

Билјана СТОЈАНСКА

КОРУПЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА: БИТКА СО НЕСООДВЕТНИ СРЕДСТВА

Вовед

Академската заедница се согласува дека корупцијата е една од најголемите пречки за демократизацијата и економскиот развој во секоја земја, и негативно влијае на речиси секој аспект од јавниот живот. Секоја година, голем број меѓународни организации објавуваат извештаи за евалуација на состојбата со корупцијата во одредени земји, и го нагласуваат значењето на ова прашање. Иако нивото на корупција меѓу европските земји варира, според достапните извештаи, земјите од Источна Европа традиционално се окарактеризирани со драстично повисоки нивоа на корупција - особина вообичаено третирана како наследство од комунизмот. На Балканот, корупцијата се чини дека е особено висока. Во Стратегијата на Европската комисија за проширување 2011-2012 година се забележува дека “борбата против корупцијата е еден од клучните предизвици за владеењето

*Автороката
е магистерка на науки
по интердисциплинарни
истражувања
за Источна Европа*

на правото во повеќето земји кои се стремат кон приклучување” и тоа „не влијае само на секојдневниот живот на граѓаните во виталните области како што се здравството и образованието, [туку] има сериозни негативни влијанија врз инвестициите и деловните активности и ги оштетува националните буџети, особено во врска со јавните набавки и приватизацијата.” (Европска комисија, стр.5). За Македонија, конкретно, Извештајот за напредок од 2011 година укажува дека “корупцијата останува широко распространета во многу области и продолжува да биде сериозен проблем.” (Европска комисија, стр.15). Голем број други меѓународни извештаи, кои ќе бидат дискутирани понатаму во овој труд, доаѓаат до истите заклучоци. Исто така, повеќе испитувања на јавното мислење посочуваат на истото мислење меѓу граѓаните во Македонија – корупцијата е многу распространета и е еден од најголемите општествени проблеми.

Овој труд започнува со опис на реформите во борбата против корупцијата во Македонија, кои се оценети како сè уште неефикасни според релевантните организации. Овде, се тврди дека антикорупциските политики во земјата се повеќе на хартија отколку во реалноста, што е и понатаму потврдено со наодите од повеќе извештаи, анкети и медиумски написи кои посочуваат на фактот дека корупцијата во Македонија е одомаќинета практика и начин на функционирање на општеството. Изворот на овие практики е обележан како комунистичко наследство, но и како исход од историските и економски случувања за време на транзициските процеси. Се смета дека токму овие околности имаат придонесено на создавањето на она што Алина Мунгиу-Пипиди го нарекува партикуларистичко општество, каде статусот и личните врски, наместо универзалните принципи, се вистинските двигатели во општеството. Исто така, во основите на корупцијата, анализирани се и општествената доверба и јавниот дух, поради тоа што може да се утврди висока корелација помеѓу нив и корупцијата во македонското општество. Овој труд истражува како општествената доверба, искажана преку генерална доверба, и доверба во институциите, е многу ниска во споредба со партикуларната доверба. Тоа, секако, ги поткопува институциите и антикоруптивните мерки, и дури и придонесува за распространување на корупцијата. Исто така, анализирано е зошто јавниот дух, кој е често игнориран, треба да се набљудува кога се креираат одредени политики. Последниот дел од трудот ја анализира корупцијата во Македонија во детали, и ја вклучува категоризацијата на посткомунистичка корупција формулирана од Расма Карклинс, ставајќи посебен акцент на тоа како овој проблем има подалекусежни

негативни последици по политичкиот и економски развој на Македонија, од она на што извештаите за корупција упатуваат.

Корупцијата во Македонија

Според едно неодамнешно истражување спроведено од Канцеларијата за борба против дрога и криминал при Обединетите Нации (UNODC) и Европската Комисија, луѓето во Македонија ја гледаат корупцијата како еден од најголемите проблеми во општеството, веднаш по невработеноста и сиромаштијата (UNODC 2011). Индексот за перцепција на Transparency International и дава на Македонија оцена од 4.1 за 2010, на скала од 1 -10 (0-многу корупмирана, 10-чиста), слична на соседните земји. Додека индексот е се уште низок, благо подобрување може да се забележи од 3,8 од претходната година, и постојано подобрување од претходните години (3,6 во 2008, 3,3 во 2007 и 2006, и 2,7 во 2005 година). Но, Барометарот за корупција на Транспаренси Интернешнал, кој го мери вистинското ниво на корупција, како и други меѓународни извештаи, не покажува таков напредок. Подобрувањето во перцепцијата главно се должи на два фактори: владините напори во областа на борбата против корупцијата и нејзината способност да ги рекламира политиките и преземените мерки пред јавноста. Досега, повеќе правни акти беа донесени како дел од борбата против корупцијата. Законот за спречување на корупцијата од 2002 година беше изменет три пати, последен пат во 2008 година како одговор на забелешките од страна на ЕК. Исто така, Законот за спречување на конфликт на интереси донесен во 2007 година претрпе неколку измени, по донесувањето на Програмата за превенција и намалување на конфликтот на интереси донесена во 2008 година. Дополнително, беше донесена нова Програма за превенција и спречување на корупцијата 2011-2015 година. Одредени законски амандмани во врска со финансирањето на политичките партии беа донесени при имплементирањето на препораките од третата етапа на ГРЕКО (GRECO, Група на држави за борба против корупцијата). Изменетиот Кривичен законик кој ќе стапи во сила од ноември 2012 година го измени опсегот на казнивост за мито и размена на влијание и услуги и дополнително го направи казниво непријавувањето на финансирањето на изборните кампањи. Законикот, исто така, ја зајакнува улогата на Јавниот обвинител во истражните процедури и донесува специјални истражни мерки. Бројни обвиненија беа донесени во последниве години против полициски службеници за криминални

дејства и наводни злоупотребни на службена должност. Како што кажува Извештајот за напредокот на Македонија за 2011 година, “генерално, бројот на коруптивни појави меѓу граничната полиција се намалува како резултат на антикоруптивните програми, тренинзи, видео набљудување и зголемување на платите” (ЕК, стр.13). Сепак, извештајот истакнува дека “капацитетот на судството да се справи со корупцијата на повисоките нивоа останува низок. Недостатокот на систематски проверки на содржините на имотните листови и на изјавите за конфликт на интереси ја намалува ефективната на обврските за известување со цел да се намалат коруптивните практики во јавната администрација.” (ibid, стр.14).

Се истакнува, исто така, дека во практика судирите на интереси не се санкционирани и “институционалната структура за контрола на финансирањето на кампањи и системот за санкционирање остануваат нејасни.” (ibid, стр.15). Понатаму, механизмите на внатрешна контрола во јавната администрација “се оценети како се уште слаби”.

Претседателката на Транспарентност – Нулта корупција забележува дека борбата против корупцијата во Македонија е само на хартија – релевантните институции се сè уште неефикасни, како што се и донесените пресуди во врска со корупцијата. Според неа, потранспарентна работа на Владата и државните органи е неопходна, затоа што главните поплаки се насочени токму кон нив. Локалната самоуправа, судството, градежниот сектор и урбанизмот се сè уште најкорумпираните сектори во Македонија (Тасева).

Пронаоѓање на сржта на проблемот

Како што истакнатата романска експертка за корупција Мунгиу-Пипиди забележува, на Балканот, а со тоа и во Македонија, корупцијата е воспоставена норма, како начин за завршување на работите. Честопати, корупцијата не е признаена и е прифатена како многу застапена појава во општеството, особено поради тоа што многу коруптивни дела често се извршени без вклучување на пари: како на пример замена за услуга, или причина да се побара услуга. Според повеќе истражувања и медиумски извештаи, многу пати во Македонија ова е начин да се помине преку ред во болница,¹ да се завршат работи во јавната администрација, и да се добијат лиценци или дозволи.² Некогаш се работи за воспоставени практики: дефинирани ценовници за купување на оценки кај некои универзитетски професори,³ или за избегнување на царински данок.⁴

Широко распространета рутина е да се плати и пониска цена за патарина на автопат, со давање на половина од износот на пари на одговорното лице, кое нема да ги пријави.⁵ Како што покажува извештајот на UNDOC, на корупцијата се гледа како на размена, или речиси како на “сите добиваат” (win-win) ситуација, а не како на коруптивна активност: јавен службеник, лекар или универзитетски професор, добиваат пари за кои клиентот, пациентот или студентот се подобро третирали, тие заштедуваат време, пари, или добиваат подобра услуга. Во други случаи, тоа е начинот како богатите, моќните и луѓето со “вистинските врски”, работат. Според перцепцијата на јавноста во Македонија, протекциите и непотизмот се чини дека се основните детерминанти во постапките за вработување и во јавниот и приватниот сектор (UNDOC, 2011). Богатите и моќните имаат моќ да влијаат врз судството, Владата, па дури и врз економската средина. Како што бројните извештаи покажуваат, судството се смета за убедливо најкорумпиран сектор, не можејќи да остане независно од влијанието на Владата, граѓаните или фирмите (Светскиот економски форум, 2011, 2010, 2009, Европската комисија 2011, 2010; UNDOC 2011, Сектор за

- 1 На пример, види: Center for Civil Communications (2006): Report on the corruption in the health system in Macedonia, достапен на: http://www.ccc.org.mk/attachments/012_report6_mk.pdf, и Radio Free Europe: Corruption in the Health System, 20.04.2010 <http://www.makdenes.org/content/article/2018829.html>; пристапено на 30.12.2011
- 2 На пример види: Nova Makedonija: Corruption flourish no one can do anything (translated from Macedonian) 09.20.2010, пристапено на: 30.10.2011 и Jeton Shasivari: Corruption of officials as a serious threat for the rule of law in Macedonia, FriedrichEbert Stiftung, достапно на: <http://www.fes.org.mk/pdf/Jeton%20Shasivari,%20KORUPCIJATA%20NA%20OFICIJALNITE%20LICA%20KAKO%20SERIOZNA%20ZAKANA%20ZA%20PRAVNATA%20DRZAVA%20NA%20MAKEDONIJA.pdf>; пристапено на: 30.12.2011
- 3 На пример види: Anticorruption Macedonia: There are corrupt professors, but there is no body to report them, 20.03.2008, достапно на: http://www.antikorupcija.org.mk/vnatresna.asp?lang=mak§ion=novosti_detail&id=518; пристапено на: 20.12.2011 и Transparency International Macedonia: Corruption in the high education - a taboo in Macedonia; достапно на: http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=509&Itemid=57; пристапено на: 30.12.2011
- 4 На пр. види: International crisis group (2002), Macedonia's Public Secret: How corruption drags the country down; достапно на: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Maced%20TRANS%20133.pdf> и SETimes: Macedonian border officers arrested; достапно на: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2009/09/08/feature-03; пристапено на: 30.12.2011
- 5 На пример види: Utrinski Vesnik: “Snake eye” filled the budget; 19.12.2007; достапно на: <http://vesnik.mk/?ItemID=C7257818EDC6BA4B9131143125F3C4B8>; пристапено на 30.12.2011

истражување - Европската комисија 2004, Анкета на светски вредности, 2001).

Легитимитетот на политичкото финансирање на изборните кампањи, исто така, е многупати утврден како дискутабилен и постојат голем број случаи на злоупотреба на јавните функции, или недоследности во постапките за јавни набавки (UNDOC 2011, Европската комисија 2011, 2010, GRECO 2010, Freedom House 2011, 2010). Дури и медиумите, кои беа единствениот сектор кој ја уживаше довербата на мнозинството од граѓаните, сега најчесто се третира како несигурен и компрометиран (Клековски и сор. 2011, Европската комисија 2011, Freedom House 2011). Наводи за купување на гласови за време на последните локални и општи избори исто така беа обелоденети во медиумите и беа забележани во некои од меѓународните извештаи (Freedom House 2011, Европската комисија 2011). Овие карактеристики на корупција се идентификувани од страна на Карклинс (2002) како карактеристики на два вида на повисоко ниво на корупција, за кои ќе се дискутира понатаму во детали: самопослужувачки средства соголени од страна на службениците и „превземање на државата” од страна на корумпираните мрежи. Карклинс нагласува дека таквата корупција е поштетна за општеството, отколку ниското ниво на административна корупција која најчесто се карактеризира со поткуп на државни службеници да ги заобиколуваат правилата: “Тоа е еден начин за граѓаните да купат јавни услуги, како што се здравството или високо образование. Но, државниот легитимитет и ефикасност се многу сериозно поткопани ако судските постапки и правни пресуди се на продажба, бидејќи владеењето на правото е во сржта на демократијата и нејзиното поткопување сериозно ја ограничува отчетноста во сите сектори на државата и јавниот живот.” (ibid, стр.24). Борбата против високото ниво на корупција никогаш не биле успешна во Македонија. И покрај извештаите или претставките од страна на релевантните институции, само многу малку поединци се гонети, и ретко се осудени.

Постојат четири потенцијални причини за ова: постои недостиг на соодветни политики за борба против корупцијата, недостаток на политичка волја, институциите кои би требало да бидат заштитник и спроведувач на антикорупциските политики се премногу слаби, или и тие самите се корумпирани.

Мунгиу-Пипиди аргументира дека само неколку антикорупциски кампањи се осмелуваат да ги нападнаат корените на корупцијата, бидејќи “антикорупциските стратегии се донесени и спроведени во соработка со самите предатори кои ја контролираат Владата, а во некои случаи, и

самите антикорупциски инструменти” (Mungiu -Pippidi 2006, стр.91). Таа, исто така, забележува дека јадрото за разбирање на корупцијата лежи во разбирањето на дистрибуцијата на моќта во општеството, која, според неа, на Балканот е основана на партикуларистички принцип. Мунгиу-Пипиди го објаснува партикуларизмот како “окарактеризиран со редовна дистрибуција на јавни добра на не-универзалистичка основа која ја отсликува вициозната дистрибуција на моќ во рамките на таквите општества” (ibid, стр.96). Ова значи дека луѓето во партикуларистичките општества се третираат во согласност со нивниот социјален статус или моќ и социјалната група на која и припаѓаат; “култура на привилегија” - каде што влијанието и општествената положба е примарна одредница. Мунгиу-Пипиди оттука тврди дека правните механизми за борба против корупцијата “може да бидат ефективни само откако клучните елементи на партикуларизмот ќе се отстранат” (ibid, p.96) и предлага пристап од три чекори, концентриран на организирањето на “губитниците” во системот против групите и елитите со висок статус. Иако до одреден степен се согласувам, за улогата на партикуларизмот во борбата против корупцијата, сепак ваквото гледиштето го сметам како премногу тесно, бидејќи ги исклучува другите релевантни карактеристики на општеството клучни за начинот на кој корупцијата функционира, особено во односите со Македонија: јавната свест и став, составот на населението, економската состојба, и усвоените практики собрани не само за време на комунизмот, но и подоцна. Исто така, додека предложената идеја за “сојузи против корупцијата” на најзасегнатите фактори (како што се црквите, синдикатите, невладините организации и независните медиуми) се чини привлечна, јас ја гледам како повеќе утописка отколку реална. Успешните антикорупциски политики треба да вклучат иницијативи оддолу-нагоре (bottom-up), но во соработка со специфично дизајнирани владини политики, и преку иновативен и порадикален пристап.

За ваквиот пристап да биде ефективен, треба да постои подобро разбирање, длабинска анализа на функционирањето на корупцијата и неформалните мрежи, норми и практики кои владеат во општеството, и на корените на дистрибуција на моќта.

Потекло на неформалните практики и корупцијата во Македонија

Додека корупцијата е стара веројатно колку и светот, партикуларистичкото однесување, појавата на неформални практики и корупцијата на Балканот, најчесто се поврзани со наследствата од комунизмот, и голем дел од колачот достапни по нејзиниот колапс (Роуз 1999, Холмс 1999, Сандхолц 2005, Мунгиу-Пипиди 2006).

Како што Мунгиу-Пипиди укажува, со цел да се сфати функционирањето на корупцијата во балканското општество, треба да се испита структурата на моќ. Во тоа сепак треба да се зафатиме прво со испитување на формирањето на структурата на моќ од комунистичкиот период. Јанош Корнаи, истакнат истражувач на комунизмот, објаснува дека првата и многу важна карактеристика за социјалистичките земји е постоењето на централизиран еднопартиски систем, во кој речиси сите назначувања се делегирани од врвот на партискиот апарат. Назначените уживале бројни бенефиции и биле во можност да ги користат државните, или средствата на претпријатијата за лична употреба, како замена за недоволната разлика во платите со остатокот од вработените. Овие посебни привилегии придонеле, на прво место, за создавање на она што Мунгиу-Пипиди го нарекува “политократии” (politocracies), каде што статусот бил клучна одредница за моќ. Лицата кои ги уживале овие привилегии биле дополнително поврзани во статусни групи и мрежи, и бидејќи сите се стремеле да бидат дел од нив, статусот станал основа за утврдувањето дали одредени луѓе треба да бидат третирани поинаку. Тоа довело до создавање на статусни општества, како што ги дефинира Вебер: “општества доминирани од одредени групи со кои се елиминира слободниот избор на поединците, и го спречува формирање на слободен пазар” (во Мунгиу-Пипиди 2005). Поради ова, на повисоките позиции станале многу профитабилни. Бидејќи овие позиции биле претежно предмет на политички и лични влијанија врз одлуките, системот создал две екстерналии: прво, бројот на “важни” позиции се зголемил и второ, борбата за власт и борбата за пошироки и повлијателни мрежи се зголемила. Сепак, со оглед што системот се развил до ситуација каде “сите во бирократијата биле во исто време и господар и слуга”; се случило премногу луѓе да “им наредуваат на оние подолу” а во исто време “морале да ги почитуваат оние погоре” (Корнаи стр. 41). Ова резултирало со создавање на огромни, меѓусебно поврзани мрежи од луѓе, мотивирани да се здобијат со подобар статус. Бидејќи ресурсите

биле ограничени, главниот град бил главниот пристап до мрежите и моќните луѓе, кои работеле преку взаемни услуги и коруптивни практики, наместо по пазарни принципи. Кога системот се распадна, соочени со несигурноста и непредвидливоста, мрежите продолжиле да функционираат и станале уште посилни (Леденева, 2003), бидејќи тие компензирале за неефикасното работење на формалните институции.

Во отсуство на здраво законодавство, недостаток на знаење и политичка волја, приватизацијата беше спроведена со многу неправилности, кои дополнително ја зајакнаа поволната позиција на менаџерите и малкумината поединци на власт. Како резултат на тоа, бргу се појавува мало тело на олигарси и бизнис елити кои остануваат до денешен ден во моќна позиција, и кои според Мунгиу-Пипиди дополнително се групираат во статусни групи и мрежи, со несразмерно голем пристап до јавните добра. За тоа време, поединците се стремат да бидат дел од овие мрежи, кои се прошируваат и зголемуваат по број, во согласност со движењето на елитите и промената на политичките партии на власт. Додека централно-европските држави нагло спроведуваа ригорозни реформи, Балканот беше зафатен со војни, што за Македонија се претвори во огромна пречка за економскиот развој, особено по тешкотиите што се јавија од спорот за името со Грција (економското ембарго). Подоцнежниот конфликт на Косово, во непосредното соседство на Македонија, и две години подоцна етничките тензии кои резултираа со внатрешниот конфликт во 2001 година, создадоа уште плодна почва за корупција и зајакнување на веќе воспоставените мрежи.

Според мислењата на многумина (Меѓународна кризна група 2002, Хислоп 2003, Freedom House 2011), за време на овој период, корупцијата во Македонија го достигнала својот врв, поради можностите за профитирање од недозволената трговија. Периодот после 2001 година беше посветен на спроведување на реформите и политиките концентрирани на решавање на проблемот со корупцијата, но расформирањето на етаблираните мрежи и воспоставените практики кои ја карактеризираат корупцијата во Македонија очигледно ќе бара понатамошни напори.

Социјална (општествена) доверба

Корупцијата и социјалната доверба во општеството, се директно поврзани. Во општество каде што граѓаните не и веруваат на државата, на Владата, или на институциите, тоа е обично затоа што

ги гледаат како корумпирани. Ова значи дека ниското ниво на социјалната доверба значи високо ниво на корупција. А пак, високо ниво на одредена (партикуларна) доверба, дури и доверба во роднини и блиски и силното присуство на сврзувачки општествен капитал (за што особено високото ниво на доверба е показател), позитивно може да влијаат на нивото на корупција, затоа што луѓето можат едноставно да извршат поткуп, потпирајќи се на взаемна доверба дека нема да бидат фатени. Од друга страна, високата одредена (партикуларна) доверба, значи дека луѓето и веруваат на само една ексклузивна група луѓе или роднини, што го отежнува влегувањето и изложувањето на надворешни лица на коруптивните практики. Причината, зошто е важно да се анализира довербата во Македонија, е токму поради тоа што Македонија, според различни истражувања, ги исполнува сите горенаведени предуслови што и овозможуваат на корупцијата да се развива.

Резултатите од различни испитувања (Анкета на светски вредности 1998, 2001, Секторот за истражување - Европска комисија 2005, Клековски и сор. 2010) покажуваат дека македонското општество се карактеризира со високо ниво на одредена (партикуларна) доверба и доверба во роднини (блиски), со многу ниско ниво на општа доверба и ниско ниво на доверба во државата. Нивото на општа доверба кај повеќето луѓе се движи од 10-23%, додека одредената (партикуларната) доверба е 71%, што значи дека толку проценти од луѓето им веруваат “само на сопствените роднини” (Анкета на светски вредности 1998, 2001). Граѓаните во Македонија не само што не веруваат во другите, освен своите роднини, туку исто така не и веруваат ни на државата. Според една неодамнешна анкета на МЦМС, не постои ниту еден сектор во кој мнозинството има доверба. Најголема доверба од сите (речиси половина од испитаниците) ужива меѓународната заедница и граѓанскиот и бизнис секторите, проследено со 40% доверба во медиумите (драстично опаѓање), и во државата, а на крај само 23% од луѓето имаат доверба во политичките партии. Од конкретните институции, со најголема доверба е Армијата (63%), образовните институции (62%), полицијата (52%) и здравствените установи (50%). Најмалку доверба, од друга страна, граѓаните имаат во Собранието (34,4%) и во правосудниот систем (30,4%). Резултатите, од Генералниот Директорат за Истражување, истакнуваат дека 45% од луѓето, мислат дека не се еднакво третирани пред законот, и висок процент од 85% се согласуваат дека некои привилегирани групи се над законот. Политичарите, богатите и луѓето со вистински врски се

сметаат за најпривилегирани, каде околу 90% од луѓето се согласиле за секоја од групите. Преовладувачко мнозинството од граѓаните во Македонија, односно 74%, исто така, мислат дека големите интереси управуваат со земјата наместо за доброто на сите луѓе, не правејќи разлика.

Сите од горенаведените индикатори за ниското ниво на социјалната доверба истакнуваат дека граѓаните не им веруваат на претставниците кои ги избираат, на институциите, или системот, и тие ги доживуваат како неправедни и несигурни. Ниската доверба во државата последователно има две влијанија: прво, ако луѓето не веруваат дека нивните интереси се претставени, тие ќе бидат колебливи да се согласат со утврдените законски принципи, па напротив ќе бидат подготвени да извршат коруптивни практики, ако тие чувствуваат дека ќе имаат придобивка од нив, без оглед на штетата врз државата. Второ, во случај граѓаните и да сакаат да пријават коруптивни активности, тие не би го сториле тоа, ако сметаат дека институциите не се во можност или не сакаат да сторат ништо околу тоа. Во согласност со овие наоди, важно е тоа дека прашањето за недостатокот на социјална доверба мора да биде земено предвид ако постои волја за правилна и ефикасна имплементација на антикорупциските мерки.

Јавен дух

Проценката на јавниот дух во Македонија е обработена во извештајот на Индексот на граѓанското општество ЦИВИКУС од 2011 година, врз основа на одговорите од граѓаните на три прашања: оправданоста на неплаќањето јавен превоз, давање или примање мито на работа или избегнување на плаќање данок ако е можно, и тоа на скала од 1 до 10 (1-никогаш не е оправдано и 10-секогаш е оправдано). Поголемиот дел, 58%, сметаат дека никогаш не треба да се избегне плаќање даноци, 69% сметаат дека никогаш не било оправдано да се избегне плаќање за јавен превоз, а 71%, биле против давање или примање поткуп. Сепак, треба да се забележи дека “погледот за оправданоста на одредено однесување во одредени ситуации, во однос на однесувањето на луѓето во исти или слични ситуации, не е секогаш ист” (Клековски 2005, стр. 69). На пример, во извештајот ЦИВИКУС од 2005 година, за јавниот дух се истакнува дека иако, поголем број од испитаниците изјавиле дека е неоправдано да се избегне плаќање за јавен превоз, даноци и комунални такси, (70% до 78%) сепак, податоците за вистинската наплата на комуналните

такси обезбедени од страна на Здружението на јавни комунални претпријатија (АДКОМ), е меѓу 40 и 50%.

Друг добар показател за јавниот дух може да биде почитувањето на правото, опфатено во истражувањето на Интегрирање на Балканот во ЕУ (Integrating the Balkans in the EU, IBEU). Според истражувањето, повеќе од половината од испитаниците во Македонија, сметаат дека “само добрите закони треба да се почитуваат” и речиси ист процент сметаат дека “законите не треба да се бариери” за нешто да се реализира. Високиот процент на луѓе кои веруваат дека законите не треба да ограничуваат укажува на преовладувачкиот менталитет во Македонија, дека правилата се направени да ги ограничат нивните активности и да угнетуваат, наместо да помогнат да се создаде поздрава и регулирана средина. Сепак, и покрај тоа што луѓето мислат дека е подобро ако се работи на своја рака, ниту една од имплементираните регулативи или преземени мерки, не би функционирала во секоја област каде што политиката е насочена да го промени преовладувачкиот менталитет.

Анализа на корупцијата во Македонија

За анализа на корупцијата во Македонија, ќе ја користам категоријата на Карклинс за корупцијата на три нивоа, која вклучува различни карактеристики и облици на корупцијата: ниско ниво на административна корупција, самоодржливи средства на службениците, и “превземена држава” од страна на корумпираните мрежи. Ниско ниво на административна корупција вклучува поткуп на државни службеници да ги заобиколуваат правилата, да создаваат прекумерна регулатива, нејасносии, неорганизираност и користење на овластувањата за лиценцирање и инспекција за изнудување. Студијата за корупцијата спроведена од страна на UNDOC покажува дека во просек 11% од граѓаните во Македонија потврдуваат дека биле изложени на искуство со поткуп во последните 12 месеци (или директно или преку член на семејството). Од испитаниците, 6% реално дале најмалку еден поткуп во истиот период и тоа го прават еднаш на секои два месеци. Глобалниот корупциски Барометар, од друга страна, проценил многу повисок процент на поткупи исплатени во истиот период, и ја става Македонија во групата на држави каде што 20-30% од луѓето признале дека плаќаат мито. Според извештајот на UNDOC, речиси половината (45%) од сите поткупи биле во готово, а просечната сума платена била 28.813,00 денари, што е еквивалентно на околу 470 евра.

И покрај тоа што Карклинсовите карактеристики на корупцијата - тенденциозна прекумерна регулираност, нејасност и дезорганизираност - не се директно мерливи, може да послужат како индикатор за резултатите опишани во Извештајот за Светската Конкуренентност, за товарот на владините регулативи, во која Македонија е оценета меѓу последните 50 земји во светот, и ефикасноста на регулаторната рамка во решавањето на спорови и предизвиците за прописите во кои Македонија е меѓу последните 40 години. Рејтинзите дадени во Извештајот на Светската Банка - “Doing Business” – во делот на олеснувањата за водење бизнис, добивањето градежни дозволи, исто така, укажуваат на прекумерна регулираност, каде Македонија беше рангирана на 137-мо место од 183 земји (иако има драстично подобрување од 86 места, 2011 извештај).

За оценувањето на второто ниво на корупција - “самоодржливи средства на јавните службеници”, Карклинс предлага да бидат земени предвид следниве карактеристики:

- пренасочување на јавните ресурси како плен за државниот службеник

- лошо управување и профитирање од јавните ресурси
- профитирање од приватизацијата
- злоупотреба на јавните набавки
- непотизам, клиентелизам и “продажба” на работни места.

Кога се испитува корупцијата во Македонија, речиси секоја од овие карактеристики е присутна. Според UNDOC “вработувањето на пријатели и роднини се смета за убедливо најчеста злоупотребата од државните службеници (71%)” (UNDOC стр 31). Уште поголем процент (односно 75%) од луѓето кои се пријавиле за работа во јавниот сектор и не биле регрутирани веруваат дека “некој друг бил вработен, поради протекции, непотизам или мито, или поради исплата на пари (5%).” Само околу 7 отсто веруваат дека некој друг подобро ги исполнувал условите за работното место. Во истиот извештај се забележува дека повеќе од 50 проценти од луѓето мислат дека јавните службеници го олеснуваат давањето договори на компании блиски до нив, и прифаќаат дури и мали подароци во знак на благодарност за извршените услуги. Повеќе од 40 проценти сметаат дека добиваат вредни подароци, и приближно ист процент мислат дека јавните службеници земаат мито за јавни набавки. Граѓаните и натаму веруваат дека избраните претставници се вмешани во слични корупциски злоупотреби. Тие ги забележуваат неколкуте видови на злоупотреба на јавните функции од страна на избраните претставници (секој од нив

се движи помеѓу 43-55 отсто): олеснување надавањето договори за фирмите блиски до нив, олеснување на напредувањето во кариерата на пријатели врз основа на лојалност, користење на јавните фондови или имот за лични семејни потреби, земање мито од договорите за јавни набавки, донесување одлуки под притисок за лични интереси, и манипулирање со изборните резултати (UNDOC стр 38). Извештајот на Фридом Хаус за слободата во светот (Freedom House 2011) забележува дека “транспарентноста во однос на јавните расходи сè уште е слаба, и дека законот за јавен пристап до информации не бара откривање на деталите од договорите за јавни набавки” (Freedom House 2011). Во однос на набавките, неправилности се исто така забележани во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Македонија во 2011 година, како во однос на недоволната внатрешна финансиска контрола, така и неправилностите во однос политиката за човечки ресурси. Неколку од претходно споменатите извештаи дополнително истакнуваат неправилности во однос на финансирањето на политичките партии и го нагласуваат недостатокот на независност на судството. Овие функции се вклучени во најопасниот вид на корупција во класификацијата на Карклинс - државата преземена од страна на корумпираните мрежи - категоризирана по следниве карактеристики:

- Де факто преземање на јавните установи за приватниот бизнис или криминални активности
- Формирање на колузивни (collusive) мрежи за ограничување на политичкиот натпревар
- Поткопување на слободните избори преку непријавени средства, прикриено рекламирање, и др.
- Злоупотреба на законодавната власт
- Корупција на судскиот процес
- Злоупотреба на ревизорски, истражни и надзорни овластувања
- Користење на компромат за политички уцени и принуда
- Корупција на и во медиумите

Во Македонија, и покрај постоечките закони за спречување на корупцијата на повисоките нивоа, многу од овие функции на преземена држава остануваат и денес. Најочигледна, за граѓаните, барем според извештаите, се чини дека е корупцијата во судството. Во Светскиот Извештај за Конкурентноста, Македонија е постојано во долниот дел на листата на земји во светот кога станува збор за независноста на судството од политички влијанија од членови на Владата, граѓани или фирми, рангирајќи се на 105-то (од 133 земји во извештајот за 2010 – 2011 година односно од 142 земји во извештајот за

2011-2012 година), и скор од 2,9 поени на скалата од 1 до 7. Мерејќи ја довербата на граѓаните, значителен процент од повеќе од 70% од граѓаните на Македонија, постојано низ годините, имаат недоверба во судскиот систем. (Клековски и сор. 2010, Сектор за истражување - Европската комисија 2004, Анализа на светските вредности 2001). Владиното мешање во судските постапки, исто така, неодамна беше покренато како проблем (Европска комисија 2011, Freedom House 2011), особено во однос на прашањето за независноста на Судскиот Совет, тело одговорно за надзор над судиите и над Канцеларијата на јавни обвинители. Дополнителен проблем во однос на независноста на судството претставува “контроверзното разрешување на судиите и несоодветното мешање од страна на министерот за правда што индицира недостаток на европски стандарди и се заканува да го поткопа напредокот што е направен во подобрување на професионалноста на судството” (Милевска-Костова, стр.354).

Заедно со корупцијата во судството, корупцијата и независноста на и во медиумите во Македонија стана една од најпопуларните теми на интерес. Извештајот за слободата на печатот од 2011 година, истакна дека процесот на лиценцирање на медиумите во Македонија е предмет на несоодветно политичко и економско влијание, и “повеќето од приватните медиумски куќи во земјата се врзани за политички или бизнис интереси што влијае на нивната содржина, а пак државните медиуми имаат тенденција за поддршка на владините позиции” (Freedom House 2011). Владата, исто така, прави договори само со лојалните медиуми, за промовирање и рекламирање, за што беше и јавно обвинета од страна на некои поединци. Индиректната корупција на медиумите во Македонија стана очигледна и за јавноста, „бидејќи довербата на јавноста во медиумскиот сектор опадна значителни 13%, губејќи ја за прв пат довербата од мнозинството.

Тајните сметки и прикриеното рекламирање се именувани како други видови на коруптивни активности, карактеристични за преземена држава, што до одреден степен се појавија како присутни во политиката во Македонија. Иако беше потврдено дека последните избори беа во согласност со повеќето меѓународни стандарди, Извештајот од ЕК за напредокот на Македонија во 2011 година, забележува дека транспарентноста на финансирањето на политичките партии останува недоволна, и “надлежните органи задолжени со борбата против корупцијата остануваат без проактивен пристап и не успеваат да ги отфрлат широко распространетите обвинувања за корупција во клучните области, како што се јавните набавки и финансирањето на

политичките партии” (Европска комисија 2011, стр. 14). Исто така, во Светскиот Извештај за слободата на светот се наведува дека “никакви санкции не се наметнати на политичките партии кои не се во согласност со прописите за финансирање.” Покрај тоа, Групата на држави против корупцијата во Советот на Европа (ГРЕКО) во последната проценка од 2010 година, истакна дека, иако релевантната правна рамка во Македонија во оваа област “е добро развиена и содржи голем број на силни карактеристики, сепак во пракса изостанува ефективна имплементација.” (GRECO 2010).

Неколку други неодамнешни настани, вклучувајќи и две сомнителни обвиненија врз водечки јавни личности, врз основа на Законот за лустрација, или сомневања за купување на гласови од надвор за време на изборите, укажуваат на постоење на други високи нивоа на коруптивни практики во Македонија, кои се вклопуваат во дефиницијата на Карклинс за преземена држава. Во суштината на тоа лежи силното присуство на неформални мрежи од ексклузивни групи на богати и моќни, чие постоење е повеќе јавна тајна отколку нешто што може да биде поддржано со докази. Една студија спроведена во 2004 година, истражувајќи ги социјалните трендови и предизвици во интегрирацијата на Балканот во Европската Унија, спроведена со поддршка на Секторот за истражување на општествените и хуманистичките науки заклучува дека:

“Прибегнувањето кон неформални практики или неформална размена е распространета појава во Југоисточна Европа (ЈИЕ), бидејќи мрежите на економски и политички актери, наместо пазарите, се клучните карактеристики преку кои се спроведува економската размена. Овие мрежи работат како паралелни, приватни системи на власт, унапредувајќи посебни/партикуларистички интереси” (Европска комисија - Генерален директорат за истражување на граѓаните и управување во општество базирано на знаење 2005, стр. 13).

Овие неформални практики се во суштината на проблемот на повисоките нивоа на корупција во Македонија: во повеќето случаи тие дури и не се сметаат за коруптивни активности, но најчесто функционираат врз основа на лични услуги или врски. Честопати, тие доведуваат до злоупотреба на јавните извори за лична добивка, што на крајот, по дефиниција е корупција. Ова е причината зошто е потребно правилно да се разбере дистрибуцијата на моќ, функционирањето на неформалните мрежи и нормите и практиките кои нив ги регулираат, со цел да биде дизајнирана соодветна анти-корупциска политика. И покрај тоа што е постигнат напредок, корупцијата во Македонија

очигледно останува да биде распространета појава, и успешна битка за борба против неа ќе бара значителни напори.

Заклучок

Корупцијата во Македонија е еден од најсериозните проблеми од независноста на земјата, што и покрај различните спроведени анти-корупциски политики и понатаму останува да биде распространета појава која влијае на секој аспект од јавниот живот. Додека општата перцепција кај населението е дека постои високо ниво на корупција во земјата, треба да се нагласи дека корупцијата е далеку посериозна од најчестите форми на мито и злоупотреба на јавните ресурси. Покрај корупција на ниските нивоа во администрацијата, во Македонија може да се забележат посебни карактеристики на самоодржливи средства на службените лица и поседувана држава од страна на корупција, што претставува сериозна закана за демократизацијата и економскиот развој на земјата и треба итно да биде решено. Досега спроведуваните политики, сепак, никогаш не успеале да го допрат изворот на проблемот на корупцијата во земјата, за што во овој труд се понудени аргументи дека се должи на неуспехот да се адресираат клучните фактори кои влијаат на неа. Овие фактори се поврзани со постоењето на партикуларистички принципи кои владеат со македонското општество, како и со постоењето и ширењето на статусните групи, моќта на поседување и размена на заеднички услуги и постоењето на неформални групи и мрежи. Исто така, треба да се има предвид дека граѓаните во Македонија со недоверба гледаат кон државните институции, што создава колебливост да се почитуваат правилата, и неверување во принципите на фер практики. Сите овие фактори негативно влијаат на корупцијата, и е од клучно значење тие да се земат предвид и да се вградат во создавањето на специфично дизајниран пристап за борба против корупцијата. Ваквиот пристап треба да биде комбинација на далекусежни стратегии, поиновативни законодавни решенија и политики, построги мерки за заштита, и оддолунагоре (bottom-up) иницијативи.

Резиме

Корупцијата во Македонија, како и во многу земји, е идентификувана како една од најголемите пречки за демократизацијата и економскиот развој на земјата од нејзиното осамостојување. Овој труд тврди дека антикорупциската политика во Македонија е неуспешна поради тоа што е сконцентрирана на воведување законски и заштитни мерки кои се копирани од западните општества. Таквите мерки не вродуваат со плод бидејќи ја игнорираат посебноста на земјата и културните и историски predispositions, и воедно оставаат лажен впечаток за борба против корупцијата при недостаток на вистинска политичка волја. Трудот ги анализира специфичните сфаќања и функционирање на корупцијата во Македонија, во согласност со историските, културните и економските услови во земјата.

Biljana STOJANOSKA**CORRUPTION
IN MACEDONIA:
FIGHTING A BATTLE WITH
INADEQUATE WEAPONS****Abstract**

Corruption in Macedonia, as in many countries, has been identified as one of the biggest obstacles for the democratization and economic development of the country since its independence. This paper argues that anticorruption policy in Macedonia has been unsuccessful because it is centered on the introduction of legislative measures copied from Western societies. Such measures are not fruitful because they disregard the particularity of the country and the cultural and historic predispositions, and create only an illusion of fighting corruption, while lacking genuine political will. The paper therefore analyzes the specific nature of corruption in Macedonia, in line with the historic, cultural and economic circumstances of the country.

Библиографија

European Commission (2010), The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress report, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf (пристапено на: 07.11.2011)

European Union, Directorate-General for Research Citizen and Governance in a knowledge-based society (2005), Functional Borders and Sustainable Security: Integrating the Balkans in the European Union, достапно на: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100124081EN6.pdf>, (пристапено на: 07.11.2011)

Freedom House (2010), Freedom in the World Country Report–Macedonia, достапно на: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8081>, (пристапено на: 07.11.2011)

Freedom House (2010), Freedom of Press 2010 - Macedonia, достапно на: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010>, (пристапено на: 07.11.2011)

Group of States against corruption (2010) Third Evaluation round on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” достапно на: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco-Eval3%282009%296_FyroMacedonia_One_EN.pdf (пристапено на: 07.11.2011)

Hislope, R. (2003) “Political Corruption and Interethnic Coalitions: The Crisis in Macedonia”, Paper prepared for workshop “The Clandestine Political Economy of War and Peace: Insights from the Balkans,” Brown University, Providence, Rhode Island, достапно на: <http://www.watsoninstitute.org/cland/Hislope.pdf> (пристапено на: 07.11.2011) Holmes L. (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism in Central and Eastern Europe http://9iacc.org/papers/day1/ws2/dnld/d1ws2_lholmes.pdf

International Crisis Group (2002) “Macedonia’s public secret: how corruption drags the country down”, Balkans Report N°133 Skopje/Brussels, достапно на: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Macedonia%2015.pdf>, (пристапено на: 07.11.2011)

Karklins R.(2002), Typology of Post communist corruption, Problems of Post-Communism, vol. 49, no. 4, July/August 2002, pp. 22–32.

Klekovski S. (Ed), (2005), 15 Years of transition – A country moving towards citizen participation, CIVICUS Civil Society Index Report for the Republic of Macedonia, Macedonian Center for International Cooperation

Klekovski S., Nuredinoska E., Stojanova D. (2010), Trust in Macedonia, Macedonian Center for International Cooperation

Klekovski S., Stojanova D., Jakovleska G., Nuredinoska E. (2011), Civic engagement – long road to go, CIVICUS Civil Society Index Report for the Republic of Macedonia, Macedonian Centre for International Cooperation and Develpoment

Kornai J. (1992), The Socialist System, The Political Economy of Communism, Oxford, Clarendon Press.

Milevska-Kostova N. (2011) “Nations in transit – Macedonia”, Freedom House, available <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Macedonia.pdf> (пристапено на: 07.11.2011)

Mungiu-Pippidi A. (2005), Deconstructing Balkan particularism:the ambiguous social capital of Southeastern Europe, in “Southeast European and Black Sea Studies” Vol. 5, n. 1, pp. 49–68

Mungiu-Pippidi A. (2006), Corruption: Diagnosis and Treatment, Journal of Democracy - Volume 17, Number 3, July 2006, pp. 86-99

Ledeneva A. (2003), Informal Practices in Changing Societies: Comparing Chinese Guanxi and Russian Blat , School of Slavonic and East European Studies, University College London, Working Paper n. 45

Rose R. (1999), What does social capital add to individual welfare? An empirical analysis of Russia in «Social Capital Initiative» Working Paper n. 15, достапно на: <http://siteresources.worldbank.org/INTSOCIAL-CAPITAL/Resources/Social-Capital-Initiative-Working-Paper-Series/SCI-WPS-15.pdf> (пристапено на: 07.11.2011)

Sandholtz W., Taagepera , R. (2005), Corruption, Culture, and Communism, International Review of Sociology* Revue Internationale de Sociologie

Vol. 15, No. 1, March 2005, pp. 109_ 131

Transparency International (2010), Corruption Perception Index 2010

Transparency International (2010), Global Corruption barrometer 2010

United Nations Office on Drugs and Crime (2011), Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia:Bribery as experienced by the population, достапно на: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf (пристапено на: 07.11.2011)

World Values Survey – Macedonia integrated data, достапно на: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyze.jsp> (пристапено на: 07.11.2011)