



Подготвеност за борба против корупција низ призмата на исполнување на условите поставени од Европската Унија

Автори: Јасмина Ристовска и Наташа Ивановска, Македонски центар за меѓународна соработка

октомври, 2019

Овој документ е подготвен од страна на Платформата на граѓански организации за борба против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој извештај им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Кратка содржина

Вовед.....	3
Политиката на условеност како елемент на проширувањето на Европската Унија.....	4
До каде сме во исполнување на условите на Европската Унија за борбата против корупцијата? 5	
Воспоставување и развој на односите со Европската Унија	5
Анализа на развојот на односите и исполнување на условите во однос на антикорупциските политики од Поглавје 23 за пристап во Европската Унија.....	8
Корупцијата во Северна Македонија: Преглед на глобалните индикатори и показатели	10
Дали условувањето на Европската Унија дава резултати во однос на борбата против корупцијата?	12
Заклучок	13
Библиографија.....	15

Вовед

Денес, постои широк консензус за негативното економско, социјално и политичко влијание на корупцијата. Ниту една земја не е имуна на корупција, а борбата против корупција е сложена и долгорочна. Корупцијата е закана за вредностите на Европската Унија (ЕУ) како што се демократијата, владеење на правото, почитување на човековите права и економскиот развој. Таа се поврзува со повисоки нивоа на организиран криминал, послабо владеење на правото, намалена доверба во јавните институции, и намален одзив на гласачи на парламентарни избори. Корупцијата ја поткопува стабилноста на институциите и економскиот раст.

Корупцијата е токму еден од главните предизвици со кои се соочуваат земјите од Западен Балкан, а справувањето со корупцијата е предуслов за нивен понатамошен напредок, демократизација и полноправно членство во ЕУ. Како главен фактор и поттикнувач на реформите и напорите во борбата против корупција е политиката на условеност на ЕУ. Логиката е јасна, земјите од Западен Балкан сакаат да станат полноправни членки на ЕУ и за таа цел неопходно е да исполнат одредени критериуми и услови.

Политиката на условеност е главниот инструмент преку кој ЕУ се обиде да ги поттикне демократските реформи во Западен Балкан. Земјите кои сакаат да станат полноправни членки на ЕУ треба да исполнат одредени услови и критериуми. Антикоруциските реформи се помеѓу главните барања за пристапувањето во ЕУ. Новиот пристап во преговорите со ЕУ налага поглавјата 23 и 24 да бидат први отворени и последни затворени, овозможувајќи и на Европската комисија (ЕК) и на земјите членки во текот на целиот процес да мониторираат и да вршат притисок во оваа област се до конечното пристапување на земјата во ЕУ. Новиот пристап предвидува дека за секоја земја која преговара, ЕУ може во секој момент да го забави, па дури и да го суспендира процесот¹, доколку нема напредок во овие клучни области.

Стратешки интерес и желба на Северна Македонија е пристапувањето во ЕУ и таа е првата земја од Балканот која го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација со Унијата во 2001 година. Понатаму, аплицираше за членство во ЕУ во март 2004, за Европскиот совет на 17 декември 2005 година да и додели статус на земја-кандидатка. Од 2009 година ЕК предлага отворање на процесот на преговори. И додека до 2015 година, клучниот предуслов за понатамошен интегративен процес беше „решавање на прашањето за името со Грција“, во последните години предуслов е внатрешна демократизација односно целосно спроведување на Извештајот на Прибе и Договорот од Пржино. И покрај тоа што беше постигнат договор со Грција и ЕК даде препорака за отпочнување преговори, сепак Советот на ЕУ ниту во јуни, ниту во октомври 2019 не донесе одлука за определување датум за започнување преговори.

Овој документ за јавни политики ќе се фокусира на клучните карактеристики и тенденции на политиките за борба против корупција содржани во Поглавје 23 во контекст на политиката на условеност на ЕУ, како и состојбата и напредокот на Северна Македонија на патот кон ЕУ. Во таа насока, во документот ќе се анализира влијанието на политиката на условеност преку евалуација на реформите во антикоруциските политики и степенот на исполнување на препораките и забелешките од страна на земјата. Дополнително, за да се даде поцелосна слика на состојбата со корупцијата и

¹ Клаузулата за нерамномерно исполнување на обврските (balance clause)

усогласување со политиката на ЕУ ќе бидат разгледани и низа индекси кои на глобално ниво ја мерат корупцијата и ефикасноста на државите за справување со истата.

Политиката на условеност како елемент на проширувањето на Европската Унија

Пристапувањето кон ЕУ уште од нејзините почетоци е базирано на еволутивен развој на политиката на условеност, која е задолжителен елемент на процесот на проширување. Процесот на пристапување покажа дека недостатоците во клучните области како правосудство и борба против корупција не се целосно надминати. За надминување на идентификуваните слабости со Стратегијата за проширување за 2011–2012 година беше официјално претставен „новиот пристап“ кон преговорите за членство кој првенствено се фокусира врз реформските процеси во областа на владеење на правото. **Во контекст на се поголемата структурираност на политиката на владеење на правото во пристапниот процес, се наметнува прашањето во колкава мера овој пристап е ефективен во исполнувањето на критериумите од страна на земјите кандидатки и дали условеноста на ЕУ ќе продолжи да биде исто толку успешна по последните проширувања².**

Главните активности на ЕУ во рамките на политиката на условеност се „воспоставување услови за членство, следење на напредокот на земјите кандидатки и давање или воздржување од давање награда“³. Условеноста на ЕУ вклучува транспонирање на законодавството на ЕУ во домашното законодавство, реструктурирање на домашните институции во согласност со правилата на ЕУ, или промена на домашните политички практики во согласност со стандардите на ЕУ⁴.

Во 2005 година, Унијата го постави приоритетот на исполнување на условите за независен и ефикасен правосуден систем, почитување на темелните права и борба против корупцијата преку воведување на поглавјето 23 – правосудство и темелни права⁵, при што поглавјето – правда, слобода и безбедност станува поглавје 24. Обновениот консензус за процесот на проширување, согласно заклучоците од Европскиот совет одржан во Брисел во 2006 година, го зголеми значењето на владеењето на правото во процесот на пристапување: „следствено, сложените прашања како што се административните и судските реформи и борбата против корупција ќе се третираат во рана фаза“⁶.

Владеењето на правото има значајно место во Стратегијата на ЕУ за 2014-2015, каде што е истакнато дека „владеењето на правото е темелна вредност на ЕУ и е во срцето на пристапниот процес“⁷. Земјите кои сакаат да и се придружат на Унијата мора да

² Schimmelfennig, F. (2008) EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy*, 15:6, 918-937.

³ Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2010) *Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, May 2010

⁴ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, 2004, стр. 661-679.

⁵ Nozar, W., *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24, 2012*. Достапно на: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>

⁶ European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels, 15.12.2006.

⁷ European Commission (2014) *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2014) 700 final

воспостават и промовираат од рана фаза соодветно функционирање на клучните институции. Постигнувањето видливи резултати е важен елемент за преминување во следната фаза од процесот на пристапување во ЕУ. За таа цел, Комисијата ја употребува методологијата на поставување одредници⁸ (benchmarks), а воедно ја зајакнува врската меѓу поставените приоритети и програмирањето на претпристапната помош. **Владеење на правото вклучувајќи ја и борбата против корупцијата, деновиве е најтешка област за усогласување, имајќи во предвид дека условите на ЕУ станаа постриктни и посложени со тек на време.**

До каде сме во исполнување на условите на Европската Унија за борбата против корупцијата?

Воспоставување и развој на односите со Европската Унија

Договорните односи со ЕУ, земјата ги воспоставува со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација на 9 април 2001 година, што стапи на сила на 1 април 2004 година.⁹ Барањето за членство го поднесе во 2004 година, а Комисијата позитивно се изјасни по однос на поднесеното барање на 9 ноември 2005 година.¹⁰ Согласно заклучоците на Европскиот совет одржан на 15–16 декември 2005 година¹¹, државата официјално доби статус на држава–кандидатка за членство во ЕУ. Од 2009 година ЕК предлага отворање на процесот на преговори. Како главен проблем во застојот и недоделувањето на датум за почеток на преговори се` до 2015 г. се наведуваше билатералниот спор со Грција кој датираше од 1991 година, додека во последните години клучните услови се однесуваат на внатрешна демократизација и целосно спроведување на Итните реформски приоритети, Извештајот на Прибе¹² и Договорот од Пржино¹³. После две и пол децении, двете соседни земји, Македонија и Грција, го затворија спорот за името со таканаречениот Договор од Преспа¹⁴. ЕК го поздравува овој

⁸ Одредниците се мерливи алатки со кои се укажува на земјите кандидати кои потребни реформи треба да ги преземат. Механизмот за поставување на одредници се применува и на земји што не се во процесот на пристапни преговори. Во различни облици и под различни називи, поставувањето на одредници веќе се применува во Северна Македонија. Во суштина, поставување на одредници стана клучен механизам на политиката на условеност на ЕУ кој треба да ја обезбеди конзистентноста и кредибилитетот на таквата политика.

⁹ Указ за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Р. Македонија и европската заедница и нејзините земји членки, достапен на: http://www.sep.gov.mk/data/file/Protokoli-SSA/ZAKON_ZA_RATIFIKACIJA_NA_SPOGODBATA_ZA_STABILIZACIJA_I_ASOCIJACIJA_ME_U_REPUBLIKA_MAKEDONIJA_I_EVROPSKATA_ZAEDNICA_I_NEJZINITE_ZEMJI_%5ELEN_KI.pdf [пристапено на 20.10.2019]

¹⁰ Собранието на Македонија и ЕУ, достапен на: <https://www.sobranie.mk/sobranieto-i-eu.nspix> [пристапено на 20.10.2019]

¹¹ Ibid

¹² Република Македонија: Препораки на Групата на искусни експерт:и за системските прашања за Владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015, Достапен на: <http://lokalno.mk/integralno-celiot-izveshtaj-na-rajnhard-pribe-za-kriminalot-korupcijata-i-prislushuvanjeto-na-vlasta/>, [пристапено 01.10.2019].

¹³ Договорот од Пржино, неофицијален превод доставен на: <http://vistinomer.mk/shto-tochno-se-veli-vo-dogovorot-od-przhino/>, [пристапено на 01.10.2019]

¹⁴ *Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на ОН, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 г. и за воспоставување на стратешко партнерство помеѓу страните, Неофицијален превод на спогодбата објавен на: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/konechna_sporodba_za_reshavanje_na_razlikite_o*

напредок и ја повтори својата препорака за отпочнување на преговори, но и покрај тоа Советот на ЕУ ниту во јуни, ниту во октомври 2019 не донесе одлука за нејзино ефектуирање, односно определување датум за започнување преговори. Во јуни изговорот беше од „техничка природа“, бидејќи Советот на ЕУ, како што се наведува во заклучоците, „има на располагање ограничено време за такво важно прашање“, додека пак во октомври 2019 некои земји членки предводени од Франција кажаа „не“ повикувајќи се на потребата од реформа на политиката за прием на нови членки.

Во долгогодишниот интегративен процес на Северна Македонија, кој започна уште во 2001 година, ЕУ го примени својот механизам на поставување на одредници, иако земјата не е во процес на пристапни преговори. **Одредниците кои ЕУ и ги поставуваше на Северна Македонија низ годините имаа различни називи и беа наметнати во различни документи. Борбата против корупција беше секогаш еден од основните услови во поставените одредници.** Целта на одредниците беше да и дадат поттик на државата во спроведување на реформите.

Во февруари 2008 година, Советот го усвои **Партнерството за пристапување**¹⁵, кое ги утврдува клучните приоритети за напредок и областите каде што се потребни поголеми достигнувања во процесот на пристапување. Еден од клучните краткорочни приоритети поставени во Пристапното партнерство беше воспоставување на одржлива евиденција за спроведување на антикорупциската легислатива. Антикорупциската политика се најде и меѓу среднорочните приоритети налагајќи комплетно спроведување на стратегијата за борба против корупција и спроведување на регулативи за спречување на конфликт на интереси, во согласност со меѓународните стандарди.

Патоказот за визна либерализација¹⁶ следуваše во мај 2008 година во кој беа поставени одредници, а онаа која ја опфаќаше борбата против корупција бараше од државата спроведување на законите за спречување и борба против корупција, како и подобрување на резултатите од работата на Државната комисија за спречување корупција. По напредокот кој го покажа земјата во делот на правда, слобода и безбедност и исполнувањето на одредниците во рамките на дијалогот за визна либерализација, визниот режим беше укинат во декември 2009 година.

Иако Унијата поседува многубројни инструменти и модели за набљудување, мониторинг и оценка, сепак во 2012 година Европската Комисија воспостави и специјален инструмент наречен **Пристапен дијалог на високо ниво**, со цел враќање на интеграцијата во ЕУ во прв план на домашната агенда. Пристапниот дијалог и постави ново-формулирани цели и одредници на Северна Македонија. Во однос на спречувањето и борбата против корупција од државата се бараше со законски измени да обезбеди систематска верификација на изјавите за интерес од избраните и именувани лица, целосен преглед на истраги, обвиненија, осудувања и казни, вклучувајќи и случаеви за висока корупција, како и зајакнување на меѓу-

[pishani vo rezoluciiite 817 1993 i 845 1993 na sovetot za bezbednost na oon.pdf](#)

[пристапено на 09.10.2019]

¹⁵ ОДЛУКА НА СОВЕТОТ од 18 Февруари 2008 за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ [http://www.sep.gov.mk/data/file/Pristapuvanje/ODLUKA%20Na%20Sovetot%20 final\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Pristapuvanje/ODLUKA%20Na%20Sovetot%20 final(1).pdf)

[пристапено на 09.10.2019]

¹⁶ Визна либерализација: Извештај на Комисијата за исполнување на визните услови од страна на земјите на Западен Балкан и Источното партнерство https://eeas.europa.eu/delegations/republic-north-macedonia/55867/node/55867_mk [пристапено на 09.10.2019]

институционалната соработка и размена на информации со цел идентификување и справување со слабостите во борбата против корупција.

По политичката криза во 2014 и 2015 година, и скандалот со незаконско прислушување, кој откри бројни прекршувања на човековите права, мешање во судството, загрозување на слободата на медиумите, бројни изборни нерегуларности, како и широко распространета корупција, на Северна Македонија и беа наметнати нови **препораки и одредници поставени од Високата експертска група**, назначена од ЕУ и предводена од Рајхнард Прибе. Експертската група потврди дека прислушуваниите разговори укажуваат на сериозни индиции за политичка корупција на различни нивоа и на повеќе начини и заклучи дека корупција е еден од најсериозните проблеми со кој се соочува земјата. Во таа насока дел од препораките на експертите се фокусираат на судството и јавното обвинителство кои треба да ја вршат својата должност независно и непристрасно. Во поглед на изборните нерегуларности особено се бара поставување на рокови во кои ДКСК ќе ги истражи пријавите за злоупотреба на државни ресурси во време на изборни кампањи, како и да и се обезбедат доволно ресурси за истите да ги разреши навреме, во согласност со препораките од ГРЕКО и ОИДХР.

Покрај анализата на настанатата политичка криза и дадените препораки од Експертската група, во јуни 2015 година ЕК постави и **Итни реформски приоритети**¹⁷ во полето на владеење на правото и фундаменталните права, деполитизација на јавната администрација, слобода во изразувањето и изборни реформи. Како дел од областа владеење на правото и судство секако се антикорупциските политики и легислатива, каде ЕК ги одреди следните реформски приоритети: воспоставување на веродостојна евиденција за висока корупција; зајакнување на целосната борба против корупција; подобрување на контролата на судирот на интереси и имотот на избраните и именувани лица со воспоставување на централен регистар за овие службеници; и соработка со експерти од ГРЕКО за воспоставување на нов, сеопфатен механизам за заштита на укажувачите.

Како дел од подготвеноста на ЕК да соработува и да ја поддржи новата Владата во своите реформски напори, во **2017** година Комисијата побара од истите независни високи експерти за владеење на правото кои го подготвија извештајот од 2015 година да направат проценка на дотогашниот напредок во решавањето на нивните претходни наоди. Во овој контекст, ЕК ја покани **експертската група да подготви препораки** кои ќе и овозможат на новата влада и другите институции да се справат со постојните недостатоци во неколку области на владеење на правото. Повторно, препораките од 2017 година посочуваат дека спречувањето и борбата против корупција на сите нивоа и во сите области на јавни активности треба да стане топ приоритет на новата Влада. Експертската група потенцираше дека основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција сеуште е предмет на директни и индиректни влијанија кога истражува висока корупција. Иако антикорупциските напори не беа дел од основната анализа на Експертската група во 2015 година, во препораките од 2017 година посебно место доби и Државната комисија за спречување корупција, како и другите релевантни институции.

¹⁷ Неофицијален превод на Итни реформски приоритети, достапно на https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf [пристапено на 09.10.2019]

Политичката криза во Северна Македонија во 2015 година се разреши со **договорот од Пржино**¹⁸, потпишан на 2 јуни 2015 година од лидерите на четирите најголеми политички партии. Спроведувањето на Пржинскиот договор стана сама по себе главна одредница која ја поставуваше ЕУ при носење на одлуки за следните чекори во интегративниот процес на државата.

ЕУ не беше единствената која поставуваше одредници на патот кон ЕУ. По доаѓањето на власт на СДСМ во 2017, Владата сама го трасираше патот на реформите во документ наречен „**Планот 3-6-9**“¹⁹ кој произлегува од Програмата за работа на Владата 2017-2020, земајќи ги во предвид обврските од Пржинскиот договор, препораките од Високата експертска група, Итните реформски приоритети, Пристапниот дијалог на високо ниво и останатите препораки од други меѓународни инстанци. Во изготвување на „Планот 3-6-9“ Владата го зема предвид и документот подготвен од група граѓански организации насловен како „Предлог за Итни демократски реформи“²⁰ и резултатите од консултациите со граѓанското општество. По „Планот 3-6-9“, владата подготви и **План 18**²¹ со цел продолжување на имплементацијата на Агендата за интеграција во ЕУ и препораките кои се дадени во поглед на спроведување на потребни реформи. Со Плановите Владата се обврза да се погрижи борбата против организираниот криминал и корупција од хартија да ја пренесе во пракса, со ослободување на механизмите од политичките влијанија и притисоци, да дефинира и спроведе реформи кои ќе обезбедат непристрасен и професионален однос кон секој пријавен случај на корупција, со еднаков пристап и примена на законите за секој граѓанин на Северна Македонија.

Анализа на развојот на односите и исполнување на условите во однос на антикорупциските политики од Поглавје 23 за пристап во Европската Унија

Унијата поседува бројни инструменти и модалитети за набљудување, мониторирање и оценка на пристапниот процес, а своето задоволство или незадоволство од Северна Македонија во поглед на исполнувањето на поставените одредници, Комисијата го изразува во годишните извештаи. Преку анализа на извештаите низ годините може да видиме како ЕК го оценувала напредокот на Северна Македонија во спроведување на своите обврски во поглед на антикорупциската политика.

Во извештаите за напредок за 2012 и 2013 година се потврдува дека Пристапниот дијалог на високо ниво придонесува за напредок на земјата во повеќе приоритетни области. Во извештаите се констатира дека земјата треба да демонстрира видливо влијание на постојните антикорупциски мерки и да спроведе ефикасно мерки за справување со организираниот криминал. Во мај 2013 година Комисијата изготви и посебен **Извештај наменет за Европскиот парламент и Совет за исполнување на реформите во рамки на Пристапниот дијалог на високо ниво и промовирање на добри соседски односи**²². Во извештајот се укажува на мал дотогашен напредок и на потребата од преземање чекори за зајакнување на меѓу-агенциската соработка и протокот на

¹⁸ Неофицијален превод на Договорот од Пржино, достапен на <https://vistinomer.mk/shto-tochno-se-veli-vo-dogovorot-od-przhino/> [пристапено на 09.10.2019]

¹⁹: Планот 3-6-9 достапен <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Narativen%20plan%206-9%20MK.pdf> [пристапено на 09.10.2019]

²⁰ Предлог за итни демократски реформи http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04682/mk/BP_MKD_FINAL_08-07-2016.pdf [пристапено на 09.10.2019]

²¹ План 18: <https://vlada.mk/plan18>

²² [www.sep.gov.mk > data > file > mk_rapport_2013_MK4_21_10_2013](http://www.sep.gov.mk/data/file/mk_rapport_2013_MK4_21_10_2013) [пристапено на 09.10.2019]

информации со цел да се идентификуваат и да се решат сите слабости во борбата против корупцијата. Според **Извештајот од 2014 г.**²³ воспоставена е правната и институционалната рамка и земјата постојано гради евиденција на истраги, обвиненија и пресуди. Сепак, потребно е во пракса да се видат повеќе конкретни резултати, како во поглед на намалување, така и на одвраќање од корупција. Научените лекции од изминатите антикорупциски политики и мерки треба да се практикуваат многу поефикасно. Дополнително, се посочува дека итно се потребни мерки за подигнување на свеста и поголема политичка посветеност. Сè уште има тврдења за селективна примена и политичко влијание во оваа област и потребен е попроактивен став за да се елиминираат овие сериозни прашања. Довербата во антикорупциските тела останува ниска, и како што е случај и на други места во регионот, корупцијата останува распространета во многу области и продолжува да биде сериозен проблем.

Веќе во извештајот од 2015 г. Комисијата го продолжува мониторингот во рамки на Пристапниот дијалог на високо ниво но вклучувајќи и нови одредници дадени во документот Итни реформски приоритети и препораките од Високата експертска група. Секако во овој извештај ЕК дава преглед и на исполнувањето на одредбите од Пржинскиот договор. Во **извештајот од 2015 г.**²⁴ се забележува дека земјата има одредено ниво на подготвеност во борбата против корупцијата, со тоа што ја има утврдено потребната законска и институционална рамка во текот на последната декада и развива евиденција за заштита и гонење. **Комисијата изразува загриженост дека не е постигнат напредок во последната година кај сите отворени прашања.** Корупцијата останува широко распространета. Капацитетот за таа да се третира ефективно моментално е поткопан со недостатокот на политичка волја и политичко мешање во работата на релевантните тела, што, пак, ја попречува нивната можност да дејствуваат проактивно и неселективно, особено во случаи од високо ниво.

Во извештајот од 2016 г.²⁵ Комисијата забележува дека Пржинскиот договор е делумно имплементиран, ограничен напредок е постигнат во конкретна имплементација на Итните реформски приоритети, како и во постигнување на таргетите од Пристапниот дијалог на високо ниво. Законодавната и институционалната рамка се развива во последната декада, како и евиденцијата за заштита и гонење. Не беше постигнат напредок за нерешените прашања или за препораките од минатата година. Земјата има одредено ниво на подготвеност и корупцијата и понатака е распространета во многу области и претставува сериозен проблем. Во извештајот забележано е и значително забавување кај активностите за спречување и репресија на корупцијата. Капацитетот за ефикасно справување со корупцијата сеуште е поткопан од политичкото мешање во работата на надлежните тела, попречувајќи ја нивната способност да дејствуваат проактивно и неселективно особено во случаи на корупција на високо ниво.

Извештајот на ЕК од 2018 г.²⁶ бележи извесен напредок во однос на препораките од минатите години и тоа најмногу преку неколкуте високо профилирани процеси што ги води Специјалното јавно обвинителство. Сепак, Комисијата констатира дека „корупцијата преовладува во многу сектори и останува сериозен проблем“. Исто така,

²³ European Commission (2014)a The former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report 2014, COM(2014)700 final.

²⁴ European Commission, (2015)c The former Yugoslav Republic of Macedonia Report, SWD(2015) 212

²⁵ European Commission (2016)g The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, COM(2016) 715 final.

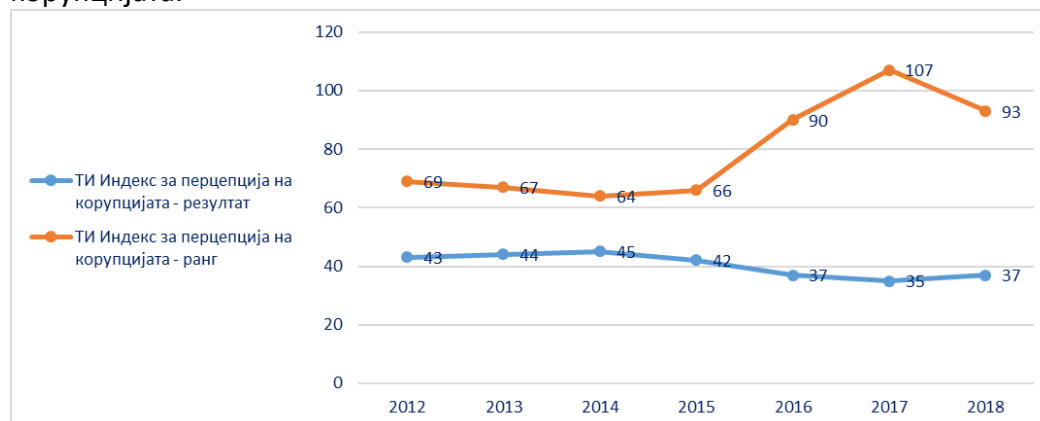
²⁶ European Commission (2018)g The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, SWD(2018) 154 final

се вели дека „капацитетите на државните институции за ефективно справување со проблемот покажуваат структурни и оперативни недостатоци“. Политичкото мешање сеуште претставува ризик. Оттука, Комисијата препорачува дека владата треба да ја реафирмира политичката волја за борба против корупцијата со тоа што ќе обезбеди активни институции во превенцијата и репресијата на корупцијата, понатака потребно е понатамошно подобрување на доказите при истрагите, обвиненијата и пресудите во високо профилираните случаи на корупција, и преземање на сите неопходни мерки за да се интегрира СЈО во обвинителскиот систем на постојана регуларна основа.

ЕК во најновиот **извештај од 2019 г.**²⁷ потенцира дека влегувањето во сила на историскиот договор со Грција беше голем напредок и претставува пример за помирување за регионот и пошироко. Во овој извештај Комисијата за прв пат не известува за исполнување на одредниците од Пристапниот дијалог на високо ниво, и го бележи напредокот во исполнување на Итните реформски приоритети и препораките од Високата експертска група. Што се однесува на борбата против корупцијата, се вели дека Северна Македонија има одредено ниво на подготовка, но и понатака загрижува тоа што корупцијата е распространета во многу области. ЕК ја поздравува **подобрената законска регулатива и проактивната улога на новиот состав на ДКСК** и забележува дека е постигнат добар напредок со консолидирање на евиденцијата за истраги, гонења и обиди за решавање предмети на корупција на високо ниво, како и преку промени во законодавната рамка. Органите треба дополнително да ги интензивираат напорите да покажат дека борбата против корупцијата е национален приоритет на сите нивоа на моќ.

Корупцијата во Северна Македонија: Преглед на глобалните индикатори и показатели

Во последниот извештај на Транспаренси Интернешнл за индексот за перцепција на корупција, Северна Македонија и Косово²⁸ го делат 93-тото и се најслабо рангирани на Балканот, по Албанија. Впрочем, во периодот 2012-2015 Северна Македонија е рангирана од 64-тото (2014 г.) до 69-тото место (2012 г.), а потоа ситуацијата се влошува и **токму во 2017 година** земјата се најде на 107-то место и **најниско рангирана во регионот**, а во периодот што следи бележи извесно подобрување во борбата против корупцијата.



²⁷ European Commission, North Macedonia 2019 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

²⁸ Transparency International, „2018 Corruption Perceptions Index“

Слика 1. Преглед на движење на ТИ индексот за перцепција на корупција²⁹

Во однос на индикаторите на Светската Банка³⁰, индексот за контрола на корупцијата во периодот 2012-2018 г. се движи од -0.04 до -0.36, рангирајќи ја Северна Македонија од 57 до 42 место меѓу земјите. Во анализираниот период **ефективноста на владата се чини дека се подобрила** (освен во 2018, кога повторно бележи пад), индикаторите за владеење на правото и контрола на корупцијата покажуваат влошување на перформансите, а токму во 2017 и 2018 година земјата има најнизок ранг во поглед на контрола на корупцијата.

Индикатори за владеење (Светска банка)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ефективност на владата - управување	-0.07	-0.05	0.13	0.12	0.10	0.15	0.09
Ефективност на владата - процентен ранг	52.13	53.08	59.62	58.65	57.21	58.17	55.77
Владеење на правото - управување	-0.22	-0.2	-0.05	-0.19	-0.28	-0.24	-0.28
Владеење на правото - процентен ранг	47.89	48.83	55.77	49.52	44.23	46.63	43.75
Контрола на корупцијата - управување	-0.04	-0.05	-0.02	-0.26	-0.29	-0.31	-0.36
Контрола на корупцијата - процентен ранг	57.35	57.35	56.73	50.00	46.63	45.19	42.31

Слика 2. Преглед на движење на индикаторите на Светска банка³¹.

Според БТИ³² Северна Македонија има добра институционална поставеност и легислатива за да се бори со корупцијата, но не бележи напредок, а како главна причина за тоа се наведува **политичкото мешање во работата на релевантните тела**. БТИ индексот на ефикасноста на антикорупциските политики е означен со 5 и останува непроменет во периодот 2006-2018. Свкупниот индекс на владеење на скалата од 1 до 10 е 5.24, и тоа ја рангира Северна Македонија на 53 место од 129 земји.

Во вториот извештај за усогласеност од четвртиот круг на евалуација на Комитетот при Советот на Европа – ГРЕКО, што беше усвоен на осумдесеттиот пленарен состанок, одржан на 21 и 22 јуни 2018 година, се наведува дека Северна Македонија ги спровела задоволително или на задоволителен начин само шест од деветнаесетте препораки содржани во Извештајот за евалуација од четвртиот круг. Од другите препораки, осум се делумно имплементирани и пет не се имплементирани.

И покрај ниското рангирање на Северна Македонија според перцепцијата за корупција, според граѓаните, корупцијата не е меѓу трите најголеми проблеми со кои се соочува земјата и во 2018 година е **рангирана на петтото место**, што е исто како и во 2016 и 2014 година³³. За 76% од граѓаните **неефикасноста на судскиот систем** во борбата против

²⁹ Транспаренси Интернешнл, <https://www.transparency.org/country/MKD>

³⁰ Повеќе за индексите: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, [пристапено на 09.09.2019]

³¹ Светска банка, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

³² Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2018, Macedonia Country report: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Macedonia.pdf [пристапено на 09.09.2019]

³³ Извештај за проценка на корупцијата 2018, достапен на: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/izveshtaj-za-procenka-na-korupcijata-vo-Makedonija-2018-g.pdf>

корупцијата, **недостатокот на строга административна контрола** на корупцијата (74,2%), **желбата за брзо лично богатење** на оние што се на власт (73,9%), **преклопувањето на службените обврски и личните интереси** (70%) се водечки фактори за широко распространетата корупција. Истражувањето од 2018 г. покажува дека 36,3% од полнолетните граѓани биле изложени на коруптивен притисок, што е зголемување од 5,8 процентни поени споредбено со 2016 г. Ако за 2018 г. може да кажеме дека има зголемување на коруптивниот притисок, вклученоста на граѓаните во административната корупција е слична како во мерењето во 2016 година, односно во 2018 г. 31,4% од граѓаните биле вклучени во корупција. Разликата помеѓу притисокот и вклученоста во 2018 г. бележи зголемување, што сугерира **зголемување на отпорот кон корупцијата**. Од оние што искусиле притисок за корупција, 19,3% не дале поткуп. 87% од граѓаните сметаат дека коруптивниот притисок ќе продолжи да постои и во иднина, и ова е значително зголемување во перцепцијата за постоење корупциски притисок во однос на 2016 година кога овој сооднос бил 75% наспроти 25%. Оптимизмот на граѓаните дека корупцијата може да се намали или целосно да се искорени паѓа во 2018 година во однос на претходните години кога 68% од граѓаните за разлика од 63% во 2016 година и 61% во 2014 година, сметаат дека корупцијата не може да се намали или целосно искорени.

Дали условувањето на Европската Унија дава резултати во однос на борбата против корупцијата?

Во Северна Македонија, показателите за корупција покажуваат позитивно поместување низ текот на годините, особено во периодот 2005 до 2013, кога корупцијата за прв пат стагнира. После 2013 г. тогашната владата предводена од ВМРО-ДПМНЕ носеше политички одлуки со кои постепено се оддалечуваше од ЕУ и ги напушташе напорите за превенција и борба против корупцијата. Во 2007 година земјата имаше најлош индекс за перцепција на корупцијата според Транспаренси Интернешнл и се наоѓаше на најниското досега – 107 место.

И покрај тоа што пристапните преговори не се отворени, **борбата против корупција е во центарот на вниманието уште од 2005г.**, кога станува земја кандидатка. Северна Македонија ќе ги имаше започнато преговорите за членство во ЕУ уште во 2009г., но Грција беше единствена земја која ја блокираше на патот, со што значително се намали кредибилноста на пристапниот процес. Значењето на борбата против корупцијата и постојаната препорака на ЕК од 2009 г. за отворање на преговори резултираа со преквалификација на корупцијата од многу сериозен проблем во 2007 и 2008 г. во сериозен проблем после 2008 г. Иако Поглавје 23 се уште не е предмет на условеноста на ЕУ, сепак има одредено усогласување кое е резултат на големата важност што се придава на истото од страна на Комисијата и континуираната поддршка на ЕК и ЕП за отворање на преговорите. Дополнително се очекува влијанието на ЕУ да се зголеми со формалното отворање на преговорите, а особено со отворање на Поглавјето 23. Останува да се види дали таквиот развој на настаните ќе предизвика некакви видливи промени во однос на корупцијата во земјата.

Со промена на власта и формирање на новата влада во 2017 г., борбата со корупцијата и организираниот криминал беше поставена највисоко на владината агенда³⁴. Случаите на СЈО помогнаа за креирање на перцепцијата дека оваа влада е решителна во

³⁴ Зоран Заев повикува на широк фронт за борба против корупцијата, <https://irl.mk/zaev-povikuva-na-shirok-front-za-borba-protiv-koruptsiata-se-stesnuva-li-prostorot-za-izgovori/>,

намерите да работи на она што се дотогаш се чинеше невозможно – борба со високата корупција. Сепак нештата добиваат друг тек, особено по објавите на Ла Верита по однос на аудио и видео материјалот за активностите поврзани со рекетирање што се случиле во изминатите години, со знаење на специјалната обвинителка Катица Јанева. Дополнително масовните вработувања во јавната администрација, обвинувањата за непотизам и продолжување на праксата на партизација на државата покренуваат прашање за намерите и искреноста во декларативно изразената волја за борба против корупцијата.

Во една ваква ситуација се поставува прашањето колку и на кој начин ЕУ влијае врз раздвижување на напорите за ефикасна борба против корупцијата? И покрај резултатите што се покажаа како успешни во претходните рунди на проширување, дали политиката на условеност е соодветна за земјите од Западен Балкан вклучувајќи ја и Северна Македонија? Напредокот на регионот кон членството во ЕУ останува ограничен. Додека земјите постепено ја зголемуваат својата формална усогласеност со законодавството, нивниот целосен демократски перформанс, обратно на надежите и логиката на ЕУ, стагнира или заостанува. Во насока на тоа се тврдењата дека условеноста не е целосно соодветна за земјите од Западен Балкан. Притоа, се посочува дека заробеноста на државите е клучна пречка за демократизација на регионот и дека условеноста на ЕУ не само што не ги намалува штетните форми на управување, туку и ненамерно придонесува за нивно зајакнување³⁵.

Заклучок

Способноста на Европската Унија да влијае врз државите–кандидатки за членство да ги спроведат потребните реформи за создавање на внатрешни политики и институции кои се доволно стабилни и доволно силни за да ги преземат обврските од членството е од суштинско значење за обезбедување на успешна агенда за проширување. Политиката на условеност во рамките на методологијата за проширување е клучната алатка што Унијата ја има на располагање за постигнување на таков степен на усогласеност.

Антикорупциските реформи се помеѓу главните барања за пристапувањето во ЕУ. Низ годините ЕУ и поставуваше на Северна Македонија низа одредници во поглед на антикорупциската политика, а желбата да се стане дел од Унијата беше важен стимуланс за преземање на реформи.

Сепак, последните анализи покажуваат дека корупцијата и понатака продолжува да биде сериозен проблем и е присутна во многу области, пред се поради сеуште слабите и политизирани институции, нивото на демократска култура и толеранцијата на корупцијата од страна на граѓаните, како и недостиг на политичка волја за промени. Иако правната и институционалната рамка е добра, и ЕУ ги приоритизира реформите за добро владеење, сепак се уште нема конкретни резултати, а и политичката волја да се поправи нешто е недоволна. Оттаму политиката на условеност за интеграција во ЕУ и ефектот на реформите се ставени на сериозен тест. Дополнително тоа е причина за отсуство на оптимистички верувања кај граѓаните за позначајни позитивни промени во намалувањето на корупцијата, што е следено и со ниската доверба во институциите.

³⁵ Richter, S. Wunsch, N. (2019) Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, *Journal of European Public Policy*

Несомнено е дека ЕУ има потенцијално огромно влијание во Северна Македонија кое првенствено се должи на заложбите и тврдењата на секоја влада до сега дека членството во ЕУ е прв надворешно-политички приоритет. Како и да е, ЕУ не секогаш ги користи механизмите кои и стојат на располагање ефективно, што од внатрешните фактори/ ограничувања на Унијата така и од отпорноста/ одбивноста на земјата да ги прифати условите во потребната мера. Доколку ЕУ сака политичка трансформација, потребно е да понуди кредибилни награди и закани, односно ЕУ треба да и понуди членство на Северна Македонија во догледно време со цел да се унапреди демократијата и ефективноста во борбата против корупцијата.

Со последната одлука на Советот на ЕУ, Северна Македонија повторно остана без својот „морков“ што е фрустрирачки и за власта и за граѓаните. Иако ЕК повторно даде зелено светло, неколку членки на Унијата привремено кажаа „не“ и ги разочараа надежите и очекувањата на Северна Македонија. Имајќи ги во предвид ова, се поставува прашањето дали има и какво е влијанието на политиката на условеност на ЕУ во услови кога одредени држави членки може да блокираат преговори со Унијата од внатрешно политички причини. Дали во услови кога влезот во НАТО е сосема извесен, а очекувањата за отпочнување за преговорите значае сериозен чекор напред за поголеми заложби за демократизација и реформи, одлука на советот го пренасочува фокусот од евроинтеграција кон нови предвремени парламентарни избори (во април 2020 г.), нови политички кампањи и борби за политички поени?

Навраќајќи се повторно на борбата против корупција, **препораките** се во насока на проактивно спроведување на новите правила за спречување и борба против корупцијата, и реафирмација на политичката волја за борба против корупцијата преку поддршка на сите релевантни институции со потребната автономија и обезбедување на потребните човечките и финансиските ресурси. Институциите треба да ја консолидираат евиденцијата за конечните пресуди во предмети на корупција на високо ниво, вклучително и со конфискација на нелегално стекнат имот, и секако треба да се обезбеди правната одговорност за прислушуваниите разговори да продолжи независно од тековните реформи во рамките на обвинителскиот систем³⁶.

За резултати на долг рок потребен е и напредок на терен, и вложување на напори на сите нивоа и од сите заинтересирани страни (власта, опозицијата, граѓанскиот и бизнис секторот) и секако посветеност од ЕУ. Но, она што секако мораме да го имаме на ум е дека реформите треба да ги направиме, пред се, за себе- за унапредување на демократијата и подобар живот, а не само за добивање на позитивно светло од ЕУ. Владата и сите заинтересирани страни треба да продолжат во насока на реформи водејќи се од државните приоритети.

³⁶ European Commission, North Macedonia 2019 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

Библиографија

BTI 2018, Macedonia Country report

European Commission (2014)a The former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report 2014, COM(2014)700 final.

European Commission (2014)c Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2014) 700 final

European Commission (2016)g The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, COM(2016) 715 final.

European Commission (2018)g The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, SWD(2018) 154 final

European Commission, (2015)c The former Yugoslav Republic of Macedonia Report, SWD(2015) 212

European Commission, North Macedonia 2019 Report,

Nozar, W., The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24, 2012.

Nozar, W., The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24, 2012.

Schimmelfennig, F. (2008) EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, Journal of European Public Policy, 15:6, 918-937.

Schimmelfennig, F. (2008) EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, Journal of European Public Policy, 15:6, 918-937.

Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2010) Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective, Europe-Asia Studies, Vol. 62, No. 3, May 2010

Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2010) Legacies and Leverage: EU Political Conditionality and Democracy Promotion in Historical Perspective, Europe-Asia Studies, Vol. 62, No. 3, May 2010

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, Journal of European Public Policy, 2004, стр. 661-679.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, Journal of European Public Policy, 2004, стр. 661-679.

Transparency International, „2018 Corruption Perceptions Index “

Визна либерализација: Извештај на Комисијата за исполнување на визните услови од страна на земјите на Западен Балкан и Источното партнерство

Договорот од Пржино

Итни реформски приоритети

Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на ОН, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 г. и за воспоставување на стратешко партнерство помеѓу страните

Одлука на советот за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ

Препораки на Групата на искусни експерти за системските прашања за Владеење на правото поврзани со следењето на комуникациите откриени во пролетта 2015

Предлог за итни демократски реформи

Планот 3-6-9

План 18