



## Нулти час: борбата против корупцијата не треба да изгуби на актуелност

Војната на Кремљ во Украина стана доминантно прашање во Европа на еден многу итен начин. Таа ја принуди ЕУ да се залага за заживување на процесот на проширување со земјите од Западен Балкан, бидејќи Европската комисија брзо ја прифати апликацијата на Украина за членство. Давањето приоритет на геостратешките размислувања во проширувањето беше сфатено од лидерите на земјите од Западен Балкан како отворена покана и тоа е ризик кој се заканува да го поткопа интегритетот на самиот процес. Ако ништо друго, војната во Украина им донесе олеснување на засегнатите држави. Всушност, ова беше главната цел на напорите кои се правеа во делот на евроатлантската политика. Европската комисија ги засили напорите за давање поддршка на интерното управување преку усвојувањето на Акцискиот план за европска демократија и обновениот механизам за владеење на правото. Владата на САД ја опфати борбата против корупцијата како клучен столб во својата стратегија за национална безбедност и го покрена Самитот за демократија чија цел е зајакнување на демократската отпорност.

**Интегритетот на владеењето и понатаму се соочува со сериозен стрес во земјите од Западен Балкан.** Демократската отпорност, за која има значителна побарувачка во време на нестабилност, во голем дел зависи од тоа дали јавните служби ќе бидат ослободени од корупција и од непотизам. Војната ги охрабри автократските сили во земјите од Западен Балкан и дополнително го намали просторот за дејствување на граѓанското општество. Во исто време, таа ги популаризираше активностите на балансирање меѓу демократијата и автократијата, зголемувајќи ги притоа притисоците врз владите на земјите од Западен Балкан да заземат цврст став во корист на демократското владеење. Ризикот тука е дека геостратешките размислувања би можеле да ги откријат актуелните домашни или регионални тензии во или помеѓу земји каде што сè уште тлее непријателството на етничка основа и тоа може да го поткопа консензусот кој е потребен за заживување на застојот во борбата против корупцијата.

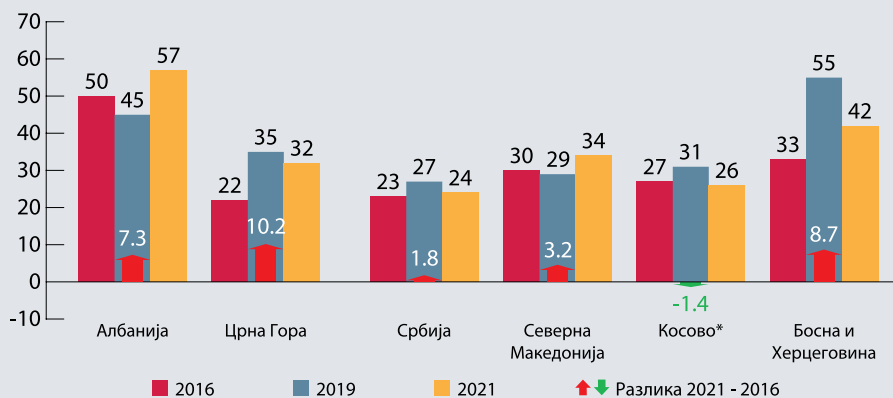
Во едно многу тешко време за борбата против корупција во земјите од Западен Балкан, Лидерството за развој и интегритет на Југоисточна Европа (SELDI) беше она кое спроведе редовна **длабинска дијагностика на корупцијата и на празнините во владеењето во регионот**, а чии наоди се презентирани во овој извештај. Методологијата на SELDI е комбинација од единствено мерење на реалната пролиферација на корупцијата и на ранливоста кон заробена држава, заедно со проценка на антикорупциската инфраструктура која има цел да ги намали истите. Поглавјата содржани во овој извештај ја прикажуваат динамиката на корупцијата и нивоата на заробување на државата, развојот на националните антикорупциски политики и законодавство, институционалните практики на антикорупциските надзорни тела, врските помеѓу корупцијата и скриената економија, како и улогата на граѓанското општество и на меѓународната соработка во борбата против корупцијата.

## Нивоа на корупција: напредокот е во застој

Виктимизацијата на корупцијата во земјите од Западен Балкан и понатаму е на високо ниво. Дури и во земјите со најниски нивоа на административна корупција, околу една петтина од населението изјави дека платило некаков вид на поткуп. Ваквите нивоа се далеку над просекот во ЕУ кој е констатиран со посебните антикорупциски истражувања кои ги спроведува Евробарометар. Ова покажува дека административната корупција во регионот е масовна појава и дека таа треба да се смета како конкретен ризик во работењето на јавните институции.

Напредокот во борбата против корупцијата кој е постигнат во земјите од Западен Балкан во периодот од 2000-та година па до средината на измината деценија е во застој. Некои мерења на административна корупција укажуваат на нејзин пораст во повеќе земји во регионот. Констатирани се некои мали подобрувања во некои земји во 2021 година во споредба со нивоата од 2019 година.

Корупцискиот притисок во земјите од Западен Балкан е зголемен во однос на состојбата во средината на изминатата деценија



Извор: SELDI Систем за следење на корупцијата, 2021 година.

Податоците од мерењето на корупцијата од страна на SELDI сугерираат дека земјите кои имаат изгледи за членство во ЕУ имаат подобри резултати во нивната борба против корупцијата. Во 2021 година овој позитивен ефект продолжува да важи и за Косово, но не толку за другите земји од Западен Балкан. Поточно, има вкупно три констатации кои треба да се потенцираат:

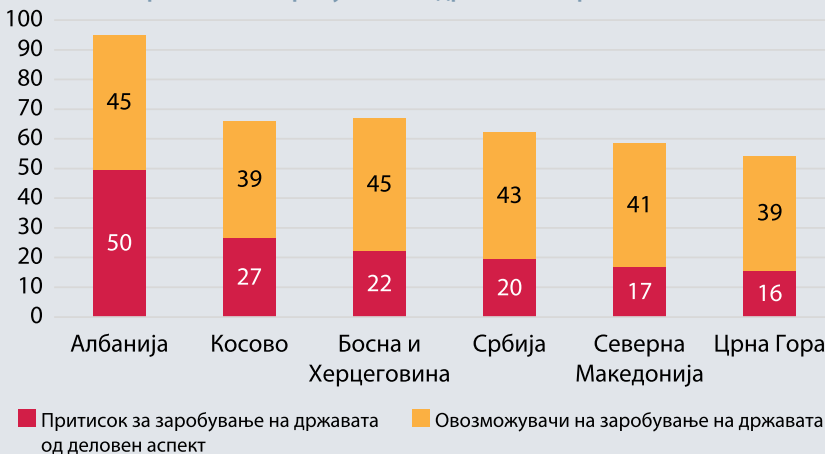
- Пријавените случаи на корупција во земјите од Западен Балкан и понатаму се на многу високо ниво – меѓу 20% и 40% од граѓаните признаваат дека платиле некаков вид поткуп.
- Толеранцијата на корупцијата од страна на пошироката јавност, иако е во опаѓање, сè уште е на високо ниво и таа се движи меѓу 25% и 40%.
- Огромното мнозинство граѓани во земјите од Западен Балкан се песимисти во однос на перспективите на напорите за борба против корупцијата.

## Ранливост за заробена држава: суштината на работите

Антикорупциската агенда во земјите од Западен Балкан треба да води од една клучна премиса: дека во многу области корупцијата отиде многу подалеку од едноставно застранување во функционирањето на определена јавна институција – таа е веќе стабилен модел на институционално однесување кој отпорен на примена на генерализирани политики за борба против корупцијата. Заробувањето на државата во регионот сега е механизам преку кој изготвувањето, усвојувањето и спроведувањето на правилата и прописите на државата во некои важни домени на функционирањето на државата, се искривуваат во корист на мал број „заробувачи“ и тоа на сметка на општеството и бизнисот во целина.

Колку и да е очигледно нејзиното присуство, заробувањето на државата сè уште не го има изнајдено својот пат да биде третирано како проблем во официјалните политики на државата - ниту една од антикорупциските стратегии усвоени од земјите во регионот не го споменува овој факт. Граѓанското општество, а понекогаш и странските партнери, се првенствено оние кои го истакнуваат овој главен проблем. Европската комисија, која го постави ова како прашање пред неколку години, сега се чини дека бега од истото. Претходно, извештаите на ЕК за напредокот на земјите во регионот открија „јасни елементи на заробување на државата“, додека во своите последни извештаи овој феномен се споменува само *en passant* (попатно), што можеби е одраз на геополитичките приоритети за забрзување на проширувањето наспроти закани од Русија и Кина. Фактот дека заробувањето на државата не е присутно на агендите за борба против корупцијата покажува дека „мерките“ од кои е составена таа агенда во најголем дел се административни работи кои не можат потемелно да влијаат на причините за корупција кои го попречуваат напредокот, ниту на градењето на демократска отпорност.

Нивоата на притисок за заробување на државата во регионот се високи\*



\* Притисокот за заробување на државата од деловен аспект става акцент на притисокот за монополизација на национално, секторско или институционално ниво. Тука се важни овозможувачите на заробување на државата како што се институционалните и еколошки фактори на национално ниво.

Извор: SELDI SCAD, 2020 година.

Пилот дијагностичката проценка спроведена во земјите од Западен Балкан од страна на SELDI а во врска со заробувањето на државите покажа дека, иако ниту една од земјите не е блиску до тоа да биде целосно заробена држава, тие сепак покажуваат суштински попречувања кај демократските и економски контроли и рамнотежи. Ова се манифестира во изборниот процес, во монополизацијата на одредени сектори од економијата, концентрацијата на набавките, заробувањето на законодавството и корупцијата во судството. За дополнително да се комплицираат работите, олигархизацијата на системите на управување на земјите во регионот ги прави истите ранливи на злонамерните влијанија на странски авторитарни сили.

**Развој на политиките: изобилие од официјални документи, за разлика од резултати; сè уште не постои култура за проверка и рамнотежа (checks and balances)**

Антикорупциската агенда во земјите од Западен Балкан се спроведува како да е одвоена од потребата за општо подобрување на квалитетот на владеењето; со други зборови, не е докажано постоење на поврзаност помеѓу напредокот во борбата против корупцијата и подобрените јавни услуги. Иако таквата дивергенција беше оправдана во почетните фази кога тоа беше неопходно за цели на мобилизација, таа сепак ризикува да ги претвори законите и институциите за борба против корупцијата во домен на бирократска активност кој се занимава со самиот себе.

Новите закони и регулативи се насочени кон конкретни (и сè пософистицирани) форми на корупција (конфликт на интереси, лобирање, потекло на средства), што е напредок кој треба да се поздрават. Од друга страна, спроведувањето на политиките најчесто сè уште им се доверува на антикорупциски институции од едношалтерски тип. Ваквата ситуација ги доведува овие тела на изложеност на ризик од тоа да бидат преоптоварени и заробени од посебни интереси, поради што многу често тие стануваат контрапродуктивни по првите неколку години од своето работење.

Ентузијазмот во земјите од регионот за постоење на широки стратегии и акциски планови за борба против корупцијата се чини дека се намалува (на пример, некои стратегии не се ни ажурирани). Сега станува јасно дека тие требало да ја сигнализираат посветеноста на владата за спроведување реформи („политичка волја“), наместо да доведат до реализирање на конкретни резултати. Усвојувањето на овие документи во голема мера беше поттикнато од надворешни нешта - членство во Советот на Европа, потреба од назначување и транспонирање на UNCAC или аспирациите за пристап во ЕУ. Поради нивната општа природа (во нив немаше дефинирани приоритети и тие никогаш не ги обврзаа владите на какви било мерливи цели за подобрување на состојбата) не е јасно што навистина е постигнато и кои нови мерки се потребни. Стратегиите и плановите беа изготвени од државни службеници, но нив не им претходеше некаква претходна или последователна политичка дебата во однос на нивната содржина. Со ставањето акцент првенствено на јавната администрација, овие документи не настојуваа да ги вклучат и бизнисот, економијата, инвеститорите или поширокото граѓанско општество како еднакви чинители во борбата против корупцијата.

## Законодавство: унапредување на законите за борба против корупцијата

Првичната динамика на законодавната активност во областа на антикорупцијата во земјите од Западен Балкан донекаде забави, бидејќи некои од клучните аспекти кои се прокламирани со меѓународните стандарди се веќе опфатени. Еден пристап што беше усвоен во целиот регион беше проширување на опсегот на законска инкриминација на дела поврзани со корупција. Ова беше релативно непроблематична опција бидејќи немаше влијание сега и веднаш на некои посебни интереси (за разлика од, на пример, регулативите кои се однесуваа на конфликт на интереси) а корупцијата која постоеше во самиот кривично-правен систем се погрижи овие одредби да се применуваат селективно.

Во последно време, законските измени или воведувањето нови работи се однесуваат на аспекти како што се задолжителното времетраење на казната за разни дела поврзани со корупција, квалификување на санкциите во зависност од вредноста на поткупот/неправилната корист или дефинирањето на посуптилни (а со тоа и потешки за кривично гонење) форми на корупција. Во една или друга форма, сите земји од Западен Балкан имаат закони кои го санкционираат **конфликтот на интереси**, иако имаше некои одложувања во Босна и Херцеговина, каде што законот на државно ниво сè уште макамачи да се пробие до Парламентот, и во С. Македонија, каде што законот е во постапка на изменување и дополнување од 2021 година. **Законите за лобирање** се предмет на подобрување во С. Македонија и Црна Гора, иако во вторава антикорупциската легислатива се соочува со одредени предизвици поради решенија кои се преклопуваат помеѓу разни закони. Регулацијата на **потеклото на имотот** на јавните службеници е новитет кој од неодамна беше додаден во антикорупциската законодавна инфраструктура на земјите од Западен Балкан. Процесот на донесување закони во С. Македонија, сепак, се одвива зад затворени врати и засегнатите страни не се вклучени во процесот.

Други случувања во областа на законодавството е можно да го ослабуваат ефектот на антикорупциското законодавство. Во февруари 2021 година, автентичното толкување на *Законот за спречување на корупцијата* од страна на Парламентот на Србија го стесни опсегот на терминот „јавен службеник“, со што голем број функционери во јавниот сектор беа изземени од делокругот на овој Закон.

Како важен чекор за интеграција во ЕУ, по спроведениот референдум, Србија го измени својот Устав со цел да ја зголеми независноста на судството и да ја зајакне поделбата на власта во земјата.

## Институции за борба против корупцијата: сè помали резултати

По првичниот ентузијазам за постоење на специјализирани институции за борба против корупцијата, голем број на засегнати страни почнаа да увидуваат дека, со оглед на ситуацијата со заробување државните функции, ваквите тела се изложени на ризик да бидат пренаменети од страна на олигархиските кругови во институции за покривање на коруптивни шеми и за прогон на противниците. Наједноставниот метод со кој ова се прави е **изборот и назначувањето на раководството и службениот персонал** во овие институции. Ако се вели дека непотизмот е распространет во јавните служби во земјите од Западен Балкан, тогаш екипирањето на институциите кои се задолжени за борба против корупцијата треба да биде предмет на особено строги професионални барања и на политички проверки и рамнотежи. Интегритетот на таквите институции треба периодично да се оценува и да се дава отчет во парламентите.

Процесот на експериментирање со различни институционални формати понекогаш доведе и до комплицирани надлежности кои меѓусебно се преклопуваат (институционалната поставеност во Албанија, на пример, вклучува дури шест тела). Специјализираните антикорупциски тела во земјите од Западен Балкан ретко се предмет на **ригорозен преглед** во однос на резултатите од нивната работа, до толку што мошне често малите активности се прикажуваат како знак за напредок (во С. Македонија, владата ги претстави новите простории и опрема како доказ за нејзината посветеност на борбата против корупцијата). Политичкото раководство, исто така, многу често ги **игнорира антикорупциските тела** (во Србија, на пример, владата и понатаму не го зема предвид Антикорупцискиот совет, кој е нејзино советодавно тело, кога треба да се прават консултации за нацрт закони). Реорганизацијата на институционалната инфраструктура за борба против корупцијата исто така се прави со **малку публицитет** (во С. Македонија, проект финансиран од ИПА предвидуваше целосна реорганизација на административните тела, но информациите за овој процес не беа јавно објавени).

Резултатите што агенциите за борба против корупцијата ѝ ги презентираат на јавноста немаат а цел да се користат како евалуација на ефективноста на антикорупциската политика бидејќи истите не се дадени со контекст. Таквиот контекст може да се обезбеди со индикатори како што се стапката на правење ваков прекршок кај сите јавни службеници, профилот на прекршителите, основата за стапката која се користи за проверка на случаите итн. Всушност, агенциите објавуваат административни извештаи, кои најчесто го прикажуваат обемот на работа на персоналот, наместо да служат како извор на повратни информации за целите на политиките.

Ова е најочигледно во давањето извештаи за работата која била направена во однос на **надзор и верификација на судирот на интереси и на имотната состојба**. Во повеќето земји, само мал дел од изјавите за имотна состојба кои се поднесени од јавни службеници се предмет на проверка. Иако ова е разбирливо со оглед на големиот број на поднесоци, она што не е јасно е основата за утврдување на големината на примерокот што треба да се провери. Податоците не ѝ овозможуваат на јавноста да процени дали делот на изјавите кои биле проверени се заснова на капацитетот на институцијата да врши инспекции или на [проверливи] модели за проценка на ризик.

## Спроведување на борбата против корупцијата: колку е голем јазот во имплементацијата?

Веќе подолго време се забележува недоволно спроведување на законодавството за борба против корупцијата, особено на кривичното право, и ова е случај кај сите засегнати страни во земјите од Западен Балкан. Утврдувањето на тоа колку е голем овој јаз е важно за мобилизирање на поддршка за реформите, но исто така и за евалуација на антикорупциските политики. Неусогласеноста помеѓу големиот број на антикорупциски комитети, агенции, совети и голем број закони (за кои сите се претпоставува дека е оправдано да ги има поради сериозниот проблем со корупција), од една страна, и **бројот на случаи кои успеваат да стигнат до пресуда**, од друга страна, е нешто што треба јасно да се покаже. Ова исто така треба внимателно да се разгледа со цел да се разберат и решаваат факторите кои придонесуваат за тоа.

Делата кои ги сочинуваат корупциските кривични дела се сложени шеми и нивното ефикасно гонење поставува голем број на **барања за системот на кривична правда** во земјите од Западен Балкан: нивното гонење е скапо (најмалку поради тоа што бара софистицирана форензика, првенствено финансиска) и бара високо ниво на професионализам кај обвинителството и кај судиите. Сето ова е дури и пред да се земат предвид ефектите од заробувањето на државата, кои се мошне присутни во земјите од Западен Балкан. Постоенето на разидување помеѓу изразените намери (што наводно се манифестира во создавањето на специјализирани тела и закони) и вистинските резултати е попречено од **недостатокот на релевантни и веродостојни информации**.

Некои земји, како што е Албанија, пријавуваат висока стапка на успех во процесите од обвинение до пресуда, што можеби е резултат на многу силното филтрирање на случаите пред да стигнат до фаза на покренување обвинение. Во БиХ, пак, од 51 расчистени пријави за корупциски криминал во 2020 година, за речиси половина (47%) беше одлучено да не се истражуваат, додека повеќе од 15% од истрагите биле решени на „други начини“: префрлање на случаите на друго обвинителство, спојување предмети итн. Во Црна Гора, државното обвинителство не успеа да добие повеќе од половина од случаите за кривични дела за корупција за кои беа покренати обвиненија. Во случајот со Србија (како и во другите земји од Западен Балкан), собирањето на такви докази е комплицирано поради тоа што гонењето за корупција е поделено меѓу различни судски тела и поради промените во методологијата со текот на времето (на пр. до 2019 година постоеја статистички податоци за бројот на покренати правни постапки и посебно за обвиненијата, но од 2020 година податоците се на збирно ниво во однос на лица, обвиненија и судски статистики).

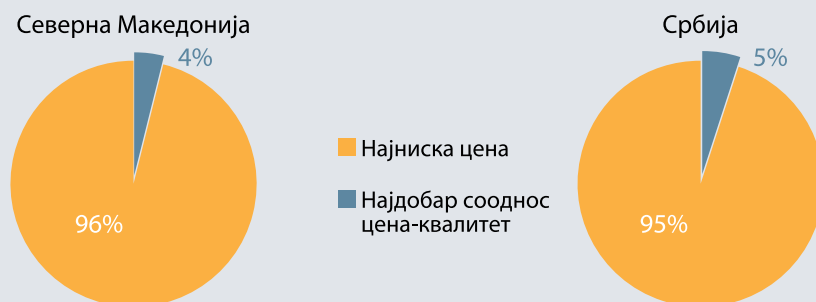
Без постоење на **докази со кои може да се провери** дали ефективност на кривичната правда против корупцијата се зголемува, севкупната антикорупциска активност се доведува во прашање. Постојат две главни димензии на оваа ефективност: во однос на **превалентноста на кривичното дело** (во овој случај разните видови на корупција) и во однос на **синцирот на кривично гонење** – пријави/ упатувања за кривично дело → истраги → обвиненија → пресуди. Инструмент во првиот случај се студиите за виктимизација, како што се Системот за следење на корупцијата (CMS) на SELDI и Индексот на скриена економија. Последново треба да се изведе од официјалната административна и кривична статистика.

## Јавни набавки: подрачје со висок ризик

Веќе повеќе од една деценија, законодавството во земјите од Западен Балкан се обидува да фати чекор со иновациите во **коруптивните практики кои се применуваат во јавните набавки**. Албанија, Црна Гора, С. Македонија и Србија неодамна усвоија нови закони за јавни набавки со цел да ги спроведат одредбите од директивите на ЕУ за јавни набавки од 2014 година. Сепак, и понатаму се присутни повеќе **црвени индикатори** кои укажуваат на ризик од корупција. Низ формалните канали за набавки и понатаму се „туркаат“ разни неформални зделки меѓу политичарите, високите државни службеници и големите компании, и тоа во секоја фаза од постапката - пред тендерот, за време на тендерот и по потпишувањето на договорот. Постојат голем број на **заеднички карактеристики на ризик** и црвени индикатори кои се поврзани со јавните набавки а се присутни во земјите од целиот регион:

- Застапеност на **отворени и ограничени постапки**, во корист на второво. Бидејќи има мошне малку кредибилни оправдувања за користење на ограничените постапки (на кои понуда можат да поднесат само оние кои се поканети од договорниот орган) (на пр. национална безбедност или мала вредност на договорот), голем дел од таквите постапки треба да бидат сериозен црвен индикатори за антикорупциските власти.
- Употреба на **итни постапки**. Пандемијата со Ковид-19 доведе до привремени промени на регулативата за набавки во Албанија, додека постојните регулативи за итни набавки беа оние кои се користеа во Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и С. Македонија за да се забрзаат постапките на набавки. Квантитативната проценка на пазарот за набавки покажува дека пандемијата предизвика намалување на целокупниот интегритет, особено на оние пазари кои беа најзагнетнати, како што е здравството.
- Една практика која допрва треба да стекне прифаќање во земјите од Западен Балкан е користењето на **пристапот „вредност за парите“** во јавните набавки. Фактор на ризик кој е заеднички за сите земји е големиот удел на понуди со најниска цена што победуваат на тендерите. Иако ова има за цел да ја ослободи јавната администрација од какво било сомневање за корупција, тоа најчесто го постигнува спротивното, бидејќи прифаќањето на ваквите резултати во јавните набавки потоа често се „подмачкува“ со корупција.

Цената го намалува квалитетот во јавните набавки: само мал дел од договорите за јавни набавки се доделуваат врз основа на најдобриот сооднос цена-квалитет



Извори: Македонија<sup>1</sup>; Србија<sup>2</sup>

- **„Стратешки“ исклучоци**. Пример за ова е Закон на Србија за посебни постапки за линиски инфраструктурни проекти (патишта, железници, водни патишта, аеродроми, метро, водоводни и отпадни води) кои се, всушност, набавки со најголема вредност во секоја земја. Законот ѝ дозволува на владата да ги из земе проектите кои имаат „посебно значење за Република Србија“ од примената на правилата за јавни набавки.

<sup>1</sup> Центар за граѓански комуникации, Мониторинг на јавните набавки, Извештај бр. 36, (јануари-јуни 2021), 2021 година.

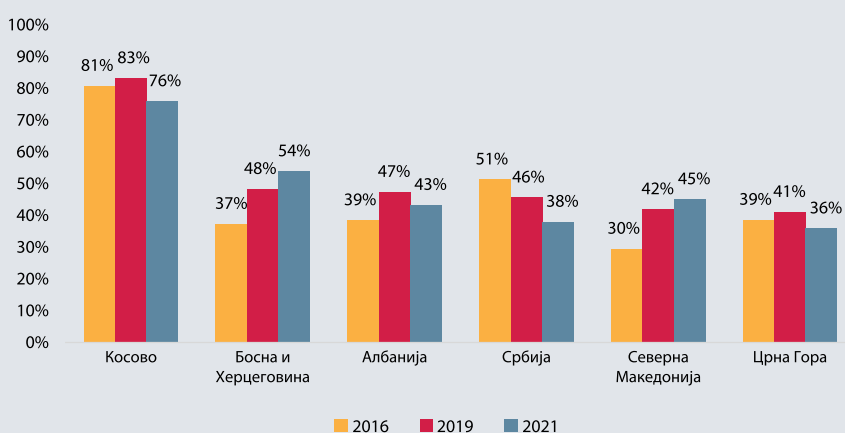
<sup>2</sup> Управа за јавни набавки, Годишен извештај за јавните набавки (член 182 од ЗЈН), 2022 година.



## Нивоата на скриена економија се знак за голема недоверба во формалните институции

Скриената економија и корупцијата во земјите од Западен Балкан меѓусебно се надополнуваат, на пример кога бизнисите не го евидентираат своето работењето имајќи предвид дека законот го спроведуваат корумпирани службени лица, или кога состојбата на заробена држава поттикнува **големи сиви и црни (незаконски) финансиски текови** да се поврзат со бизнисот и политиката. Покрај корупцијата, неформалноста во регионот е поттикнува и од севкупното слабо институционално и регулаторно опкружување, недоволниот капацитет за спроведување кај јавните власти и ниската свест за социјалните екстерналии што се создаваат поради сето ова. Скриената економија и нејзините аспекти и понатаму се **значително присутни во регионот**. Високото ниво на неформалност прави економиите во регионот да бидат подложни на ризици од незаконски или нетранспарентни (оф-шор) финансиски текови, кои често е можно да потекнуваат од авторитарни земји кои се противници на ЕУ. Од друга страна, ваквите финансиски текови можат да **ја поткопаат конкуритивната отчетност** и да влијаат штетно на демократските институции, зајакнувајќи ги авторитарните владетели.

### Индекс на вработеност во скриената економија 2016-2021 година



Извор: SELDI Систем за следење на корупцијата/ Систем за следење на скриената економија, 2021 година.

Во однос на вкупните нивоа на неформална економија, Косово е значително пред сите со двојно поголеми нивоа на неформална економија во однос Црна Гора, која забележа најниски нивоа на скриена економија во регионот во 2021 година. Ова значи дека и понатаму постои **мошне голем јаз помеѓу формалните институции кои управуваат со пазарната економија и работењето во неформалната економија** во регионот. Што се однесува до динамиката, Босна и Херцеговина и С. Македонија имаат видливо зголемување, а Србија намалување на уделот на скриената економија.

Во изминативе две години, негативните ефекти од скриената економија се интензивираа поради пандемијата со „Ковид-19“ – вирусот, меѓу другото, ја наруши конкуренцијата, влијаеше на квалитетот на јавните услуги и доведе до помала сигурност на работните места и безбедноста при работа. Пандемијата ги донесе на површина јазовите кои постојат во владеењето отвори создаде дополнителни можности за злоупотреба на работничките права и на шемите за краткорочна финансиска поддршка.

Владите на земјите од Западен Балкан воведоа политики за справување со неформалниот сектор, но тие не беа сеопфатни, доследни, ниту целосно ефикасни. Постои **фрагментиран и некоординиран пристап** кај државните органи кои се задолжени за справување со работата на црно а вклученоста на социјалните партнери е ограничена.

Еден клучен аспект на политиките против неформалниот сектор е прилагодување на даночната легислатива на технолошкиот развој, бидејќи тоа може да има дополнително влијание врз поголемо формализирање на економската активност. Напорите за подобрување на оперативниот капацитет на даночните власти, воведувањето **е-услуги** и компјутеризацијата на даночните администрации помогнаа во борбата против даночната евазија и неформалната економија во сите земји од Западен Балкан.

## Граѓанското општество: предводник и партнер, а не марионета во борбата против корупцијата

Граѓанските организации се составен дел на антикорупциската агенда на земјите од Западен Балкан и нејзин двигател. Сите овие години, владите во повеќето земји од Западен Балкан ги сметаат граѓанските организации за нешто што е малку повеќе од додаток или за неопходна непријатност во официјалната инфраструктура за борба против корупцијата. Граѓанското општество постојано е третирано (и често оцрнувано) како дел од план за борба против корупцијата кој е наметнат и финансиран однадвор, наместо како неопходен и интегрален дел од демократската одговорност. Со антикорупциските реформи претседава и управува (а оттука и внимателно се контролирани) од оној што треба да биде предмет на реформа – владата. Кога се вклучени, граѓанските организации често се присутни со цел да се каже дека, ете, **се запазила „инклузивноста“**, наместо да бидат почитувана заинтересирана страна. Меѓутоа, постојат голем број суштински важни елементи во таа инфраструктура чие функционирање може да се обезбеди само од граѓанските организации, како што се следењето на реализацијата на јавните услуги и дијагностиката на коруптивни практики, потоа независната анализа на политиката и законодавството и општо унапредување на политичкото културата во нивните земји преку подигање на граѓанската свест и работа на основно (grassroot) ниво.

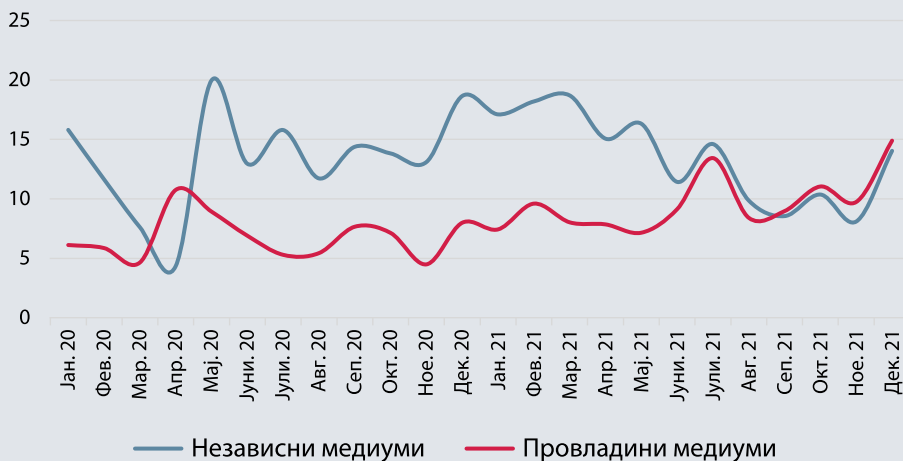
Во некои од земјите во регионот се воспоставени формални механизми за инволвирање на граѓанското општество од страна на владите, но тие допрва треба да станат ефективни канали кои ќе овозможат граѓански придонес во оформувањето на антикорупциската агенда на владата. Ефектите од заробената на државата можат да се забележат преку **многуге случаи на маргинализација, па дури и непријателски став** кон граѓанските организации. Во област како што е борбата против корупцијата, граѓанските организации функционираат и како набљудувачи и како субјекти кои даваат свој придонес во креирањето на владините политики, и ова поставува посебни барања во однос на интегритетот и транспарентноста на постапката на финансирање. Во целиот регион сега веќе постои **јавно национално финансирање на активностите за борба против корупцијата**, но сепак и понатаму постојат значителни недостатоци во однос на транспарентноста на постапките преку кои се доделуваат ваквите финансиски средства. Националните механизми за финансирање не се доволно обезбедени од тоа да бидат заробени од страна на јавните службеници, кои понекогаш се соочуваат со конфликт на интереси при доделување средства. Сè уште не постојат инструменти за давање поддршка, кои ќе го гарантираат зачувувањето на граѓанската независност од актуелната власт. Во денешно време, соодносот на финансирањето од странство и финансирање на национално ниво и понатаму е значително непропорционален во полза на првото, и тоа е особено случај во БиХ, Косово и С. Македонија.

## Медиуми: преферирана цел за заробување

Медиумите се суштинската алка во антикорупциската инфраструктура која постои во демократските општества: тие истражуваат, обезбедуваат платформа за застапување, информираат и ја подигнуваат свеста. Сепак, медиумите во земјите од Западен Балкан се една од најслабите алки во оваа инфраструктура. Сите **четири елементи на заробување** на медиумите сè уште се многу силно изразени во регионот: сопственост од страна на олигарсите, рекламен притисок, притисок од владата и когнитивното заробување (јавноста е подготвена да прифати корупција по многу точки а медиумите сакаат да избираат приказни од авторитарни извори).

Заробениот медиумски пазар доведува до разочарување кај јавноста од демократијата бидејќи медиумите се сметаат за неефикасни (дури и кога корумпираниите политичари се разоткриени, не постои понатамошно постапување). **Покривањето на корупцијата**, иако генерално е подобро, сепак не успева да биде врска помеѓу барањето на јавноста за постоење на интегритет и реалните казни или реформи. Независните медиуми во земјите од Западен Балкан, иако сè уште се во малцинство, сепак се поактивни во своето известување за корупцијата во споредба со провладините медиуми. Сепак, од втората половина на 2021 година, известувањето за корупцијата во провладините медиуми се чини дека го одразува известувањето кое постои во независните медиуми, што, меѓу другото, може да биде резултат на падот на прашањето на корупцијата на листата на приоритети на општествата во регион.

Покривање на корупција според пристрасност на медиумите, во сите земји од Западен Балкан\*



\* Просечна зачестеност на 1000 написи кои содржат најмалку еден од следниве зборови или фрази: заробување на државата, поткуп, непотизам, мито, конфликт на интереси, фаворизирање, клиентелизам, проневера – за периодот помеѓу јануари 2020 и јануари 2022 година во вкупно 54 онлајн медиуми во шесте земји.

Извор: SELDI

Сепак, ова најчесто се прави на еден поедноставен начин, и тоа заедно со актуелните настани; корупцијата обично се претставува како вест без притоа да се прават пошироки анализи или да се даваат коментари, и најчесто има еден извор на информации. Уште помалку има уреднички ставови или притисок за разоткривање и намалување на корупцијата.

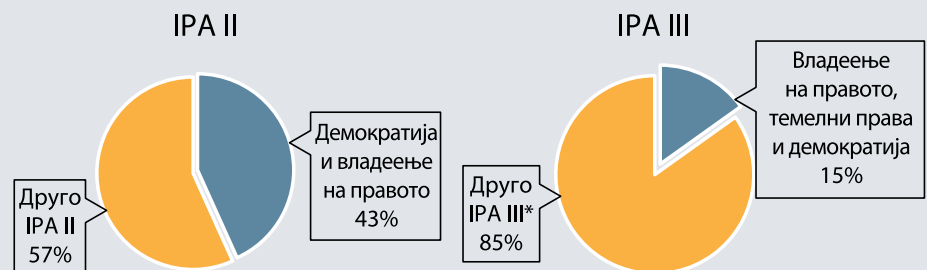
Прашање за сериозна загриженост во земјите од Западен Балкан е **високата стапка на заплашување на новинарите** кои ја покриваат корупцијата – постоење на политички притисок а не се невообичаени ниту вербалните и физичките напади врз медиумите. Ваквата состојба е показател за високото политичко ниво во кое е вградена корупцијата и за нејзината неказнивост. Новинарите и медиумските професионалци исто така сè повеќе се предмет на закани и малтретирање на социјалните мрежи. Ако ја оставиме настрана позадината на овие чести вознемирувања, **неказнивоста на сторителите** сè уште претставува сериозен проблем. Истрагите за ваквите случаи се бавни и ретко завршуваат со обвиненија.

## Меѓународна заедница: пријател, а не непријател

На сите антикорупциски чинители во земјите од Западен Балкан сега им е јасно и очигледно дека меѓународните институции, пред сè ЕУ, станаа **незаменлив фактор во напредокот за борба против корупцијата** во регионот. Владите на земјите од Западен Балкан денес ретко се решаваат на било каква активност за борба против корупцијата без некако да се повикуваат на ЕУ: во Србија, измените на Уставот беа поврзани со надежите за ЕУ; во С. Македонија, последната реформска агенда е насловена *Европа дома*. Улогата на ЕУ го опфаќа целиот опсег на процесот на реформи – од финансирање до ставање на борбата против корупцијата во рамка на поширокиот политички контекст. Навидум, условувањето на успехот на реформите на такво надворешно влијание може да предизвика сомнеж во однос на одржливоста на таквите активности. Меѓутоа, ако членството во ЕУ е реална цел, тогаш незаменливоста на ЕУ за постоење на добро владеење не е фактор туку е цел.

**Корисното влијание на меѓународната помош** се забележува и кај повеќе други активности. Како прво, се прошири базата на домашни соговорници кои се ангажирани со странските партнери. На самите почетоци, меѓународните институции работеа исклучиво со извршната власт, но во меѓувреме опсегот на јавни тела кои учествуваат во ваквата соработка се прошири. Граѓанското општество беше развиено со странска помош и тоа стана признат партнер со свое влијание врз ЕУ и другите меѓународни партнери. Сепак, може да се каже дека бизнисот, медиумите, синдикатите, академските институции и другите чинители од приватниот сектор не се доволно вклучени. Дополнително на ова, списокот на прашања што ги решава меѓународната помош **станува сè посософистициран**: од проверка на интегритетот на судиите до локална демократија, или од подобрување на собранискиот надзор до градење на капацитетите на органите задолжени за спроведување на законот.

Уделот на помошта во однос на управувањето во земјите од Западен Балкан овозможена преку ИПА III е речиси една третина од онаа во инструментот ИПА II



Извор: Преглед - Инструмент за претпристапна помош

## Менување на работите: како повторно да се воспостави моментумот во борбата против корупцијата

Сегашниот момент во Европа претставува еден од можностите бидејќи, како никогаш досега, се покажува колку демократијата зависи од тоа владата да има интегритет. Иако војната во Украина ја комплицира демократската транзиција и интеграцијата во ЕУ, таа дава поттик за одлучувачки став кон демократизација и за давање нова енергија на напорите за борба против корупцијата во сите земји во регионот. **Градењето на државата и борбата против корупцијата се нераскинливо поврзани едно со друго.** Потребно е да се искористат геополитичките аргументи за веднаш да се отклучи пристапниот процес, но не како аргумент да се затворат очите пред корупцијата и пред ранливоста со која се соочени земјите од Западен Балкан. Можно е повторно да се воспостави моментумот, под услов во регионот да се воведат две радикални промени во пристапот кон борбата против корупцијата:

**Приоритет да биде ослабување а потоа и демонтирање на заробувањето на државата.** Процесот на пристапување во ЕУ става фокус на основите на демократските и пазарните институции и на владеењето на правото, и тоа претставува извонредна рамка за напредок. Потребна е волја и способност од двете страни – земјите кандидати и од Европската комисија и земјите-членки. Сè што ќе биде помалку од тоа на ова прашање да му се даде суштинско место на агендата ќе значи дека борбата против корупцијата не може да има целосен замав. Олабавувањето на цврстата контрола која ја има приватниот интерес врз владата може да се постигне само преку преиспитување на структурата на чинителите вклучени во борбата против корупцијата и нивната динамика на соработка. Невладините организации, деловните здруженија, синдикатите, академските институции, медиумите и другите граѓански чинители треба да станат составен дел од целиот антикорупциски циклус – од осмислување политики до следење на нивното спроведување, **притоа поддржани преку независен локален механизам за финансирање.** За да се случи ова, граѓанското општество во земјите од Западен Балкан треба да биде интегрирано во европските професионални и граѓански мрежи. **Заедничките платформи на Западен Балкан и ЕУ** би требало да го олеснат пренесувањето на експертиза и да создадат мрежен ефект за застапување против корупцијата.

**Мерење на ефектите а не намерите.** Националните влади и меѓународните набљудувачи сега ја засноваат својата проценка за напредок во борбата против корупцијата врз цели кои се, всушност, административни. Тие најмногу ги разгледуваат влезните индикатори (регулативи, процедури, ресурси) наместо излезните резултати т.е. реалното влијание. Вистинската борба против корупцијата треба да се заснова на **антикорупциски политики кои се водени од докази.** Овие политики би можеле да бидат информира од три постоечки механизми за генерирање податоци:

- *Дијагностика за проценка на состојбата на заробена држава (SCAD),* инаку алатка за проценка на концентрацијата на моќ.<sup>3</sup>
- Мерење на виктимизацијата од корупција кај пошироката јавност (Систем за следење на корупцијата (CMS) на SELDI кој се имплементира во земјите од Западен Балкан од 2001 година).<sup>4</sup>
- *Следење на имплементацијата на антикорупциската политика (MACPI)* – алатка за евалуација на антикорупцискиот учинок и отпорност на поединечни јавни институции.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> За повеќе информации за овој инструмент видете: Stoyanov, A. et al., State Capture Assessment Diagnostics, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019.

<sup>4</sup> Повеќе за методологијата на овој инструмент видете: SELDI, Western Balkans 2020: State Capture Risks and Policy Reforms, 2020.

<sup>5</sup> За повеќе информации за овој инструмент видете: Stoyanov, A. et al., Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation (MACPI), Sofia: Center for the Study of Democracy, 2015.

Пошироката овозможувачка рамка за реформските напори во земјите од Западен Балкан е овозможена со изгледите за пристапување кон ЕУ. Оваа рамка се фокусира на неколку групи мерки кои можат да помогнат регионот постигне успеси кои ќе значат пресвртна точка во оваа област:

- **Политичко ангажирање.** ЕУ треба многу посилено да притиска за спроведување на конкретни реформи во секоја од земјите и на регионално ниво. Европските институции треба да ја продолжат и унапредат својата директна соработка со граѓанското општество и со бизнис заедницата во регионот. Дипломатските претставништва на ЕУ во регионот треба да работат заедно со амбасадите на земјите-членки за да ја пренесат истата порака за добро владеење и борба против корупцијата.
- **Поддршка за економско закрепнување.** Со оглед на силната корелација која постои помеѓу економскиот развој и борбата против корупцијата, Економскиот и инвестициски план (EIP) на ЕУ за регионот треба да воспостави посилна врска со борбата против корупцијата. Економската поддршка треба да подразбира размислувања кои се насочени против заробувањето на државата т.е. инвестирање на начин кој ќе ја зајакне конкуренцијата, ќе го подобри локалниот професионализам, ќе ги интегрира локалните производители и даватели на услуги во европските синџири на снабдување, ќе ја намали неформалноста, ќе ги промовира стандардите за корпоративно управување итн.
- **Ставање акцент на најважните области на владеење со цел да се постигне одржливо влијание.** Една таква област е судството и неговиот капацитет да овозможи владеење на правото во оние области на економско владеење кои се склони кон корупција, како што се јавните набавки, концесиите, лиценцирањето, приватизацијата и недвижностите. Јавните набавки со користење на средства од EIP треба да бидат предмет на соодветно следење а за сите други проекти треба да се применуваат најдобрите национални и меѓународни практики. Податоците за јавните набавки треба да бидат јавно достапни за анализа и проверка.
- **Улогата на парламентите** во обезбедувањето проверки кај судството и извршната власт е неопходно да биде зајакната. Парламентите, а особено нивните антикорупциски комисии треба да бидат овластени да го финансираат и да соработуваат со граѓанското општество во земјата и во регионот со цел постојано да се покренуваат прашања кои се однесуваат на заробување на државата и на корупцијата.
- **Континуираното следење на скриената економија** треба да има за цел да ги идентификува трендовите во однос на работата на црно и на практиката на криење на приходите во дејностите со акцизни добра и услуги. Ефективните политики против неформалната економија би биле комбинација од стимулации за работодавачите и вработените со цел премин од неформалниот во формалниот сектор и воведувањето флексибилни договори за работа со употреба на кампањи за подигање на свеста. Реформата на инспекциските политики треба да резултира со значително намалување на бројот на наметливи инспекциски проверки, во полза на инспекции кои се насочени на клучни ризични компании, дејности и локации. Потребно е да се консолидира напредокот во воведувањето решенија за е-влада и електронски плаќања.
- ЕУ и меѓународните финансиски институции треба да соработуваат со владите од Западен Балкан за да го заштитат регионот и неговите пазарни демократии во подем од **штетните влијанија на незаконските**

**финансиски текови**, особено од оние поврзани со странски авторитарски субјекти, како што се Русија и Кина. Градењето отпорност во оваа смисла би барало да се направи сериозна надградба на капацитетите, и тоа од проверка на инвестициите па до следење на имотот и спречување на перење пари (вклучително и преку процесот на формирање на Управата за спречување перење пари на ЕУ).

- **Спротивставување на заробувањето на медиумите**, во сите негови аспекти, и извлекување на регионот од безмилосните **дезинформации** на Кремљ и неговата инфраструктура се од клучно значење за враќање на довербата и зајакнување на поддршката за борба против корупцијата во општествата. Неопходен прв чекор е создавање на трговски регистри и нивно отворање, како и обезбедување транспарентност на сопственоста т.е. кои се вистинските сопственици, особено во однос на медиумските холдинзи. Модерирањето на социјалните мрежи на локалните јазици е потребно да се усогласи со надградените стандарди на ЕУ согласно Акциониот план за демократија на ЕУ.

Пошироката овозможувачка рамка за националните реформски напори во земјите од Западен Балкан е обезбедена со **изгледите за пристапување во ЕУ**. ЕУ треба да ја тестира својата новопронајдена геополитичка моќ за да продолжи процесот на пристапување со неговите услови. Конкретно, потребно е да се најдат европски решенија за континуираната криза во Босна и Херцеговина и за билатералните несогласувања меѓу Бугарија и С. Македонија, кои го заглавуваат почетокот на преговорите со ЕУ. Што е најважно, ЕУ треба да ги убеди своите граѓани дека проширувањето е победничко решение. Таа може да го искористи сегашниот моментум предизвикан од шокот од војната во Украина, но неговите ефекти во секој случај ќе се потрошат со текот на времето. Оттука, ЕУ, земјите-членки, владите од Западен Балкан и граѓанското општество треба да се движат напред и да создаваат локална побарувачка и волја за континуирани реформи во борбата против корупцијата.