 2016 година ја смири малку земјата, постои широко распространето разочарување дека општите избори би продуцирале некаква видлива промена во поглед на антикорупцијата.
- Во јануари 2016 година, Црна Гора воспостави Агенција за превенција на корупцијата со широк мандат за надзор врз спроведување на антикорупциското законодавство. Специјалното обвинителство имаше успех во неколку финансиски истраги против компании и дузина поединци поврзани со измама во висина од повеќе милиони евра во општините Будва, Котор, Херцег Нови и Подгорица. Црна Гора се смета за најнапредна во антикорупциските реформи во регионот и истовремено успеа да се зачлени во НАТО, меѓутоа наводите за заробеност на државата и понатаму продолжуваат да ја мачат земјата.
- Во Србија, процесот на усвојување и имплементација на законодавството на ЕУ, кој започна во 2014 година се очекува да има исход врз реформите. Новиот Закон за агенцијата за антикорупција се изготви за да може да ги опфати недоследностите на претходното законодавство. На парламентарните избори во 2016 година, граѓанско движење кое работи на антикорупциската платформа („Доста е доста“) го помина прагот од 5% и влезе во Собранието. Сепак, иако се реализираа одлучни антикорупциски чекори кои се поврза-

ни со формалните преговори на земјата за влез во ЕУ, српската влада продолжува со одолжување на преземање на важни технички активности во полето на антикорупцијата поддржани од ЕУ.

- Скорешна голема новина во БиХ беше усвојувањето на *Агендата на реформи* – еден сеопфатен договор за главните планови за социо-економски и други поврзани реформи, вклучително и антикорупција на сите нивоа на власт, како и ратификацијата на *Договорот за стабилизација и асоцијација*. Агендата предвидува усвојување на антикорупциска стратегија и воведување на ефективни структури на превенција и следење во согласност со релевантните меѓународни стандарди и соодветни на уставните компетенции на сите нивоа на власт.

Во Косово и БиХ, меѓународната заедница има невообичаено силно присуство во предводењето на реформите за интегритет, меѓутоа меѓународната димензија исто така беше присутна и во ваквите напори во другите земји. Во Југоисточна Европа, недостатокот на определување за антикорупциските реформи од страна на домашните политички лидери премногу често се искупува со изгледите за членство во Европската Унија. Ова е од особена важност согледувајќи ги тековните дилеми со кои се соочува Унијата, која, меѓу другото, може да влијаат на тоа во која мера прашањата кои се однесуваат на доброто управување се важни во идните односи со земјите-кандидатки. Европската Комисија извлече одредени лекции од условувањето на антикорупцијата при пристапувањето на Бугарија и Романија во ЕУ, и усвои нов пристап во преговорите за проширување. Експлицитно ги позиционира прашањата за владеење на правото, вклучително и борбата против организираниот криминал и корупцијата, како политики кои заземаат централно место во политиката за проширување на ЕУ. Новиот пристап осигурува судство и основни права, и правда, слобода и безбедност кои се третираат и утврдуваат рано во процесот на проширување, и повторно ја потврдува потребата од евиденција за цврстата решеност во имплементацијата на реформите кои се развиваат во текот на процесот на преговори, со цел обезбедување на одржливи и долгорочни реформи.⁸

⁸ Европска Комисија. 2011. *Стратегија за проширување и главни предизвици 2011 – 2012 година*. Комуникација од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот. ЦОМ. (2011) 666 конечно; Совет на Европска Унија. 5 декември 2011 г. Соопштение за медиумите, 3132 состанок на Советот за општи прашања.

1.3. РАШИРЕНОСТ И ДИНАМИКА НА КОРУПЦИЈА 2001 – 2016 ГОДИНА

Ако корупцијата во ЈИЕ е повеќе од повремен поткуп или од привремено наместен тендер, сфаќањето на нејзиниот опфат и динамика бара мерење кое истовремено ќе даде широк преглед, и ќе може да се фокусира на специфични сектори или практики. Системот за следење на корупцијата (ССК) воведен во раните 2000 години од страна на СЕЛДИ, ги следеше и анализираше нивоата на корупција во земјите во Југоисточна Европа повеќе од 15 години.⁹ ССК ги регистрира реалните нивоа на корупција во даден момент и ги следи трендовите, анализира јавни ставови, искуства и очекувања. Особено е погодно во опкружувањето на ЈИЕ, каде поткупот е доволно чест за да се мери со анкета/ истражување помеѓу населението. Споредувајќи ги овие различни мерки може да се разјасни подложноста на корупцијата на промени во другите аспекти на политичката, економската и социјалната средина. ССК ги визуелизира грешките во управувањето во земјата кои инаку може да се невидливи за голото политичко око на два начини:

- Со споредување на активностите со ставовите и мерењата на фреквенцијата на незаконските трансакции во јавните услуги;
- Со фрлање светло врз судирот на универзалните, официјалните норми со специфичните општествени вредности и ставови.

Дополнително, неколку карактеристики го прават ССК на СЕЛДИ вреден и за истражувачите и за практичарите на политики:

- Обезбедува податоци за споредба меѓу земји, како и една темелна студија за распространетоста на корупцијата во земјите.
- Ја индексира динамиката на корупција – а со тоа ѝ овозможува на креаторите на политики да

⁹ Изготвено од Центарот за изучување на демократијата, ССК е препознаен од страна на ОН како најдобрата практика во следењето на корупцијата. Воведен во време кога мерењето на корупцијата беше ограничено само на перцепциите на јавноста, ССК го трансформираше следењето со воведување на мерење на виктимизацијата на поединците од страна на корумпираните службеници и оценка на распространетоста на коруптивните трансакции во општеството. Методологијата на ССК е опишана во СЕЛДИ. 2014 *Анти-корупција, нова верзија: Оценка во Југоисточна Европа*. Центар за изучување на демократијата, Софија, стр. 135-145.

го следат општото подобрување или влошување на ниво на земја – додека истовремено ги мерат и суптилните промени во специфичните типови на социјално однесување или уверувања.

Овој последен квалитет е од особена важност затоа што корупцијата може да биде јасно кривично дело согласно казненото законодавство, меѓутоа во земјите на СЕЛДИ е исто така и сложен лавиринт на социјални односи кои опфаќаат прашања на доверба, правичност, моќ, конкуренција итн. Како што е очигледно од доказите подолу, таквата сложеност ја отежнува задачата на креаторите на политики, бидејќи понекогаш тие треба да ги приспособат контрадикторните очекувања или да ги оправдаат неконзистентните ставови. Во тој случај, императив е да постои антикорупциска политика со најискрени намери, особено таква која приоритизира превенција наместо спроведување, и да владее со една детална слика за социјалниот контекст од кој потекнува корупцијата. Таквото знаење е меѓу ретките предности кои политичарите-реформатори може да го поседуваат наместо корумпираните политичари.

1.3.1. Вкупни нивоа

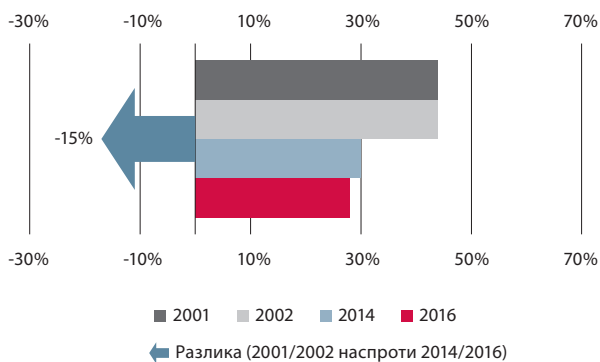
Во 2016 година, ССК се примени во девет земји на СЕЛДИ – Албанија, Босна и Херцеговина (БиХ), Бугарија, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Србија и Турција.¹⁰ Наодите упатуваат на тоа дека додека постојат значителни разлики помеѓу најмалку и најмногу корумпираните земји, вкупното ниво на корупција е доволно високо за да биде сериозно загрижувачко за засегнатите страни на доброто управување. Во поглед на динамиката, ССК увидува дека **општите нивоа на корупција во земјите на СЕЛДИ се намалуваат, и граѓаните бараат многу повеќе добро управување отколку во периодот на раните 2000 години.**

Клучната мерка во ССК на СЕЛДИ во корумпираноста на владините сервиси е **притисокот од корупција**, случаи на имплицитно или експлицитното наплатување на економска рента од страна на јавните службеници во размената со јавноста. Циклусот на ССК во 2016 утврди дека притисокот благо по-

¹⁰ Теренската работа во четвртиот циклус на ССК на СЕЛДИ (претходните се реализираа во 2001, 2002 и 2014 год.) беше спроведен во периодот јануари, февруари 2016 години, преку интервјуирање на повеќе од 9 000 анкетирани лица на нивниот матичен јазик. Освен ако не е поинаку назначено, наодите на ССК во овој извештај се однесуваат на поединци од 18 и над 18 годишна возраст.

пуштил меѓутоа само ако истиот се мери во подолг период (од раните 2000 години, Слика 2). Додека ова не претставува големо подобрување, општиот тренд е непогрешив.

Слика 2. Опаѓање на притисокот од корупција, иако бавно*

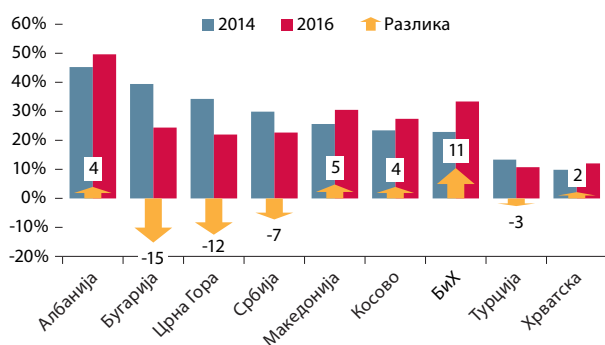


* Просечното учество на тие што изјавиле дека им било побаран поткуп (притисок) од јавните службеници во Албанија, БиХ, Бугарија, Хрватска, Македонија, Црна Гора и Србија. Разликата се пресметува со упросечување на истражувањата од 2001 и 2002 година во еден пар и во 2014 и 2016 година во друг.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција.

Напредокот е бавен и нерамномерен, и корупцијата продолжува да претставува главна преокупација за општата јавност и честа појава во граѓанскиот сектор и повисоките ешалони во владата. Со почит кон **притисокот од корупција**, општиот тренд илустриран во Слика 2, е спореден со поголема варијабилност помеѓу наодите од циклусите на ССК во 2016 год и во 2014 год. (Слика 3).

Слика 3. Промени во притисокот од корупција по земја*



* Удел на оние кои пријавиле дека им било побарано поткуп од страна на јавните службеници.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција.

Најопипливите намалувања се случиле во земјите кои се предмет под поголема контрола од страна на ЕУ, меѓутоа исто така и со релативно поголеми

нивоа на притисок од корупција- како што се Бугарија (земја членка на ЕУ), или Црна Гора (најнадежната во поглед на ЕУ во моментот од сите земји на Западен Балкан). Во секој случај, вкупните подобрувања се сметаат за недоволни за пресврт во земјите на СЕЛДИ, со што нивото на корупција останува многу високо. Во просек, притисокот од корупција е 25,9% – речиси и незначителен пад од 2014 година, кога регионалниот просек беше 27,1%.

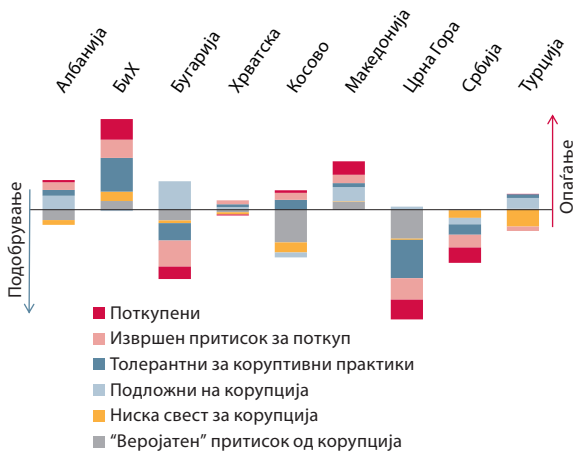
Такви агрегатни мерки имаат своја корист за општите политички оценки, но треба да се расчленат во конкретни аспекти ако треба да го информираат креирањето на политики. Со тоа што е кривично дело со можности, ја прави корупцијата зависна од мноштво фактори кои го обликуваат однесувањето на поединците, бизнисите и јавните службеници. Слика 4 ја визуелизира комбинираната динамика на шест варијабли во ССК¹¹ кои ги мерат клучните аспекти на коруптивното однесување:

- Колку е веројатен, според јавноста, притисокот од наплатувачите на економска рента од страна на службениците;
- Колку е толерантна јавноста за разните коруптивни практики;
- Уделот на таквите кои не успеваат да ги идентификуваат инаку редовните коруптивни практики како „корупција“ (имаат „ниско ниво на свест“ за корупција);
- Уделот на таквите кои се притиснати од страна на јавните службеници во поткупување;
- Уделот на поединците кои би станале корумпирани во хипотетичка ситуација кога би им се понудил поткуп од страна на јавен службеник (подложност);
- Уделот на поединците кои пријавуваат дека дале поткуп во претходната година.

Како што е наведено погоре, во опкружување каде корупцијата е вообичаена појава, нејзините појавни елементи не нужно се во дослух. Додека во земји како БиХ, Македонија, Црна Гора или Србија, сите аспекти на корупцијата или се подобруваат или се влошуваат заеднички, во други, развојот е различен. Забележливо, каде што сите компоненти се усогласени, ова е придружено со опипливи промени во однесувањето (поголема или помала вклученост во поткупувањето); онаму кадешто резултатите се недоволни, однесувањето е речиси непроменето. Постојат и други показатели како на пример подложноста во

¹¹ Секој од овие е потемелно истражен подолу.

Слика 4. Вкупни промени во нивоата на корупција (2016 наспроти 2014)



Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција.

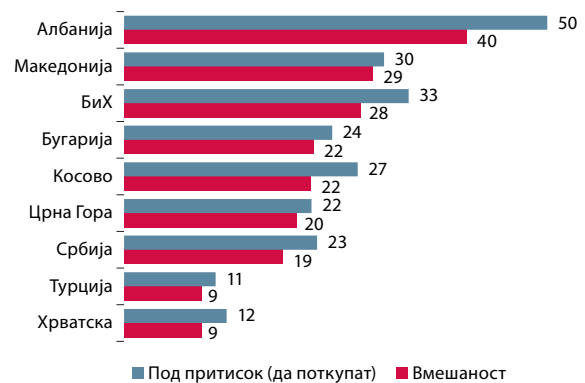
Бугарија, која упатува на промена во ставовите кон нормализација на корупцијата што е можеби резултат на долгогодишен притисок од наплатувачите на економска рента без одржлива противтежа. Истовремено Бугарите декларираат најниска толеранција во ЈИЕ што упатува дека трендот на нормализација е потенцијално реверзибилен, бидејќи се уште постои вреднување на интегритетот. Резултатите во Турција и Косово, се исто така мешани, посебно во поглед на ставовите повеќе отколку на однесувањето. Овие навидум недоследности имаат важни импликации за пошироките антикорупциски напори, бидејќи упатуваат дека поддршката за реформите треба да се негува повеќе отколку да се претпоставува.

1.3.2. Искуство со корупцијата

Оттаму произлегува дека анализата се фокусира на секој од овие аспекти на корупцијата. Како што рековме, предноста на ССК на СЕЛДИ е дека се споредуваат реалните искуства со декларираните ставови на јавноста. **Корупцискиот притисок и вклученоста се базирани на вистински искуства на граѓаните од СЕЛДИ земјите со корупцијата и се одразуваат врз целокупното опкружување на корупција на квантитативен начин.** Ова овозможува споредливост и низ земјите и во време. Во однос на притисокот, без оглед на тоа дали таквиот притисок е забележан само во изолирани контакти со јавни службеници или во поголемиот дел од контактите на едно лице со јавните службеници на земјата, овие случаи се толкуваат како случаи на притисок од корупција. Понатаму, добрата мерка на корупцијата треба да ги расветли и двете страни на корупциската

трансакција – и јавната услуга и приватниот интерес. Така, ССК на СЕЛДИ го сопоставува нивото на притисок од јавни службеници, со само-пријавувањето на вмешаноста во корупциски трансакции од страна на приватни лица. Ова вклучува не само пари (во готово), туку, исто така, подароци и услуги. Дури и изолирани случаи на една од трите форми на поткуп во текот на годината што му претходи на истражувањето се смета за појава на корупција (вмешаност во корупција). Со оглед на фактот дека реалните трансакции се крајно поврзани со притисокот, ССК обично го смета второто како **примарен квантитативен индикатор за нивоата на корупција** во земјата.

Слика 5. Притисок од корупција спореден со вмешаноста во корупција, 2016 година (%)



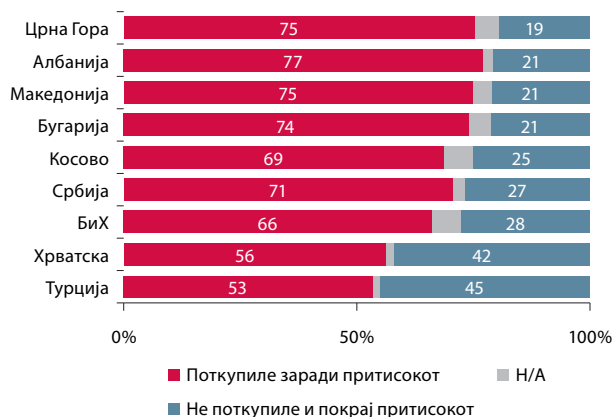
Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Вкупните значителни разлики помеѓу земјите, како што се гледа од Слика 5 – може да се значајни од политички аспект, меѓутоа не се многу корисни кога станува збор за креирање на политики, бидејќи точките на разликување (социјални, економски, политички, културни, историски, итн.) се бројни. Од перспектива на креирање на политики, е што е она **што создава раздор помеѓу притисокот, и поткликнувањето.** Вообичаено, земјите со висок степен на вмешаност во корупција, и притисок од корупција се исто така и обележани со ниско ниво на отпорност кон барањата за поткуп (поголемиот дел од јавноста од која било побарано поткуп, дала поткуп). Очигледно, висока појава на зачестеност на отпорот, т.е. непрепуштањето на барателите на економска рента не е долгорочно одржливо.

Кога се става фокус на специфично однесување, разликите помеѓу земјите може да станат уште појасни. На пример Црногорците, иако се вклучени во практики на поткупување за половина помалку од Албанците (Слика 5), имаат споредбена склоност да под-

легнат на барањата за поткуп од страна на јавните службеници. (Слика 6).

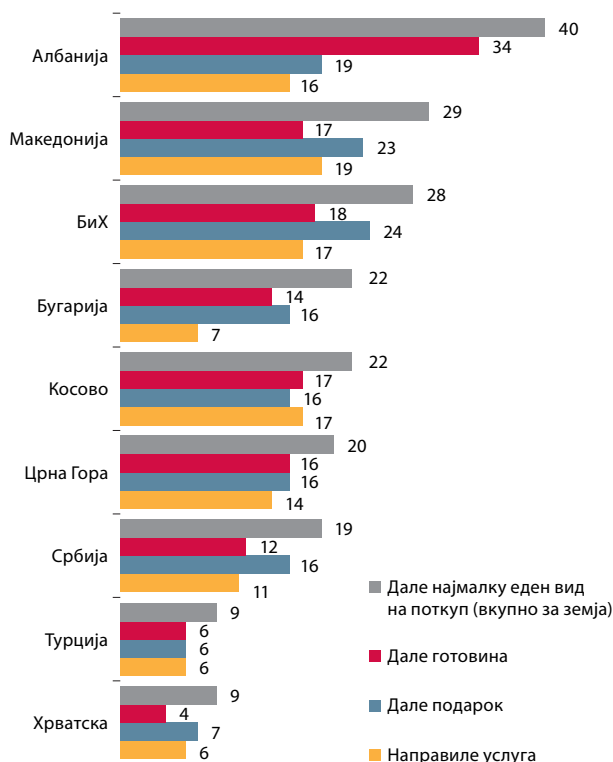
Слика 6. Отпечаток на интегритет: соодносот помеѓу оние кои се спротиставуваат наспроти оние кои се согласуваат, 2016*



* Помеѓу оние врз кои е извршен притисок за поткупување.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Слика 7. Средство за корупција, 2016 (%)*



* Уделот за пари, подароци или услуги не се собираат до вкупниот процент на вклученост затоа што често различни видови на поткуп се користат истовремено.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Онолку важно колку фреквенцијата на коруптивните трансакции е и нивното средство. Поткупувањето често се дефинира во поглед на пари кои треба да

преминат од рака на рака, а во некои култури подароците или размената на услуги¹² не се сметаат за поткуп. ССК на СЕЛДИ покажува дека има одредени крупни разлики помеѓу земјите во поглед на преферираните средства на поткупување (Слика 7).

Додека во Албанија парите се најмногу искористено средство за поткуп (34% споредбено со 20% давање подароци и 17% правење услуги), во многу од земјите на СЕЛДИ повеќе се даваат подароци отколку пари. Многу луѓе од ЈИЕ се уште не ги сметаат подароците или услугите за поткуп. На пример 34% од анкетираниите во ЈИЕ не веруваат дека „давање подароци на доктор за тој/таа да понуди специјална нега“ се пример за корупција.

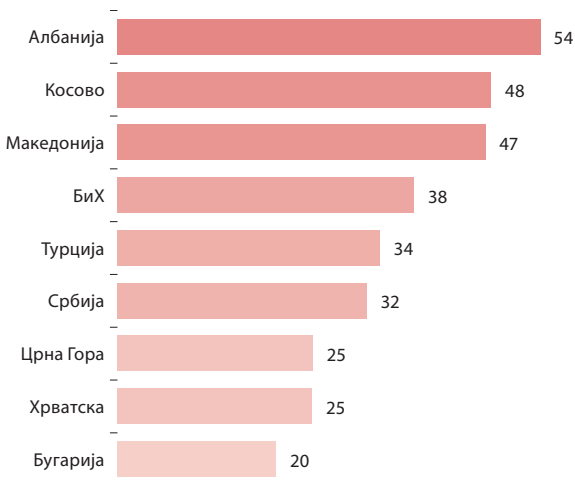
1.3.3. Ставови кон корупција

Креирање на оценки релевантни на политики на тајни активности како што е корупцијата бара одредена количина на оригиналност во методот на следење. ССК на СЕЛДИ е способен да ја наметне оценката на ставовите на јавноста во врска со прашањата за корупција врз сликата на нивните искуства на само-пријавување. Споредување на она што луѓето го прават со она во што веруваат, му овозможува на ССК да идентификува недоследности кои укажуваат на зацврстување на корупцијата како општествена практика, како и проценување на нивото на доверба во јавните институции и потенцијалот за вистинска поддршка на мерките за борба против корупцијата.

Непостојаната природа на ставовите гарантира тие да се испитаат во повеќе детали, со цел да се разбере нивната улога во обликувањето на антикорупциската клима. Од примарно влијание меѓу нив е степенот на толеранција кон различните видови на коруптивни практики. Корупцијата е најчесто дискутирана во утилитарни термини (го забавува растот, ги искривува пазарите, итн.), но тоа е нејзината етичка димензија која доминира во јавното мислење. Затоа, степенот до кој се смета дека е (не)допустлива е важно за видот на мекото спроведување на правилата за интегритет, кои не постојат во ЈИЕ. Таквото неформално спроведувањето е особено важно во средини каде што тврдото извршување не може да држи чекор со ширењето на бројот на коруптивни практики.

¹² Не е мала лингвистичка работа што во некои јужнословенски јазици не се прави разлика помеѓу услуга (како сервис) и услуга.

Слика 8. Ниво на толеранција по земја, 2016 (%)*



* Уделот на оние кои сметаат дека е прифатливо избрани политичари и државни службеници да примаат подароци, услуги, готовина и за возврат да решат некој нивен личен проблем.

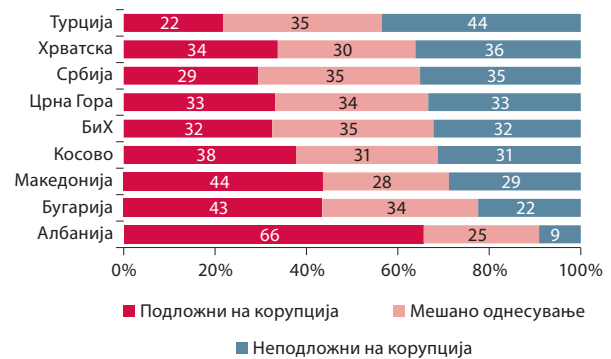
Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Оваа мерка е случај на точка на дивергенција меѓу активностите и ставовите: додека високото ниво на административна корупција обично се поклопува со повисоките нивоа на прифатливост, многу пониската толеранција во Бугарија повеќе отколку во Турција (земја на значително пониска појава на зачестеност на поткуп од Бугарија) укажува на потенцијалот на ставовите да отстапуваат од практиката. Ова најверојатно е создадено од улогата на средствата и граѓанското општество, како и од силата на влијанието која ја има Европската унија. Ниската толеранција кон корупцијата, исто така може да игра важна политичка улога, бидејќи обично упатува на зголемување на подготвеноста за протестирање и гласање за исфрлување на политичките елити, со што се додава притисок врз политичкиот естаблишмент да продолжи со политиката на промени.

Со цел дополнително да се испита конзистентноста на овие ставови, ССК на СЕЛДИ ги истражува реакциите на приватните лица во две хипотетички ситуации – а) прифаќање/одбивање на поткуп, што се нуди, ако некој е во улога на јавен службеник; б) потклекување при барање на поткуп од страна на корумпиран јавен службеник кој се обратил со голем проблем¹³. Тестирањето на подложноста на корупција на овој начин ја става на преден план честоста на поединецот и на тој начин фрла светло врз

¹³ Одбивањето на поткуп во двете ситуации се толкува како неподложност на корупција, прифаќање/давање поткуп во двата случаи се толкува како подложност, додека давање/примање мито во еден од случаите, а не во друг се смета за мешано однесување.

Слика 9. Подложност на корупција по земја, 2016



Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

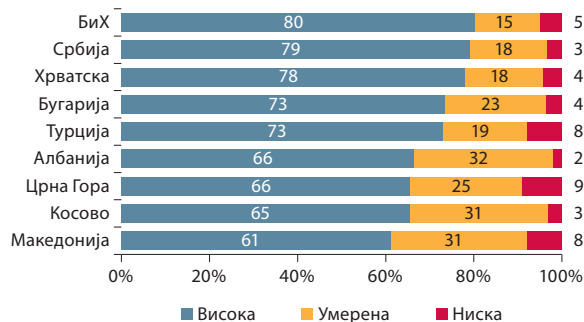
степенот до кој интегритет се вреднува. Резултатите од мерењето на подложноста на корупција покажуваат дека јавноста во земјите со слична стапка на поткуп имаат различна структура на предиспозиција за коруптивно однесување.

Со исклучок на две земји – Турција и Албанија – разликите помеѓу земјите во индексот на подложност не се толку изразени како во другите појавни елементи на корупција. Подложност е, всушност, тесно поврзана со реалните искуства – не само оние кои се подложни се изложени на притисок од корупција многу почесто, туку и меѓу оние кои се соочуваат со притисок, подложните граѓани е многу поверојатно да подлежат и дадат поткуп. Само 18% од оние подложните на корупција кога биле запрашани за поткуп, би одбиле да дадат, а повеќе од половина (51%) од оние кои не се подложни, би одбиле да дадат. Затоа, комбинацијата на повисоките притисоци од корупцијата, искусени од страна на поподложната јавност и понискиот отпор кон корупција меѓу нив доведува до уште поголема разлика во реалните коруптивни трансакции меѓу двете групи.

Само-наречената корупција се фокусира на поткуп – јасна форма на корупција. Посуптилните, а со тоа и поподмолните форми може да не претставуваат толку јасна етичка дилема. Сепак, **секој еден анти-корупциски напор се потпира на заедничкото разбирање на „корупцијата“**, како очигледно и неспорно кршење на правилата и довербата. Според тоа, секоја една двосмисленост, ќе ја еродира кохезијата на телото за борба против корупцијата. Со овие размислувања на ум, ССК на СЕЛДИ исто така **го мери нивото на јавната свест на различните форми на корупција.** (Слика 10).

Додека бројот на луѓе способни за препознавање на сите коруптивни практики е оптимистички висок во

Слика 10. Стапки на утврдување на заедничките коруптивни практики, 2016*



* Легенда: висока – сите или повеќето од заедничките коруптивни практики се утврдени како такви. Умерена – многу се утврдени меѓутоа некои се сметаат за „нормални практики“. Ниска – малку практики се утврдуваат како корупција.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

целиот регион, оние во „умерениот“ сегмент се тие кои треба да бидат целна група на напорите за подигнување на свеста во борбата против корупцијата. Како и со наодите на другите сродни коруптивни ставови и тука резултатите значително се разликуваат од нивоата на показателите за искуство. Босанците и Хрватите, на пример, имаат слични нивоа на утврдување на коруптивни практики, додека има значително различни стапки на вклученост/вмешаност (Слика 5). Во најмала рака, овие наоди укажуваат на потенцијалот за мобилизирање на поддршката за мерките за борба против корупцијата, за дугето да ја препознаваат кога ќе најдат на неа.

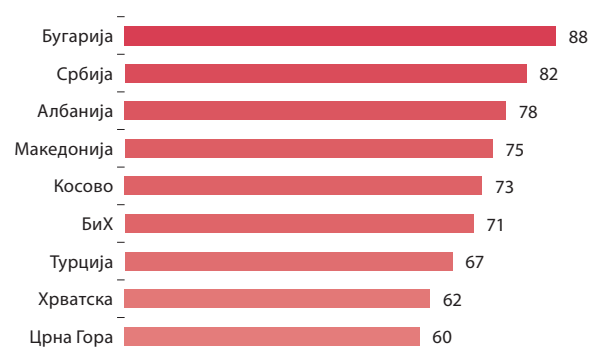
1.3.4. Проценки на јавноста околу распространетоста на корупцијата

Во прилог на ставовите и постапките специфични за коруптивните трансакции, антикорупциските политики, исто така, треба да го опфаќаат поширокиот контекст на доминантниот начин на кој јавноста го доживува управувањето. Ова ги вклучува и очекувањата на јавноста – конкретнo за корупцијата, како и пошироко, за Владата, и нивните согледувања¹⁴ за општата репутација на политичарите и државните службеници во однос на интегритетот. За таа цел, ССК на СЕЛДИ оценува неколку дополни-

телни аспекти на ставови поврзани со управувањето меѓу јавноста.

На прашањето дали е веројатно да треба да се поткупи некој службеник (со пари, подарок или услуга), повеќе од половина од населението на земјите на СЕЛДИ одговориле потврдно (Слика 11). Највисокиот процент на перцепирана веројатност за притисок од корупција се забележува во Бугарија и во Србија, каде што повеќе од 80% од учесниците во анкетата сметале дека притисокот е веројатен. Најмалиот процент е во Црна Гора, но дури и таму речиси 2/3 од населението сметаат дека таквиот притисок е веројатен. Ова укажува на промена во ставовите и на тоа дека враќањето на довербата ќе биде многу потежок процес отколку само намалување на нивото на корупција во администрацијата. Тоа е исто така упатува на фактот дека јавноста во овие земји знае дека само спроведување на законите и административни мерки нема да бидат доволни за спречување на посложените феномени на корупција, како заробувањето на државата, но таквиот процес ќе бара постојана политичка акција и двигатели на промена.

Слика 11. Проценки на веројатноста од притисок од корупција, 2016 (%)*



* Процент на оние кои го сметаат притисокот од корупција „многу веројатен“ и „веројатен“, без „не многу веројатен“, „воопшто не е веројатен“.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Изводливоста на одговорите од политиките на корупцијата е друга мерка што го отсликува бројот на население кои веруваат во напорите за борбата против корупција на нивните влади. Високиот процент на оние кои сметаат дека корупцијата не може да биде значително намалена, покажува дека антикорупциските политики не успеваат барем во главите на гласачите. Ова е случај, на пример, во Бугарија и во Албанија, каде што повеќе од 2/3 од јавноста верува дека ништо не може да се направи за да се намали корупцијата (Слика 12). Во само две земји во регио-

¹⁴ Перцепција за корупцијата – проценки, мислења, верувања – се често ортфрлани во спротивност од „коруптивната реалност“. На ваков начин, критиката упатува дека е запознаена со ваквата „реалност“, и може да каже дека таа се разликува од јавното мислење за неа. Всушност, таквите тврдења за јазот/разликата се самите проценка или пак едуцирано експертско нагаѓање.

нот се чини дека постои верба во општеството дека корупцијата може да се намали – Турција и Црна Гора, што е уште еден показател за комплексноста кога борбата против корупцијата е политичко кредо. Се исплати кога лица треба да бидат назначени со мандат, но малку е веројатно дека ќе има резултати кои може да послужат како аргументи за повторен избор. Ова дополнително ја влошува неподготвеноста на политичарите да се вклучат во политиките за борба против корупцијата, и ја покажува потребата за широко општествено движење за да се одржи фокусот на борбата против корупција. Во однос на ова, улогата на ЕУ може да биде во помошта и предноста на таквите социјални движења преку дополнителна поддршка за граѓанското општество и похрабро политичко дејствување.

Слика 12. Проценки на јавноста за изводливоста на политиките на антикорупција, 2016



Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.

Ваквите нивоа на разочараност и недостаток на доверба во владата може да служат како објаснување за одредени неусогласености во ставовите дискутирани погоре. На пример, во бугарскиот контекст на недостаток на верба во способноста на владините мерки да ја намалат корупцијата станува јасно зошто многу ниската прифатливост (Слика 8) е во комбинација со многу високата подложност (Слика 9). Штом еднаш се воспостави корупцијата како норма, поединците се подготвени да дадат/прифатат поткуп дури и ако во принцип не го одобруваат. Овие неусогласености, исто така, се показател за ограничувањата на тековниот приод на ЕУ „влада до влада“ на примена на главно технички мерки за борба против корупцијата, кој се смета и од аспект на гласачите на ЕУ и на ЈИЕ за само уште една форма на поддршка на естаблишментот. Очигледно, тие треба да бидат потпомогнати од дејствување на политичките критериуми за членство и пошироки промотивни политики базирани на раст.

Многу дискутиран аспект на перцепциите за корупција се проценките на јавноста за нивото на корумпираност на јавните функционери.¹⁵ Табела 1 дава визуелен приказ за процентот на оние кои веруваат дека повеќето или сите од службените лица за кои станува збор се вмешани во корупција. Перцепциите на граѓаните за одредени групи на државни службеници (или професионални групи), како и нивните проценки за одредени јавни организации, може да помогнат во лоцирањето на слабостите на ниво на различни сектори на владата и општеството. Меѓутоа, истите треба да се толкуваат во поширока смисла, како конечен суд за целиот систем на управување. Така, додека тие претставуваат поедноставување на народното незадоволство, ова незадоволство треба дополнително да се расчисти со цел да се објасни зошто очигледно корумпирани партии и политичари во ЈИЕ и понатаму добиваат на избори.

Со одреден степен на приближување, може да се каже дека на колку повисоко ниво на јавна функција се наоѓа лицето, толку покорумпиран се смета од страна на јавноста. Со неколку исклучоци, пратениците, партиските лидери и министрите котираат најлошо според јавното мислење во земјите на ЈИЕ. Луѓето гледаат на корупцијата како проблем на власта/моќта, а не само како технички јаз во капацитетите за спроведување на законите, што ја потенцира важноста на одржлива акција против корупцијата на високо ниво.¹⁶ Ова расудување во голема мера се совпаѓа со наодите од експертите, антикорупциските надзорни организации и меѓународните организации. Заробувањето на државата на највисоко владино ниво е посебен проблем во ЈИЕ. Овие ставови, сепак, треба да се оценуваат во контекст на подеталните наоди на ССК на СЕЛДИ, што укажуваат на достаточна двосмисленост во мислењата и делувањето на општата јавност. Треба да се напомене, дека сликата на мал број на моќни никаквице кои демнат на огромна заедница на чесни и работливи граѓани е популистичка заблуда.

Варијации во поглед на рангирањето на корумпираноста на службениците се значајни во поглед на

¹⁵ Нивото на корумпираност се оценува преку типични прашања за перцепцијата. Јавноста се прашува „колку е распространета корупцијата помеѓу следниве групи“ („речиси сите се вклучени“, „повеќето се вклучени“, итн.) или „кој е степенот на раширеност на корупцијата“ во клучните организации.

¹⁶ Ова е првата и основната препорака на СЕЛДИ во извештајот за 2014 година на СЕЛДИ. 2014 година. Анти-корупција, нова верзија: Оценка на Југоисточна Европа. Центарот за изучување на демократијата: Софија.

вреднување на улогата во пошироката мрежа на односи меѓу социјалните групи за ставовите поврзани со управувањето. Така, на пример, додека во просек **бизнисмените** се прилично ниско долу во нивото на корумпираност, во помалку корумпираните земји тие се особено сомнителни – во Хрватска се сметаат за покорумпирани од полицијата и на исто ниво со даночните службеници, додека во Турција се верува дека се понечесни од партиските лидери. Спротивно на тоа, во земјите од повисока инциденца на поткуп, како што се Албанија, само членови на НВО, новинари и наставници се гледаат како помалку корумпирани од претприемачите. Ова има сериозни политички импликации во однос на **веројатноста за појава на автохтона поддршка на приватниот сектор кон напорите против корупцијата во земјите во регионот**, што е често слушана мантра во меѓународниот антикорупциски дискурс. Тоа е уште еден показател за ерозивното влијание на корупцијата не само во поглед на довербата во демократските институции, туку и во функционирањето на пазарната економија, како темелни вредности во процесот на пристапување во ЕУ.

Општиот заклучок од циклусот во 2016 година на ССК на СЕЛДИ е дека политиките насочени кон коруптивното однесување на административно ниво и оние со кои ќе се промени довербата во владата треба да продолжат усогласено. Ако не се надолнети со зајакната јавна побарувачка за интегритет на владата и постојано подобрување на економската благосостојба, построгата примена на казнените мерки нема да има одржлив ефект. Спроведувањето на законите најверојатно ќе се гледа или како бескорисна репресија кога се таргетираат пониските нивоа на власт или како политичка хајка кога испрекинато се насочени кон повисоките нивоа. Спротивно на тоа, мерките за зајакнување на градењето на свеста само би го разгореле цинизмот и резигнацијата кај јавноста, ако не се придружени со видливи напори за спречување на барањето на економска рента.

Табела 1. Проценка на нивото на корумпираност на јавните службеници и други занимања, 2016

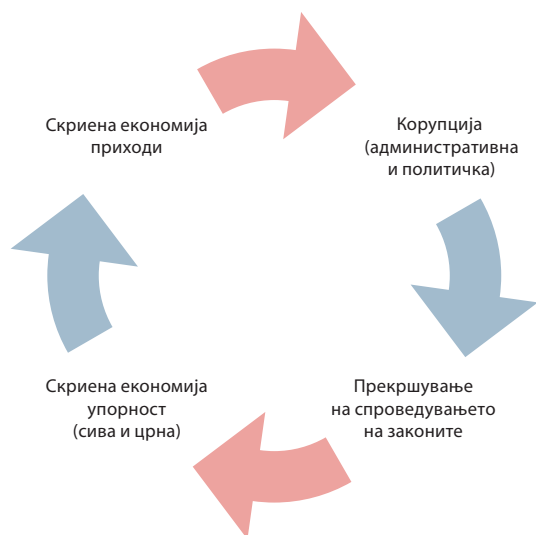
Службеници	Проценка на вмешаноста, регионален просек
Политички партии и коалициони лидери	68%
Пратеници	67%
Министри	67%
Локални политички лидери	66%
Царински службеници	64%
Судии	61%
Службеници во министерства	59%
Јавни обвинители	58%
Даночни службеници	57%
Општински советници	57%
Полициски службеници	56%
Општински службеници	56%
Правни застапници	56%
Истражители	53%
Административни службеници во правосудство	53%
Доктори	52%
Бизнисмени	51%
Професори или универзитетски службеници	42%
Банкари	36%
Членови на невладини организации	34%
Новинари	34%
Наставници/просветни работници	19%

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016.



Ако корупцијата на власта не може да биде правилно оценета без да се земе во предвид степенот на усогласеност или недостаток од таквата усогласеност помеѓу официјалните правила и преовладувачките општествени норми и вредности, ниту може да се разберат без референца на двојникот во економијата. Како и со поткупот, скриената економија се јавува кога постои тензија помеѓу формалните намери на законите и прописите и дневниот избор на поединците и бизнисите. Постојана и обемна скриена економија сигнализира институционална неефикасност. Корупцијата се појавува во точката на судирање на формалната и неформалната економија, каде бизнисите и поединците плаќаат неформална економска рента или ги заробуваат институциите да станат скриени, неусогласени или да олеснат повртно и полесно легализирање на нивните производи или услуги.¹⁷

Слика 13. Магичниот круг на корупција и скриена економија



Извор: Центар за изучување на демократијата.

Магичниот круг меѓу **корупцијата** и **сивата економија** му штети на економскиот раст преку поттикнување на нелојалната конкуренција, обезбедува пул на евтин талент за изнајмување за **црни и сиви бизниси** и генерирање на голема количина неевти-

дентирани финансиски и други средства.¹⁸ Наодите од ССК за 2016 презентирани погоре потврдија дека самите антикорупциски политики е малку веројатно да обезбедат широка општествена поддршка и симпатии на гласачите во ЈИЕ, освен ако не се вгнездени во политиките на економските реформи и зголемувањето на просперитетот.¹⁹ Ова бара **префокусирање на дебатата за борба против корупцијата** подалеку од само чисто спроведување на законите **кон принципи втемелени во економијата** како што е третирање на врската помеѓу корупцијата и сивата економија. Овие во крајна линија треба да се поврзат со пошироките мерки на економското опоравување како што се индикаторите за конвергенција, кои треба да се претпочитаат во внесувањето на индикаторите како што се отворената влада или водењето бизнис на среден и долг рок како мерачи на успехот на економските реформи.

Како што се гледа од Табела 2, опсегот на бизнис практиките скриени од владин поглед во ЈИЕ е доволно голем за да се очекува да има влијание врз други незаконски активности. Иако постојат различни проценки на точниот обем на скриената економија, јасно се нудат мноштво ресурси за развој на административната и политичката корупција.

„Сивата економија“, сепак, е широк поим кој опфаќа различни потфати кои варираат од прилично бенигни (кога се заобиколуваат само мали прописи), па дури и од корист (на пример, економски активности за само-одржување) до крајно погубни (на пример, разни криминални пазари).

Овој опфат генерираше соодветен збир на аналитички придавки – од „незабележана“ до „неформална, па дури и „црна“ економија. Како резултат на тоа, учеството на корупцијата, исто така, варира во континуумот на скриени практики. Ова поглавје ја

¹⁷ ЦСД. 2011. *Скриената економија во Бугарија и Глобалната економска криза*. Центар за изучување на демократијата, Софија.

¹⁸ ЦСД. 2015. *Финансирање на организиран криминал*. Центар за изучување на демократијата, Софија. Види исто ЦСД. 2010. *Испитување на врските помеѓу организираниот криминал и корупцијата*, Центар за изучување на демократијата, Софија.

¹⁹ Инверзната врска помеѓу БДП и корупцијата е добро документирана во литературата. За посеопфатен скорешен преглед види Мунгиу-Пипиди (ед). 2013, 2014 и 2015 година. Извештај за борба против корупцијата; *Том 1: Контролирање на корупцијата во Европа, Том 2: Првите редови во борбата против корупција*; и *Том 3: Владин фаворитизам во Европа*, Барбара Бадрих издавачи, Берлин.

Табела 2. Проценки за економијата во сенка (удел во БДП)

	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
Турција	32.7	32.1	32.8	32.4	31.8	31.0	30	29.5	29.1	28.4	28.9	28.3	27.7	27.2	26.5
Хрватска	33.8	33.4	33.2	32.6	32.1	31.7	31.3	30.8	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0	28.4
Романија	34.3	34.4	33.7	33.5	32.8	32.0	31.7	30.7	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1	28.4
Албанија	35.7	35.3	34.9	34.7	34.4	33.9	33.7	33.3	32.9	-	-	-	-	-	-
Бугарија	37.3	36.9	36.6	36.1	35.6	34.9	34.1	33.5	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9	31.2
Македонија	39.0	38.2	39.1	38.9	38.4	37.4	36.9	36.0	34.9	-	-	-	-	-	-
БиХ	34.3	34.1	34.0	33.9	33.5	33.6	33.3	32.9	32.8	-	-	-	-	-	-
Србија	-	-	33.2	32.7	32.1	32.0	31.6	31.2	30.7	30.1	30.6	30.1	-	-	-

Извор: Различни извори.²⁰

Слика 14. Архитектурата на скриената економија



Извор: Центар за изучување на демократијата.

разгледува интеракцијата помеѓу овие две појави, со акцент на три компоненти на скриената економија, кои се идентификувани како штетни за економскиот и социјалниот развој:

- а) деловното опкружување, кое е најшироката мерка за можностите за економски просперитет, а се

²⁰ Податоци за 1999 – 2007 (освен Србија) од Шнајдер, Ф., Буен, А. и Црна Гора, С.Е. 2010 „Нови проценки за сивата економија во целиот свет“, работен документ од истражување на политики на Светска Банка 5356; податоци за Србија од Шнајдер, Ф., Крстиќ, Г., Арсиќ, М и Ранѓеловиќ, С., 2015. Колкав е обемот на сивата економија во Србија? Во *формализирање на сивата економија во Србија* (стр. 47-75). Спрингер интернешенел пabлишинг; сите други податоци од Шнајдер, Ф., 2013 Големина и прогресијата на сивата економија на Турција и другите земји од ОЕЦД 2003 – 2013; Некои нови факти. *Меѓународен весник за економија*, 2 (2), стр. 83-116.

чини дека е под влијание и од административната корупција и од заробувањето на државата;

- б) скриено вработување, со што се создава ризик од исклучување на броен процент на работна сила од владеењето на правото и ги сместува неформално вработените во ранлива позиција во однос на наплатувачите на економска рента и на интересите на нелегалниот бизнис;
- в) затајување на данок, што е овозможено, меѓу другото, и со поткупување и неефикасност на даночните органи; означува недостаток на доверба во економската одржливост на земјата и ги поткопува квалитетот и обемот на јавните услуги, кои владата може да си ги дозволи да им ги понуди на своите граѓани.

2.1. ДЕЛОВНО ОПКРУЖУВАЊЕ

Во Југоисточна Европа, прекумерната регулација на бизнисот – која главно се однесува на регистрација, лиценцирање и имплементација на режими на дозволи постојано генерира различни бариери на влез во пазарот на учесници и повисоки трошоци за водење бизнис. Ова им овозможува на претприемачите во неформалниот сектор и/или ги присилува да прибегнат кон поткуп. Исто така создава механизми преку кои политичките и бизнис мрежите ги заробуваат пазарите и државните институции да уживаат повластен третман и монополски ренти иако формално пазарите може да изгледаат конкурентни.²¹ Во надолна спирала ова оправдува доуредување и административни бариери.²²

²¹ ЦСД. 2016 година, *Заробување на државата, нова верзија: Справување со административна и политичка корупција во Бугарија*. Софија.

²² СЕЛДИ. 2014. *Антикорупција, нова верзија: Оценка во Југоисточна Европа*. Центар за изучување на демократијата. Софија, стр. 91.

Табела 3. Позиционирање на земјите од ЈИЕ во крупните економски рангирања кои се однесуваат на животната средина

Индикатор	Леснотија на правење бизнис	Економска слобода	Глобален индекс на конкурентност	Просечна годишна реална стапка на раст на БД по глава на жител 2001 – 2015
Албанија	97	59	93	4.4
Црна Гора	46	65	70	3.3
Косово	66	84	-	3.3
Македонија	12	47	60	3.3
Босна и Херцеговина	79	108	111	3.0
Србија	59	77	94	3.0
Турција	55	79	51	3.2
Бугарија	38	60	54	3.9
Хрватска	40	103	77	1.2
Романија	37	61	53	4.1

Извор: Светска Банка, Фондацијата Херитиџ и Светски Економски Форум.

Корелацијата помеѓу корупцијата и сивата економија не може правилно да се разбере без упатување кон пошироката рамка за водење бизнис, вклучувајќи ги и законите и прописите. Квалитетот на оваа рамка е под влијание на голем број на фактори; во ЈИЕ главна грижа меѓу нив е **заробувањето на државата**, како резултат на што прописите и законите се под влијание на приватни интереси или покомплексна мрежа на политички и бизнис мрежи, кои ефикасно го контролираат пристапот до владино креирање на политики и закони. Главна пречка за леснотијата во водењето на бизнис и како олеснителен фактор за корупција е нестабилноста на регулаторната средина. Од една страна, многу од владите на ЈИЕ се обидоа да обезбедат меѓународни инвеститори и донатори со воведување на системи на рамен данок кои се лесни за администрирање. Од друга страна, администрирањето на даноци останува обременето со недостаток на софистицираност во справување со конкретни деловни карактеристики, како што се истражување и развој и иновации. Менувањето на прописите, поради нови проблеми сепак се случува половично во ЈИЕ, во текот на годината без никакви консултации, со што се поткопува предвидливоста на бизнис средината во целина.

Во Албанија, заробувањето на државата се смета за сериозен проблем во врска со системот за јавни набавки, приватизацијата и економските монополи во стратешките сектори на економијата²³. Според по-

следните истражувања²⁴, два од пет бизниси сметаат дека примената на законите е неповолна, додека само помалку од 1/5 сметаат дека е поволна. БиХ има правна рамка на неколку нивоа која често се смета за дуплирачка. Законите не секогаш се донесуваат транспарентно, додека пак нивната реализација е половична и противречна во различни субјекти. Со оглед на преклопувачките надлежности и недостатокот на централен извор на информации, тешко е бизнисите да бидат во тек со новите прописи.²⁵ Србија се соочуваше со континуирани сомнителни практики поврзани со заробеност на државата како што е договорот преку ноќ за уставните предлози, без соодветна јавна дебата,²⁶ негувањето на „претставници“ на влијателни бизнисмени во многу важни органи на извршната власт, за да се обезбеди поволен третман и за заштита на нивните интереси.²⁷ Во Црна Гора заробувањето на државата, особено е присутна во приватизацијата на државните претпријатија.²⁸ Во Македонија се манифестира преку прописи за обезбедување на дискреционо овласту-

²⁴ Амчам, Бизнис индекс 2014 – 2015, Албанија <http://www.amcham.com.al/amcham-business-index-2014-2015/>

²⁵ Американски Стејт департимент 2015 година Извештај за инвестиционата клима – Босна и Херцеговина 2015 година.

²⁶ Центар за европски политички студии. 2007 година, „Заробеност на државата и раширената корупција во Србија“, ЦЕПС Работен документ број 262.

²⁷ Меѓународни партнери за комуникација, „Борбата против монополот“, 2013, <http://icp-co.com/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/the-struggle-against-monopoly.pdf>

²⁸ Совет на Европа 2015. „Основни антикорупциски концепти, прирачник за обука“, стр. 17.

²³ Транспаренси интернешнал Албанија. 12 јануари, 2014 година ТИА ги презентира резултатите на Индексот за перцепција на корупцијата (ИПК) за 2013 година.

вање на институциите во донесувањето на одлуките и казните, преку овластување на органите да вршат притисок врз политичките противници и преку преземање контрола врз друштвата или врз целиот економски сектор.²⁹ Девет од десет македонски бизниси изјавија дека влијанието на владата преку моќни бизнис-групи кои имаат за цел да ги заштитат приватните економски интереси во Македонија е високо.³⁰ Во БиХ, менаџерите на претпријатијата ги сметаат политичките и регулаторните аспекти на заробената држава најголем проблем за бизнисите.³¹ Косово, како најновата земја во регионот има поголем ризик од заробеност на државата од другите земји од ЈИЕ, бидејќи ги комбинира послабото судството и другите проверки и контролни институции со повисока зависност од владината регулатива и фискалната поддршка; една третина од бизнисите ги сметаат неформалните преговори со даночните власти за нормална пракса.³²

Додека некои земји во регионот се во можност да котираат високо во поформалните индикатори на бизнис средината, особено Македонија во леснотијата на водење бизнис, севкупната ефикасност на регионот и во однос на бизнис климата и за создавање економски можности за своите граѓани е недоволна за да предизвика економска основа во борбата против корупцијата. Просечниот годишен реален раст на БДП по глава на жител од 2001 година остана на или под 4%, што би можело да е доволно да ги држи гласачите умерено незадоволни, но кој е далеку од широкиот економски раст кој се гледа историски во земјите кои имаат постигнато постојани анти-корупциски реформи, како што се Естонија, Јужна Кореја, Сингапур или Чиле. Недостатокот на таков економски пробив во ЈИЕ во изминатите две децении значи дека е малку веројатно магичниот круг на корупцијата и сивата економија да биде скршен со виртуозен скок во економскиот раст и доброто владеење без поголеми напори од страна на клучните засегнати страни – владите на регионот, граѓанското општество и Европската унија.

²⁹ Институт за европска политика и Институт за општествени и хуманистички науки. 2015 година „ЕУ ја посетува Македонија: Шанси за нов пристап?“.

³⁰ Центарот за изучување на демократијата и Центарот за истражување и креирање политики. 2015 година „Мониторинг на скриената економија во Македонија: Трендови и алтернативни решенија“, Центар за истражување и креирање политики од Скопје.

³¹ Светска Банка. 2005. „Босна и Херцеговина, Дијагностичко истражување за корупција“, стр. 3.

³² УБО Консалтинг. 2014. „Извештај за општинскиот индекс на конкурентност 2014“, стр. 28.

2.2. СКРИЕНО ВРАБОТУВАЊЕ

Неформалното вработување е форма на виктимизација, која се практикува на сметка на јавните финансии и поединечниот работник. Скриениот пазар на работна сила е управуван од страна на различни фактори, како правни како што се владините политики за оданочување и за социјална заштита, така и нелегални, како што се притисокот од корупција врз бизнисот. Штом компаниите се принудени да се натпреваруваат по корумпиран пат, тие ги наметнуваат овие врз своите работници преку непријавени вработувања и лоши услови за работа, што уште повеќе ја зацврстува неформалноста и остава доволно ресурси за коруптивни исплати во рацете на компаниите и поединците. Значителната општествена вграденост на скриените вработување во ЈИЕ, како што се гледа од циклусот од 2016 година на ССК на СЕЛДИ, исклучува големи делови од работната сила од заштитата на владината регулатива и ја намалува поддршката за владеењето на правото. Невработеноста во сите земји од Западен Балкан тврдоглаво остана на високо ниво и двоцифрена, опфаќајќи околу една третина од работната сила во Македонија и во Косово, и повеќе од една четвртина во Босна И Херцеговина, кои во комбинација со намаленото економско опкржување и притисокот од корупција во регионот предизвикува континуирана емиграција кон ЕУ, вклучително и во сивата економија.

И покрај значителниот интерес за изучување на скриената економија, нема скорешни споредливи податоци за скриени вработувања за ЈИЕ. СЕЛДИ го пополни овој јаз со 2016 циклусот на ССК. Наодите од овој циклус на мониторинг потекнуваат од една поширока дефиниција на скриената економија во која едно лице се смета дека е во скриената економија ако е вклучено во најмалку една од шест практики на криење:

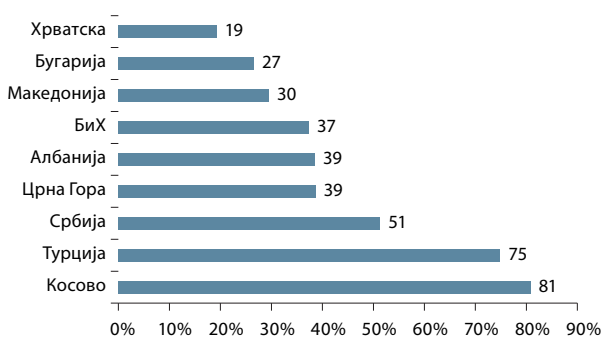
- Не постои писмен договор со работодавачот за главната работа;
- Вистинското примање за месецот кој му претходеше на оној во кој се спроведе истражувањето е повисоко од она напишано во договорот со главниот работодавач, но вербално договорено со него/неа;
- Не постои социјално осигурување за главната работа;
- Основицата за исплата на придонеси за социјално осигурување е на минимална плата, иако вистинската плата е повисока;
- Основицата за исплата на придонесите за социјално осигурување кои се исплатени се оние

што се напишани во договорот, а не на реалните добиени, што се повисоки;

- Не постои здравствено осигурување за главната работа.

Во некои земји од регионот некои од овие критериуми не се применуваат ако постои колективен договор (задолжително социјално и здравствено осигурување); во други, варира способноста на даночните власти да контролираат дали за одреден договор со скратено работно време треба да се исплатат придонеси за социјално и здравствено осигурување ако договорената страна не биле платена над одреден праг. Ова остава простор за разлики и избегнување на плаќање на придонеси за социјално и здравствено осигурување, па дури и ако приходот е пријавен и данокот на доход платен.

Слика 15. Вработувања во скриената економија во земјите на ЈИЕ, 2016 (% на вработени во главна платена работа)



Извор: СЕЛДИ, Истражување за скриената економија, 2016.

Скриените вработувања во земјите од ЈИЕ не се само на различни нивоа, туку постојат различни модели на криење, кои бараат различни решенија. Повеќе од половина од сите скриени вработувања во Турција, на пример, се за поединци без формални договори; главната причина за ова е избегнување на плаќањата на придонеси за социјалното осигурување, кое се чини дека се толерира од страна на властите. Во Србија, Косово и Албанија повеќе од една третина од оние со скриеното вработување немаат договори за работа. Бугарија, која ја третираше оваа практика пред извесно време со комбинација на задолжителното регистрирање на договорите и последователната инспекција, ужива ниска стапка од само 1% од вработените и 4% од оние во скриено вработување да се без договори за работа.³³

³³ ЦСД. 2006 година. *Во пресрет на пристапување во ЕУ: антикорупциските реформи во Бугарија*, Центарот за изучување на демократијата, Софија.

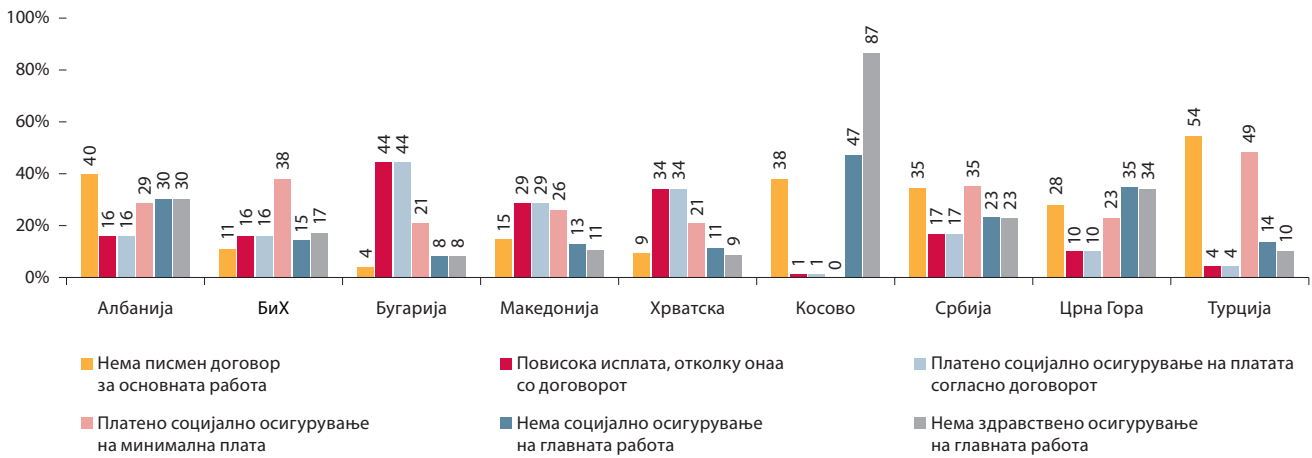
Речиси сите (87%) од жителите на Косово во скриено вработување целосно ги задржуваат придонесите за здравствено осигурување. Ова е во корелација со фактот дека жителите на Косово, особено оние во помалите села, се прилично незадоволни од пристапот до здравствената заштита, квалитетот на здравствените услуги, и преовладувачката корупција.³⁴ Слично на тоа, во други земји со сериозни проблеми во финансирањето на здравството преку посветени даноци се Црна Гора и Албанија, каде една третина од оние во скриено вработување воопшто не плаќаат придонеси за здравствено и социјално осигурување. Во релативно подобра ситуација е Бугарија, иако собраните количини не се доволни за да се обезбедат квалитетни здравствените услуги за сите. Здравствена заштита, е веројатно една од најпознатите живи примери како корупцијата ја поткопува довербата во јавните институции, разгорувајќи го прикривањето на придонесите за здравствено осигурување и понатаму намалувајќи ја способноста на владите за финансирање на постојаното зголемување на сметките во овој домен.

Во Турција, скоро половина од вработените во сивата економија плаќаат придонеси за социјално осигурување на минимална плата и заштедуваат на разлика до целосниот износ на реално примената плата. Помеѓу 35% и 38% од оние кои се во скриената економија во Србија и БиХ го прават истото. Овие се значителни ресурси кои потоа се натпреваруваат на нерегулираниот пазар на приватниот сектор или се користат за поткопување до подобра здравствена заштита, со што се поткопуваат социјалната кохезија и довербата во процесот.

Наоѓајќи се во скриено вработување понекогаш е прашање на избор, но почесто е под влијание на непосредното социјално милје на лицето (Слика 17). Кога социјалните мрежи на оние кои кријат одредени аспекти од нивното вработување доволно нараснат, тие развиваат сопствен даночен морал – став кон плаќањето на данок кој го оправдува нивното работење во сивата економија. Лицата вработени во скриената економија во ЈИЕ се малку помлади, од машки пол (62%) и имаат тенденција да знаат повеќе луѓе кои се во слична позиција. Оваа возрасна и полова структура укажува дека токму оние кои би требало да бидат одговорни за долгорочната одржливост на системот во ЈИЕ се тие кои сакаат да се држат најмногу на страна, што исто така може да се смета за пока-

³⁴ Ука, Ф. и Балидемај, Ф. 2013. „Задолството од здравствена заштита и перцепции за присуството на корупцијата“, УНДП.

Слика 16. Удел на различните типови на скриено вработување во земјите на ЈИЕ



Извор: Истражување на СЕЛДИ за скриената економија, 2016 година.

зател на протест против корумпираните и слабо функционирање на владините услуги.

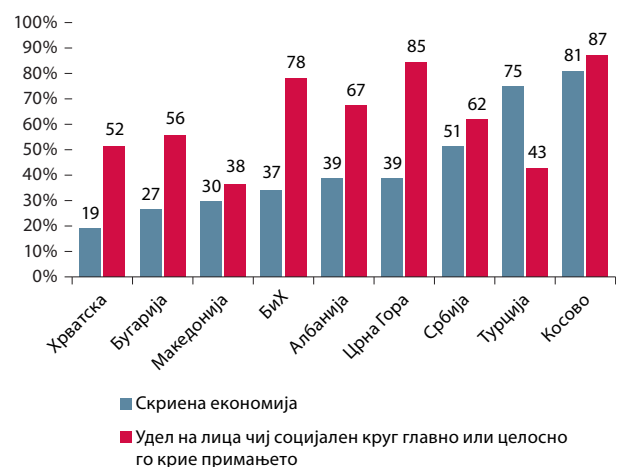
Важна димензија на практиките на скриеното вработување е нивната вграденост во социјалните и во колегијалните мрежи. Според СЕЛДИ Истражувањето за скриената економија 2016, шеесет и два проценти од невработените во ЈИЕ знаат луѓе кои кријат барем дел од нивните приходи, па шансите се дека тие знаат и ќе го чувствуваат колегијалниот притисок да го следат истиот модел на однесување. Косово и Србија имаат најмал јаз меѓу само-пријавеното криење на вработувањето и преваленцата на практики во нивниот социјален круг, додека Хрватска и Црна Гора имаат најголема разлика. Корелацијата која би можела да укажува на објаснување е преку доходовната нееднаквост. Колку поголема нееднаквост, толку поголем јаз (Хрватска и Црна Гора имаат повеќе нееднаквост што се мери со повисок цини индекс од Косово и Србија).³⁵ Турција покажува обратна разлика- повеќе луѓе само-пријавуваат вклученост во скриената економија отколку вклучувањето што го проценуваат за нивниот социјален круг. Стратификација има различни модели на мрежата и земји со ист степен на диференцијација на приход може да имаат различно ниво на поврзаност или атомизација на општеството. Во исто време, Македонија има поголема нееднаквоста во приходите, но пониска перцепција за јазот во вмешаноста во скриеното вработување, што може

³⁵ Според последните расположливи проценки на Светската банка, цини индексот е 44,1 за Македонија (2008), 40,2 за Турција (2012), 36 за Бугарија (2012), 33 за Босна и Херцеговина (2007), 33,2 за Црна Гора (2013), 32 за Хрватска (2011), 29,7 за Србија (2010), 29 за Албанија (2012), 27,3 за Романија (2012), а 26,7 за Косово (2013). Повисоки вредности на индексот значат повисока нееднаквост во приходите.

да се објасни со пониските степени на поделба во помалите земји, каде што социјалните мрежи се многу потесно проткаени дури и низ разликите во приходите.

Во повеќето земји поединците заработуваат повеќе во формалниот сектор, отколку во скриениот, и покрај широко распространето верување во спротивното. Висината на премијата е до 50% во БиХ и речиси една третина во Албанија. Висината на премијата зависи од многу фактори, вклучувајќи ја и стапката на невработеност, карактеристиките на системите за социјално осигурување, како и секторите за вработување. Во Бугарија и Косово премијата е негативна, иако во Бугарија разликата не е

Слика 17. Социјална вграденост на скриеното вработување*

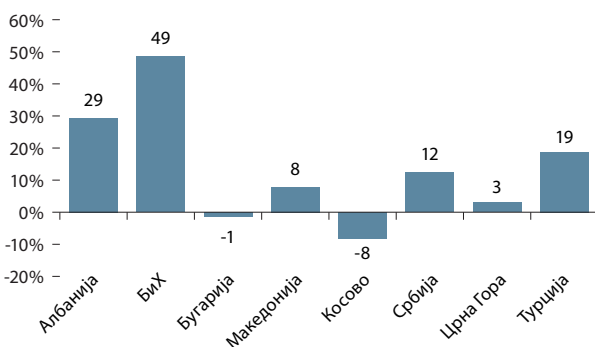


* Јазот меѓу само-пријавеното учество во сивата економија и проценката на вклученоста на социјалниот круг на едно лице. Со исклучок на делот на лица кои одговориле „Не знам/Без одговор“.

Извор: СЕЛДИ Истражување за скриената економија, 2016.

статистички значајна. Ова откритие укажува дека престојот во скриената економија може да биде рационален избор во некои земји (никој доброволно не би останал со пониска плата, другите аспекти ако се еднакви), со што се укажува на институционалните и регулаторните недостатоци. Повисоката плата и поформалните работни места се поврзани со образованието и вештините, бидејќи работниците со напредни степени на образование почесто се наоѓаат во формалната економија. Сознанијата за постоењето на формална премија на плата е во согласност со подеталната студија со која се споредуваат приходите во формалното и неформалното вработување по децилни групи во Црна Гора.³⁶ Најнискиот децил во неформалната економија заработува 36% од просечната плата на најнискиот децил во формалната економија. Во горните десетини јазот се стеснува меѓутоа приходите во неформалната економија никогаш не ги надминуваат тие во формалната.

Слика 18. Премија на плата во формалната економија, наспроти скриената економија, 2016



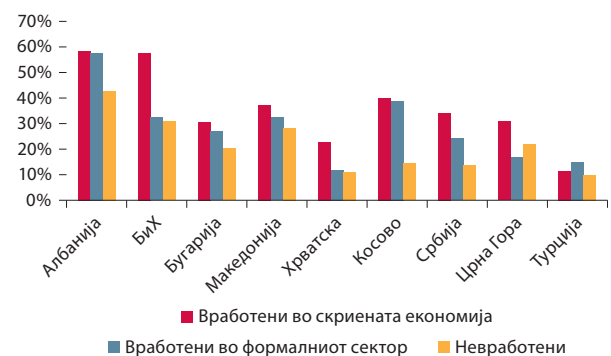
Извор: СЕЛДИ Истражување за скриената економија, 2016.

Подолг период на вработување на бројни делови од работната сила во неформалната економија можат да доведат до суштински промени во ставовите на владеење. Длабински лонгитудинални студии на неформалниот сектор во Црна Гора, на пример, покажаа дека 19% од луѓето во скриените вработувања работат 15 години и повеќе на истото работно место³⁷ (не постојат такви слични лонгитудинални студии за другите земји од Западен Балкан, но доказите ги потврдуваат истите модели). Довербата во институциите на власта во семејства кои долгорочно се вработени во скриената економија е штетно ни-

ска и во одредени случаи ќе се трансформира во активна недоверба и отпор, особено ако се влошува со присуство на етнички тензии во земјата. Така, како со случајот за вмешаност во корупција кој беше дискутиран погоре, ова може да доведе до ситуација во која голем дел од јавноста едноставно ќе се одрече од почитување на формалните правила.

Скриените договори за вработување ставаат луѓе во ранлива позиција. Следствено, тоа воопшто не е чудно, со што тие се почесто предмет на притисок од корупција, и заради инциденти поврзани со работното место (инспекции кои откриваат нерегуларности или измами иницирани од страна на бизнисот) и такви кои се поврзани со домот (пристап до здравство, пристап до финансии и пристап до образование бараат платени придонеси за социјална и здравствена заштита, високи евидентирани/договорени плати итн.) Во СЕЛДИ Истражувањето за скриената економија 2016 година, 34% од оние кои се во скриено вработување искусиле корупциски притисок, во споредба со 29% од лицата во формалниот сектор. Од невработените најмалку веројатно е дека ќе биде побаран поткуп, па така само 22% од нив искусиле притисок од корупција.

Слика 19. Притисок од корупција искусен од лица во различни ситуации на работно место, 2016



Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016 и СЕЛДИ Истражување за скриената економија, 2016.

Разликата од притисокот од корупцијата меѓу вработените во скриената и формалната економија не е статистички забележан во Албанија, Косово и Турција (таму притисокот од корупцијата на оние во скриената економија е понизок од оние во формалниот сектор). Можно е екстремните вредности на притисокот од корупција во Албанија и на скриените вработувања во Косово и Турција да го замаглуваат феноменот. Друго објаснување може да биде дека некои од оние во формалното вработување во Турција (вработувањето во државната адми-

³⁶ УНДП. 2016. Национален извештај за човеков развој за Црна Гора, Неформална студија, од предизвици до решенија.

³⁷ Ибид, стр. 71.

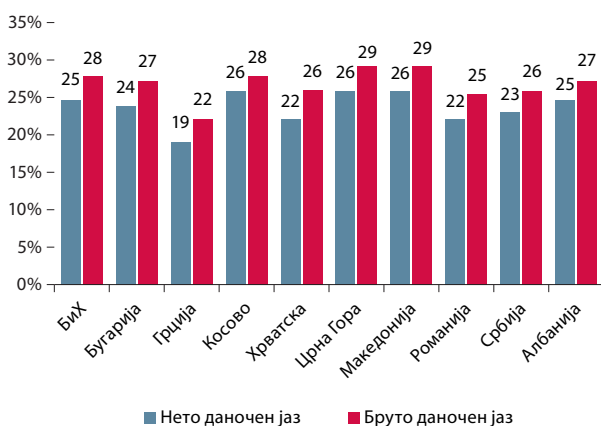
нистрација брои околу 15%) го користат притисокот од корупција или роднините и другите социјални мрежи играат поважна улога, а не статусот на вработување. Во БиХ, сепак, разликата во корупцискиот притисок помеѓу двете групи е повеќе од 25%. Значајни разлики можат да се најдат и во Црна Гора (14% разлика во притисокот од корупција), Хрватска (11%) и Србија (10%).

Владините политики со кои се олеснува формализирањето на кластери на компании кои се потпираат на сложен нексус на општествени односи, вклучувајќи ги и неформалните инвестиции преку дознаките (како во Македонија, Косово и БиХ), може да бидат многу поефикасни од контролите на трудовите и даночните инспектори (што се покажа дека има само привремен ефект на усогласување, и само надодава на притисокот од корупција).

2.3. УСОГЛАСУВАЊЕ И ЗАТАЈУВАЊЕ НА ДАНОЦИ

Иако методологиите за оценка на даночниот јаз и неговите компоненти варира, постои мало сомневање дека доста голем дел од даноците кои се должат во земјите од ЈИЕ се задржува преку избегнување и затајување. Како и со скриените вработувања, ова создава плодна средина за коруптивни практики.

Слика 20. Проценки на даночен јаз во земјите на ЈИЕ, 2013



Извор: Албанска асоцијација за оданочување, 2014.

Од гледна точка на јавноста, севкупниот интегритет на управување во земјата, вклучувајќи ја и стапката на корупција, влијае на склоноста на поединците и бизнисите да се вклучат во нелегално однесување

како што е даночното затајување. На страната на владата, различни фактори се сметаат за директни придонесувачи за корупцијата во даночните и царинските управи, вклучувајќи го и степенот на дискреција на даночните и царинските службеници, комплексноста на даночните постапки, недостатокот на мониторинг, посветеноста на политичките лидери да се борат со корупцијата, како и целокупното опкружување во јавниот сектор. Даночните и царинските службеници обично се поставени на одредена географска област на операции. За одреден даночен обврзник (компанија), даночниот или царинскиот службеник е даночното/царинското одделение. Оваа дискреција им дава можност на даночните и царинските службеници да создадат однос со компаниите (даночните обврзници), кој често завршува со корупција. ССК постојано покажува дека за сите земји во ЈИЕ, даночните и царинските службеници се рангирани меѓу таквите професии со највисок ризик за вмешаност во корупцијата, што е уште една индикација за директната врска меѓу корупцијата и скриената економија.

Недостаток на ресурси, главно човечки, ги спречува владите на ЈИЕ ефикасно да ги следат даночните и царинските службеници. Отсуството на мониторинг ја зголемува веројатноста за вклучување на даночните и царинските службеници во коруптивни практики. Даночната служба за ревизија (ТАС) во Турција, на пример, е во поприлична оскудица со човечки ресурси. Службата вкупно брои 9.205 лица или 0,6 на 1000 жители од крајот на 2015 година, а тоа е 1,3 за Франција и 1.5 за Велика Британија. Така, како што ТАС може да изврши само ограничен број на прегледи и испитувања, компаниите знаат дека веројатноста да бидат фатени по случаен избор е минимална, така што тие се повеќе склони да пријавуваат помалку или повеќе од нивните трансакции со цел да се минимизира нивното даночно оптоварување.

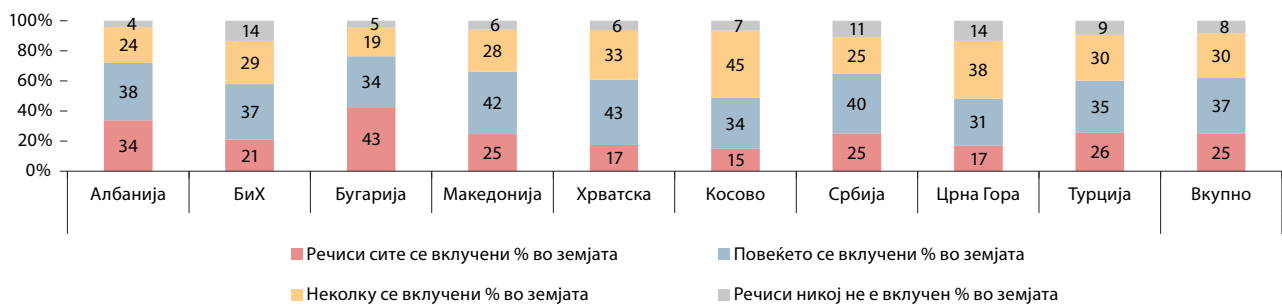
Табела 4. Даночни истраги во Турција

Година	Број на даночни обврзници*	Број на даночни обврзници под истрага	Сооднос
2013	2,460,281	71,352	2.90%
2014	2,472,658	55,284	2.24%
2015	2,527,084	58,676	2.32%

* Данок на доход и данок на добивка.

Извор: VDK Faaliyet Raporu 2015, стр. 43.

Слика 21. Проценки на јавноста за стапката на корупција помеѓу даночните службеници во земјите на ЈИЕ, 2016*



* Без уделот на оние кои одговориле „Не знам/Нема одговор“.

Извор: СЕЛДИ Систем за следење на корупција, 2016 and СЕЛДИ Истражување за скриената економија, 2016.

Во друг пример, една неодамнешна студија во Косово,³⁸ покажа дека речиси 63% од компаниите се сигурни дека ако се одлучат да затајат данок тие би можеле да го сторат тоа лесно без да бидат фатени, претпоставувајќи дека може да се потпрат на можноста да го поткупат даночниот службеник кој врши инспекција. Ситуацијата е многу слична и во другите земји од ЈИЕ.

Иако стапката на казните позитивно корелира со даночното усогласување, високата парична казна исто така, може да има контра ефект ако бизниси сметаат дека казната не е веродостојна. Исто така, ова ја прави корупцијата поверојатна, што е често случај со строгата регулатива. Случај за пример за поедноставување на процедурите и трансакциите е Хрватска. Во текот на 2013 година, Владата го зголеми следењето на готовинските трансакции преку воведување на онлајн готовински каси („проект на фискализација“), кои имаа очигледно влијание врз поголемата наплата на даноците во споредба со 2012 година (како процент од БДП). Во јануари 2014 година, беше воведена поедноставена даночна пријава на местото на пет постоечки обрасци и овозможи информациите за даночните плаќања во реално време да се испратат до даночната управа.³⁹ Ваквите проекти се добар пример за синхронизацијата на потенцијалните позитивни врски помеѓу намалувањето на скриената економија и мотивацијата за корупција.

Во Македонија, податоците од пријавите од телефонската линија на Управата за јавни приходи за прекршувања покажа дека затајувањето на данок и неиздавањето на фискални сметки беа водечки видови на прекршоци (78% од сите пријави). Од 2014 година,

Македонија исто така ја применува мерката со која се воспоставува директна врска меѓу фискалните каси, кои собираат податоци од трансакциите во реално време од гледна точка на продажба до Управата за јавни приходи.⁴⁰

Додека Бугарија (во моментот и во минатото), Хрватска и Македонија (во последно време) и Албанија (планира) се фокусираат на технологија, Црна Гора и Косово се фокусираат на развивање на свеста за јавните финансии и за усогласувањето на даноците преку различни кампањи. Кампањите се релизираат во насока на вклучување на јавноста во поголем обем, и меко спроведување на правилата за интегритет. Јавноста, сепак, се чини доволно свесна и чувствителна кога станува збор за корупцијата кај даночните службеници. Една четвртина од испитаниците во анкетата на СЕЛДИ веруваат дека речиси сите даночни службеници се вклучени во корупција, а 37% сметаат дека повеќето од нив се вклучени. Царинските службеници генерално се оценуваат слично како и даночните власти, со исклучок на Албанија и Бугарија, каде што луѓето сметаат дека корупцијата во царината е многу повисока. Меѓу другото, проценките на корумпираноста на претставниците на Управата за јавни приходи прикажуваат повисока јавна сензибилизација за овие конкретни владини услуги – размислување кое терба да се земе во предвид кога се одлучува за приоритетните сектори за спроведување на мерките на интегритет.

³⁸ Риинвест Институт. 2013. *Да се плати или не: бизнис перспективна на неформалноста во Косово*, стр. 8.

³⁹ Европска Комисија. 2014. „Извештај за конвергенција“, Европска Економија, серии бр. 4.

⁴⁰ ЦСД и Центарот за истражување и креирање политики. 2014 година „Лов на сенки – Динамика на даночно затајување во Македонија“ Бриф на политики бр. 33, стр. 6.



Мокта корумпира во повеќе од една смисла. Како што властите на ЈИЕ ги поседуваат, регулираат и/или надгледуваат речиси сите аспекти на енергетскиот сектор, секоја форма на лошо управување одекнува во економијата и општеството. Енергетиката е идентификувана како еден од клучните сектори со висока корупција и ризици од заробување на државата, кои треба да се решат приоритетно.⁴¹ Ваквите видови на нелегални ренти кои може да бидат извлечени од енергетскиот сектор овозможуваат посебните интереси да наметнат таква контрола врз владиното донесување одлуки со што се поткопува стремењето кон носење на енергетски политики за сметка на општото добро. „Главен предизвик во управувањето е недостатокот на политички договор за долгорочна национална политика за енергетика со поддршка на финансиски инструменти, со што би се намалило донесувањето на ад-хок одлуки, често поврзани со сомневања дека е под влијание на приватните политички и економски интереси.“⁴²

Можности и ресурси за незаконски активности и/или лошо управување во овој сектор се мноштво, додека внатрешните ограничувања и надворешните услови остануваат да бидат недоволни за надминување на ризиците во енергетската безбедност и секторските слабости. Меѓу клучните дефицити во енергетското управување во ЈИЕ се широко распространетите ризиците од корупција во **запоставување на енергетските претпријатија во државна сопственост (ПДС), неправилностите во договорите за јавни набавки и бавниот напредок во либерализацијата и де-монополизацијата на енергетскиот сектор**, со што би се изолирале коруптивните мрежи од нарушувачките пазарни сили.⁴³ Пропустот да се овозможи поголема конкуренција во секторот е засилена со негативните последици на економскиот и гео-политичкиот кор-сокак

меѓу ЕУ – Русија во регионот од една страна, и од зависноста на политичките партии од финансирањето од компаниите кои работат во енергетскиот сектор, од друга. Енергетските проекти во голем размер во регионот се експлоатирани од страна на локалните олигархиски групи, со цел да го зголемат нивното богатство на сметка на националните приоритети на енергетската политика.

3.1. КОРПОРАТИВНО УПРАВУВАЊЕ И ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ ВО ЕНЕРГЕТСКИОТ СЕКТОР

Во ЈИЕ, значителната вклученост на владите во економијата бара доследно спроведување на стандардите на корпоративно управување во управувањето со ПДС. Ова е неопходно за да се обезбеди сигурност дека компаниите се профитабилни, ефикасно управувани а ризиците од корупција избегнати. Магичниот круг на субвенционирани цени, енергетската сиромаштија, енергетската неефикасност и ниските инвестиции во модернизацијата на инфраструктурата можат да биде, ако не скршен, барем ублажен со наметнувањето на здрави, транспарентни и независни структури и процедури на управување.

Подобро корпоративно управување на ПДС води кон придобивки не само на ниво на компанија, туку исто така и на државно ниво⁴⁴. Поточно, реформите во управувањето влијаат врз оперативната ефикасност на ПДС во смисла на продуктивноста на трудот, тарифите и, што е најважно, големината и квалитетот на покриеноста со услуги кои имаат тенденција да се подобруваат ако постои обемна правна и сопственичка рамка, професионален одбор и персонал, фискална дисциплина, добро и ефикасно управување и систем за следење и висок степен на доброволна (извешати за активности,

⁴¹ СЕЛДИ. 2014 година Антикорупција, нова верзија: Проценка на Југоисточна Европа. Центар за изучување на демократијата: Софија, стр. 19.

⁴² ЦСД Септември 2015 година. Транспарентно управување за поголема енергетска безбедност во Централна и Источна Европа, бриф на политики бр. 58, стр. 1.

⁴³ Види повеќе СЕЛДИ. 2016 Енергетско управување и ризици на заробување на државата во Југоисточна Европа: Регионален извештај за оценка. Центар за изучување на демократијата: Софија.

⁴⁴ ОЕЦД. 2015. Упатство на ОЕЦД за корпоративно управување на претпријатијата во државна сопственост, 2015 издание, ОЕЦД паблишинг, Париз.

обелоденувања) транспарентност, како и преку ревизиите. Практиката покажа дека ПДС всушност може да заштедат пари преку подобро управување и следствено да ги пренасочат своите ресурси каде што се најпотребни, како што се клучната инфраструктура и проекти во насока на зајакнување на енергетската ефикасност.⁴⁵ Исто така, подобро управување значи зголемување на приходите за државата преку годишни дивиденди „искеширани“ од финансиски силните претпријатија во државна сопственост.

Прописите и практиката на корпоративното управување на ПДС во ЈИЕ не се на нивото на меѓународните стандарди. На пример, многу важен показател за правилна работа на директорите на овие претпријатија е процесот на нивното именување. Произволните отпуштања и вработувања се знак за лошо јавно управување. Дури попроблематични се случаите кои упатуваат на поврзаност на извршните директори и одбори со политичките партии. Во повеќето земји во регионот, одборите на директори на претпријатијата во државна сопственост во секторот енергетика се доминирани од партиски номинирани лица. Постои доказ за најмалку 27 политички номинирани лица кои седат во одборите на ПДС во секторот енергетика во земјите на СЕЛДИ. Во многу случаи, ова е еден вид на награда за високите членови на политичките партии. Во Србија и Албанија, на пример, стана вообичаена практика да се распределуваат места во одборите на јавните претпријатија помеѓу политичките партии по изборите, како дел од договорите за поделба на власта.⁴⁶ Во Македонија, неодамнешниот скандал со прслушувањето покажа како шефот на кабинетот на Премиерот, наводно, му наредил на генералниот директор на ЕЛЕМ – големопроизводител и снабдувач на електрична енергија, да вработи луѓе од списокот подготвен од страна на Министерството за внатрешни работи.

⁴⁵ Групацјата на Светска Банка. 2014 Корпоративно управување на претпријатијата во државна сопственост. Прирачник, стр. 16-17. Групацјата на Светска Банка. 2014 Корпоративно управување на претпријатијата во државна сопственост. Прирачник, стр. 16-17.

⁴⁶ Српската Агенција за борба против корупција изрече и мерка-препорака за разрешување на директор на Србијагас од оваа позиција поради конфликт на интереси. Ова се должи на фактот што тој исто така беше и претседател на Надзорниот одбор на складиштето за подземан гас Банатски Двор и на акционерското друштво за осигурување Согаз, како и член на Надзорниот одбор на Југоросгас. Покрај тоа, тој е директор на компанијата Јужен тек (СЕЛДИ. 2016 година. Енергетско управување и ризици од заробување на државата во Југоисточна Европа: Извештај за регионална оцена. Центар за изучување на демократијата: Софија).

ПДС за енергетика во регионот во голема мера немаат транспарентни правила и постапки за донесување на одлуки за ефективни цени/бенефиции додека политичкиот притисок се прави во корист на пријателските мрежи. Во некои случаи, постои права рамка за корпоративно управување, но правилата не се спроведуваат ефективно. Во случајот на Турција, државата управува со ПДС преку експлицитни и директни инструкции до извршните директори. Покрај тоа, Министерството за енергетика и природни ресурси и Парламентот ја држат контролата на ПДС преку својот буџет, бидејќи министерството има овластување да бара долгорочен буџет, наместо годишен.

Сегашниот систем на управување со претпријатијата во државна сопственост во ЈИЕ е склон кон злоупотреба на јавните фондови и ризиците од корупција. Следствено, нужна е достаточна јавна контрола врз сеопфатните механизми на известување за да се зголеми транспарентноста на управување и подобрување на управувањето со ПДС. Голем број на компании во регионот, не само што не успеале да ги објават своите годишни финансиски извештаи за 2014 и 2015 година, туку исто така, не обезбедуваат историски податоци пред 2009/2008 година. Повеќето компании го презентираат минимумот на финансиски информации и не обезбедуваат никаков детален преглед на нивните активности или најновите одлуки за управување. Финансиските извештаи објавени на веб страните немаат извештај за готовинскиот тек и/или информации за неконсолидиран паричен тек. Наместо тоа, билансите состојби на компаниите го нудат само последниот слободен паричен тек за периодот на известување. Еден од најлошите идентификувани студии на случај во регионот беа албанските ПДС во секторот енергетика, кои воопшто не ги објавуваат финансиските извештаи на нивните веб-сајтови. Покрај тоа, повеќето ПДС во регионот не ги објавуваат деталните прегледи на тековните активности поврзани со нивните енергетски проекти. Информациите за јавните набавки на ПДС се исто така, ограничени. Често е речиси невозможно да се најдат податоци за тендерите во дадена година, бидејќи информациите за многу договори се или исчезнати или се сметаат за комерцијално чувствителни според националното законодавство.

3.2. РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ ВО СЕКТОРОТ ЕНЕРГЕТИКА

Јавните набавки, традиционално, се подложни на притисоци од корупција во младите демократии, особено кога станува збор за големи тендери и недостатокот на конкуренција, што е типично за енергетскиот сектор. Во него, јавните набавки, играат важна улога во голем број на активности, почнувајќи од изградба на големи инфраструктурни објекти до купување материјали и финансиски услуги и доделување на договори за консултантски услуги. Енергетските претпријатија се меѓу најголемите јавни добавувачи во регионот и во однос на добивање на договори за јавни набавки, и во однос на трошењето.

Во случаите каде што енергетските оператори и договорните органи, поради леснотијата на регулаторните процедури за секторските договорни органи (регулирање на комуналните услуги), корупцијата е видлива во широката употреба на рестриктивните постапки (недостаток на конкуренција/ограничен пристап до пазарот); наменски понуди (со крајно индивидуализирани технички спецификации); отстапување во извршувањето на договорите (во најголем дел работи и материјали кои во голема мера се консумираат од страна на испорачателите на електрична енергија); неуспехот да се исполнат техничките спецификации или стандарди за квалитет кои се опишани во условите на понудата; измислени договори (градежни работи, стоки и услуги), кои никогаш не биле спроведени. Дури и во случај на конкурентни тендерски постапки се користат широки (наместо детални) спецификации и очигледно непрактичните услови и правила оставаат простор за пост-тендерски преговори со понудувачите и последователни практики на поткупување.

Главните фактори кои придонесуваат за зголемените ризици од корупција во енергетскиот сектор во јавните набавки во ЈИЕ можат да бидат сумирани на следниов начин:

- кога се во прашање значителни економски интереси, постои силно политичко лоби и значителен дел од финансиските ресурси се вклучени во енергетскиот сектор;
- постои недостаток од вистинска конкуренција и висока монополизација на одделни сегменти во компаниите за изградба, одржување и инженеринг во енергетскиот сектор;

- постои недостаток на транспарентност, јавна свест и независна стручна оценка плус ограничен пристап до информации за националната безбедност;
- енергетскиот сектор е технички комплексен;
- има удел на неконкурентни договори за јавни набавки во енергетскиот сектор кој е систематски поголем од уделот на конкурентни договори за останатиот дел од економијата.⁴⁷

Табела 5. Неконзистентност во известувањето на буџетот за јавни набавки на енергетската компанија во државна сопственост ЕПЦГ на Црна Гора во 2012

	Планиран буџет	Завршен буџет
ЕПЦГ	€141,514,376	€86,168,074
Управа за јавни набавки	€174,575,497	€138,216,835

Извор: Црногорскиот портал јавни набавки (во планираниот буџет) и Годишниот извештај за јавни набавки на ЕПЦГ за 2012 година (завршен буџет).

Недостигот на транспарентност во управувањето со јавните набавки е еден од најјасните показатели на компромитирано управување.⁴⁸ Иако податоците на договорите за јавни набавки се јавно достапни, има ограничени информации за јавна набавка конкретни за секторот енергетика, со што се спречува споредбата низ секторите и земјите. Албанија е типичен пример како енергетските ПДС не ги објавуваат доволно информациите за објавените тендери. Податоците за жалбите за лошо управување кај јавните набавки се поспецифични, но се нецелосни и не обезбедуваат основа за релевантни заклучоци. Друг пример е Косово, каде се обезбедуваат податоци за компаниите кои доделуваат договори за јавни набавки, како и информации за најниската понуда и за процесот на јавни набавки, но се изоставуваат причините за отфрлање на кандидатите кои изгубиле, чии имиња не се објавуваат во јавноста. Информациите за јавните набавки во

⁴⁷ ЦДХВ. 2014 година. Управување во секторот за енергетика и енергетска (не)безбедност во Бугарија, Центар за изучување на демократијата: Софија.

⁴⁸ Ретки и неверодостојни податоци претставуваат главна пречка во идентификување на проблемите со управувањето и во креирањето на соодветни одговори на политики, а камоли да овозможат споредби за солидна споредба меѓу земјите. Во овој поглед, една потенцијално важна предност е доброволното присуство на земјите во иницијативата за Отворено владино партнерство. Меѓутоа, во некои земји-учеснички, напредокот е бавен и нерамномерен, бидејќи ова е законски необврзувачка заложба од страна на националните влади, една кон друга, и кон нивните граѓани.

Табела 6. Договори за набавка на ЕЛЕМ (2009 – 2014)

Бр. на договор:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Бр. на договор ('09-'14)	Вкупен износ (€)	Удел
Отворена постапка	384	406	362	336	214	209	1911	373,432,008	46.8%
Ограничена постапка	13	3	5	1	0	0	22	29,253,698	3.7%
Постапка со преговарање без претходно објавување на оглас	39	37	29	82	137	70	394	106,265,053	13.3%
Постапка со преговарање со претходно објавување на оглас	3	0	6	3	1	0	13	289,365,123	36.2%
Вкупно	439	446	402	422	352	279	2340	798,315,882	100.0%

Извор: Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), сопствени пресметки врз основа на податоци од Македонскиот електронски систем за јавни набавки.

српскиот енергетски сектор се исто така ограничени бидејќи агрегирани податоци за целиот сектор не постојат во Канцеларијата за јавни набавки, и затоа што заради Законот за јавни набавки, тендерите кои произлегуваат од меѓународните договори не се задолжителни. Слично, во Црна Гора, специфични податоци за јавните набавки во секторот енергетика се само достапни преку барања за информации до кои „се има право“. Единствените извештаи кои се собрани во Црна Гора се поединечните годишни извештаи на договорните органи за кои не постои законска обврска да се објавуваат, и консолидираниот извештај за сите договорни органи кој се собира од страна на Управата за јавни набавки на годишна основа. Покрај тоа, во Црна Гора со законот се уредуваат постапките се до моментот на потпишување на договорот, а спроведувањето на договорот не се контролира. Резултатот на тоа се неверодостојни информации од јавен карактер, како на пример во случајот со буџетот за набавка на националната енергетска компанија ЕПЦГ во која Управата за јавни набавки и компанијата доставија различни цифри (Табела 5). Ова го покренува прашањето дали разликата во износите пријавени од страна на владата и компанијата во државна сопственост е производ на непријавени или прелеани средства или едноставно знак на невнимание.

3.3. РЕСТРИКЦИИ ВО КОНКУРЕНЦИЈАТА

Еден заеднички аларм кога станува збор за корупцијата во регионот на ЈИЕ во доменот на јавните набавки во секторот енергетика е ограничувањето на конкуренцијата во тендерската процедура. Договорните органи често воведуваат барања за изземање/ослободување и дефинираат ексклузивни критериуми, со цел да ја ограничат конкуренцијата во процесот на наддавање. Критериумите за изземање често се прилагодени да одговорат на профилот на одредена компанија преку наметнување влијание врз процесот на изготвување на известувањето на јавните набавки преку нелегален трансфер на средства или таен договор со високото раководство во ПДС.⁴⁹ Во случајот на меѓувладините договори во Србија на пример, енергетските договори може да бидат ослободени од целиот процес на јавни набавки.⁵⁰ Уште еден случај е тој со косовскиот пазарен оператор за системи на пренос која додели 31 договор од декември 2010 год. до јануари 2014 година во постапка со преговарање за набавки без претходна најава, како и 2 договори во постапка со преговарање за набавки по објавување

⁴⁹ Ибид.

⁵⁰ Таков пример е постапката за набавка во српскиот дел на руски предводениот гасовод Јужен тек, кој беше целосно ослободен од Законот за јавни набавки, бидејќи беше резултат на меѓувладин договор меѓу Русија и Србија.

Рамка 1. Предизвикување на одлуките за набавка во албанските енергетски ПДС

Албанскиот оператор за системи на дистрибуција на електрична енергија (ОСХЕЕ), беше обвинет од страна на компанијата ГЕН-И Тирана за фаворизирање на компаниите ЕФТ и ГСА преку обезбедување на доверливи информации и овозможувајќи им на овој начин усогласување на своите понуди. Според ГЕН-И, ОСХЕЕ, ЕФТ и ГСА незаконски водеа тајни преговори со цел да се постават тендерите за продажба на електрична енергија организирана од страна на снабдувачот на електрична енергија помеѓу јануари и јули 2014 година. Тврдењата се дека ЕФТ и ГСА ги координирале своите понуди за купување на електрична енергија со наддавање по цена која е само неколку центи пониска од таа на ГЕН-И и другите конкуренти, со што им овозможиле на ЕФТ и ГСА да го добијат најголемиот удел на пазарот на увоз на електрична енергија. Овие неконкурентни и нелегални практики според ГЕН-И, ги чинеле даночните обврзници милиони евра. По жалбите на ГЕН-И, Агенцијата за заштита на конкуренцијата во Албанија (ЦАА) започна истрага против ОСХЕЕ, но подоцна ја затвори истрагата за случајот, со образложение дека не е пронајдено ограничување на конкуренцијата и предложила ревизија на ОСХЕЕ за случајот.

Извор: Republika e Shqipërisë – Autoriteti i Konkurrencës, Komisioni i Konkurrencës, Vendim nr.388, 14.12.2015.

на договорот.⁵¹ Истиот проблем беше детектиран и во постапките за јавни набавки на македонскиот големопроизводител и снабдувач со електрична енергија ЕЛЕМ (Табела 6). Договорите во овој вид на постапка се практично „договори во четири очи“ склучени меѓу претставниците на државните претпријатија и приватните изведувачи. Имплементацијата не обезбедува отворен и/или еднаков пристап за секој економски учесник, со што се попречува конкурентско понудување.⁵² Земајќи го во предвид обемот на овие договори, особено кога станува збор за големи проекти, постои значителен ризик за корупција. Договорите за повисока цена од пазарната вредност, често се резултат на постапки за јавни набавки без јавен оглас. Повеќе од 13% од тендерите за јавни набавки на ЕЛЕМ во периодот меѓу 2009 и 2014 година се структурирани во ваков начин, додека уште 36% се резултат на постапка со преговарање по објавувањето на огласот.

Често, матната средина на јавните набавки во енергетскиот сектор се базира на ексклузивни критериуми за пристап и безбедност на енергетските локации, монопол на ефикасна технологија на микро ниво за голем број на материјали, нејасна правна природа на енергетските извозни трансакции, недостаток на ефективни финансиски ревизии, како

и недостаток на мониторинг и контрола на ефикасноста на јавните набавки која ја спроведува енергетско или друго контролното тело. Учесството на отворена постапка, каде што е поднесена една понуда е показател за воспоставување на дискриминаторски спецификации. Постапката на отворен повик општо привлекува широк интерес и бројот на поднесени понуди обично е висок. Сепак, дури и со отворени тендери, јавните набавки со една понуда се сериозен аларм за корупција заради најмалку два фактори:

- а) бариерите за влез – договорните органи ги изготвиле тендерските спецификации да одговараат на профилот на одредена компанија или комбинација на компании (што се почесто се случува);
- б) политичка вграденост односно инсајдерски сознанија и односи кои овозможуваат политички поврзани фирми да конкурираат на тендерите со тешки или невозможни барања, кои подоцна ќе бидат изменети или игнорирани преку низок степен на реализација на контроли.

Друго нарушување на конкуренцијата може да се случи во случај кога тендерските критериуми тајно протекнуваат до понудувачите во отворена постапка за да им се помогне при изготвувањето победничка понуда, но исто така и да им се овозможи на другите понудувачи да учествуваат со цел да се лажира конкуренцијата. Косовската Агенција за борба против корупцијата поништи една понуда поради сомневањата за местење на понуди преку протекување на тендерската доку-

⁵¹ Регулаторна комисија за јавни набавки, https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu_OpenNode=114

⁵² Центар за граѓански комуникации. (2014). *Прирачник за фирми за учество во јавните набавки*. Второ изменето и дополнето издание.

ментација.⁵³ Врз основа на доказите и монополизацијата на договорите во рацете на неколку добро поврзани компании, може да се заклучи дека голем дел од јавните набавки во енергетскиот сектор во регионот на еден или друг начина се предодредени.

3.4. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈА НА ЕНЕРГЕТСКИОТ ПАЗАР

Клучниот предуслов за ризици од заробување на државата во енергетскиот сектор е природната концентрација на пазарот во овој сектор. Секоја висока концентрација на пазарна моќ создава многу можности за заробување на државата и извлекување на монопол на економска рента и корупција. Во енергетскиот сектор во ЈИЕ монопол на економска рента не може да се одржи на долг рок, без корупмирано учество на политичарите бидејќи и клучните претпријатија и регулаторите се строго контролирани од страна на владите. Следствено, либерализацијата на енергетската трговија и услуги го намалува ризикот од корупција и заробување на државата, кои потекнуваат од судири меѓу државните или приватните монополи и владата.⁵⁴

Кандидатите на ЕУ или потенцијални кандидати за влез во ЕУ во ЈИЕ имаат должност да ги реформираат своите енергетски сектори за да го усвојат законодавството на ЕУ, како дел од своите преговори за пристап. Земјите од Западен Балкан (Турција е само набљудувач), се исто така договорни страни на Договорот за енергетската заедница, кој обезбедува насоки за организација на Енергетската заедница со цел да го поддржи донесувањето и спроведувањето законодавството на ЕУ преку улога на регионален монитор. Најважните аспекти на регулаторната реформа промовирана од страна на Европската енергетска заедница се либерализацијата на пазарите на природен гас и електрична енергија, создавање на национални и регионални размени на енергија и гас, како и реализација на проекти за регионална енергетска соработка со што се зголемува меѓусебната поврзаност и се спречува криза во снабдувањето. Реформската агенда во голема мера е во согласност со Третиот енергетски пакет на ЕУ, кој има за цел да ја оддели сопственоста на компаниите за електрична

енергија и гас од онаа на преносните и дистрибутивните мрежи и да воспостави регулаторната рамка за целосна либерализација на пазарот.

Успехот на регулаторната реформа во ЈИЕ, сепак, е загрозувана од јазот во имплементацијата помеѓу формалното усвојување на законите и нивното ефикасно спроведување. Усвојувањето на законодавството за енергетика на ЕУ во ЈИЕ е обично проследено со слабо спроведување, бидејќи тоа бара реконструкција на целокупниот енергетски систем, вклучително и вградените мрежи на заробеност на државата. Во моментот има 15 отворени случаи во механизмот за решавање на спорови во Енергетската заедница (дел од двете групи и случаи на поединечни држави), што покажува дека целосно усогласување со Договорот е тежок процес. Преобразбата на енергетскиот сектор во регионот кон тоа истиот да стане добро- функционирачки дел од Европскиот внатрешен енергетски пазар се одвива со многу бавно темпо.

За разлика од Косово и Босна и Херцеговина сите други земји презеле чекори за дерегулација на цените на електрична енергија, меѓутоа ги ограничиле напорите само на поголемите индустриски енергетски клиенти. Регулацијата на тарифи за домаќинствата под пазарните цени останува доминантна прта на играта насекаде освен во Турција, каде што цените за домаќинствата се фиксни, но на ниво блиску до пазарното. Дополнително на компромитираната финансиска стабилност на енергетските ПДС и недоволниот број инвестиции во новата инфраструктура и модернизација, одржувањето на тарифите за електрична енергија и гас под цената на производство доведе до формирање на многу добро поврзани баратели на економска рента кои ја искористија предноста на арбитражните можности помеѓу регулираните и пазарните цени. Студиите на случај на сличните практики кружат во изобилство во регионот, но најфлагрантните случаи се регистрирани во Босна и Херцеговина, каде генералните директори на производствените компании за електрична енергија во државна сопственост, многупати тајно преговарале со приватните трговци за продажба на вишокот електрична енергија „под рака“ по цени пониски од пазарните, така значително намалувајќи го профитот на претпријатијата во државна сопственост во корист на приватните играчи со дебели врски.

Клучен предуслов за успех на Третиот енергетски пакет како и одвојувањето на политичките од бизнис интересите и сродната корупција е формирањето на силен независен регулатор. Развојот во регионот, пак

⁵³ Велиу, Е. 27 март 2014 г. Dyshime për kurdishje të tenderit në KOSTT, *Zeri.info*.

⁵⁴ Албанија, Македонија, Србија, Црна Гора и Турција се земјите кандидати за ЕУ, БиХ и Косово се потенцијални кандидати.

Табела 7. Фаза на имплементација на Третиот енергетски пакет

Мерка	Албанија	Босна и Херцеговина	Косово	Македонија	Црна Гора	Србија
Примарно закон	▲	■	▶	◀	▲	▲
Комплементарни правни акти	■	■	■	■	▶	▶
Организиран day-ahead пазар	■	■	■	■	■	▲
Национален пазар на балансирање	■	▶	▶	■	▶	▶
Распределба на рег. капацитети	▶	▶	▬	◀	▶	◀
Дерегулација на цени	◀	◀	◀	◀	▶	▶
Одвојување на опер. на дистрибут. систем	◀	◀	▲	◀	◀	■
Одвојување на опер. на преносн. систем	▶	■	■	■	▶	■
Независност на нац. рег. тела	■	■	■	■	■	■
Импл. на договорите на меѓу-опер. на сис. за трансм.	/	/	◀	/	/	◀

◀ Критично ◀ Значително одложување ■ Недоволен напредок ▬ Во очекување
 ▶ Остварен напредок ▶ Значителен напредок ▲ Постигнато/остварено

Извор: Енергетска заедница. март 2016. Енергетската заедница СБ6 Следење, 03/2016.

е нерамномерен. Босна и Херцеговина на пример не покажува никаков напредок во спроведувањето на потребните законски измени за да обезбеди независност на регулаторното тело (Табела 7). Во случајот на БиХ, Владата ја именува Регулаторната комисија а Собранието ја одобрува. Сепак, фрагментираната политичка структура на земјата, во која има се повеќе конкурентни регулаторни тела за енергетика, го прави процесот на носење одлуки неефикасен и често производ на политичко пазарење помеѓу спротивставените фракции⁵⁵. Во повеќето од другите земји во регионот, регулаторното тело за енергетика во најмала рака е функционално и правно независно од извршната власт. Меѓутоа, продолжува проблемот со недостатокот на автономија при вработувањето и утврдувањето на буџетот, што е често јасно поврзано со напори за зачувување на удобните политички и бизнис релации. Косово треба да го транспонира

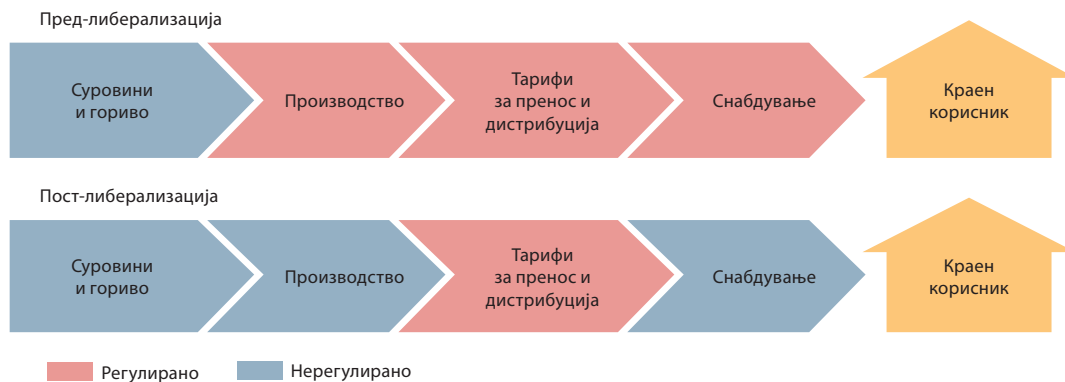
законодавството за енергетика на ЕУ во однос на независноста и функционалноста на регулаторот. Иако Албанија и Турција транспонирале голем дел од ЕУ законодавството за енергетика и донеле закони за забрана на поранешни политичари или вработени во енергетски компании да бидат дел од управувањето на регулаторните тела, ограничениот напредок на двете земји во клучните реформи во енергетскиот сектор, како што се отворањето на пазарот за електрична енергија во Албанија и демонополизирање на секторот за гас во Турција, покренуваат аларми за потенцијалното мешање однадвор во донесувањето на одлуките на регулаторите.

Всушност, тоа е токму улогата на регулаторите да се справат со секоја една непазарна концентрација на монополска моќ, која е вообичаениот извор на корупција и заробеност на државата.

⁵⁵ Секретаријат на енергетската заедница 2015. *Годишен извештај 2014/2015*.

Вообичаената практика на неусогласеност во регионот во однос на спроведувањето на Третиот пакет

Слика 22. Наменети ефекти на либерализација на производството на електрична енергија и синџирот на снабдување (регулирана = повисок ризик од корупција, нерегулирана = (понижок степен на корупција)



Извор: ЦСД, 2014, *Управување со енергетскиот сектор и енергетска (не)безбедност во Бугарија*.

е недостатокот на соодветна одвоеност во енергетскиот сектор. Раздвојувањето – одделувањето на производството, преносот, дистрибуцијата и малопродажбата на електрична енергија – е генерално наменето да обезбеди пристап на сите играчи да преносниот и дистрибутивниот систем без дискриминација. Во ЈИЕ ќе го има дополнителниот ефект на нарушување на заговарањето помеѓу политиката и енергетската индустрија. Земјите од ЈИЕ се или одвоени/разврзани само на хартија, или специфични аспекти на процесот на одвојување како одделувањето на финансиските извештаи или одделувањето на менаџерската контрола се уште не се применуваат. Одвојувањето е огромна задача за поголемиот дел од државите во ЈИЕ бидејќи јасното одвојување на производството и снабдувањето на електрична енергија од преносот опфаќа укинување на монополите на претпријатијата за енергетика во сопственост на државата, кои успешно се користат за да се маскираат финансиските и регулаторните дефицити на системот. Од една страна компаниите за енергетика во државна сопственост не се подготвени да се соочат со посилна конкуренција, а од друга страна, политичарите се плашат од ефектот на ненадејна либерализација во цените. Затоа, креаторите на политиките во регионот се склони кон задржување на статус – квото и поттикнување само на реформи „на хартија“, со што само формално се трансформира регулаторната рамка.

Со цел да се гарантира одржлива модернизацијата и глобализација на пазарот на електрична енергија и усогласеност со регулативата на ЕУ, како и да се намали корупцијата и ризиците од заробување, владите во регионот треба да се фокусираат на спроведување на реформите во три главни области, и тоа:

- обезбедување целосна независност на регулаторното тело, како и ефикасноста и квалитетот на процесот на донесување одлуки;
- одвојување на операторите на системите за пренос и дистрибуција со цел да се зголеми конкуренцијата;
- проширување на пристапот до отворениот пазар за електрична енергија за малите претпријатија и домаќинствата.

Од друга страна, либерализација на пазарот сама по себе нема автоматски да обезбеди поголема конкуренција. Дobar пример за тоа е Црна Гора, каде што иако пазарот на електрична енергија е отворен, приватните компании не се заинтересирани за учество во него. Ова во голема мера се должи на пазарната доминација на вертикално интегрираната компанија во државна сопственост, ЕПЦГ, релативно ниската цена на електрична енергија, недоволно развиената инфраструктура и големината на пазарот на електрична енергија во земјата.⁵⁶ Оттука, црногорските власти се спротивставуваат на процесот на одвојување, тврдејќи дека со тоа ќе се наруши финансиската одржливост на енергетскиот сектор.

Со исклучок на сите применливи одрекувања, земји во ЈИЕ регионот ги отворија своите пазари на 1 јануари 2015 година во согласност со Третиот енергетски пакет овозможувајќи секому да избере снабдувач со електрична енергија по сопствен избор. Само Македонија донесе ад хок одлука да го одложи овој процес на либерализација за пет години, со што ги спречи малите потрошувачи и домаќинствата да из-

⁵⁶ Медиумска изјава во Електропривреда, бр. 356, Никшиќ, февруари 2015.

берат свој снабдувач со електрична енергија. Оттука, Македонија го прекрши Договорот на енергетската заедница и Секретаријатот на Енергетската заедница започна прекршочна постапка против државата. Одложувањето на либерализацијата на пазарот на електрична енергија е во корист на актуелниот дистрибутивен монопол, ЕВН, кој инаку би се соо-

чил со жестока конкуренција од приватните трговски компании кои би обезбедиле подобри услови за домаќинствата. Ова е уште еден случај каде што се покажува како Владата го штити монополот на актуелниот приватен снабдувач со електрична енергија на штета на конкурентите и на крајните потрошувачи.



Резултатите од системот на СЕЛДИ за следење на корупцијата и *Истражувањето за скриената економија 2016*, презентирани во тековниот извештај покажаа дека и покрај одредениот напредок во некои од земјите во регионот **не е направен важен чекор во борбата против проблемите со корупцијата ниту во која било поединечна земја ниту пак регионално.** Додека интеграција на регионот во ЕУ и понатамошната поддршка за напорите против корупцијата генерално продолжи, изгледите згаснаа. Неизвесноста на односите на ЕУ со Турција на сред замрзнатите реформи во управувањето во земјата, понатамошната миграциска криза и последиците од одлуката за Брегзит, се особено загрижувачки. Политичката и социјалната криза во Македонија и продолжувањето на кор-сокакот во Босна и Херцеговина јасно ја покажаа потребата од нови и посилни пристапи за справување со управувањето и спроведувањето на антикорупциски реформи. СЕЛДИ податоците за притисокот од корупција, управувањето во енергетиката, и раширеноста на скриената економија во земјите од Југоисточна Европа покажува дека додека приближувањето на законодавството и техничките решенија продолжија да придонесуваат кон намалувањето на административната корупција, реформите не се неповратни во која било од земјите, нема напредок во справувањето со вградените практики на заробување на државата, и владите во регионот не успеаја да го испорачаат широкиот економски раст потребен за поддршка на антикорупциските напори на граѓанското општество. Решавањето на предизвикот на корупцијата во регионот бара постојани напори на многу фронтови како и вклучување на сите локални и меѓународни учесници на подолг рок. Овој извештај ги потврдува претходните и обезбедува бројни нови препораки за да се постигне понатамошен напредок во ограничувањето на корупцијата, лошото управување и заробувањето на државата во ЈИЕ.⁵⁷ Меѓу овие, неколку клучни области треба да бидат приоритетни за владите во регионот, регионалните иницијативи, како и европските институции, со цел да се постигне продвигување барем на среден рок:

Ефикасно гонење на корумпираните политичари на високо ниво и високите државни службеници е единствениот начин да се испрати силна и директна порака дека корупцијата нема да се толерира. Спроведување на корумпираните политичари пред лицето на правдата се покажа како ефикасен во зајакнувањето на мерките за борба против корупцијата во Хрватска и Словенија, и зеде замав и во Романија во изминатите неколку години. Успехот во оваа насока ќе бара меѓународна и регионална поддршка, вклучувајќи го и учеството на спроведувачите на законот на земјите членки на ЕУ. Искуството во Македонија во изминатите две години, сликовито покажа дека напредок не е веројатен без **позасилен надворешен притисок од Европската унија.** Ова ќе бара поголема вклученост и на локалните политички елити и на локалното население. Тие треба подобро да се запознаат со крајните придобивки на доброто владеење за да може да се спречат локалните политичари и наметливите меѓународни играчи, како Русија, во прикажувањето на напорите на граѓанското општество поддржани од ЕУ, како странска агентура. Регионална формати како што се **Советот за регионална соработка треба да има поактивна улога** во промовирањето на реформите за борба против корупцијата во соработката со земјите членки на ЕУ од регионот и со генералните директорати на ЕК специјализирани за правда и внатрешни работи

Европската комисија треба да го прошири својот директен ангажман со организациите на граѓанското општество во регионот. Ова е важно поради неколку причини: а) за меѓународно-поддржаните реформи да станат одржливи, тие треба да се широко прифатени од јавноста, а граѓанските организации се нужни за тоа да се случи; б) вклучувањето на граѓанските организации е начин да се гарантира дека отчетноста на владите кон донаторите и меѓународните организации немаат предност во однос на отчетноста кон локалното бирачко тело; в) ефикасноста на меѓународната помош ќе се зголеми, ако се искористи следењето и аналитичките вештини и способностите за застапување на ГО; г) директното учество ќе ја има таа дополнителна придобивка за спречување граѓанското општество да биде заробено од страна на клиентелистичките мрежи на неререформираните и често корумпираните јавни администрации. **ЕУ треба да се прошири и да ги**

⁵⁷ За преглед на претходните препораки на СЕЛДИ види СЕЛДИ. 2014 *Антикорупција, нова верзија: Оценка на Југоисточна Европа*. Центар за изучување на демократијата, Софија.

зајакне инструментите што ги користи за да се здружи со граѓанскиот сектор во борбата против корупцијата во регионот, подобро да го искористи Европскиот фонд за демократија, да ги зајакне независните национални фондации, како и да ги прошири теренските инструменти кои ги опфаќаат земјите во и вон ЕУ и регионот. Резултатите од ССК јасно покажуваат дека граѓаните ги сметаат локалните бизниси за тесно поврзани со владините интереси, која практика најверојатно ќе продолжи да го исклучува локалниот и меѓународниот бизнис сектор во ЈИЕ од искрен и отворен ангажман и поддршка во напорите за борбата против корупцијата. Европската комисија и меѓународните донатори треба го имаат ова на ум кога ги изготвуваат нивните регионални програми за поддршка во борбата против корупцијата.

Независните механизми за следење на корупцијата и антикорупцијата треба да се одржливи на национално и регионално ниво со цел да се обезбедат робусни податоци и анализа, и да се интегрираат дијагностицирањето на корупцијата и евалуацијата за борба против корупцијата. Механизмот треба да се спроведе преку националните и/ или регионалните организации и мрежи на граѓанско општество, и треба да биде независен од директно финансирање на националната влада. Треба да служи како средство за отворање на административните податоци и подобрување на јавниот пристап до информации. Податоците, кои овозможуваат следење на јавните набавки, концесиите, спроведувањето на законодавство за конфликт на интереси, државната помош, трансферите од буџетот, годишните извештаи за работа на надзорни агенции и агенции за оценка на сообразност итн, треба да бидат јавно достапни во форма на база на податоци, со што ќе се овозможи опсежна анализа на податоци и употреба на алатките за мониторинг.

Ефективноста на граѓанските организации во решавањето на прашањата за добро управување во регионот зависи во голема мера од нивниот капацитет самите добро да се управуваат. Ризикот од заробување на граѓанското општество од посебни интереси, корумпирани државни службеници или избрани политичари произлегува од можноста да се искористат голем број на слабости на непрофитниот сектор во регионот:

- отсуство на задолжителни процедури за транспарентност;
- неефективна усогласност со финансиската регулатива;

- недостаток на култура на ревизија;
- ниско ниво на саморегулација и координација на напорите.

Избегнувањето на ризиците од заробување на граѓанското општество треба да бидат дел од националните напори за борба против корупцијата во Југоисточна Европа. Организациите на граѓанското општество во Југоисточна Европа треба да бидат свесни дека според наодите на ССК, недостатокот на напредок во борбата против корупцијата во регионот, доведе до тоа граѓаните од ЈИЕ да гледаат на граѓанскиот сектор како дел од состојбата на статус-кво, и на тој начин да ја намалат ефикасноста на нивните напори. Ова е опасен тренд, кој повикува на преземање акција и од страна на антикорупцискиот табор и во самите граѓански организации. Во овој поглед организациите на граѓанското општество во регионот треба да ги насочат своите напори кон похрабро политичко дејствување и на креирање на механизми за поддршка, како и да вклучуваат нови и појавни граѓански иницијативи и движења

4.1. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КРЕИРАЊЕТО НА ПОЛИТИКИ БАЗИРАНИ НА ДОКАЗИ ВО КЛУЧНИТЕ СЕКТОРИ

Главниот удар на антикорупциски напори во регионот треба да биде насочен кон справување со високото ниво на политичка корупција и заробувањето на државата. Но, ова не треба да се реализира на сметка на сите претходни административни и технички мерки преземени во изминатите години. Тие покажаа дека до одреден степен можат да придонесат кон намалување на корупцијата во администрацијата, дури и при отсуство на широка политичка волја на највисокото политичко ниво. Премногу често, антикорупциските политики во Југоисточна Европа се од општа природа. Ова значи дека тие никогаш не се базираат на прецизни мерења и антрополошки докази за конкретни практики, ниту се преточуваат во механизми и протоколи кои функционираат во одделни јавни организации. Креирањето на контра мерки останува на едно обопштено општествено ниво, со неколку обиди да се направи разлика помеѓу целните групи или видовите на јавни услуги. Овие политики го немаат потребното ниво на софистицираност

Рамка 2. Следење на имплементацијата на антикорупциската политика

МАСРП (Следење на имплементацијата на антикорупциската политика) е инструмент за мапирање и оценка на антикорупциските политики кој се спроведува во јавните организации. Утврдува дали **слабостите на корупцијата на една јавна организација се соодветно третирали од страна на антикорупциските политики** и во која мера се ваквите политики ефективни. Алатката исто така ги информира креаторите на политиките за постоењето на два пропуста:

- **јаз во имплементацијата** – постои само формална усогласеност со политиките за борба против корупцијата;
- **јаз во изговувањето на политики** – политиките не ги третираат слабостите на корупцијата.

Посебен акцент во дизајнот на МАСРП е ставен на дефинирање на она што, всушност претставува антикорупциска политика. Иако таквата задача може да се чини тривијална, кога станува збор за конкретна јавна организација, често е тешко да се состави список на конкретни политики и/или мерки. Таквата потешкотија е резултат на две групи на проблеми, кои се дискутирани во истражувачката литература: а) различните дефиниции за корупција и пристапи до корупција; б) недоследности меѓу општите закони и прописи кои се однесуваат на (анти) корупцијата и антикорупциските мерки и процедури усвоени од страна на конкретните јавни организации. Дополнително, јавните организации многу се разликуваат во структурата, функциите и надлежностите а со тоа и коруптивните практики и мерките за борба против корупцијата може значително да се разликуваат.

Целиот МАСРП циклус се состои од два циклуси – **обид за дијагностика** и **обид за ревизија на политиките**, каде што наодите од првиот циклус се внесуваат во вториот. Дијагностиката МАСРП е наметната како прв чекор во политичкиот процес со цел да се (ре) дизајнираат и имплементираат ефективни политики за борба против корупцијата. Вклученоста на менаџментот во сите фази на овој процес е од големо значење за ефикасна имплементација на МАСРП.

Извор: ЦСД. 2015. *Следење на антикорупцијата во Европа: Премостување на евалуацијата на политики и следење на корупцијата*, Центар за изучување на демократијата, Софија.

кое е постигнато во други области на управувањето. Во исто време, Европската Унија – најголемиот донатор во регионот – треба јасно да ги преиспита своите механизми за реализација, а особено оние кои се однесуваат на техничката помош. Во голема мера, истите се гледаат во регионот како неефикасни и непотребни, такви кои постигнуваат несразмерно мали резултати во споредба со висината на средства доделени на инструментот. ЕУ треба да размисли да ја зацврсти и пренасочи севкупната финансиска поддршка во унапредување на оценувањето и приоритетните области.

Покрај тоа, напорите за борба против корупцијата во регионот треба да се рефокусираат на ниво на јавна организација, со што ќе се подобри квалитетот на изготвувањето на политиките и ќе се овозможи попрецизно следење на нивното спроведување и ефекти. Оценувачите и креаторите на политики во земјите од ЈИЕ треба да усвојат методи за вршење

преглед на антикорупциската скроеност на индивидуалните организации од јавниот сектор, како што е алатката МАСРП.⁵⁸ Ова исто така ќе им помогне да го употребат поставувањето одредници и веќе изработените шаблони на политики на ниво на јавна институција. Таквите инструменти треба да се фокусираат на области во клучната администрација под притисок од корупција, кои ги вклучуваат но не се ограничени на:

- дирекциите и единиците за јавни набавки;
- регулаторните тела, на кои им е доверен надзорот

⁵⁸ МАСРП (Следење на имплементацијата на антикорупциската политика) е иновативен инструмент за дијагностицирање и управување со антикорупцијата развиена од страна на Универзитетот во Тренто и Центарот за изучување на демократијата за Генералниот директорат за внатрешни работи. За детален опис на инструментот и пилот имплементацијата во Италија и Бугарија, види: ЦСД. 2015 *Следење на антикорупцијата во Европа: Премостување на евалуацијата на политики и следење на корупцијата*, Центар за изучување на демократијата, Софија.

на критичните сектори од економијата, како што се енергетиката, банкарството и финансиите, конкуренција, итн.;

- агенциите за контрола и сообразност/усогласеност кои вршат надзор на секојдневната усогласеност со законите, како што се управите за даночни приходи, трудовите инспекторати, здравствените инспекторати и инспекторатите за животна средина, одделенијата за лиценцирање и издавање дозволи итн.;
- претпријатијата во државна сопственост.

Критичните сектори со висок ризик од корупција и ризик од заробување на државата, како на пример енергетскиот сектор, треба да се третираат приоритетно, вклучително и преку:

- зголемување на конкуренцијата во јавните набавки;
- подобрување на корпоративното управување кај претпријатијата во државна сопственост;
- транспарентно управување на големите инвестициски проекти;
- зголемување на отчетноста и независноста на регулаторните тела за енергетика.

Подобрувањето на управувањето со енергетскиот сектор, вклучувајќи го и функционирањето и управувањето на енергетските компании во државна сопственост во регионот на ЈИЕ е од суштинско значење за намалување на заробувањето на државата и постигнување напредок кон интеграцијата во ЕУ. Тоа може да се постигне преку спроведување на следните активности:

- Да се воведат поголема транспарентност и повиоки стандарди за корпоративно управување за ПДС со цел да се намали политичкото мешање во управувањето со овие компании.
- Зголемување на транспарентноста и пристапот на јавноста до податоци за енергетика, особено во однос на податоците за трошењето и финансиското управување на ПДС во енергетскиот сектор. Владите во регионот треба да бидат охрабрени да ги преземат обврските кон Отворени енергетски податоци и Отворени податоци за ПДС.
- Воведување на задолжителни стандарди за корпоративно управување за претпријатијата во државна сопственост во енергетскиот сектор и следење на најдобрите меѓународни принципи како што се *Насоките на ОЕЦД за корпоративно управување на претпријатијата во државна сопственост*.

- Намалување на директната вмешаност на избраните политичари и високите државни службеници во оперативниот менаџмент на енергетските претпријатија.
- Воведување на меѓународни сметководствени стандарди во известувањето за претпријатијата во државна сопственост во енергетскиот сектор како што се меѓународните стандарди за финансиско известување преку кои се зголемува транспарентноста на трансакциите преку унифицирани процедури за обелоденување и се овозможува полесна споредба на финансиската состојба на различни претпријатија во државна сопственост во енергетскиот сектор.

4.2. СПРАВУВАЊЕ СО СКРИЕНАТА ЕКОНОМИЈА

Историски, земјите кои успеале да постигнат значителен напредок од состојбата на системска корупција, како што е таа забележана во земјите од ЈИЕ кон состојба на добро владеење, ги искористиле придобивките од истовремено широкиот економски раст, преку кој се зголемил просперитетот, се зајакнале барањата на граѓаните за јавни услуги и институции ослободени од корупција. Земјите во регионот очигледно не успеа да постигнат таков широк и распространет економски раст. Скриената економија, што е рефлективна индикација на системската корупција, продолжи да се шири помеѓу една четвртина и една третина од националните економии во регионот. Справувањето со овие високи нивоа на скриена економија обезбедува политички поопiplив простор за намалување на можностите за корупција во ЈИЕ. Тоа е исто така поразбирливо за јавноста и одекнува полесно во поглед на секојдневните проблеми на граѓаните во регионот, како што се сиромаштијата, невработеноста и ниските примања. Вмешаноста во скриената економија е често социјално вградена, образвно и културно предодредена, и не е само прашање на рационален избор преку максимизирање на личната корист. Затоа, ефикасна стратегија за спречување на сивата економија нема да биде само економска или фискална политика, туку сеопфатна социјална политика. Владите во регионот треба да изготват сеопфатни стратегии за справување со скриената економија слични на оние посветени на борбата против корупцијата, кои треба да се поврзат со крајните цели на динамичното економско приближување кон ЕУ. Некои конкретни препораки, кои

можат да се надоврзат на точките од претходниот дел, го опфаќаат следново:

- Националните заводи за статистика треба да ја имплементираат методологијата на Еуростат/ОЕЦД за опфаќање на невидливата економија и прилагодување кон БДП и објавување на навремени и сеопфатни описи на пропуштено значење по видови на неискористеност и економски сектор. Статистиката на огледало (рефлексија) треба да се користи за калибрирање на меѓународната трговска статистика и да се користи како замена за трговско даночно затајување и шверц.
- Приоритетизација и последователност на реформи за областите на даночни пропусти, по степен на најсилно негативно социјално влијание (на пример, затајување на здравствените придонеси и подобрување на квалитетот во Косово, договори кои недостасуваат и систем за социјална заштита во Турција, затајување на данокот за акцизи во БиХ и Албанија). Областите треба да се дефинираат во консултација со бизнис секторот и јавноста.
- Воведување на политики со кои ќе се олесни формализирањето на цели синџири на економска вредност (или значајни големи делови) и кластери на економски субјекти и врски, наместо фокусирање на легализирање на случај- по- случај со зголемени казни и веројатност за откривање на неусогласеност.
- Во земјите каде што дознаките се важен извор на инвестиции во скриената економија (Македонија, Косово и БиХ) политиките треба да ги намалат трошоците за трансфер на дознаките и да одговараат на домашните шеми за развој на претприемништвото и програми за странска донаторска помош кои нудат специјални поволности за легализација на работа во странство.
- Спроведување на редовни оценки за даночни пропусти (вклучувајќи и по вид на данок), според заедничка методологија и приспособување на политиките во согласност со наодите.



- Centre for European Policy Studies. 2007. 'State Capture and Widespread Corruption in Serbia', CEPS Working Document No. 262.
- Council of Europe. 2015. 'Basic Anti-Corruption Concepts, A training manual.'
- Council of the European Union. 5 December 2011. Press Release, 3132nd General Affairs Council meeting.
- CSD & Center for Research and Policy Making. 2014. 'Hunting the Shadows – Tax Evasion Dynamics in Macedonia.' Policy Brief No. 33.
- CSD & Center for Research and Policy Making. 2015. 'Monitoring the Hidden Economy in Macedonia: Trends and Policy Options', Center for Research and Policy Making; Skopje.
- CSD. 2006. *On the Eve of EU Accession: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2011. *The Hidden Economy in Bulgaria and the Global Economic Crisis*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2014. *Energy Sector Governance and Energy (In)Security in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2015. *Financing of Organised Crime*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2015. *Monitoring Anti-Corruption in Europe: Bridging Policy Evaluation and Corruption Monitoring*, Center for the Study of Democracy, Sofia.
- CSD. 2016. *State Capture Unplugged: Countering Administrative and Political Corruption in Bulgaria*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. September 2015. 'Transparent Governance for Greater Energy Security in CEE', Policy Brief No. 58.
- Energy Community Secretariat. 2015. *Annual Report 2014/2015*.
- European Commission. 2011. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011 – 2012*.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2011) 666 final.
- European Commission. 2014. 'Convergence Report', European Economy series, No. 4.
- European Policy Institute and Institute of Social Sciences and Humanities. 2015. 'The EU revisits Macedonia: chances for a new approach?'
- International Communications Partners, 'The Struggle against Monopoly', 2013.
- Mungiu-Pippidi, A. (ed). 2013, 2014 and 2015. *The Anticorruption Report; Volume 1: Controlling Corruption in Europe, Volume 2: The Anticorruption Frontline; and Volume 3: Government Favouritism in Europe*, Barbara Budrich Publishers: Berlin.
- OECD. 2015. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing: Paris.
- Riinvest Institute. 2013. 'To Pay or Not to Pay: a Business Perspective of Informality in Kosovo.'
- Rousseau, J.-J. 1998. *The Social Contract or Principles of Political Right*, Wordsworth Editions Unlimited: Ware.
- Schneider, F., 2013. 'Size and Progression of the Shadow Economies of Turkey and Other OECD Countries from 2003 to 2013; Some New Facts.' *International Economics Journal*, 2(2), pp. 83-116.

- Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C.E. 2010. 'New Estimates for the Shadow Economies all over the World', World Bank Policy Research Working Paper 5356.
- Schneider, F., Krstić, G., Arsić, M. and Randelović, S., 2015. 'What Is the Extent of the Shadow Economy in Serbia?' In *Formalizing the Shadow Economy in Serbia* (pp. 47-75). Springer International Publishing.
- SELDI. 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- Transparency International Albania. January 12, 2014. *TIA presents the results of the Corruption Perceptions Index(CPI) 2013*.
- U.S. Department of State. 2015. 'Investment Climate Statement – Bosnia and Herzegovina 2015.'
- UBO Consulting. 2014. 'The Municipal Competitiveness Index Report 2014.'
- Uka, F. and Balidemaj, F. 2013. 'Satisfaction with Healthcare Care Services and Perceptions on Presence of Corruption', UNDP.
- UNDP. 2016. 'National Human Development Report for Montenegro, Informal work: from challenges to solutions.'
- Veliu, E. March 27, 2014. Dyshime për kurdisje të tenderit në KOSTT, *Zeri.info*.
- World Bank. 2005. 'Bosnia and Herzegovina, Diagnostic Survey of Corruption.'
- World Bank Group. 2014. 'Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit.'
- Центар за граѓански комуникации. (2014). *Прирачник за фирми за учество во јавнитенабавки*. Второ изменето и дополнето издание.

