



**GLOBAL
INITIATIVE**

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

ИНФРАСТРУКТУРА НА ИНТЕГРИТЕТ



**Корупција и заложби за антикорупција
на Западен Балкан**

УГЉЕША УГИ ЗВЕЌИЌ И СУНЧАНА РОКСАНДРИЌ ВИДЛИЧКА

СЕПТЕМВРИ 2020

ИНФРАСТРУКТУРА НА ИНТЕГРИТЕТ

*Корупција и заложби за антикорупција на
Западен Балкан*

УГЉЕША УГИ ЗВЕЌИЌ И
СУНЧАНА РОКСАНДРИЌ ВИДЛИЧКА

СЕПТЕМВРИ 2020

БЛАГОДАРНОСТ

Извршното резиме и целосниот извештај за „Инфраструктура на интегритет, корупција и антикорупција на Западен Балкан“ се производ на Опсерваторијата на граѓанското општество за борба против организираниот криминал во Југоисточна Европа на Глобалната иницијатива против транснационалниот организиран криминал (ГИЕ-Опс).

ГИЕ-Опс е платформа која ги поврзува и ги оснажува чинителите од граѓанското општество во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Има за цел да му овозможи на граѓанското општество да ги идентификува, анализира и мапира криминалните трендови и нивното влијание врз нелегалните текови, владеењето, развојот, меѓуетничките односи, безбедноста и владеењето на правото. ГИЕ-Опс го поддржува граѓанското општество во следењето на националната динамика и пошироките регионални и меѓународни трендови во организираниот криминал. Основањето на опсерваторијата произлезе како резултат на Самитот за Западен Балкан во Лондон во 2018 година, дел од Берлинскиот процес.

Публикацијата е базирана врз националните извештаи за следење на корупцијата изработени од Крисела Хачкај (Албанија), Елдан Мујановиќ (Босна и Херцеговина), Ментор Врајоли (Косово), Дејан Миловаќ (Црна Гора), Слаѓана Тасева (Северна Македонија) и Миодраг Милосављевиќ (Србија). Им се благодариме на експертите за нивниот вреден придонес и компетентен ангажман во текот на проектот.

Извештајот го синтетизираа и анализираа Углеша (Уги) Звеќиќ и Сунчана Роксандиќ Видличка. Посебна благодарност до Волтер Кемп и Кристина Амерхаузер за нивната поддршка и работа на Извршното резиме и извештајот.

Оваа публикација е изработена со помош на финансиската поддршка на Фондот за конфликт, стабилност и безбедност на Обединетото Кралство. Содржината на публикацијата е одговорност единствено на ГИ-ТОК и не нужно ги одразува ставовите на Обединетото Кралство.

© 2020 Глобална иницијатива против транснационалниот организиран криминал. Сите права се задржани

Ниту еден дел од оваа публикација не смее да се репродуцира или пренесува во ниту една форма или на било каков начин без писмена дозвола од Глобалната иницијатива

Дизајн на корица: Џослин Рамасел,
врз основа на концепт за дизајн на Углеша (Уги) Звеќиќ

Вашите прашање испратете ги на:

Глобална иницијатива против транснационалниот организиран криминал
(The Global Initiative Against Transnational Organized Crime)
Avenue de France 23
Geneva, CH-1202 Switzerland

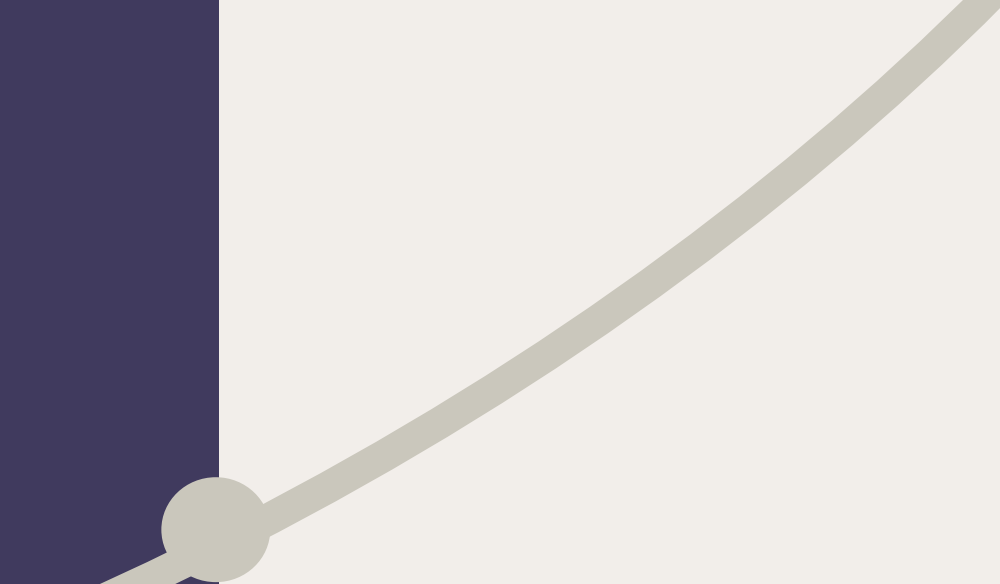
www.globalinitiative.net

ОДРЖИНА

Извршно резиме.....	1
Методологија	2
Наоди и анализа.....	2
Препораки.....	4
Забелешки	6



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ



Корупцијата е еден од главните предизвици за владеењето на правото, можностите во животот и егзистенцијата на луѓето на Западен Балкан. Истовремено претставува и причина за, но и последица од културата на криминал што се провлекува во регионот, а начинот на кој корупцијата е поврзана со политиката укажува на извесен степен на организирана корупција, па дури и елементи на заробена држава, во повеќе земји од регионот.

Типичните манифестации на организирана корупција на високо ниво во шесте земји на Западен Балкан (ЗББ)¹ се: купопродажба на јавен имот во стилот на Дивиот Запад од страна на политичките елити и нивните соработници од областа на бизнисот и криминалот; корумпирани тендерски постапки за инфраструктурни проекти (како изградба на патишта); инсајдерски зделки склучени со лојални партнери, како за набавки, така и за постапки за приватизација; прикривање на сопственост; измама и проневера на јавни средства; непријавување (или лажно пријавување) на имот; перење пари (како локално така и оф-шор); и злоупотреба на јавна функција.

Системската закана што корупцијата ја преставува за регионот исто така е очигледна кога физички или правни лица ги финансираат политичките партии во замена за услуги. Услугите подразбираат непријавени извори на финансирање; купување политичка поддршка по пат на давање подароци или правење услуги; и користење јавни средства и назначувања на функција во јавната служба или државните претпријатија како алатки за создавање протекционистичка мрежа на политичка зависност. На овој начин, политичките, деловните и криминалните елити формираат тајно сојузништво за да ги остварат и заштитат своите интереси и влијание врз јавните функции и ресурси. Овие практики создаваат плодна почва за корумпираните функционери некажниво да работат.

И покрај тежината на проблемот, се чини дека општествата во регионот отрпнале на секојдневието на државна корупција на високо ниво. Чувството дека работите едноставно се такви и дека системот не може да се смени е сеprisутно. Оваа научена беспомошност се одржува на тој начин што на институциите чија улога е да се справуваат со корупцијата им недостига независност или професионален капацитет. Пресудите за случаи на организирана корупција од висок профил се ретки, додека ограничувањата наметнати од властите врз медиумите се драконски, вклучително и законите и санкциите против оние што ќе проговорат против корупцијата (особено корупција од големи размери).

На Западен Балкан нема многу истражувања за корупцијата и организираниот криминал, а во академските институции и меѓу интелекнцијата е речиси целосна штама кога станува збор за овие теми. На ниво на регион, има ограничен ангажман од граѓанското општество по однос на корупцијата. Многу иницијативи, вклучително и овој извештај, се потпираат на надворешна поддршка.

Овој извештај е подготвен врз основа на анализа изработена од експерти кои ја испитуваа корупцијата и нејзиното влијание врз управувањето во секоја земја на ЗБ6 и ги разгледуваа антикорупциските рамки на секоја земја, како и владините напори за справување со корупцијата. Поконкретно, се занимава со тоа како владите на шесте земји ги спроведуваат своите заложби за антикорупција на кои се обврзаа во контекст на Берлинскиот процес, иницијатива насочена кон засилување на регионалната соработка на Западен Балкан и помагање на интеграцијата на овие земји во Европската унија.² Овој извештај е наменет за конструктивно да придонесе кон процесот на спроведување и ревидирање на ветувањата за борба против корупцијата дадени како дел од Берлинскиот процес и да ги истакне областите во кои е потребен дополнителен напредок.

Методологија

Во септември 2019 година Глобалната иницијатива против транснационалниот организиран криминал иницираше „Преглед на заложбите за антикорупција“ на кои се обврзаа владите на ЗБ6 во пресрет на Самитот во Лондон во 2018 година, воден од граѓанското општество, со цел да биде претставен на самитот на Берлинскиот процес во 2020 година.³

Националните експерти⁴, во соработка со Опсерваторијата на граѓанското општество за борба против организираниот криминал во Југоисточна Европа на ГИ-ТОК ја анализираа корупцијата и нејзиното влијание врз управувањето во секоја земја на ЗБ6. Беа спроведени интервјуа со многубројни чинители, вклучително и со претставниците на секторот за кривична правда, граѓанското општество, академијата и медиумите.

Покрај тоа, регионалниот преглед на корупцијата вклучуваше анализа на извештаите подготвени од Европската Комисија, органот за борба против и следење на корупцијата на Советот на Европа, познат како Група на држави против корупцијата, Канцеларијата на ОН за дрога и криминал, Комитетот на експерти за евалуација на мерките против перење пари и финансирање на тероризам на Советот на Европа, како и Транспаренси Интернешнл.

Наоди и анализа

Во подготовката на овој извештај, авторите открија дека познавањето на заложбите за антикорупција е на доста ниско ниво, и кај пошироката јавност, па дури и во рамките на владините агенции одговорни за нивно спроведување. Исто така, не беше очигледно кои владини органи се одговорни или треба да дадат отчет за следењето на спроведувањето на заложбите. Ова е во спротивност со важноста што лидерите на ЗБ6 ја придадоа на борбата против корупцијата преку Берлинскиот процес.

Извештајот разгледува како стојат земјите на ЗБ6 во однос на спроведувањето на заложбите на кои се обврзаа по однос на барањата за пристапување кон ЕУ. Главните области на фокус што беа анализирани - а тие одговараат на тематските области опфатени со ветувањата - се јавно-приватните партнерства; јавните набавки; данокот;

укажувањето (whistle-blowing); информациите за вистинската сопственост; иницијативата за транспарентност на екстрактивните индустрии; способноста за спроведување на законот; Законодавството за поврат на имот; улогата на медиумите; институционалниот интегритет; антикорупциското образование; и меѓународниот систем.

За да се олесни анализата, антикорупциските ветувања се поделени во три главни категории:

- Економски критериуми - јавно-приватно партнерство, јавни набавки, данок, информации за вистинска сопственост, екстрактивни индустрии
- Политички критериуми - заштита на укажувачи, способност за спроведување на законот, медиуми, институционален интегритет, антикорупциско образование, иницијативи за транспарентност
- Усогласеност со законодавството на ЕУ - законодавство за наплата на средства, меѓународен систем

Извештајот вклучува длабинска проценка на националните одговори кон корупцијата, како и регионален преглед на пристапот на земјите од ЗБ6 кон борбата против корупцијата. Ги истакнува како позитивните случувања, така и недостатоците.

Резултатите од анализата покажуваат дека, севкупно, антикорупциско законодавство во ЗБ6 е во согласност со Конвенцијата на ОН за борба против корупција (УНКАК) и релевантното аки (законодавство) на ЕУ.⁵ Сепак, сè уште има недостатоци и дупки во законската рамка, особено по однос на пристапот до и транспарентноста на информациите од јавен карактер; перењето пари; финансирањето на политичките партии и изборни кампањи; јавните набавки; корупцијата во приватниот сектор, судирот на интереси и нелегално збогатување; и вистинската сопственост. Некои закони се применуваат селективно, додека други содржат делови што би можеле да се опишат како одредби што ја олеснуваат корупцијата.

Освен тоа, наодите покажуваат дека премногу често има голема неусогласеност помеѓу доброто законодавство за хартија и слабата примена во пракса. Она што е опишано како „законодавен оптимизам“ во регионот мора да му отстапи простор на извршен реализам. Од најголема важност е да се измери и покаже реалното влијание на антикорупциските заложби.

Државите ќе бидат оценувани според заложбите што ги оствариле, а не само според оние на кои декларативно се обврзале.

Сите земји од ЗБ6 имаат усвоено антикорупциски стратегии. Но, некои од овие стратегии се сега застарени, а други треба да подлежат на евалуација. Покрај тоа, недостатокот на политичка волја го поткопува нивното спроведување.

Сите ЗБ6 имаат воспоставено антикорупциски структури под различни имиња и со до некаде различни надлежности. На повеќето од овие органи им се дадени вонредни овластувања. Покрај тоа, вреди да се напомене дека голем дел се основани преку посебни закони (*lex specialis*) како резултат на брза постапка. Во текот на изминатите 25 години, тие претрпеа голем број измени. Покрај тоа, често подлежеа и на политичко мешање и влијание.

Неколку земји од ЗБ6 имаат основано специјализирани органи на прогонот и обвинителства како и судови за справување со случаите на корупција. Честопати има судир во надлежноста помеѓу редовните и специјализираните органи на прогонот и обвинителствата, и меѓу специјализираните антикорупциски органи. Овие тела се повремено подложни на политички или лични притисоци и мешања.

Организираната политичка корупција е распространета во ЗББ. Сепак, случаите на корупција од висок профил против водечки политичари ретко резултираат со кривичен прогон. Дури и да се покрене обвинение, тоа ретко кога завршува со правосилна пресуда или конфискување на имотот.

Извештајот вклучува поширока анализа на регионалната политичка економија на корупција. Открива дека клиентелизмот се манифестира како политичка поддршка преку протекционистички мрежи, на пример преку контрола на социјалната помош, вработување на политички поддржувачи во јавната администрација и политичко назначување на функционери на клучни позиции во државниот апарат, вклучително и во системот за кривична правда и претпријатијата во државна сопственост. Лојалноста кон политичкиот естаблишмент отвора врати за профитабилни јавни договори, странски инвестиции, приватизација во стилот на Дивиот Запад и селективно оданочување. Накратко, корупцијата води кон уште повеќе корупција.

Препораки

Имајќи ги предвид овие фактори, спроведувањето на заложбите за антикорупција од Берлинскиот процес е од витално значење. Процесот заслужува повисоко место, поголема видливост и понепоколеблива политичка посветеност.

Поконкретно, извештајот повикува на раскринкување на веригата на корупција меѓу политичките, деловните и криминалните естаблишменти во регионот. Ја подвлекува потребата за систематско, добро финансирано и одговорно спречување на корупцијата на сите нивоа на власт. Тврди дека политичката и оперативната независност се од суштинско значење за делотворен одговор од страна на кривичната правда. Исто така ја нагласува и важноста од континуирано следење на процесот на спроведување на заложбите за антикорупција на овие земји.

Бидејќи еден од главните мотиви за коруптивно делување е финансиската добивка, треба да се стори повеќе за засилување на регулацијата на сомнителната финансиска активност, борбата против перење пари, и процесот на замрзнување, запленување и враќање на украдените средства.

Неопходна е поголема заштита за лицата во медиумите и граѓанското општество кои креваат црвено знаме за корупција и за укажувачите во институциите.

Борбата против корупцијата е став и култура - таа мора да премине над она што е само законска превенција и досег во граѓанското општество. Затоа, треба да се стори повеќе за да се промовира образованието и свеста за корупцијата и да се негува поширока општествена култура на интегритет. Граѓанското општество и академските институции во регионот бараат поголема поддршка за да се оснажат и да можат да го кренат гласот против корупцијата и да се во подобра позиција да спроведуваат истражувања за да ги насочат интервенциите на граѓанското општество. Треба да се постигне поголемо разбирање и поддршка за независните и надлежни институции, а сите составни делови од општеството треба да бидат вклучени во промовирање на културата на законитост.

Извештајот открива дека приватниот сектор во ЗББ е само минимално ангажиран во спречувањето или борбата против корупцијата - и покрај фактот што корупцијата се смета за една од најголемите пречки за водење бизнис во регионот. Во ЗББ, приватниот сектор ретко финансира антикорупциски активности. Ова може да биде показател за премолчено

прифаќање на корупцијата како начин на деловно работење - но истовремено е и одраз на недостаток на корпоративна култура на општествена одговорност. Постои значителен простор за приватниот сектор повеќе да се ангажира во борбата против корупцијата, како во корпоративното опкружување, така и во односите со граѓанското општество и владата. Всушност, ангажираноста на бизнис-секторот е клучна за успехот на секоја антикорупциска стратегија.

Извештајот доаѓа до заклучок дека медиумите се во добра положба да бидат една од ретките противтежи преку разоткривање на корупцијата на Западен Балкан. Истражувачките новинари се поврзани во меѓународни и регионални мрежи кои служат за пример со својата работа. И покрај тоа, медиумите во ЗБ6 работат под сериозни ограничувања и им недостасува независност и слобода. Следствено на тоа, постои итна потреба да се промовира и заштити слободата на медиумите и да се осигура транспарентноста и неограничениот пристап до информации од јавен карактер. Иницијативите за истражувачки медиуми се вистински неопходни и треба да се промовираат и поддржуваат.

Невладините организации во регионот чија работа се однесува на справување со организираниот криминал и корупцијата се многу ретки и тие добиваат мала поддршка или соработка од владите. Како и медиумите, локалните невладини организации се од клучна важност за промовирање на отпорноста на заедницата против организираниот криминал и корупцијата. Поголемата регионална соработка помеѓу невладините организации кои се занимаваат со корупција може да помогне во ублажувањето на корупцијата и поттикнувањето отпорност.

Воопштено, регионалната соработка е клучен елемент за сеопфатни и делотворни стратегии и пристапи против корупцијата и организираниот криминал.

ЗБ6 треба да стави многу поголем акцент на размената на искуства, добри практики и оперативно знаење. Вмрежувањето и редовните контакти меѓу сите засегнати страни во регионот се од најголема важност. Потребно е дополнително да се унапредат напорите на овој фронт поддржани од донаторската заедница. Може, на пример, да се остварат регионални споредби и соработка, како и заедничко дејствување по тематски прашања. Овој процес исто така може да придонесе за градење доверба во регионот.

Извештајот нагласува дека недостасуваат проценки на влијанието и се обидува да ја пополни таа празнина. Ова е од витално значење бидејќи следењето на спроведувањето на заложбите за борба против корупцијата може да овозможи транспарентна и сеопфатна рамка, вклучително и одредници според кои може да се измери напредокот. За таа цел, секоја заложба бара специфични индикатори за да се измери влијанието и да се покаже промената. Таквиот системски мониторинг не може да биде еднократен: треба да биде дел од инклузивен, транспарентен и континуиран процес, процес што ги вклучува сите засегнати страни, а особено партнерство помеѓу владите и граѓанското општество.

Како заклучок, преку спроведување на заложбите за антикорупција од Берлинскиот процес, шесте земји од Западен Балкан можат да ја спречат и обелоденат корупцијата, да ги казнат корумпираните и да ги поткрепат оние кои биле погодени од корупцијата. Ова ќе помогне да се негува интегритетот, да се поддржи независен и професионален систем на кривична правда, да се зајакне отпорноста кон корупција и да се подобри културата на законитост. Пораката мора да биде дека законот е еднаков за сите.

ЗАБЕЛЕШКИ

- 1 ЗБб се Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија, Србија и Косово. Референците кон Косово се без предрасуда кон позициите за статусот и се во согласност со Резолуцијата 1244/1999 на Советот за безбедност на ОН и Мислењето на МСП за Декларација за независност на Косово
- 2 За повеќе види Берлински процес, Информативен и ресурсен центар, [https:// berlinprocess.info/about/](https://berlinprocess.info/about/).
- 3 Берлинскиот Самит беше закажан за јули 2020 година со Бугарија и Северна Македонија како заеднички домаќини, но беше одложен поради КОВИД-19. Се надеваме дека ќе се одржи во ноември 2020 година.
- 4 Крисела Хачкај (Албанија), Елдан Мујановиќ (Босна и Херцеговина), Ментор Врајоли (Косово), Дејан Миловаќ (Црна Гора), Слаѓана Тасева (Северна Македонија) и Миодраг Милосављевиќ (Србија).
- 5 Терминот „ЕУ акти“ се однесува на акумулираното законодавство, правни акти и судски одлуки што го сочинуваат корпусот на законодавството на Европската Унија.



GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

ЗА ГЛОБАЛНАТА ИНИЦИЈАТИВА

Глобалната иницијатива против транснационалниот организиран криминал е глобална мрежа со над 500 експерти ширум светот. Глобалната иницијатива обезбедува платформа со цел промовирање поширока дебата и иновативни пристапи како градиво за инклузивна глобална стратегија против организираниот криминал.

www.globalinitiative.net