

**Дали антикорупцискиот модел
носи резултати во Македонија?**

**Клучни фактори кои го
праваат еден модел успешен**

**Is The Anti-corruption Model
Delivering Results in Macedonia?**

**Key Factors that Make
a Model Successful**

Институт за демократија
Социетас Цивилис - Скопје (ИДСЦС)

Institute for Democracy
Societas Civilis - Skopje (IDSCS)



Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија? - Клучни фактори кои го прават еден модел успешен

Илина Мангова

Студија за јавна политика

Институт за демократија Социетас Цивилис – Скопје (ИДСЦС)

Скопје, февруари 2013



Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? – Клучни фактори кои го прават еден модел успешен

Издавач: Институт за демократија Социетас Цивилис – Скопје (ИДСЦС)

За издавачот: Владимир Мисев

Автор: Илина Мангова

Превод: Бисера Алтипармакова, Александра Мургоска

Дизајн: Мишко Петковски

Компјутерска подготовка : Репринт

Печати: Репринт

Бесплатен/некомерцијален тираж

Скопје, февруари 2013

CIP - МАНГОВА, Илина

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? : клучни фактори кои го прават еден модел успешен / Илина Мангова ; [превод Бисера Алтипармакова, Александра Мургоска]. - Скопје : Институт за демократија Социетас Цивилис, 2013. - 102 стр. : табели ; 31 см

Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 40-45 ; Bibliography: стр. [91]-96. - Содржи и: Is the anticorruption model delivering results in Macedonia? : key factors that make a model successful ; Прилози

ISBN 978-9989-2017-6-9

I. Mangova, Ilina види Мангова, Илина

а) Корупција - Спречување - Македонија

COBISS.MK-ID 93405706



Оваа студија е изработена со грант од Европскиот фонд за Балканот.

Содржина

Вовед.....	5
Методолошки пристап.....	7
Антикорупцискиот модел во Латвија.....	10
Контекст.....	10
Антикорупцискиот модел во Латвија – институциска рамка.....	10
Вистинската борба против корупцијата – справување со големата риба.....	14
Лембергс – олигарх – кандидат за премиер.....	14
„ЛатвENERGO“ АС 17 соучесници – 8 милиони евра (спречен поткуп од 11 милиони евра).....	15
Што успеало во Латвија – клучни фактори.....	16
Антикорупцискиот модел и борбата против корупција во Хрватска.....	17
Антикорупцискиот систем.....	18
Контекст.....	18
Вистинска борба против корупцијата – справување со најголемата риба.....	21
Случајот МОЛ-ИНА – десетгодишна затворска казна за поранешниот премиер Иво Санадер.....	21
Фими Медиа – Случајот против Иво Санадер- 15.3 милиони евра.....	22
Поранешниот заменик премиер во затвор – Случај од 66 илјади евра и случај од 53 милиони евра.....	22
Клучни фактори.....	23
Македонскиот антикорупциски модел – улогата на Државната комисија за спречување на корупција.....	24
Институциско мапирање на антикорупцискиот систем.....	26
Од Закон во пракса: Државната комисија за спречување на корупцијата.....	29
Првиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата.....	29
Вториот состав на Државната Комисија за спречување на корупцијата.....	32
Третиот состав на Државната Комисија за спречување на корупцијата.....	35
Заклучок.....	37
Прилог 1	46
Прилог 2	50

ИНДЕКС НА АКРОНИМИ

(По азбучен ред)

ДКСК – Државна комисија за спречување на корупција

ЕИУ – Економист интелиџенс јунит; Транспаренси интернешнл.: Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал

ЈОРМ – Јавен обвинител на Република Македонија

КНАБ - Биро за спречување и борба против корупција (во Латвија)

МВР – Министерство за внатрешни работи

ОЈОГОКК – Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

ОБСЕ – Организација за безбедност и соработка во Европа

ТИ – Транспаренси интернешнл

УНОДЦ – Канцеларија на Обединетите Нации за дрога и криминал

УСКОК – Канцеларија за спречување на корупција и организиран криминал (во Хрватска)

Вовед

Не постои антикорупциска кампања во која сите победуваат. Некој мора да изгуби, а во општествата кои нас не засегаат, оние кои губат се наоѓаат на врвот. *Европски центар за антикорупција и градење држава*

Секоја дискусија за корупција треба да се постави на едно претходно усвоено сфаќање: корупцијата е сложен и широко распространет феномен. Ова не треба да се сфати како изговор, туку како основа која има сет на импликации во однос на тоа како да се пристапи на овој проблем. Поимањето дека корупцијата е сложен проблем значи дека **на истиот треба да му се пристапи на еден сеопфатен начин, со високо ниво на политичка волја, суштествени институциски, буџетски ресурси и, специјализирани стручњаци.** Фактот што корупцијата е широко распространета значи дека **ниедно општество, сиромашно или богато не е имуно на корупција и дека не е веројатно дека корупцијата ќе биде целосно искоренета.** Ова значи дека борбата против корупција е борба без крај и дека истата треба да се осврне на сите нивоа на политичка моќ. Различни пристапи на антикорупција треба да се усвојат зависно од тоа дали се работи за земји во развој или во транзиција во споредба со развиените и богати земји. Сиромашните, земјите во развој и пост-комунистичките земји, каде што припаѓа и Македонија, се особено жртви на корупција. Во овие случаи обично се обвинува системот за сеприсутноста на корупцијата и луѓето често велат: „тие мораат да ја играат играта“ и „Системот ги приморувача да прават така“.¹ Mingiu-Pippidi го објаснува овој феномен велејќи дека ова се општества засновани на партикуларизам што значи дека еднаквиот третман не е ниту норма ниту пракса, туку напротив посебниот третман со фаворизирање на одредени профили на поединци или групи претставува стандард.²

Корупцијата е скап феномен. Светската банка ја дефинира на едноставен, но широк начин како „**злоупотреба на јавна функција за лична корист**“³ додека стручњациите од Интерпол ја објаснуваат поспецифично и ја дефинираат како „**какво било постапување или отсуство на постапувањето од страна на поединци или организации, јавни или**

¹Rasma Karklins. 2002. “Typology of Post-Communist Corruption” *Problems of Post-Communism* Volume-- Number 4, pp. 22–32, p. 22

²Alina Mungiu-Pippidi. 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment” *Journal of Democracy* Volume 17, Number 3, pp: 86-99 .

приватни, кое го повредува законот или довербата заради профит или добивка.”⁴ Корупцијата ѝ штети на демократијата и економијата и има социјална цена за општеството и неговите граѓани. Развиените земји се поотпорни, а исто така и помалку страдаат од штетата од корупција. Земјите во развој како Македонија, која сеуште ги гради и развива своите политички и економски структури, се најпогодени од ова зло. По пат на корупција неколку поединци ги узурпираат парите кои што милиони граѓани ги плаќаат како даноци и ги злоупотребуваат за нивните лични тесни интереси. Тоа значи дека власта не била освоена од оние кои уживаат најголема поддршка меѓу граѓаните, туку од оние кои ги купиле гласовите на граѓаните или на комисиите кои ги бројат гласачките ливчиња. Канцеларијата за дрога и криминал на Обединетите нации посочува на следниве суштински загуби од корупција:

„Корупцијата ги ослабнува демократските институции, го забавува економскиот развој и придонесува за нестабилна влада. Корупцијата ги напаѓа темелите на демократските институции така што го изобличува изборниот процес искривувајќи го владеењето на правото и создавајќи бирократско мочуриште чија единствена причина за постоење е барање мито. Економскиот развој се заматува бидејќи директните странски инвестиции се обесхрабруваат и за малите бизниси од земјата често е невозможно да ги совладаат „почетните трошоци“ побарани заради корупција.”⁵

Македонските граѓани се исто така жртви на сите овие оштетувања. Како земја во развој со слаб политички систем и ниска доверба во институциите,⁶ Македонија ја заврши својата институциска транзиција во демократски политички систем и слободен пазар. Сепак, таа ги нема прифатено и вградено политичката култура и вредности кои еден таков систем ги бара. Традиционално институциите се затворени и покажуваат ниско ниво на свесност за потребата да бидат отворени и одговорни кон јавноста, кон граѓаните и едни кон други. Постоечкото статус кво создава плодна почва за злоупотреба на системот од луѓето на позиции на моќ и оние кои добиваат можност да искористат нешто за нив или за оние блиску до нив, за лична корист на јавен трошок.

Многу антикорупциски акции пропаѓаат бидејќи тие превземаат исклучиво легалистички пристап или се потпираат на повици за моралност
– Роберт Клитгаард
и други „Корумпирани градови“

⁴ Interpol, “Corruption”. Пристапено 14 мај 2012:
<<http://www.interpol.int/crime-areas/Corruption/Corruption>>

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, “UNODC’s Action against Corruption and Economic Crime. Пристапено 17 мај 2012:
<<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>>

⁶ Standard Eurobarometer. 2012.” The Key Indicators Results for Former Yugoslav Republic of Macedonia”
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_fyrom_en.pdf

Методолошки пристап

Овој труд е мотивиран од сериозноста на проблемот со корупцијата и недостигот на сеопфатна систематска политика и пристап за справување со истатта. **Анализата** на примената на антикорупциските политики и работатата на антикорупциското тело во земјата е спроведена во линија со растечкиот критицизам дека постоечката литература за антикорупција е фокусирана на нормативни програми, политики, типологии на институции и на тој начин не зборува за покажаниот успех во борбата со корупцијата.⁷ „Многу антикорупциски напори потфрлаат бидејќи заземаат исклучиво правен пристап или се потпираат на апелите за морал.“⁸

Од тие причини ова истражување не се фокусира на антикорупциските конвенции, закони, институции или слични програми. Напротив, овде се анализира ефектуирана борба против корупцијата. Тоа се прави на начин што се споредуваат случаи на борба против корупција во Латвија и Хрватска, кои се признати како земји **кои имаат покажано видлив напредок и резултати во борбата против корупцијата**. Меѓутоа, тоа не значи дека борбата против корупцијата во овие две земји е сеопфатна, без слабости и завршена бидејќи тоа не е случај ниту во Латвија, ниту во Хрватска. Обете земји сеуште се борат против корупцијата во нивните системи. Преку анализа на нивните борби против корупцијата овој труд прави разлика помеѓу она што во Латвија и Хрватска дало или не дало резултати и потоа го проценува присуството на овие фактори во Македонија. На тој начин, овој труд отворено се разликува од опсежната антикорупциска литература. Клучните елементи кои се воочени во овој труд се суштински за борбата против корупцијата во Латвија и Хрватска и покрај тоа што овие земји имаат применето различни институциски модели.

Потоа, студијата за спроведување на политиката воведува нова методологија „Модел на ниво на корупција“ за оцена на работата на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК или Комисијата) преку процена на политичката тежина на случаите кои ги има иницирано и нивната категоризација во врвно, високо, средно и ниско ниво на случаи на корупција. Истражувањето беше спроведено преку анализа на секундарни податоци, архивска работа и 30 длабински семи-структурирани интервјуа со експерти, активисти и функционери од антикорупциските институции во Македонија, Латвија и Хрватска. Беа спроведени дискусии со две фокус групи, една со стручњаци за антикорупција во Македонија како и една со лица од општата јавност со цел на структуриран начин да се истражи нивното мислење за антикорупциското тело во државата. Комбинациите на различни методологии доведоа до оцена на работата на ДКСК и до воочување на проблемите кои што ја спречуваат ДКСК да ја преземе улогата на водечка агенција во борбата против корупцијата во Македонија.

Моделот на ниво на корупција зема предвид два параметри: позицијата во политичкиот систем или во јавната администрација на која се наоѓа лицето обвинето за корупција и проценка на сумата на пари која е злоупотребена. Овие два параметри ни укажуваа дека кога корупцијата се случува на повисоко ниво во политичкиот систем, како на пример на претседателско или премиерско ниво или на ниво на Врховниот суд,

⁷ Alina Mungiu-Pippidi. 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment” Journal of Democracy Volume 17, Number 3, pp: 86-99

⁸ Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 2002. Corrupt Cities. Oakland: Institute for Contemporary Studies, pp.13.

така таа има подеструктивни и корозивни последици за демократијата и институциската стабилност на политичкиот систем како целина. Притоа, доколку едно лице извршува-ло две различни функции, преовладува тежината на таа кога се наоѓа повисоко во по-литичкиот систем. Додека гонењето на корупцијата треба да биде непристрасно без оглед на нивото на кое се случува, јасно е дека разоткривање и разрешување на сомне-нија за корупција на врвно и високо ниво во политичкиот систем е од директен интерес за секој граѓанин и носи многу поголема тежина бидејќи таквите случаи го разјадуваат политичкиот систем и демократијата. Конструирањето на ваков модел се наметна како неопходност да се работи со мерливи показатели во класифицирањето на случаите на корупција отворени од Комисијата и да се нагласи дека борбата против корупцијата е политичка борба. Извештаи за корупција, како и други изештаи вклучувајќи ги Извешта-ите на ЕУ за напредок често посочуваат на висок профил на случаи на корупција без да ги објаснат критериумите кои прават разлика помеѓу високо и средно ниво на случаи на корупција. Спроведениот преглед на литература понуди типологии и категоризации на корупција кои ја објаснуваат состојбата на корупција во една земја, но не одговараше со потребите на ова истражување да ги оцени антикорупциските случаи кои ги презема една институција.⁹ Иако моделот е развиен за македонскиот политички систем и кон-текст, тој може дополнително да биде воопштен и прилагоден на други политички сис-теми и земји. Моделот во иднина може да се зајакне и да се подобри и може да биде искористен за оцена на работата на секое тело овластено да истражува и гони случаи на корупција. Класификацијата на случаите се потпираше на податоците обезбедени од го-дишните извештаи на ДКСК кои што, освен во ретки исклучоци, не информираат за клуч-ни работи, како финансиската цена што потенцијалниот случај на корупција би ја чинел државата. Во некои случаи, особено во почетните години на работење, извештаите не кажуваат кои се конкретните лица обвинети за криминал. Табелата бр. 1 го претставува класифицирањето на моделот во детали.

Табела бр. 1: Модел на ниво на корупција

ВРВНО НИВО	ВИСОКО НИВО	СРЕДНО НИВО	НИСКО НИВО
Претседател на држава (поранешни и сегашен)	Пратеници	Поранешни пратеници	
Премиер (поранешни и сегашен)	Заменици на преми-ерот, Владици министри (поранешни и сегашни, аклучно со мандат од опозициска партија)	Поодамнешни минис-три, заменици министри и државни секретари во Министерствата	Други нивоа на вработени во Министерствата
Судии во Уставен и Вр-ховен суд (поранешни и сегашен)	Судии во Апелациониот суд, Јавен обвинител и обвинители со надлежност за гонење на корупција	Други судии, јавни обвинители, поранешни судии во Уставен, Врховен и Апелациони суд	Други вработени во правосудството
	Претседател на политичка партија која има 5 или повеќе пратеници	Членови на Извршен одбор на владеачката политичка партија кои се на јавни функции; Лидери на помали политички партии	

⁹ Rasma Karklins, 2002. "Typology of Post-Communist Corruption" Problems of Post-Communism Volume 49, Number 4, pp. 22–32, pp.22

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

	Градоначалникот на Скопје	Градоначалници на поголеми и средни општини	Градоначалници на мали општини
	Случаи кои го чинат државниот буџет повеќе од 3 милиони евра и сопственици на големи бизниси	Случаи кои го чинат државниот буџет помеѓу 500,000 и 3 милиони евра	Случаи кои го чинат државниот буџет помалку од 500,000 евра
		Директори на големи национални и јавни претпријатија	Директори на помали национални правни субјекти и други нивоа на вработени во националните претпријатија
			Менаџери и вработени во локални претпријатија и правни субјекти од мали, средни и големи општини
		Случаи кои влијаат на голем процент од граѓаните	Случаи кои влијаат на мал број на граѓани
		Случаи кои вклучуваат повеќе од 5 лица и предизвикуваат голема штета	Случаи кои вклучуваат помалку од 4 лица за помала лична корист
			Случаи кои вклучуваат повеќе од 5 лица на пониски позиции
	Најблиските роднини на претседателот или премиерот	Блиски роднини и пријатели на сите кои се идентификувани како врвно или високо ниво	Блиски роднини и пријатели на сите горе споменати

Во продолжение, оваа студија на јавна политика прво ги анализира случаите на Латвија и Хрватска и ги посочува клучните фактори кои ја придвижија борбата против корупцијата во овие земји. По конкретизирањето на овие фактори, овој труд се осврнува на антикорупцискиот систем во Македонија и ги оценува ефектите кои земјата ги имаше од воведувањето на постоечкиот модел отелотворен во Државната комисија за спречување на корупција. Во следниот дел, се претставува институциско мапирање на антикорупцискиот систем, по што се осврнува на испитување на трите мандати низ кои ДКСК мина досега. Последниот дел извлекува заклучоци за антикорупцискиот модел и систем во Македонија и дава препораки за да се ефектуира силен антикорупциски систем.

Антикорупцискиот модел во Латвија

Контекст

Состојбата во Латвија во голема мера е слична на ситуацијата во Македонија. Иако Латвија е земјачленка на Европската унија од 2004, таа сеуште се соочува со предизвикот на ефективно владеење на правото, одговорна јавна администрација и ефикасно судство.

Сепак, има постигнато видлив напредок од политичка и економска гледна точка. Овие сложени политички промени придонесоа различни оценки на демократските стандарди во земјата зависно од фокусот на мерење. Меѓу другите, Индексот на демократија на Економист Интелиџенс Јунит (ЕИУ) од 2011 ја опиша Латвија како дефектна демократија (7,05) и ја оцени како најслаба во категоријата „Функционирање на Владата“ со оценка 5,36 (на скала од 1 до 10).¹⁰ Извештајот на *Слобода во светот (Freedom of the World)* за 2011 ја оценува Латвија како „слободна“ земја со нагласување на следните проблеми во системот: „додека независноста на судството генерално се почитува, неефикасноста, политизацијата и корупцијата продолжуваат да претставуваат проблем.“ Од ова може да се заклучи дека и покрај достигнувањето на демократските репери, државниот апарат на Латвија сеуште се соочува со тешкотии во напредното демократско владеење.

Како што е случај со мнозинството пост-комунистички земји, корупцијата е голем проблем¹¹ во Латвија. Граѓаните на Латвија не им веруваат на политичките партии и на Парламентот и гледаат на нив како на генератори на политичка корупција. Финансирањето на политичките партии е замрачено и неколку важни политички партии ги имаат маргинализирано напорите за антикорупција и имаат фаворизирано клиентелизам и патронаштво.¹² Индексот за перцепција на корупцијата во Латвија во 2012 стигна до 49 (каде 1 е високо корумпирано, а 100 е многу чисто, во 2011 тој беше 4,2)¹³ што ја поставува некаде на средината помеѓу високо корумпирани и многу чисти земји.¹⁴

*Таа [Латвија] мораше да
конструира силна институција
за да покаже дека е сериозна во
врска со борбата против
корупцијата - Валтс Калнинс,
професор и стручњак за
антикорупција*

Антикорупцискиот модел во Латвија – институциска рамка

Имајќи го на ум гореспоменатото, Латвија сепак се смета за познат пример на земја која има спроведено ефективен, антикорупциски модел преку кој борбата против корупција има покажано резултати. Латвискиот антикорупциски систем е концентриран на Бирото за спречување и борба со корупција (КНАБ) кое е основано во 2002 (целосно

¹⁰ Democracy Index. 2011. Economist Intelligence Unit. Пристапено 23 мај 2012:

http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf;

¹¹ Freedom House. 2011. “Freedom in the world: Latvia”. Пристапено 5 октомври 2012:

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/latvia>

¹² Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna).

¹³ Пред 2012 Индексот на корупција се движеше на скала од 1 како многу корумпирани и 10 како многу чисти.

¹⁴ Transparency International, Corruption Perception Index. Accessed 10 May 2012: <http://cpi.transparency.org>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

оперативно од февруари 2003). Ова тело е формирано во период на еден голем бран на институционализација на антикорупциските политики во Источна Европа во раните 2000ти години кога специјализирани антикорупциски тела беа основани во повеќето земји во регионот. Основањето на **КНАБ во голема мера доаѓа како резултат на барањата на ЕУ за приоритизација и материјализација на антикорупциските напори на Латвија во нејзиниот претпристапен процес кон Унијата,**¹⁵ „таа [Латвија] мораше да конструира силна институција за да покаже дека е сериозна во врска со борбата против корупцијата.“¹⁶ Таа сериозност е отелотворена во КНАБ која е повеќенаменска агенција со моќ да спречува, едуцира и истражува корупција. Со цел да ги оствари овие надлежности, КНАБ има посебна истражна власт, надлежност да го контролира финансирањето на политичките партии, да формулира антикорупциски политики/закони, да ја контролира работата на јавните функционери, да ја едуцира и информира јавноста. Институцијата ја води Директор, кој е избран на отворен конкурс и назначен од Парламентот на предлог од Владата. Како институција, Бирото е под надзор на Владата.¹⁷

- Директорот се назначува и распушта од Парламентот.
- Другите функционери во КНАБ се назначуваат и распуштаат од Директорот.
- Постојат неколку основи за распуштање на Директорот. Веројатно најосетливата е кога Директорот се смета за несоодветен за позицијата. Со цел да се одлучи дали Директорот на КНАБ е несоодветен, треба да се состави комисија на чело со Општиот обвинител или друг овластен главен обвинител. Според мислењето на комисијата, Владата може да му предложи на Парламентот да го распушти Директорот. Исто така, таква комисија се составува кога Директорот треба да биде разрешен поради ангажирање во политичка партија или не е во можност да ги врши работните обврски поради болест повеќе од 4 последователни месеци.¹⁸

За регрутирањето на првиот Директор на КНАБ бил објавен јавен конкурс на кој се јавиле 26 кандидати. Професионалните биографии на сите кандидати биле објавени и за истите било отворено дискутирано во селекционата комисијата пред да биде избран Директорот.¹⁹

Табела бр. 2: Буџет и број на вработени во антикорупциските тела во Латвија, Хрватска и Македонија

Институција и земја	Буџет (во евра)	Број на вработени
	2012	2012
КНАБ (Латвија)	3,340,975	147
УСКОК (Хрватска)	2,992,455	57
ДКСК (Македонија)	330,000	24

¹⁵ Commission of the European Communities. 2002. 2002 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession

¹⁶ Калнинс. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 3 октомври 2011

¹⁷ Law on Corruption Prevention and Combating Bureau. 2002. Пристапено 5 октомври 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

КНАБ нема надлежност да гони. Таа надлежност останува кај Јавниот обвинител, при кој работи Специјализиран обвинител за организиран криминал. Канцеларијата на Општиот Обвинител, исто така, е надлежна за Служба за Спечување на легализирање на криминално стекнати средства. КНАБ ја добива својата надлежност од неколку законски акти: Закон за Биро за спечување и борба против корупција, Закон за спечување на конфликт на интереси во активностите на јавните функционери, Закон за финансирање на политички организации (партии), Закон за предизборна кампања пред парламентарните избори и изборите за Европскиот парламент, Закон за предизборна кампања пред локалните избори, Законик за административни повреди, Кривичен законик, Закон за истражни операции, Закон за кривична постапка, Закон за неодговорно трошење на финансиските ресурси и имотот на државата и локалната самоуправа, како и некои други правни акти.²⁰

Но иако Латвија има подлегнато на притисокот од ЕУ за она што во легислатива, форма и човечки ресурси е отелотворено во силен антикорупциски орган, сеуште не постоела цврста политичка волја за борба против корупцијата. Во почетните години, латвиските политички лидери го онеспособуваа Бирото така што не назначуваа полнозначен Директор откако првиот Директор се повлекол од здравствени причини. Подоцна, политичката елита, поддржана од олигарсите, процени дека доколку за Директор на Бирото се назначи мек академик, институцијата би била лесно контролирана и не би била закана за нивната нелегално профитирање.²¹ Ова е точката во латвиската антикорупциска борба каде станува очигледно дека **човечкиот фактор отелотворен во лице со висок интергиртет и професионалност е клучен за борбата против корупцијата**. Преку неговите дела и однесување Алексејс Лоскутовс, назначен за Директор на КНАБ во 2004, има покажано независност од политичкото влијание и отпор кон притисокот на олигарсите. Според зборовите на еден истражувач и активист во граѓанското општество од едно од најреномираните антикорупциски НВОа во земјата, *Провидус*, Валтс Калнинс: „Тие [политичката елита] не претпоставуваа дека тој ќе даде отпор. **Тој се покажа како човек кој застана како сид помеѓу Бирото и политичарите кои сакаа да го управуваат**” и на тој начин ја има заштитено независноста на КНАБ.²² Како резултат на ова, следеше политички прогон против Лоскутовс со два обиди да биде отстранет од тоа место. Првиот обид ја предизвика Чадор револуцијата во Рига на 18 октомври 2006, кога повеќе од илјада лица со чадори в рака се собраа пред Парламентот за да протестираат против разрешувањето на Лоскутовс.²³ При вториот обид, во јуни 2008, Лоскутовс е успешно разрешен.²⁴ Важноста на човекиот фактор е уште поочигледна во споредба со следниот Директор на КНАБ чиј мандат се опишува како неблагоприятен и штетен за антикорупциската борба во Латвија.²⁵

Како Директор на КНАБ (за време на неговото раководење Индексот на перцепција на

²⁰ Law on Corruption Prevention and Combating Bureau. 2002. Пристапено 5 октомври 2012:

<http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

²¹ Валтс Калнинс. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 3 октомври 2011; Алексејс Лоскутовс. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 2 октомври 2011.

²² Валтс Калнинс. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 3 октомври 2011

²³ Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012:

<http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

²⁴ За време на неговиот мандат, 2 вработени на Бирото од складовите на Бирото имаат украдено пари заплени во акциите на КНАБ. Комисијата за супервизија решава дека ова можело да биде спречено доколку тој како Директор имплементирал посилен внатрешен контролен систем во КНАБ. Оваа супервизија е искористена за негово разрешување од позицијата Директор на КНАБ:

²⁵ Расма Карклинс. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 3 октомври 2012

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Личност со висок интегритет и професионалност е од суштинско значење за борбата против корупцијата, Тие [политичката елита] не претпоставуваа дека тој ќе даде отпор. Тој се покажа како човек кој застана како суд помеѓу Бирото и политичарите кои сакаа да го управуваат – Валтс Калнинс, експерт за антикорупција

корупцијана Транспаренси Интернешнл (ТИ) на Латвија се покачи од 3,5 на 4,4), Лоскутовс постапуваше во насока на посочување на суштинската важност на неопходноста од континуирано информирање на јавноста и комуницирање на антикорупциските напори спроведени во земјата.²⁶ За време на неговиот мандат, Бирото е посветено на информирање на јавноста за неговата работа и резултати, активност која не е продолжена со ист интензитет следните години.

Важно е да се забележи дека во Латвија, треба да се направи разлика помеѓу Влади кои што

немале ниту интерес ниту волја да го адресираат проблемот со корупцијата и Влади кои ги имаат ставено антикорупциските политики на агенда и имаат покажано барем средно ниво на политичка волја за борба против корупција. Политичката волја може да биде препознаена во неколку политички мерки кои директно и суштински придонесуваат кон мисијата и кон основањето на поефективен антикорупциски систем. Имајќи ја предвид директната врска помеѓу чинот на финансирање на политичките партии и потребата и праксата на враќање на услуги на финансиерите кога политичките партии ќе дојдат на власт, латвискиот закон ги ограничува можностите за финансирање на политичките партии на донации од физички лица, членарини, економски активности на партијата, други ресурси кои не се забранети, а од 2012 и од државниот буџет. Законот не дозволува донации од правни субјекти. Надзорот на спроведувањето на овие одредби е одговорност на КНАБ, кому партиите треба да ја пријават состојбата на нивните примања и трошоци.²⁷ Кога ќе се надмине дозволената вкупна сума на донации, партиите се обврзани да ѝ ја вратат на државата сумата која го пречекорува ограничувањето. Од 2003., кога КНАБ доби правна надлежност врз финансирањето на партиите, откри нелегално финансирање на партиите во вредност од 2.141.997 лати (3.076.716 ЕУР); обезбеди враќање на 432.805 лати (620.235 ЕУР) во државниот буџет (некои политички лидери ги имаат распуштено нивните политички партии за да го избегнат плаќањето на таквите големи суми); донесени се 455 пресуди за повреда на овие норми; и дополнителни 108,080 лати (155,246 ЕУР) се платени како казни.²⁸

И покрај успешното санкционирање, друг начин да се покаже суштинска политичка волја да се адресира и да се бори со корупцијата е иницирање и имплементација на мерки на јавни политики кои можат да служат како средства за спречување на корупција во иднина и на долг рок.. Актуелната латвиска владеачка коалиција го имплементираше Закон за нулта декларација во декември 2011 Законот бара сите латвиски граѓани и жители кои имаат имот (се мисли на имот кој луѓето го поседуваат сè до 31 декември 2011), заштеди во приватни пензиски фондови, животно осигурување, дале или зеле заем, имаат капитални акции или други финансиски документи во Латвија или во

²⁶ Алексејс Лоскутовс. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 2 октомври 2011.

²⁷ Law on Financing of Political Organizations (Parties). 2002. Пристапено 5 октомври 2012:

<http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/po_financing.pdf>

²⁸ Law on Corruption Prevention and Combating Bureau. 2002. Пристапено 5 октомври 2012:

<http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

странство во вредност поголема од 10.000 лати, да ја пријават состојбата на нивниот имот во Управата за јавни приходи. Тие мора да ги поднесат овие пријави од 1 март до 1 јуни 2012.²⁹ Овој тип на мерки покажува политичка волја во видлива форма. Преку оваа нова политика, иако ова е еднократна политика, државата ги евидентира финансиските ресурси на граѓаните и следи евентуално нелегално стекнат имот и на тој начин намалува евентуално избегнување на плаќање на данок и перење на пари. Ваквите мерки, кои создаваат и безусловно спроведуваат антикорупциски политики помагаат да се направи разлика помеѓу декларативна и автентична политичка волја.

Вистинската борба против корупцијата – справување со големата риба

Постои општо прифатено сфаќање дека не може да зборуваме за борба против корупција и независност на институциите од политиката доколку институциите не можат да истражуваат, гонат и казнуваат корупција во политиката на високо ниво. Затоа е неопходно, освен мерењето на перцепцијата на јавноста за присуството на корупција и проценката на антикорупцискиот систем (политики, спроведување и институции) овој труд да се осврне на случаи кои антикорупциските институции ги имаат истражувано и гонето низ нивните мандати. Со внимателно прегледување на случаите кои се под истрага на КНАБ, ова истражување се интересира дали нивната евиденција може да да покаже справување со висок профил на случаи на корупција, олигарси, политички функционери и опсегот на случајот – број на вклучени лица, сумата на пари за поткуп или сумата на исперени пари и штетата предизвикана за државниот буџет. Во голема мера, високото ниво на корупција во Латвија е генерирано и одржано од три олигарси кои доминираат и владеат со политиката во Латвија многу години. Ова прашање не е ново во латвиската јавност. Пораките до јавноста на Реформската партија на поранешниот претседател Затлер во голема мера се имаат потпрено на борбата против корупцијата на трите олигарси.

Во следниот дел се преставени три случаја на корупција, два случаја на високо ниво од кои што еден е воден токму против олигархот Аиварс Лембергс. Третиот случај, поточно збир на случаи, според Моделот на ниво на корупција се определува како корупција на средно ниво, меѓутоа битен е да се спомене бидејќи укажува на детектирање и санкционирање на корупција во судството. Осврнувањето на таквата корупција од ова ниво покажува способност и капацитет на латвискиот антикорупциски систем да се бори и гони корупциски случаи од големи размери и случаи каде корупцијата има длабоко навлезено во политичките кругови.

Лембергс – олигарх – кандидат за премиер³⁰

Против Аиварс Лембергс се покренати обвиненија за вклученост во неколку високо

²⁹ The Baltic Course “Latvian Saeima Passes “Zero Declarations” Law”, 1 декември 2011. Пристапено 11 септември 2012: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=49558>; <http://www.citadelebank.com/en/services/declaration/>; Citadel Bank Guidelines for Private Individuals’ Property Declarations. Пристапено 11 септември 2012: <http://www.citadelebank.com/en/services/declaration/>;

³⁰ “DEPUTĀTU KANDIDĀTI”. Пристапено 10 октомври 2012: <http://www.deputatuzdelnas.lv/deputatu-kandidati/aivars-lembergs.html#1>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

сериозни криминални дела на корупција вклучувајќи „поткуп, злоупотреба на службена должност, фалсификување, прекршување на ограничувањата, перење на пари, издавање на лажна официјална изјава.“³¹ Лембергс бил обвинет за учество во организирање на незаконско пренесување на потасиум и за незаконско приватизирање на „Kalija parks“ (акционерско друштво со голем државен капитал), чија сопственост била пренесена на новооснованата компанија “Multinord” во Швајцарија.

Дополнително, во последниот месец од 2006 и на почетокот од 2007 по темелното пребарување и истрага на Советот на град Ветспилс, градот на Аиварс Лембергс и на неколку други лица блиски до него, беа собрани поцврсти докази за кривично обвинение против него. Врз основа на ново собраните докази, беше покренато обвинение во март 2007 и Лембергс беше уапсен. И покрај ова, тој сеуште е претседател на Советот на град Вентспил, иако му е забрането да извршува какви било функции. Извесно време беше во домашен притвор.

Судската постапка за случајот Лембергс започна на 16 февруари 2009, Судот бавно ја спроведува постапката и неговите адвокати користеа различни можности за одложување на рочиштата. Судот сеуште ислушува сведоци.

235 случаи на конфликт на интереси

Дополнително, Аиварс Лембергс беше обвинет дека како претседател на Советот на град Вентспил и како претседател на бордот на пристаништето на град Вентспил, тој влегол во конфликт на интереси 235 пати. Тој предизвикал конфликт на интереси така што учествувал и донесувал одлуки во корист на бизнисите во негова или во сопственост на членовите на неговото семејство.

„ЛатвENERГО“ АС 17 соучесници – 8 милиони евра (спречен поткуп од 11 милиони евра)

(енергетска компанија во државна сопственост)

КНАБ откри дека претставници на ЛатвENERГО ги злоупотребиле нивните службени должности со цел како група да се стекнат со имот во замена за гаранција дека јавните набавки и реконструкцијата на компанијата ќе бидат извршени од компании регистрирани во Шпанија, Шведска и Турција. Поткупот бил извршен во форма на договори за консултантски услуги потпишани од страна на осомничените од странски компании кои учествувале во наддавањето. Процесот траел од 2006 до мај 2010. Бидејќи осомничените вклучени во овој синџир на организиран криминал биле уапсени во јуни 2010, сумата наменета за поткуп од дополнителни 11 милиони евра не била пренесена на соучесниците. Со цел да се реши случајот, КНАБ соработуваше со вкупно 14 земји, а истраги биле спроведени и во други земји, не само во Латвија. Дел од средствата (448.000 лати/643.337 евра) веќе биле одземени во согласност со судската одлука откако било утврдено дека се работи за нелегално стекнати средства.³²

Во септември 2012, КНАБ ја заврши истрагата и ги поднесе сите собрани докази и криминалната постапка до јавниот обвинител.

³¹ Ibid.

³² Law on Corruption Prevention and Combating Bureau.2002. Пристапено 5 октомври 2012:
<http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf

„Неколкумина од нивните“ под истрага – 4 судии и 4 јавни обвинители се криминално гонети

Истрагите на КНАБ имаат обелоденето дека 4 судии и 4 јавни обвинители побарале мито за да донесат поволни пресуди со нивната правна способност или во случаи на други јавни обвинители. Исто така, имало докази дека поткупите биле изнудени од функционерите кои биле криминално гонети или преку трети странки. Една од најтешките казни од сите овие случаи била тригодишна затворска казна за судијата од окружниот суд Видземе во Рига.³³

Последниов случај го привлече вниманието на судството како последна алка во антикорупцискиот систем во една земја. Латвискиот судски систем пати од еден недостаток во неговата основа; имено, именувањето на судиите има политичка димензија – судиите на сите нивоа се именувани од законодавното тело откако биле номинирани од министерот за правда (за окружни и регионални судови) или од претседателот на Врховниот суд (за Врховниот суд).³⁴ Ова води до голема загриженост околу зависноста на судството од законодавната и извршната власт. Но, и покрај ваквиот очигледен недостаток во системот, нема обвинувања дека правосудството во Латвија е исполитизирано и се смета дека судовите се релативно транспарентни.³⁵ Напротив, и покрај индивидуалните случаи, севкупната независност на правосудството е општо признаена.³⁶ Судовите се оценети дека се способни да одговорат и да решат случаи на корупција. Сепак литературата покажува дека бавноста на судството го попречува решавањето на сложени случаи на корупција.³⁷

Што успеало во Латвија – клучни фактори

Случајот со Латвија покажува дека неколку меѓусебно поврзани фактори можат да осигураат борбата против корупцијата да биде ефективна и успешна. Тие фактори се:

- **Условеноста од ЕУ** – влијанието на ЕУ во борбата против корупцијата во земјата било ограничено до формирањето на антикорупциско тело. Од голема важност е да не се работи за слабо тело, туку за многу јака институција со опсежна и сеопфатна моќ и надлежност.
- **Човекиот фактор** – јаки професионалци со интегритет. Функционирањето на КНАБ очигледно се разликувало во зависност од тоа кој бил на чело на организацијата. Именувањето на јака личност која е отпорна на политичко влијание и мешање има одиграно важна улога за да се постигне независност на институцијата и неселективност во борбата против корупција.
- **Моќни институции со капацитет** – уште од неговото формирање, КНАБ има на-

³³ Ibid.

³⁴ Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna), pp. 61

³⁵ Ibid., pp.10-11

³⁶ Freedom of House. 2012. "Nations in Transit". Пристапено 5 јуни 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

³⁷ Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna), pp.72-73

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

длежност, кадар и буџет за да спроведе суштинско гонење на случаи со корупција.

- **Публицитет на борбата против корупцијата** – корумпиран ситем директно влијае на довербата на граѓаните во институциите. Како за прогон на корупцијата така и за напорите на таквата политика. За време на мандатот на Алексеј Лоскутовс, јавноста постојано била информирана за работата на институцијата. Тоа придонело да дојде до стабилно и континуирано намалување на индексот за перцепција на корупцијата на ТИ во тој период.

- **Политичка волја** – политичката волја во овој случај е на последното место. Всушност, искуството на Латвија покажува дека овој фактор не бил секогаш присутен. Сепак, тоа не ја намалува неговата важност. Напротив, политичката елита е одговорна за постоењето на ефикасен антикорупциски систем, кој во нејзино отсуство ќе обезбеди натамошен тек на антикорупциските напори преку ефективен и силен систем.

Антикорупцискиот модел и борбата против корупција во Хрватска

Хрватска помина низ слична и во одредени периоди дури и полоша политичка транзиција во споредба со Македонија. Денес, нејзините транзициски резултати ја донесоа пред вратите на Европската унија; по шестгодишни преговори, кои почнаа во октомври 2005, на 9 декември 2011, лидерите на ЕУ и Хрватска го потпишаа договорот за пристапување и земјата ќе стане членка на Европската унија на 1ви јули 2013. Сепак, иако Европската унија оцени дека земјата е подготвена да се зачлени во елитниот клуб на демократија, според некои независни проценки постојат сериозни недостатоци во нејзиниот систем и во општеството. Според индексот за демократија на ЕИУ за 2011, Хрватска е демократија полна со недостатоци (6,73)³⁸ и се проценува дека демократската свест и вредностите на граѓаните се нејзиниот најслаб столб („Политичка партиципација“ е оценета со 5,56 поени, а „Политичка култура“ со 5,00). Уште позагрижувачко е дека од аспект на институциско исполнување на демократско владеење, „Функционалноста на владата“ исто така има добиено ниска оценка (5,71).

Капацитетот на хрватската држава да спроведува ефективно владеење на правото претставува предизвик од неколку аспекти, како што е претежно некавалитетното законодавство, следено од централизираната, исполитизирана, сложена и расцепкана јавна администрација.³⁹ Уште поголема загриженост во процесот на ЕУ интеграција предизвика и раширеноста на политичката корупција. Затоа, Европската унија посвети посебно внимание на борбата против корупцијата и на капацитетот на антикорупцискиот систем. Хрватска добива оценка 46 на индексот на перцепција на корупција на Транспаренси Интернешнл во 2012 што е значајно подобрување од 2011 кога оценката беше 4 (според претходниот тип на индексирање).

³⁸ Democracy Index. 2011. Economist Intelligence Unit. Пристапено 23 мај 2012:
http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf

³⁹ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

Антикорупцискиот систем

Контекст

Македонија и Хрватска наследија слични институциски и судски структури од политичкиот систем на поранешна Југославија. Сепак, на почетокот на овој век, кога владите низ цела источна Европа избираа кој антикорупциски модел да го имплементираат во нивните системи, Хрватска избра многу поинаков модел за разлика од Македонија. Во тие години, корупцијата беше најсериозниот проблем со кој се соочуваше земјата и во голема мерка се појави како последица на војната и на економските трансформации кои се одвиваа. Во 2001, врз основа на Законот за Канцеларија за спречување на корупција и организиран криминал усвоен во октомври 2001, основана е Канцеларија за спречување на корупција и организиран криминал (УСКОК). УСКОК е специјализирана институција на Јавното обвинителство со **мандат да собира разузнавачки информации, да спроведува истраги и да гони случаи во врска со корупција и организиран криминал**. Уште од неговото формирање, телото суштински ги користи надлежностите за истраги, додека превентивните функции се неимаат целосно реализирани. УСКОК е раководен од Директор, кој ја има должноста на Заменик јавен обвинител и е именуван од Државниот обвинител за мандат од четири години со можност да биде реизбран. Именувањето треба да биде одобрено од Министерството за правда и Државниот совет на јавни обвинители, што дава простор за политичко влијание во процесот на селектирање. Заштитни мерки против злоупотреба на службената позиција за личен профит од страна на Директорот на УСКОК се предвидени во законот според кој **„безбедносни проверки и проверки на имотниот статус на Директорот врз основа на барање на Државниот обвинител може да бидат направени пред номинацијата или кога било за време на мандатот за кој што е именуван согласно посебна регулатива.“**⁴⁰

Во пракса, УСКОК во првите години од неговиот мандат ја немаше улогата и не беше на ниво на институција како што е денес. Во периодот по неговото формирање, се соочуваше со проблеми типични за новоформирана државна институција – обезбедување соодветен буџет за да функционира добро, недостаток од професионален кадар и други технички капацитети со што би се овозможило да работи непречено.⁴¹ Исто така, на почетокот раководството на УСКОК било ограничено поради чесно менување на Директорот и поставување на привремени директори. Конечно, во март 2006, откако отслужил четири месеци како заменик Директор, Динко Цвитан е назначен за шеф на УСКОК.⁴²

Оценувајќи ја работата на организацијата по првата година од нејзиниот мандат, ЕУ во извештајот за напредокот на земјата во 2007 утврди дека УСКОК „станал поактивен и повеќе вклучен во истрагите на некои важни случаи на корупција“.⁴³ Тогашната министерка за правда Весна Шкаре-Ожболт потенцира дека нејзиниот претходник бил заменет бидејќи: **„Смената на шефот на УСКОК е во насока на постигнување на крајната цел, а тоа е УСКОК да биде силен и јак... очигледно потребна е поголема одлучност за да се спра-**

⁴⁰ Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 76/09

⁴¹ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, pp.77

⁴² „Životopis Dinka Cvitan“, Drzavno odvjetništvo Republike Hrvatske. Пристапено 15 октомври 2012: <<http://www.dorh.hr/Default.aspx?art=4651&sec=651>>

⁴³ Croatia Progress Report. 2007. Brussels: Commission of the European Communities

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

вие со работите.⁴⁴ Владата покажа ваква политичка волја веднаш откако Хрватска ги започнува преговорите за членство во ЕУ. Сепак, во голема мера улогата на УСКОК зависи од Главниот државен обвинител. Во 2002, владата предводена од лидерот на Социјал-демократската партија, Ивица Рачан го назначи Младен Бајиќ на таа позиција, а потоа тој е повторно именуван од страна на владата на ХДЗ во 2006 и 2010. Покрај различните мислења околу способноста на Бајиќ да игра мудро во политиката со различни влади и политички партии, од јавноста тој е фален и признаен како Главен државен обвинител кој **„води успешна и истрајна борба против корупцијата и поднесува пријави кои ја заплашуваат политичката и општествена сцена.“**⁴⁵

Многумина сметаат дека преговорите за членство во ЕУ⁴⁶ се главната причина зошто Хрватска почнала да се бори против корупцијата, особено против политичката корупција. Европската унија јасно ѝ нагласи на земјата дека **„корупцијата претставува сериозен проблем во Хрватска“**⁴⁷ и тоа го постави како приоритет во нејзината агенда за пристапување. Поточно, конкретни барања се однесуваа на справувањето со корупцијата на високо ниво како и политичката корупција. Веќе во 2007, две години откако започнаа преговорите, ЕУ оцени дека **„е забележан некаков напредок во областа на антикорупциските политики и мерки.“**⁴⁸ Во претходната година, во јули 2006, посебно парламентарно тело – Националниот совет за мониторинг на антикорупциската стратегија – беше формирано со цел да го надгледува спроведувањето на антикорупциската стратегија и акциските планови.⁴⁹ Контролната функција на телото е дополнително зајакната од условот според кој челната позиција на Националниот совет за мониторинг на антикорупциската стратегија се доделува на член на Парламентот од опозициската партија. Европската комисија ја поздравува високата политичка елита за тоа што во јавноста стави акцент на борбата против корупцијата. Сепак, сеуште не беше задоволна со бројот и нивото на случаи кои беа во судска постапка. Сериозноста на проблемот беше намалена со оценка дека „корупцијата сеуште е распространета.“⁵⁰

Смената на шефот на УСКОК е во насока на постигнување на крајната цел, а тоа е УСКОК да биде силен и јак... очигледно потребна е поголема одлучност за да се справиме со работите – Весна Шкаре-Ожболт, министерка за правда на Хрватска (2003-2006)

⁴⁴ Index, „Škare-Ožbolt: Ravnatelj USKOK-a smijenjen zbog neodlučnosti“. 2 ноември 2005. А Пристапено 15 октомври 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/skareozbolt-ravnatelj-uskoka-smijenjen-zbog-neodlucnosti/290218.aspx>>

⁴⁵ Jutarnji list, „Mladen Bajić krenuo je u Zagreb da bi preuzeo USKOK. Onda ga je nazvao Račan i rekao: Bit ćeš državni odvjetnik“. 20 октомври 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.jutarnji.hr/mladen-bajic--krenuo-je-u-zagreb-da-bi-preuzeo-uskok--onda-ga-je-nazvao-racan-i-rekao--bit-ces-drzavni-odvjetnik/1061059/>>

⁴⁶ Damir Grubiša, Anti-Corruption Policy in Croatia: a Benchmark for EU Accession; Političkamisao, Vol. 47, No. 5, 2010, pp. 69-95 http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=102664; Дује Пркут. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 29 август 2012; Здравко Петак. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 20 август 2012.

⁴⁷ European Commission. Brussels, 2005. Croatia 2005 Progress Report; Commission of the European Communities. Brussels, 2006. Croatia 2006 Progress Report

⁴⁸ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report

⁴⁹ Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije. Пристапено 11 септември 2012: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>> .

⁵⁰ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report, pp.53

Во 2008 и 2009, имаше одреден напредок и резултати кои беа признати во борбата против корупцијата, а УСКОК стана поактивен при водењето на судски постапки за поголеми и поважни случаи.⁵¹ Но, сеуште истрагите во врска со политичка корупција на високо ниво беа попречувани од политичко мешање. Дополнително, во јуни 2008, превентивна политика, поточно изменета верзија на Стратегијата за антикорупција⁵² – која претставувала значително подобрување на Националната програма за борба против корупцијата од 2002 – беше усвоена во хрватскиот Парламент. Ова е основниот документ кој даде

*Сфатив дека треба да бидеме постојано присутни во јавноста и постојано да ја информираме за нашите активности и резултати во борбата против корупцијата -
Динко Цвитан, Директор на УСКОК*

насоки за развој на краткорочните акциски планови. Комитетот за надзор на имплементацијата на антикорупциските мерки,⁵³ оформен во 2008, е одговорен за спроведувањето на стратегијата, за давање на препораки за нови мерки и за координирање на акциските планови. Комитетот е владино тело за кое е обезбедена административна и експертска поддршка преку посебен сектор кој е отворен во рамките на

Министерството за правда. Сепак, некои експерти сметаат дека постои проблем во координирањето на антикорупциската политика.⁵⁴

Датумот **1ви јули 2009** воведува нова динамика во борбата против корупција во Хрватска. На тој ден одредбите за организиран криминал и корупција, кои се дел од новиот Закон за кривична постапка (усвоени во декември 2008 и целосно применети од 2011) стапуваат во сила. Согласно новите одредби, надлежностите на истражниот судија да спроведува судски истраги се префрлени на јавниот обвинител. Законодавните измени суштински ја зајакнаа положбата и моќта на УСКОК и го снабдија со инструменти кои му беа потребни.⁵⁵ Истиот ден, Иво Санадер, кој 9 години беше претседател на Хрватската демократска унија (ХДЗ), а 6 години премиер, поднесе оставка. Преземањето на премиерското место од страна на Јадранка Косор го „ослободи“ УСКОК од она што подоцна ќе биде утврдено дека било сенка на корумпираниот лидер на ХДЗ. Со други зборови, тоа било точка во која законодавните надлежности, институцискиот капацитет и политичката волја се имаат меѓусебно подржувано еден со друг за вистинска борба против корупцијата – имено, истрага и гонење на корупција на врвно и високо ниво. Благодарение на сите погоре наведени измени спороведени во претходните години, Хрватска постигна „добар напредок во борбата против корупција. [...] Сепак, корупцијата преовладува во многу области.“⁵⁶

Друг момент е кога половина година по повлекувањето од политика, на 3 јануари 2010⁵⁷

⁵¹ Commission of the European Communities. Brussels, 2008. Croatia 2008 Progress Report, pp.9; Commission of the European Communities. Brussels, 2009. Croatia 2009 Progress Report, pp.10

⁵² Strategija suzbijanje korupcije. Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 75/08

⁵³ Odluka o osnivanje Povjerenstva za pracenje provedbe mjera za suzbijanje korupcija. Vlada Republike Hrvatske. Пристапено 11 септември 2012:

<<http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&bid=MMOTATf6ucQKZauYO1FRg%3D%3D>

⁵⁴ Здравко Петак. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 30 август 2012

⁵⁵ Динко Цвитан. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице) 28 август 2012

⁵⁶ European Commission. Brussels, 2010. Croatia 2010 Progress Report, pp. 9

⁵⁷ Index, "Video: Sanader se vraća u politiku nezadovoljan Kosorčinim vođenjem HDZ-a". 1 јануари 2010. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/sanader-se-vraca-u-politiku-nezadovoljan-kosoricinim-vodjenjem-hdza/468221.aspx>>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Иво Санадер најјавува реактивирање на неговата позиција како почесен претседател на ХДЗ и потенцијално враќање во Парламентот. Неговиот потег ја загрозува сигурноста и стабилноста на раководството на ХДЗ и ова е интерпретирано од некои⁵⁸ како причина за интензивирање на истражната постапка против Санадер. Сите овие измени имаат придонесено за испорачувањето на една навистина „голема риба“ во преговорите со Европската унија, кога во август 2011 беше поднесено првото обвинение против поранешниот премиер Иво Санадер.

Еден клучен елемент кој што ја придружува борбата против корупција во Хрватска е публицитетот на УСКОК во неговата работа и следствено високата јавна доверба која ја уживаше УСКОК. Оваа институција, заедно со полицијата, се смета дека е водечка антикорупциска организација.⁵⁹ Позицијата на Директорот на УСКОК по дефиниција и според законот не налага тој да е присутен во јавноста и во медиумите за да ги претставува активностите и резултатите. Генерално, треба да се земе во предвид дека професијата на јавен обвинител не е таква која бара да се има вештини за односи со јавноста и медиумите. На таков начин Цвитан првично ја има сфатено неговата функција.⁶⁰ Но, со време доаѓа до заклучок дека ситуацијата требало да биде токму спротивното. **„Сфатив дека треба да бидеме постојано присутни во јавноста и постојано да ја информираме за нашите активности и резултати во борбата против корупцијата.“**⁶¹ Ваквата потреба исто така беше призната од законодавецот, а според законот внатрешниот сектор за превенција на корупцијата е исто така надлежен за односи со јавноста. Преку информирање на јавноста се зголемува довербата на луѓето дека институциите си ја вршат својата работа во борбата со корупцијата со што се охрабруваат граѓаните да пријавуваат корупција.

Вистинска борба против корупцијата – справување со најголемата риба

Случајот МОЛ-ИНА – десетгодишна затворска казна за поранешниот премиер Иво Санадер⁶²

На 20 ноември 2012, поранешниот хрватски премиер Иво Санадер беше прогласен за виновен во два корупциски случаи – ИНА-МОЛ и Хипо, и доби десетгодишна затворска казна. Санадер исто така треба да врати 3,6 милиони куни (околку 476,763 евра). Според пресудата, Санадер е обвинет за воено профитерство во случајот за Хипо Банка бидејќи примил мито во јануари 2009 кога тој и еден висок претставник на унгарската национална компанија за гас, МОЛ се согласиле за 10 милиони евра Санадер да ги реализира измените во договорот помеѓу Република Хрватска и МОЛ со што се овозможило МОЛ да има поголемо влијание отколку ИНА и за издвојување на непрофитниот сектор за гас од ИНА. Второто било планирано да биде предадено на Република Хрватска. Овие измени

⁵⁸ Драгутин Лесар. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице) 29 август 2012

⁵⁹ Budak, Jelena and Rajh, Edo. 2012. "Corruption Survey in Croatia: Survey Confidentiality and Trust in Institutions" *Drustveni Istrazivanja* Godina 21, Number 2, (116), 291-312.

⁶⁰ Динко Цвитан. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице) 28 август 2012

⁶¹ Ibid

⁶² "Raised Charges Against Ivo Sanader [Podignuta optužnica protiv Ive Sanadera]". USKOK, State Prosecution. Office for Suppression of Corruption and Organized Crime, Пристапено 20 септември 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivIveSanadera01>>

биле во спротивност со интересите на Хрватска. Повикувајќи се на законот за одземање на имот стекнат преку криминални и прекршочни дејствија, УСКОК предложи да се конфискуваат сите средства стекнати на нелегален начин и нареди да бидат исплатени 10 милиони евра откако судската одлука ќе биде правосилна. Половина од поткупот бил реализиран преку компанијата Диоки Холдинг, која е регистрирана во Швајцарија и е во сопственост на Роберт Језиќ. Судот очекуваше Језиќ да ги врати парите до крајот на ноември 2012, меѓутоа тоа сеуште не е сторено. Во истата година неколкумина најблиски соработници на Санадер беа уапсени поради наводна вмешаност во случајот МОЛ-ИНА.

Фими Медиа – Случајот против Иво Санадер- 15.3 милиони евра (Истрага против поранешниот премиер и владејачката партија)

На 9ти декември 2010, УСКОК поднесе криминални пријави против Иво Санадер, ХДЗ, Фими Медиа, две други компании – Ани Лон и Онида – и против 6 други лица заради групирање со цел да се извршат криминални дејствија и злоупотреба на службена должност. Ова се случи додека Санадер беше Претседател на Владата на Република Хрватска и Претседател на Хрватската демократска унија. Обвинителниот акт, кој содржи повеќе од 500 страници, дава детален опис на криминалните дејствија кои се случувале од крајот на 2003та до јули 2009тата година. Заобиколувајќи го законот за јавни набавки, Санадер барал од директорите на хрватските јавни претпријатија, директорати и компании со доминантен државен капитал да потпишуваат договори со компанијата Фими Медиа. Сите директори на хрватските јавни претпријатија направиле онака како што било барано од нив. Парите добиени на ваков начин оделе во корист на Иво Санадер, неговата свита и на ХДЗ. На таков начин, 15,3 милиони евра биле собрани без да бидат запишани во сметководствените книги на ХДЗ, што било во спротивност со законот за финансирање на политички партии. На ваков начин, Иво Санадер незаконски се има стекато со 2 милиони евра, ХДЗ со 4,2 милиони евра, а другите обвинети добиле средства во висина од неколку стотици илјади евра. Судењето е во тек од декември 2012 и се сослушуваат сведоци. И двата случаи претставуваат случаи на врвно ниво на корупција според Моделот на ниво на корупција.

Поранешниот заменик премиер во затвор – Случај од 66 илјади евра и случај од 53 милиони евра

Поранешниот вицепремиер (2005-2009) и министер за економија (2008-2009), Дамир Поланчеџ бил на „радарот“ на УСКОК поради неколку случаи во врска со злоупотреба на службена должност и стекнување на материјални добра. УСКОК покренa два случаи против него – веќе е обвинет за првиот случај, додека за вториот, судската постапка сеуште беше во тек во декември 2012.

Во 2010, УСКОК започна постапка против Дамир Поланчеџ и против извесен адвокат од Вуковар поради сомневање за злоупотреба на позиција и овластувањето од страна на

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

министерот со цел адвокатот нелегално да добие пари.⁶³ Искористувајќи ја својата службена положба како министер за економија, труд и претприемништво, Поланчец побара да се направи контроверзна експертска студија, која не му била потребна на министерството. Преку ваквиот договор, адвокатот примил средства во висина од 66,000 евра од државниот буџет. Судот пресуди дека студијата „не му била потребна на министерството“ и Поланчец најпрвин бил осуден на 15 месеци затвор. Казната подоцна била намалена на 10 месеци откако судот го разбрал неговиот мотив. Имено, Поланчец тврдел дека ја искористил студијата за да го обештети адвокатот и неговите клиенти – група на работници од српска националност во фабриката Борово кои покренале постапка против државата. Со тоа што ја платил студијата, Поланчец го решил спорот меѓу државата и работниците, кои биле застапувани од адвокатот и тврдел дека на тој начин го намалил товарот врз државниот буџет.⁶⁴

Поранешниот вицепремиер започна да ја отслужува казната за случајот во октомври 2012.⁶⁵ УСКОК наложи финансискиот профит стекнат на нелегален начин да биде одземен.

Во 2009, Поланчец поднесе оставка од неговата функција во Владата поради наводни притисоци за неговите дејствија во врска со компанијата Подравка.⁶⁶ Во 2010, полицијата го лиши од слобода и беше испрашувачан од УСКОК како член на група која имала цел да добие поголем дел од акциите во Подравка. Криминални пријави биле поднесени за злоупотреба на должност за да се обезбеди материјална корист.⁶⁷ Во истовреме, неговиот имот и банкарската сметка биле блокирани по барање на УСКОК. Судската постапка за случајот, според кој компанијата беше оштетена за 53 милиони евра, е сеуште во тек.

Истрагите и случаите против Дамир Поланчец претставуваат случаи на високо ниво на корупција според Моделот на ниво на корупција.

Клучни фактори

Случајот со Хрватска потврди дека факторите, кои ја овозможуваат борбата со корупција, не може да даваат ефекти доколку се изолирани. Овие фактори се поврзани и секој од нив е зависен од другиот.

- **Условеност од ЕУ** – Постои голем консензус дека борбата против корупција во Хрватска беше ефективна само поради преговорите за членство во ЕУ. Во овој случај, водечката антикорупциска институција беше веќе формирана пред почетокот на преговорите, но нејзината работа беше интензивизирана и насочена кон корупциски случаи на високо ниво по барање на ЕУ.

⁶³ „Podignuta optužnica protiv bivšeg potpretsjednika Vlade Republike Hrvatske i jednog odvjetnika“. Drzavno odvjetnistvo Republike Hrvatske. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivBivsegPotpredsjednika>>

⁶⁴ Zadarski list, „Damir Polanec: Kakva sam budala bio! Trebao sam ih sve poslat k vragu!“. 20 април 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.zadarskilist.hr/clanci/20082012/damir-polanec-kakva-sam-budala-bio-trebao-sam-ih-sve-poslati-k-vragu>>

⁶⁵ Index, „Polanec od ponedjeljka ide u zatvor iz kojega će ići na posao, ali i na vikende“. 13 октомври 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/polanec-od-ponedjeljka-ide-u-zatvor-iz-kojeg-ce-ici-na-posao-ali-i-na-vikende/641558.aspx>>

⁶⁶ Jutarnji list, „Polanec: Kredit SMS-u dao se uz podršku Mesića“. 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.jutarnji.hr/polanec-kredit-sms-u-dao-se-uz-podrsku-mesica/324418/>>

⁶⁷ „Podignuta optužnica u predmetu Manager“, Drzavno odvjetnistvo Republike Hrvatske. 2002. Пристапено 20 септември 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaUPredmetuManager>>

- **Политичка волја** – Политичката волја на хрватската Влада да се бори против корупцијата или да им дозволи на институциите да си ја вршат нивната работа во борбата против корупцијата на секое ниво во најголема мера е поттикната од политичката волја за приклучување кон ЕУ. Друг фактор е несогласувањето меѓу високите политички функционери во ХДЗ и нивниот интерес да го „елиминираат“ Санадер како потенцијален ривал. Иако мотивите за борба против корупцијата можеби не биле целосно искрени, резултатите биле од корист за хрватската антикорупциска агенда.
- **Човечкиот фактор** – јаки професионалци посветени на борбата против корупцијата на сите нивоа. Не постојат многу личности кои би биле способни да покренат случај против владејачката политичка партија. За да ѝ покаже резултати на Европската унија, Хрватска постави луѓе кои можат да испорачаат резултати во истрагите за гонење на корупција.
- **Моќни институции со капацитет** – надлежностите и капацитетот на УСКОК постепено се зголемувале паралелно со преговорите со ЕУ. Бројот, обемот и нивото на истражени корупциски случаи се зголемија паралелно со јакнењето на институцијата.
- **Публицитетот на борбата против корупција** – УСКОК е призната институција која ужива доверба. Ова е резултат на редовното и често присуство на УСКОК во јавноста. Преку информирање на медиумите и граѓаните за неговата работа, се создаде свесност меѓу граѓаните дека постои институција на која може да ѝ се обратат кога сакаат да пријават корупција.

Македонскиот антикорупциски модел – улогата на Државната комисија за спречување на корупција

Секоја година во Македонија милиони јавни средства се трошат со нејасни процедури кои не поминале низ потребната контрола. Во 2011, Државниот извештај за ревизија даде негативно мислење за околу 12,93% од финансиските извештаи поднесени од државните институции кои се во висина од 257,6 милиони евра. Покрај тоа, објави и мислење со резерва за 26.27% од финансиските извештаи во висина од 559.6 милиони евра.⁶⁸

Година за година, во извештајот на ЕУ за напредокот на земјата е нагласено дека корупцијата е сериозен проблем кој доминира во многу полиња. Мнозинство од граѓаните исто така сметаат дека по невработеноста и сиромаштијата, корупцијата е најголемиот проблем во Македонија.⁶⁹ Според индексот за прецепција на корупцијата на ТИ за Македонија, има позитивен тренд од 2003 до 2010 (со стагнација од 2004 до 2006) кога индексот за Македонија се зголеми од 2,7 до 3,9 во 2011. Во 2012 изнесува 43 (која одговара на претходните 4,3).⁷⁰

Сепак, ваквиот метод за мерење на присуството на корупција во земјата е ограничувач-

⁶⁸ Државен завод за ревизија. Годишен извештај 2011. Пристапено 17 мај 2012: <http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen_izvestaji2011_DZR_mekedonski.pdf, стр. 15, 25

⁶⁹ United Nations Office on Drugs and Crime. 2011 "Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population", pp. 3

⁷⁰ Transparency International, Corruption Perception Index. Accessed 10 May 2012: <<http://cpi.transparency.org>.

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

ки, бидејќи луѓето можеби се плашат да пријават ваков вид на криминал. Прашани дали тие или член на нивното домаќинство имале искуство со поткуп во изминатата година, 10,8% од учесниците во анкета спроведена од Канцеларијата за дрога и криминал на Обединетите нации (УНОДЦ) во Македонија одговориле потврдно. Мнозинството, 63% од учесниците кои платиле мито претходно не кажале никому за овој чин на корупција и за првпат признале дека биле дел од ваков криминал со тоа што одговарале на анкетата.⁷¹ Доколку не го откриле овој податок на анкетарите, дури и овие дејствија ќе останеле непознати за јавноста и никогаш не би биле регистрирани. Овој податок го покренува прашањето колкумина од останатите учесници (89,2%) можеби имале искуство со мито, но се исплашени или не сакаат да зборуваат за тоа.

Храброста на луѓето да зборуваат отворено и да пријавуваат корупција зависи од неколку услови. Луѓето треба да имаат демократска свест, да партиципираат во управувањето, да веруваат дека тие можат да бараат одговорност од владините и јавните институции. Второ, владеачките и јавните институции треба да бидат функционални. И на крај, многу зависи од довербата на луѓето во институциите и особено во институциите кои се борат против корупција. Македонија назадува во сите овие аспекти. Во индексот за демократија на ЕИУ, Македонија има најниски оценки за Функционалност на Владата (4,64) и Политичка култура (4,38). На сличен начин, според оценките на Нациите во Транзиција за 2012, демократијата во Македонија е полуконсолидирана, каде најниски оценки имаат независните медиуми (4,75) и националното демократско владеење (4,25). Потоа следат корупцијата (4,00) и судската рамка и независноста (4,00) (1 е највисока, а 7 најниска оценка).⁷² Според извештајот, во Македонија има слабо спроведувањето на законите,⁷³ што пак ја потврдува проценката на ЕИУ според која функционалноста на владините институции е на многу ниско ниво.

Претставениот контекст дава плодна почва за да се појавуваат коруптивни практики и да опстојуваат. Но, иако е државен, политички, економски и општествен проблем, прашањето со корупцијата во Македонија никогаш не било поставено како приоритет во политичката агенда и дури е запоставено во последно време. „Бескомпромисна борба против корупцијата и криминалот“ е еден од петте стратешки приоритети на владината програма од 2006 и повторно за мандатот од 2011 до 2015.⁷⁴ Но, спроведувањето на антикорупциски мерки во голема мера се потпира исклучиво на законодавните измени.⁷⁵

⁷¹ United Nations Office on Drugs and Crime. 2011 “Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population”, pp. 4

⁷² Freedom of House. 2012. “Nations in Transit”. Пристапено 5 јуни 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Влада на Република Македонија. Стратешки приоритети и цели. Пристапено 18 мај 2012: <<http://vlada.mk/node/74>>

⁷⁵ Програма за работа на Владата на Република Македонија за 2012 година, Влада на Република Македонија. Пристапено 5 мај 2012: <<http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2012godina.pdf>>

Институциско мапирање на антикорупцискиот систем

Посебно дизајнирана антикорупциската политика е воведена во Македонија со Законот за спречување на корупцијата, донесен во април 2002 година со поддршка од сите политички партии во Парламентот. Владата го подготви текстот на законот и не прифати какви било законски измени предложени од страна на опозицијата.⁷⁶ Законот ја воведо дефиницијата за корупција во 2004 година при што прецизира дека под корупцијата „се подразбира искористување на функција, јавно овластување, службена должност и положба за остварување на каква и да било корист за себе или за друг“.⁷⁷

Врз основа на овој закон, во ноември 2002 година, Собранието ги назначи првите членови на Државната комисија за спречување на корупцијата. Како што е категоризирана од страна на ОЕЦД, Комисијата е дизајнирана како превентивна, развојна и координативна институција.⁷⁸ Таа е формирана како самостојна и независна институција за развој на антикорупциската политика (Национална програма за сузбивање и спречување на корупцијата, годишни програми и планови за нејзина имплементација, давање мислења на предлог-закони), за имплементирање на антикорупциската политика (покренување на иницијативи пред надлежните органи за контрола на финансиското и материјално работење на политичките партии, синдикатот и здруженијата на граѓани, повикување на лицата кои се осомничени за корупција; спроведување на прашања од страна на јавните субјекти; покренување иницијативи пред надлежните органи за поведување постапка за разрешување, сменување, кривично гонење или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани државни службеници, функционери, или одговорни лица во јавни претпријатија или други правни лица кои располагаат со државен капитал; ги разгледува случаите на конфликт на општи и лични интереси, забележува и следи на имотната состојба и нејзините промени и дополнителни профитабилни и други активности на избрани и именувани државни службеници, функционери и одговорни лица во јавни претпријатија и други правни лица со државен капитал и др.); ги едуцира (јавни институции кои се овластени за откривање и гонење на корупцијата и други видови на криминал) и ги информира (преку годишни извештаи и секогаш кога ќе оцени дека е потребно да се информира јавноста).

Комисијата според Законот е независна институција, но таа и нејзините членови се „одговорни“ за нивната работа пред Собранието. ДКСК подготвува годишен извештај што се дискутира и е усвоен од страна на Парламентот. Пратениците, исто така можат да ја користат собраниската седница за да поставуваат пратенички прашања на членовите на ДКСК, но сепак овој механизам не се користи често. Во последните три години, претседателот на ДКСК само еднаш бил повикан за да одговори на пратенички прашања.⁷⁹ Не постои дополнителна формализирана постапка за остварување на контролна функција на Собранието. Ваквото поставување на норми создава сосема лабава надворешна контрола кон работата на Комисијата, која може да биде последица за не-

⁷⁶ Утрински весник, „Парламентот едногласно го усвои антикорупцискиот закон“. 2002. Пристапено 7 јуни 2012: <<http://star.utrinski.com.mk/?pBroj=849&stID=8600&pR=3>>

⁷⁷ Закон за спречување на корупција. Службен весник на РМ, бр.28/02. Пристапено 5 октомври 2012: <<http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/2004.pdf>>

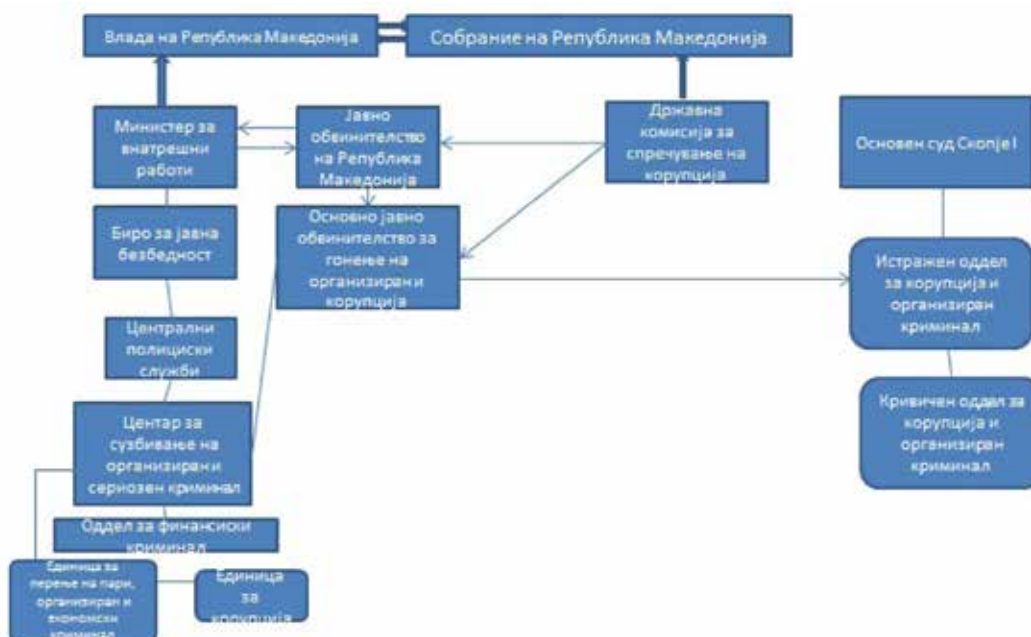
⁷⁸ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

⁷⁹ Неда Коруновска Аврамовска. 2012. Парламентарна контрола над Владата во Република Македонија Скопје: Фондација Отворено Општество

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

достаток на одговорност кон своите членови. Без вградена одговорност за нивната работа и без одреден механизам преку кој членовите ќе одговараат или ќе бидат контролирани со цел да се избегне злоупотреба на службената положба, назначените поединци би можеле да ја разберат нивната улога без потребната посветеност.

Законот ѝ има доделено широки надлежности на ДКСК и ја вовеле во системот како орган специјализиран за адресирање на корупцијата. Сепак, нивната улога во никој случај не е исклучива. Попрецизно, со оглед на фактот дека ДКСК нема извршна надлежност, неговата ефикасност во рамките на институциската шема и нејзината улога зависат од постапките на другите институции. Комисијата е зависна од Собранието, кое ги избира нејзините членови и го менува Законот, од Владата која го доделува нејзиниот буџет и обезбедува институциски капацитет, од Министерството за внатрешни работи кое ги истражува сомневањата за корупција, од Јавното обвинителство кое ги реализира нејзините иницијативи за кривични гонење и конечно од судството кое одлучува за случаи иницирани од Комисијата. Ова институциско опкружување ќе се промени со воведувањето на новиот Закон за кривична постапка, кој се очекува да биде целосно имплементиран почнувајќи од 1 декември 2013. Новиот Закон за кривична постапка ќе воведи промени во кривичната постапка и ќе ги подигне позицијата и капацитетот на Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција (ОЈОГОКК) на ниво на водечка агенција за борба против корупцијата по примерот на УСКОК од Хрватска.



Приказ бр.1: Институционално мапирање на најважните институции во антикорупцискиот систем

Клучната оперативна институција за истрага на корупцијата е Министерството за внатрешни работи (МВР) и специјализирани оддели во рамките на полициските сили – особено Центарот за организиран и опасен криминал кој има свои специјализирани единици за организиран криминал; корупција, перење пари, организиран и економски крими-

нал. МВР поседува оперативни способности и со тоа ја има водечката улога во поднесување на кривични пријави (44% во 2011 година).⁸⁰ Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, основана кон крајот на 2008 година и Јавниот обвинител на Република Македонија (ЈОРМ) има одговорност за понатамошно изработување на случаи и процесуирање на кривични пријави. Во текот на истрагата, специјализираното Јавно обвинителство и специјализираните единици во рамките на полициските сили соработуваат за собирање на потребните докази со цел обвинението да биде доставено до Судот. ДКСК ги поднесува своите иницијативи до Јавното обвинителство, но обвинителството ги пренасочува кон МВР кое собира дополнителни докази. Само после тоа, обвинителството може да започне со случај. И покрај признавањето на стручност и компетентност на обвинителите, ЈОРМ е гледано како “кочничар во борбата против корупцијата”.⁸¹ Експертската фокус група забележа дека “игнорирани се многу од случаите каде што е откриена корупција”. Фокус групата на граѓани истакна дека “оваа институција е бавна и дека случаите кои ги покренува немаат успешна завршница”.⁸² Овде вреди да се спомене дека Јавното обвинителство од 2010 до 2011 година ја зголеми својата улога во иницирањето на кривични пријави за корупција (од 14% до 26%).⁸³ Нејзиниот капацитет е ограничен во ресурси, ОЈОГОКК има тринаесет јавни обвинители и два стручни соработника и исто така има недостаток од техничка и друг вид на опрема која што е неопходна за важноста на институцијата во политичкиот систем. Последната алка во синџирот е судството. Во судството постои посебно одделение за справување на случаи со корупција и организиран криминал, кое беше формирано во рамките на Основниот суд Скопје 1 во 2008 година.⁸⁴ Специјализираниот суд и ОЈОГОКК имаат национална надлежност. Извештаи од истражувањата укажуваат на тоа дека судството функционира под притисок и се обидува да биде под влијание на извршната власт и на политичките партии. Вакви биле одговорите на 43% од 421 судии кои биле анонимно анкетирани за една студија спроведена од страна на Мисијата на ОБСЕ во Македонија.⁸⁵ Фокус група на граѓани за оваа студија го проценува судството како “бавно и корумпирано”.⁸⁶ Извештајот Нации во транзиција исто така го нагласува проблемот на неефикасност и политичко влијание.⁸⁷ Кога станува збор за доделување на пресуди за случаи на корупција, мониторинг извештај на Коалицијата сите за правично судење покренува загриженост поради неприменување на проширена конфискација од страна на судот. Таа воопшто не била користена во 2011,⁸⁸ иако јавниот обвинител за организиран криминал, Јован Илиевски информира дека оваа мерка е често предлагана од страна на јавното обвинителство.⁸⁹

⁸⁰ Ѓорѓи Сламков. 2012. Судската ефикасност во справувањето со корупцијата. Скопје : Коалиција на здруженија на граѓани “Сите за правично судење”

⁸¹ Слаѓана Тасева. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 16 ноември 2012

⁸² Заклучоци од фокус група со генерална јавност. 2013. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. www.idscs.org.mk

⁸³ Ѓорѓи Сламков. 2012. Судската ефикасност во справувањето со корупцијата. Скопје : Коалиција на здруженија на граѓани “Сите за правично судење”, рр.38

⁸⁴ Претходно ваков тип на специјализирани судови беа територијално поделени во Основните судови Скопје I, Тетово, Штип, Битола и Струмица. Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите. Службен весник на РМ, бр. 35. 14 март 2008

⁸⁵ Legal Analysis: Independence of the Judiciary. 2009, Organization for Security and Cooperation in Europe Monitor, Mission to Skopje. Пристапено 20 јули 2012: <http://www.osce.org/skopje/67584>

⁸⁶ Заклучоци од експертска фокус група. 2013. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. www.idscs.org.mk

⁸⁷ Freedom of House. 2012. “Nations in Transit”. Пристапено 5 јуни 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

⁸⁸ Ѓорѓи Сламков. 2012. Судската ефикасност во справувањето со корупцијата. Скопје : Коалиција на здруженија на граѓани “Сите за правично судење”, рр.21

⁸⁹ Јован Илиевски. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 6 јули 2012

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Така, во рамките на сегашната институциска шема, ДСКС има важна, но не и одлучувачка улога. Нејзините огромни надлежности ѝ овозможуваат способност за проактивно откривање и истрага на сомнежите за корупција. Исходот на одредена иницијатива на ДСКС главно зависи од интересот и волјата на понатамошните органи за гонење на случајот. Меѓутоа, доколку ДСКС не ја користи својата способност, другите институции особено МВР и ЈОРМ можат самостојно да преземат водечка улога во борбата против корупцијата. Во продолжение, оваа студија следи како ДСКС функционира почнувајќи од нејзиното основање и ја анализира својата улога преку примена на модел на нивото на корупција.

Од Закон во пракса: Државната комисија за спречување на корупцијата

ДСКС не смее да биде партнер на Владата, бидејќи тие се природни непријатели. - Драган Малиновски

Првиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата

Во 2012 година, Државната комисија за спречување на корупцијата прослави десет години од своето постоење, слично како КНАВ во Латвија. Досега се именувани три состави на Комисијата. Овој дел гледа кон праксата на секоја од композициите. Анекс бр.1 претставува временска рамка на Државната комисија за спречување на корупцијата, истакнувајќи ги сите релевантни настани во овој период. Откога членовите на првиот состав беа избрани во ноември 2002 година и Комисијата започна да ја исполнува својата функција. Од почетокот на нејзиниот мандат, таа беше институционално, буџетски и административно зависна од Министерството за Правда каде што беше поставена. За 2003 година доби буџет од 181,051 евра. Во првите два мандати членовите дејствувале во капацитетот на избрани или именувани функционери, но тие ја вршеле својата должност „волонтерски“ (за месечна претплата од две просечни македонски месечни бруто плати), без право на повторно именување. Членовите на Комисијата се должни да го изберат својот претседател од редот на членовите, во рок од една година и без право на повторен избор. Овој тип на ротационо претседателство ја движи одговорноста за раководството на Комисијата меѓу избраните претседатели.

За среќа, и покрај овие првични институциски пречки, првиот состав на Комисијата успеа да ги воспостави столбовите на ова тело меѓу традиционалните институции. За прв избран претседател на Комисијата беше назначена Слаѓана Тасева, во тој период, професор по право на Полициската академија во Скопје. И другите членови донесоа стручност по кривично право, работата на полицијата, јавното обвинителство, внатрешните работи, како и правните и економски прашања. Експертската фокус група го оценува овој

состав на ДКСК „како подобар во перформанси од следните два“.⁹⁰ Комисијата беше редовно присутна во јавноста, и ја информираше јавноста за својата работа и иницијативи. На овој начин беше обезбедена видливост во јавноста и препознавањето на новата институција. Може да се види дека на Комисијата ѝ беше даден широк опсег на работа, но ограничен капацитет за спроведување на таа работа во рамки на буџетот, време на располагање на своите членови и ограничени човечки ресурси на Секретаријатот. И покрај сето ова, првата Комисија донекаде успеа она што не беше дадено, да го надомести со проактивен пристап и висока стручност на членовите.

Сепак, „ефективноста (во 2005 година) на Државната комисија за спречување на корупцијата зависи од соодветното ниво на соработка помеѓу државните тела“.⁹¹ Оваа оценка и препорака се однесува на непостоечката соработка во времето помеѓу ДКСК и Државниот јавен обвинител, Александар Прчевски. Соработката помеѓу овие две институции е *conditio sine qua non* за ефектуирање на нејзините иницијативи. Имено, и покрај поднесување на иницијативи за кривична гонење до Јавениот обвинител и иницијативи за средби, Јавниот обвинител две и пол години ја игнорира Комисијата. Преку своето однесување, тој има одбиено да ја признае позицијата и надлежностите на Комисијата, ставајќи се самиот над системот и ја попречува понатамошна истрага и гонење на потенцијални случаи на корупција покренати од страна на Комисијата.⁹²

Табелата бр. 3 го претставува Моделот на ниво на корупција за иницијативите покренати од страна на Комисијата секоја година за време на нејзиниот прв мандат, вкупниот број на иницијативи и бројот на иницијативи врз основа на нивото на корупција.

⁹⁰ Заклучоци од експертска фокус група. 2013. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. www.idscs.org.mk

⁹¹ Commission of the European Communities. Brussels, 2005. Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership

⁹² Дневник, „Прчевски е кочничар во борбата против корупцијата“. 18 март 2006. Пристапено 2 ноември 2012: <http://star.dnevnik.com.mk/default.aspx?pbroj=2765&stID=55515>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Табела бр.3: Модел на ниво на корупција: Случаи иницирани од ДКСК во нејзиниот прв мандат

Првиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата						
	Врвно ниво	Високо ниво		Средно ниво		Ниско ниво
2003		2	*Порцеланка Велес *Продажен договор за рафинеријата ОКТА	2	*Рибник Белица *Ристо Стефановски, поранешен директор на ЈП за стопанисување со спортски објекти	1
2004		3	*Национална платежна картичка, 3 милиони евра *Државниот Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, 7 милиони евра *Агенција за развој и инвестиции – тајвански заем, 18 милиони долари	1	*АД Бисерка Куманово, 1,6 милиони евра	7
2005		1	*Алмако банка АД	0	/	10
2006		1	*Економско Биро ДОО Скопје, зграда на Скопјанка, 3 милиони	4	*Градоначалникот на Скопје и градоначалникот на Центар *Функционери на Владата на РМ и Царинската управа – Методија Смиленски *Функционери од Државното правобранителство, Министерство за транспорт, УПА претпријатие ДООЕЛ *Функционери во Комисијата за Денационализација, Државниот завод за геодетски работи, кабинетот на градоначалникот на Скопје, нотари итн	12

Во текот на својот прв мандат, Комисијата покренa 44 иницијативи за кривично гонење (5 во првиот, 11 во вториот, 11 во третиот и 17 во четвртиот мандат). Бројот не е повисок

од неговите следбеници, но првата Комисија отвори неколку случаи на високо ниво кои сеуште не се разјаснети во институциите. Моделот на ниво на корупција покажува дека првиот состав на ДКСК покренa седум корупциски иницијативи на високо ниво. Во нив се вклучени: фабриката Порцеланка Велес; договорот за продажба на рафинеријата ОКТА; Национална платежна картичка; Државниот фонд за пензиско и инвалидско осигурување, 7 милиони евра; Агенција за развој и инвестиции – тајвански заеми, 18 милиони американски долари; Алмако АД Банка, 30 милиони евра и Економско биро, околу 3 милиони евра. Овој модел открива дека повеќето од случаите со високо ниво, иницирани од страна на ДКСК се однесуваат на злоупотреби во процесот на приватизација на државниот капитал.

Вториот состав на Државната Комисија за спречување на корупцијата

Во вториот состав на ДКСК членуваа правници, еден политиколог и економисти. И покрај ова, професионалното искуство беше послабо од она на претходниот состав. Почетокот на нивниот мандат одеше паралелно со кампања за јакнење на јавната свест “Македонија без корупција”, спроведена во 2007 година. Во текот на овој мандат, ДКСК беше исто така значително зајакната во однос на јакнење на човечките ресурси, но сеуште недоволен е персоналот за институција од вакво значење. Соработката на овој состав на ДКСК заедно со јавниот обвинител Љупчо Шврговски, кој исто така беше новоизбран на 27ми јануари 2007 е оценета како подобрена.⁹³ Во овој мандат, Комисијата покренa вкупно 60 иницијативи за кривично гонење (8 во 2007 година, 27 во 2008 година, 11 во 2009 година и 14 во 2010 година). Во извештајот за напредокот на ЕУ за оваа година се вели дека “спроведувањето на рамката за борба против корупција донесе одредени резултати, особено голем број на прогони и обвиненија.”⁹⁴

Во 2008 година, Извештајот за напредокот од ЕУ укажува дека ДКСК е нецелосно ангажирана да ја преземе својата улога во подигнување на јавната свест и едукација на јавноста во однос на антикорупцијата, дека не е на ниво на предизвикот да се справи со бројот на претставките и исто така дека не е доволно посветена на проверување на анкетните листови.⁹⁵ Но, уште поважно е тоа што за прв пат се пројавува **загриженост околу нејзината непристрасност и независност.**⁹⁶ Критиките од страна на ЕУ до ДКСК се повторуваат и во извештаите за 2009 и 2010 година. Најчести критики за ДКСК се ниската доверба на јавноста во нејзината независност и непристрасност, што резултира со намалување на бројот на претставки од граѓаните за 31% од 2008 до 2009 година.⁹⁷ Слични се оценките од граѓанското општество кои проценуваат дека „Комисијата е свој антипод“.⁹⁸ За разлика од првиот состав кој го иницираше мнозинството од своите истраги, вториот состав има реактивен пристап.

Вториот состав на ДКСК **го изгуби кредибилитетот на своето раководство.** Претседателката на Комисијата беше избрана во 2007 година и реизбрана за уште две години. Нев-

⁹³ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report, pp.11

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Commission of the European Communities. Brussels 2008. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report, pp.15

⁹⁶ Ibid, pp.59

⁹⁷ Ibid, p.14,15

⁹⁸ Заклучоци од експертска фокус група. 2013. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. <www.idscs.org.mk>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

ладините антикорупциски невладини организации и медиумите го протолкуваа овој чин како нарушување на Законот за спречување на корупцијата⁹⁹ и монополизација на оваа позиција во институцијата.¹⁰⁰ Комисијата беше предвидена да функционира како колективно тело и овој вид на монополизација беше забележан како дерогирање на нејзиното колективно донесување на одлуки. Дополнително, во март 2010 парламентарната група на опозицискиот Социјалдемократски сојуз на Македонија (СДСМ) поднесува интерпелација на тогашната претседателка на ДКСК, Мирјана Димовска бидејќи смета дека таа не работи на откривање на криминал и корупција.¹⁰¹

Интерпелацијата не беше прифатена од страна на Собранието, но ова дополнително го има ослабено авторитетот на Комисијата и довербата која треба да ја ужива од опозицијата.

Табела бр.4: Модел на ниво на корупција: Случаи иницирани од ДКСК во нејзиниот втор мандат

Вториот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата						
	Врвно ниво	Високо ниво		Средно ниво		Ниско ниво
2007		0	/	1	*Функционер на Управата за јавни приходи и Стопанска банка АД Скопје, околу 976 000 евра	7
2008		0	/	6	*Градоначалникот на Чаир (за реставрација на куќата на Јашар Бег) *Градоначалникот на Охрид, јавни набавки *Извршен директор, заменик и друг функционер на Македонската Радио	21
					Телевизија *Градоначалникот на Кисела Вода *Градоначалникот на Тетово и членови на Комисијата за јавни	

⁹⁹ Член 48 беше изменет во 2006 и гласи „ Од редот на членовите именувани според ставот (1) на овој член, Државната комисија избира претседател со мандат од една година (.) со право на уште едно именување.

¹⁰⁰ “Барометар на корупција за месец Фебруари 2008 г.”. 2008. Транспаренси Интернешнл - Македонија. Пристапено 15 ноември 2012: <http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=317&Itemid=78; Net Press, „НОВА МАКЕДОНИЈА: Таен реизбор на Мирјана Димовска за претседател на антикорупциската комисија“. 28 февруари 2009. Пристапено 15 ноември 2012: <<http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=50884&kategorija=7>>

¹⁰¹ Социјалдемократски сојуз на Македонија, „СДСМ со интерпелација за Мирјана Димовска“ 11 јануари 2010. Пристапено 20 јануари 2013: <<http://www.sds.org.mk/default.aspx?mId=55&agId=&articleId=3567&Id=2>>

					набавки на општината *Поранешниот директор на Агенцијата за млади и спорт		
2009		0	/	2	*Поранешните директори и други функционери во Јавното претпријатие за управување со станбени и комерцијални недвижности на РМ *Функционери на општина Струмица (потенцијално би можеле да бидат вклучени градоначалникот на Струмица, градоначалникот на Скопје и општинските советници)	9	11
2010	*Поранешниот Претседател на РМ; доделени ПР консултантски услуги	1	*Поранешниот Министер за земјоделство, шумарство и водостопанство	0	/	12	14

Анализата на случаи на работата на вториот состав на Комисијата покажува дека во текот на нивниот 4 годишен мандат, таа покренува 60 иницијативи и за прв пат Комисијата покренува случај на врвно ниво на корупција. Ова се случи во 2010 година против поранешниот претседател на Македонија и сегашниот претседател на СДСМ, Бранко Црвенковски. Инициран е и еден случај на високо ниво на корупција, против поранешен министер за земјоделство.

Покрај овие иницијативи на врвно и високо ниво, ДКСК покренува 9 иницијативи за корупција на средно ниво и 47 за корупција на ниско ниво. Со исклучок на споменатите два случаи кои се покренати во последната година од нејзиниот мандат, ДКСК не детектира корупција на високо ниво за време на нејзината работа. Отсуство на истрагата за корупција на високо ниво може да значи дека не постои корупција на високо ниво, или дека Комисијата нема храброст и независност за да го истражи. Законските измени кои им овозможуваат на членовите на Комисијата да се кандидираат за втор мандат директно ја загрози независноста на членовите. Земајќи предвид дека доколку еден член на Комисијата би сакал повторно да бидат избран, тој/таа мора да освои мнозинство во Парламентот, по што може да се претпостави дека членот на Комисијата не би иницирал случај кој се однесува на парламентарното мнозинство и следствено во Владата. Ова покренува внимание на чувствителноста на позицијата на лице кое врши истраги за корупција. Тасева потенцира дека **„Членовите на ДКСК мораат да најдат работа откако ќе заврши нивниот мандат. Доколку тие ја извршуваат нивната работа правилно, после**

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

тоа никој нема да им понуди работа“.¹⁰² Искуствата на Тасева покажуваат дека кога и била понудена работа во Македонија, нејзините потенцијалните работодавци биле под притисок на некои помоќни функционери да не ја вработат.

Третиот состав на Државната Комисија за спречување на корупцијата

Критиките на Европската Комисија не донесоа подобрувања, земјки предвид дека покрај сите горенаведени забелешки во 2011, Собранието им додели втор мандат на повеќе од половина од членови на ДКСК. Во април 2011, без поддршка и присуство на опозицијата, парламентарната Комисија за прашања за изборите и именувањата, избра седум членови за третиот состав на ДКСК од вкупно 34 кандидати. Четворица од нив веќе служеле во многу критикуваниот втор состав, додека другите три донесоа искуство од долг стаж во полицијата, пазарниот инспекторат и еден без никакво искуство во антикорупцијата или образование во соодветната област. Од друга страна, искусниот антикорупциски активист и експерт Слаѓана Тасева, која беше назначена за прв претседател на ДКСК и исто така има аплицирано, не е препознаена од страна на парламентарната комисија, како некој кој треба да има позиција во ова тело.

Поради ваквата појдовна точка, уште од почетокот ДКСК се соочи со голем процент на недоверба.¹⁰³ Извештајот за напредокот на ЕУ повторно покажа загриженост поради сомневањата на јавноста во врска со независноста на Комисијата.¹⁰⁴ Граѓанскиот сектор, особено антикорупциските вочдог организации Транспаренси Интернешнл Македонија и Транспаренси Македонија жестоко ја критикуваа Комисијата за користење на двојни стандарди, селективност, и недостиг на независност во нејзината работа.¹⁰⁵

Експертската фокус група од истражувањето исто така жестоко ја критикуваше Комисијата. Меѓу експертската фокус група “Има консензуално мислење дека ДКСК не прави ништо. Нејзина-непозната. Ми-пертите е дека не треба да се земајќи пред-од постоењето на можен само до-е присутна во јав-ти сметаат дека водечка инсти-особено се осудува бидејќи не ги објавува анкетните листови на своите членови и поради

Членовите на ДКСК мораат да најдат работа откако ќе заврши нивниот мандат. Доколку тие ја извршуваат нивната работа добро, после тоа никој нема да им понуди работа - Слаѓана Тасева, претседател на првиот состав на ДКСК

та претседателка е слењето на ек-отсуството на ДКСК толерира, особено вид дека ефектот ДКСК е единствено колку таа постојано носта. Некои експер-ДКСК треба да биде туција. Комисијата

¹⁰² Слаѓана Тасева. 2012. Интервју со Илина Мангова (лице в лице). 16 ноември 2012.

¹⁰³ Утрински весник, “Лош старт за Антикорупциска”. 8 април 2011. Пристапено 10 октомври 2012: <<http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=CA68D0BD3B5D6D47958E935D25323865>>; Канал 5, “Антикорупционерите дадоа заклетва”. 8 април 2011. Пристапено 10 октомври 2012:

¹⁰⁴ European Commission. Brussels, 2011. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report, pp. 14

¹⁰⁵ Транспарентност Македонија <http://www.transparentnost-mk.org.mk/novsajt/>

настојчивоста да избегне да го стори тоа. Комисијата се смета за зависна од Владата.”¹⁰⁶

Табела бр.5: Модел на ниво на корупција: Случаи иницирани од ДКСК во нејзиниот трет мандат

Третиот состав на Државната комисија за спречување на корупцијата							
	Врвно ниво	Високо ниво		Средно ниво		Ниско ниво	Вкупно
2007		0	/	1	/	11	11
2008		0	/	6	*Организатор на изборна кампања на СДСМ *Директорот на приватната ТВ А1 (за злоупотреба во финансирањето на изборната кампања, лажни информации за донации) *Менаџерот на приватната ПУЛС Продукција (за злоупотреба во финансирањето на изборната кампања, лажни информации за донации) *Југоопрема (повеќе од 18 лица) *Градоначалникот на Гостивар *Директорот и член на Управниот одбор на Агенцијата за енергетика на РМ	21	27

Моделот на нивото на корупција покажува дека третиот состав на ДКСК не иницирал ниту еден корупциски случај на високо ниво. Во 2011 година беа иницирани само случаи на корупција со ниско ниво, а во 2012 од 16 случаи кои се иницирани 6 се категоризирани како корупција на средно ниво. Во текот на својот мандат од две години, ДКСК започна 27 случаи, кои се приближно просечни бројки на случаи иницирани во една година. Прегледот на иницијативите покажува дека повеќето случаи кои се иницирани на средно ниво на корупција се поврзани со опозицијата. Споредено со претходните два состави на Комисијата, овој состав има најслаб перформанс. Вториот состав е за еден случај послаб од вториот состав на Комисијата во првите две години од нејзиниот мандат.

¹⁰⁶ Conclusions from experts' focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje. <www.idscs.org.mk>

Заклучок

Оваа студија за националната политика за антикорупција го поставува прашањето “Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија?” Со цел да се одговори тоа прашање, оваа студија ги разгледа клучните фактори кои носат резултати во борбата против корупција во две други држави, Латвија и Хрватска. Оваа компаративна евалуација разгледуваше различни типови на модели, бидејќи ниеден модел не е доволен фактор само за себе. Вториот метод воведе уникатен модел на нивото на корупција, со цел да се оцени политичката тежина на иницијативите за кривични пријави покренати од страна на Комисијата. За разлика од легалистичките и нормативни пристапи, овој метод се фокусира на тоа колку длабоко потенцијалните корупциски случаи имаат влезено во политичкиот систем.

Оваа студија на спроведување на јавна политика дојде до заклучок дека Македонија има слаб антикорупциски систем. Воведувањето на ДКСК како специјализирана антикорупциска институција сепак донесе до позитивно поместување од претходниот статус. Досега ДКСК има произведено државни антикорупциски програми, извршена е контрола на анкетните листови на јавните службеници и конфликтот на интереси и со ова остварува антикорупциски напори кои не би се реализирале доколку ваква институција не беше формирана. Уште поважно е дека Комисијата има покренато 131 иницијатива за кривично гонење, сомневања за корупција кои би можеле да бидат незабележани од страна на другите институции, доколку тие не беа иницирани од ДКСК.

Сепак оваа студија утврди дека во постоечкиот антикорупциски систем во Македонија не постои единствена институција што може да се нарече водечка институција во борбата против корупцијата. И покрај целокупното мислење дека оваа улога и припаѓа на Државната Комисија за спречување на корупција, оваа институција не е во состојба да ги исполни сите очекувања. Во десетте години постоење на ДКСК не ѝ е даден институциски и буџетски капацитет, институциска поставеност и законодавно овластување за да ја исполни ваквата улога. Дополнително, со извесни исклучоци Комисијата не покажа човечки капитал, храброст и иницијатива која секоја водечка институција би требало да ја поседува. Истражувањето покажа дека и покрај проактивниот пристап кон сомневањата на корупцијата со високо ниво, во почетните години на своето основање, а подоцна и во некои инцидентни случаи, Комисијата немала храброст и лидерство за да служи како контролор на Владата. Нејзината независност, непристрасност, капацитет и перформанси се намалуваат од еден во друг мандат.

По имплементацијата на новиот Закон за кривична постапка на крајот на 2013 година, улогата на водечки борец против корупцијата се очекува да биде преземена од страна на Јавното обвинителство. Сепак, зајакнатата позиција на ЈОРМ не треба да ја намали улогата на ДКСК во борбата против корупција и промоција на антикорупциската политика. Земајќи ги предвид примерите презентирани во анализата, не треба да се очекува дека оваа институција ќе биде целосно оперативна најмалку една година по донесувањето на Законот. Слично на тоа, земајќи предвид дека Македонија не се соочува со строгите услови за ЕУ; ние се соочуваме со ситуација во која за неколку од наредните години ние нема да видиме видлив и доверлив напредок во борбата против корупцијата и во имплементацијата на ефективна антикорупциска политика.

Земајќи ги предвид искуствата од Латвија и Хрватска, и после оценка на работата на ДКСК во изминатите 10 години, студијата ги достигна следните заклучоци и препораки за исполнување на клучните фактори за борба против корупцијата во Македонија.

1. Политичка волја

Заклучок

На македонските влади им недостига политичка волја да се борат со корупцијата. Отсуството на политичка волја се огледува во мерки кои го оневозможуваат постоењето на независно и силно антикорупциско тело – недостатоци во законот за антикорупција, мал буџет на ДКСК, мал број на вработени во институцијата, назначување на лица кои немаат антикорупциска експертиза, независност од политика, интегритет и лидерство.

Препорака

„Многу антикорупциски иницијативи пропаѓаат бидејќи се неполитички во својата природа, додека корупцијата во земјите во развој и во пост-комунистичните земји е инхерентно политичка.“¹⁰⁷ Борбата со корупцијата треба да биде главен политички приоритет и таа примарно треба да се спроведува од страна на највисоките политички елити и од политичките партии. Политичките елити можат да демонстрираат политичка волја на тој начин што ќе усвојат и ќе имплементираат легислативни и имплементирачки мерки кои ќе им овозможат на антикорупциските институции да бидат силни и независни од политико влијание. Битно е да се нагласи дека под антикорупциска институција не се подразбира само Државната комисија за спречување на корупција, туку сите органи и институции кои го сочинуваат целокупниот антикорупциски систем на земјата. Политичка волја треба да се демонстрира преку отвореност и транспарентност. Треба да се покренат законодавни иницијативи преку кои барањата за отвореност и транспарентност ќе се преточат во законски норми. Овие норми треба да бараат задолжително објавување на јавните договори; задолжителна транспарентност на буџетот на секоја јавна институција и јавно претпријатие каде Владата има сопственост; отворен и инклузивен процес на креирање на политики; селекција на јавните функционери на отворен, инклузивен процес заснован на вредности и критериуми; лесно достапни, јавни и меѓусебно поврзани судски одлуки. Но, институциите и лицата кои ги водат не треба да чекаат на законите. Потребни се лидери кои ќе ги имплементираат овие предлози пред да се донесат таквите закони.

2. ЕУ условеност

Заклучок

Европската Унија отворено ја критикува и јасно укажува на слабоста на антикорупциската политика во Македонија. Таа постојано укажува на недостатокот на независност на ДКСК, недостатокот на јавна доверба во нејзината работа, недоволниот буџет, недоволен кадар и неопходност да се подобри соработката помеѓу институциите. Сепак, овие критики немаат наидено на реакција од страна на одговорните. Македонија се наоѓа во состојба на меѓупростор, 7 години очекувајќи да започнат преговорите, што ја има ослабено моќта на ЕУ да врши условувачки притисок врз Македонија. Притисокот од ЕУ за повисоки стандарди има донесено само делумно законски подобрувања.

Препорака

Борбата со корупцијата и градењето на антикорупциски институции треба пред сè

¹⁰⁷ Alina Mungiu-Pippidi. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment" Journal of Democracy Volume 17, Number 3, pp: 86-99, pp.86

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

да биде обезбедното за доброто на граѓаните и како *услов без кој не се може* во изградбата на праведно општество и демократски систем. Во недостиг на политичка волја која ќе го води овој напор, ЕУ треба да заземе поактивна улога во вршење притисок врз Владата да ја приоретизира антикорупцијата и да воведува сеопфатни антикорупциски мерки како што се предложени во овој документ за јавна политика. Во недостигот на условеност од ЕУ, посилен притисок треба да доаѓа однатре, од граѓаните, медиумите, граѓанскиот сектор и приватниот бизнис. Политичките елити и раководствата на институциите треба да ја подигнат својата свест дека тие се менаџери на јавните пари и дека тие се на позициите на кои се за да му служат на јавното добро.

3. Човечкиот фактор

Заклучок

Лицата именувани на високи позиции во антикорупцискиот систем на Македонија често се ставаат себеси над системот и над институцијата која ја преставуваат. Поединците се појаки од системот и на тој начин го дерогираат системот. Ова е видливо во јавното обвинителство и во Државната комисија за спречување на корупција. Законот за спречување на корупција мошне слабо ги дефинира условите кои една личност треба да ги исполнува за да стане член на Комисијата. Досегашното работење на Комисијата покажа дека во недостиг на постоење на политичка волја да се осигура и да не се загрози независноста на Комисијата, истата страда од: недостиг на професионален интегритет, лидерство, свест за одговорноста на позицијата, свест дека тие се јавни позиции, свест за потреба од транспарентност во работата, свест да се информира и едуцира јавноста, експертиза, храброст и конечно независност од политичките фактори.

Препораки

Законските критериуми за да се стане член на Комисијата треба да се заострат за да се осигура дека именуваните членови имаат експертиза и свест за карактерот на работата и посветеноста која антикорупцијата ја бара. Членовите на Комисијата пред сè треба да бидат контролори на носителите на политичка моќ во трошењето на буџетските пари и располагањето со јавните овластувања. Тие треба да бидат свесни дека таква јавна функција бара постојано да се врши притисок врз политичките и владини актери за да ги исполнуваат антикорупциските барања. Членовите на Комисијата треба да разберат дека тие треба да се постават наспроти Владата, политичката опозиција и кој било друг политички или бизнис фактор. Законските норми со кој се овозможува втор мандат за професионалната Комисија треба да се ревидираат бидејќи тие ги прават членовите на истата политички зависни, како од парламентарното мнозинство, така и од парламентарната опозиција. Измените и дополнувањата на законот треба да бидат јавни, отворени и инклузивни.

4. Институции со моќ и капацитет

Заклучок

ДКСК институционално е хендикепирана од самиот почеток. На почетокот на нејзиното основање ДКСК не е правен субјект, нема помошен кадар и даден и е симболичен буџет. Во текот на нејзиното постоење ДКСК бавно и постепено ги има адреси-

рано нејзините ограничувања. Сепак, ДКСК сеуште нема доволно кадар и буџет за да го поседува институционалниот капацитет што и е потребен. Во случајот на Латвија, како што беше спомнато погоре, на антикорупциската институција ѝ беа обезбедени овие потреби од почетокот. Во случајот на Хрватска, антикорупциската институција е засилена во оној момент кога политичката елита наоѓа интерес во тоа.

Препораки

Моќна антикорупциска институција со капацитет би била поспособна да практикува повисок авторитет во наметнување на антикорупциска политика врз јавните тела. Доколку ДКСК има поголем буџет и поголем кадар, како надополнување на претходно споменатите услови, ќе може да процесуира поголем број на иницијативи, истраги на конфликт на интереси, проверки на анкетни листови и сомневања за корупција. Зајакнување на капацитетот и буџетот на ДКСК ќе покаже постоење на минимална политичка волја од страна на Владата за борба со корупција.

Јавност на борбата со корупцијата

Заклучок

Функционерите кои се на највисоки функции и во УСКОК и во КНАБ посветуваат големо внимание на неопходноста да се информира јавноста за борбата против корупција, за трошоците од корупција, за антикорупциските политики и напори. ДКСК беше многу поприсутна во јавноста во својот прв мандат, но подоцна, освен одредени периоди на поголема јавност, таа исто така има стекнато и негативен публицитет. Ова настанува како резултат на недостигот на независност, непристрасност и активност, како и постапките на некои нејзини членови. Во 2012 година ДКСК има минимално присуство во јавноста, што покренува сомневања за нејзината работа, интегритет и капацитет.

Препораки

Граѓаните треба да бидат свесни и информирани за способноста на системот да биде отпорен на корупција. Ова нема само да ја зајакне довербата во системот, туку и ќе ја намали поединечната лична толеранција кон коруптивни дела. Преку редовно информирање, јавноста ќе биде едуцирана за антикорупциските стандарди и ќе ја зајакне својата способност да се придржува на овие стандарди. Државната комисија за спречување на корупција треба да ја информира и да комуницира со јавноста на неделна, дури и на дневна база, преку прес конференции, јавни дебати и соопштенија до медиумите, за да ја запознае јавноста со нејзината работа и активностите кои ги превзема за контролирање и истражување на оние кои менаџираат со јавните пари.

Библиографија

Alina Mungiu-Pippidi. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment" Journal of Democracy Volume 17, Number 3, pp: 86-99

Budak, Jelena and Rajh, Edo. 2012. "Corruption Survey in Croatia: Survey Confidentiality and Trust in Institutions" Drustveni Istrazivanja Godina 21, Number 2, (116), 291-312.

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Citadel Bank Guidelines for Private Individuals' Property Declarations. Пристапено 11 септември 2012: <http://www.citadelebank.com/en/services/declaration/>;

Commission of the European Communities. 2002. 2002 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession

Commission of the European Communities. Brussels, 2005. Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership

Commission of the European Communities. Brussels, 2006. Croatia 2006 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2008. Croatia 2008 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2009. Croatia 2009 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2006. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2007. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2009. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels 2008. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report

Corruption Convention and Combating Bureau. 2012. "Corruption Prevention and Combating Bureau 10 years".

Damir Grubiša, 2010. "Anti-Corruption Policy in Croatia. A Benchmark for EU Accession"; *Politička misao*, Vol. 47, No. 5, pp. 69-95.

Democracy Index. 2011. Economist Intelligence Unit. Пристапено 23 мај 2012: http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf;

"DEPUTĀTU KANDIDĀTI". Пристапено 10 октомври 2012:
<<http://www.deputatiuzdelnas.lv/deputatu-kandidati/aivars-lembergs.html#1>>

European Commission. Brussels, 2005. Croatia 2005 Progress Report

European Commission. Brussels, 2010. Croatia 2010 Progress Report

European Commission. Brussels, 2010. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report

European Commission. Brussels, 2011. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report

European Commission. Brussels, 2012. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report

Freedom House. 2011. "Freedom in the world: Latvia". Пристапено 5 октомври 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/latvia>>

Freedom of House. 2012. "Nations in Transit". Пристапено 5 јуни 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

Index, „Polančec od ponedjeljka ide u zatvor iz kojega će ići na posao, ali i na vikende“. 13 октомври 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/polancec-od-ponedjeljka-ide-u-zatvor-iz-kojeg-ce-ici-na-posao-ali-i-na-vikende/641558.aspx>>

Index, "Škare-Ožbolt: Ravnatelj USKOK-a smijenjen zbog neodlučnosti". 2 ноември 2005. Пристапено 15 октомври 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/skareozbolt-ravnatelj-uskoka-smijenjen-zbog-neodlucnosti/290218.aspx>>

Index, "Video: Sanader se vraća u politiku nezadovoljan Kosorčinim vođenjem HDZ-a". 1 јануари 2010. Пристапено 5 септември 2012:

<<http://www.index.hr/vijesti/clanak/sanader-se-vraca-u-politiku-nezadovoljan-kosoricinim-vodjenjem-hdza/468221.aspx>>

Interpol, "Corruption". Пристапено 14 мај 2012: <<http://www.interpol.int/crime-areas/Corruption/Corruption>>

Jutarnji list, "Mladen Bajić krenuo je u Zagreb da bi preuzeo USKOK. Onda ga je nazvao Račan i rekao: Bit ćeš državni odvjetnik". 20 октомври 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.jutarnji.hr/mladen-bajic-krenuo-je-u-zagreb-da-bi-preuzeo-uskok-onda-ga-je-nazvao-racan-i-rekao-bit-ces-drzavni-odvjetnik/1061059/>>

Jutarnji list, "Polančec: Kredit SMS-u dao se uz podršku Mesića". 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.jutarnji.hr/polancec-kredit-sms-u-dao-se-uz-podrsku-mesica/324418/>>

Law on Corruption Prevention and Combating Bureau. 2002. Пристапено 5 октомври 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

Law on Financing of Political Organizations (Parties). 2002. Пристапено 5 октомври 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/po_finansing.pdf>

Legal Analysis: Independence of the Judiciary. 2009, Organization for Security and Cooperation in Europe Monitor, Mission to Skopje. Пристапено 20 јули 2012: <<http://www.>>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

osce.org/skopje/67584>

Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije. Пристапено 11 септември 2012: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>>

„Podignuta optužnica protiv bivšeg potpretsjednika Vlade Republike Hrvatske i jednog odvjetnika“. Drzavno odvjetnistvo Republike Hrvatske. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivBivsegPotpredsjednika>>

Odluka o osnivanje Povjerenstva za pracenje provedbe mjera za suzbijanje korupcija. Vlada Republike Hrvatske. Пристапено 11 септември 2012: <<http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&bid=MMOTATf6ucQKZauqYO1FRg%3D%3D>>

“Podignuta optužnica u predmetu Manager”, Drzavno odvjetnistvo Republike Hrvatske. 2002. Пристапено 20 септември 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaUPredmetuManager>>

“Raised Charges Against Ivo Sanader [Podignuta optužnica protiv Ive Sanadera]”. USKOK, State Prosecution. Office for Suppression of Corruption and Organized Crime, Пристапено 20 септември 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivIveSanadera01>>

Rasma Karklins. 2002. “Typology of Post-Communist Corruption” Problems of Post-Communism Volume 49, Number 4, pp. 22–32

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 2002. Corrupt Cities. Oakland: Institute for Contemporary Studies

Standard Eurobarometar. 2012. “The Key Indicators Results for Former Yugoslav Republic of Macedonia”. Пристапено 17 мај 2012: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_fyrom_en.pdf>

The Baltic Course “Latvian Saeima Passes “Zero Declarations” Law”, 1 декември 2011. Пристапено 11 септември 2012: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=49558>;

The World Bank Group. Пристапено 14 мај 2012: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02/htm>>

Transparency International, Corruption Perception Index. Accessed 10 May 2012: <<http://cpi.transparency.org> >

Transparency Macedonia [Transparentnost Makedonija], Annual Report 2009 [Godisen izvestaj 2009]. Пристапено 14 ноември 2012: <<http://www.transparentnost-mk.org.mk/wp-content/uploads/godisen-izvestaj-za-2009-g.pdf>>.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2011 “Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population”

United Nations Office on Drugs and Crime, “UNODC’s Action against Corruption and Economic Crime. Пристапено 17 мај 2012: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>

index.html>.

Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna).

Zadarski list, "Damir Polancec: Kakva sam budala bio! Trebao sam ih sve poslat k vragu!".20 август 2012. Пристапено 5 септември 2012: <<http://www.zadarskilist.hr/clanci/20082012/damir-polancec-kakva-sam-budala-bio-trebao-sam-ih-sve-poslati-k-vragu>>

Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 76/09

„Životipis Dinka Cvitana“, Drzavno odvjetnistvo Republike Hrvatske. Пристапено 15 октомври 2012: <<http://www.dorh.hr/Default.aspx?art=4651&sec=651>>

“Барометар на корупција за месец Фебруари 2008 г.”. 2008. Транспаренси Интернешнл - Македонија. Пристапено 15 ноември 2012: <http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=317&Itemid=78>

Влада на Република Македонија. Стратешки приоритети и цели. Пристапено 18 мај 2012: <<http://vlada.mk/node/74>>

Дневник, „Прчевски е кочничар во борбата против корупцијата“. 18 март 2006. Пристапено 2 ноември 2012: <<http://star.dnevnik.com.mk/default.aspx?pbroj=2765&stID=55515>>

Државен завод за ревизија. Годишен извештај 2011. Пристапено 17 мај 2012: <http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen_izvestajj2011_DZR_mekedonski.pdf>

Државна комисија за спречување на корупција. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција за периодот од ноември 2002 ноември 2003.

Државна комисија за спречување на корупција. 2005. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2004

Државна комисија за спречување на корупција. 2005. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2005

Државна комисија за спречување на корупција. 2007. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2006

Државна комисија за спречување на корупција. 2008. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2007

Државна комисија за спречување на корупција. 2009. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2008

Државна комисија за спречување на корупција. 2010. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2009

Државна комисија за спречување на корупција. 2012. Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција во 2011

Ѓорѓи Сламков. 2012. Судската ефикасност во справувањето со корупцијата. Скопје :

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Коалиција на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“

Заклучоци од експертска фокус група. 2013. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. <www.idscs.org.mk>

Заклучоци од фокус група со генерална јавност. 2013. Институт за демократија Социетас Цивилис - Скопје. <www.idscs.org.mk>

Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите. Службен весник на РМ, бр. 35. 14 март 2008

Закон за спречување на корупција. Службен весник на РМ, бр.28/02. Пристапено 5 октомври 2012: <<http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/2004.pdf>>

Канал 5, “Антикорупционерите дадоа заклетва”. 8 април 2011. Пристапено 10 октомври 2012: <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=73605&utm_source=daily.mk>

Неда Коруновска Аврамовска. 2012. Парламентарна контрола над Владата во Република Македонија Скопје: Фондација Отворено Општество

Net Press, „НОВА МАКЕДОНИЈА: Таен реизбор на Мирјана Димовска за претседател на антикорупциската комисија“. 28 февруари 2009. Пристапено 15 ноември 2012: <<http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=50884&kategorija=7>>

Програма за работа на Владата на Република Македонија за 2012 година, Влада на Република Македонија. Пристапено 5 мај 2012: <<http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2012godina.pdf>>

Социјалдемократски сојуз на Македонија, „СДСМ со интерпелација за Мирјана Димовска“ 11 јануари 2010. Пристапено 20 јануари 2013: <<http://www.sdsm.org.mk/default.aspx?mId=55&agId=&articleId=3567&lId=2>>

Транспарентност Македонија <http://www.transparentnost-mk.org.mk/novsajt/>

Утрински весник, “Лош старт за Антикорупциска”. 8 април 2011. Пристапено 10 октомври 2012: <<http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=CA68D0BD3B5D6D47958E935D25323865>>

Утрински весник, “Парламентот едногласно го усвои антикорупцискиот закон”. 2002. Пристапено 7 јуни 2012: <<http://star.utrinski.com.mk/?pBroj=849&stID=8600&pR=3>>

Прилог 1

Временска линија на Државната комисија за спречување на корупција¹⁰⁸

2002	• Македонскиот Парламент го носи Законот за спречување на корупцијата (Сл. Весник 28/02) [април]. • Воспоставување на ДКСК [ноември]; членовите се избрани од македонскиот Парламент со четиригодишен мандат без право на реизбор. Првиот состав е сочинет од Слаѓана Тасева, Вања Михајлова, Драган Малиновски, Сами Асани, Михајло Маневски, Јован Трпеновски и Нервет Хусмани. Членовите на ДКСК работат волонтерски, а не професионално. • Слаѓана Тасева е избрана за прв претседател на ДКСК со едногодишен мандат без право на реизбор. • Во овој момент ДКСК нема правен субјективитет. • Донесен е Деловникот на ДКСК. • Донесена е Програмата за работа за 2003. • Функцијата на поддршка на ДКСК ја врши Министерството за правда.
2003	• Промена на локацијата на канцеларијата на ДКСК: од просториите на Министерството за правда во просториите на Градскиот трговски центар во Скопје (како нова привремена канцеларија) [март]. • Почеток на процесот на регрутирање на службеници во Секретаријатот на ДКСК; до крајот на 2003 Секретаријатот брои пет (5) службеника. • Првата Државна програма за превенција и репресија на корупцијата е подготвена и усвоена од ДКСК (2003-2007). • Започнат е процесот на доставување на имотните листови. • Јован Трпеновски е избран за втор претседател на ДКСК [декември].
2004	• Законот за спречување на корупцијата е изменет по барање на ДКСК да овозможи правен субјективитет на Комисијата; мандатот на членовите е продолжен на пет (5) години без право на реизбор, со почеток од

¹⁰⁸ Временската линија на Државната комисија за спречување на корупција ја подготви Јован Близнаковски

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

	следниот состав на ДКСК (Сл. Весник 46/04) [јуни]. • Истите измени ја воведоа обврската за избраните и наименуваните функционери да достават имотен лист и по завршувањето на функцијата. • Истите измени ја поставија ДКСК одговорна за изготвување на формуларот за имотниот лист, во претходниот период таа улога ја вршеше Владата. • Одржана е првата годишна Конференција за оценка на остварувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата. • Секретаријатот е воспоставен како стручна служба на ДКСК [јули]. • Со измените на буџетот на Република Македонија, ДКСК за прв пат е вклучена како буџетски корисник со број 02003 (Сл. Весник 75/04) [октомври]. • Драган Малиновски е избран за трет претседател на ДКСК [декември].
2005	• Еден (1) нов службеник е вработен во Секретаријатот. Вкупно шест (6) службеници во овој момент. • Усвоен е Анекс на Државната програма што се однесува на мерки за превенција и репресија на корупцијата во рамки на локалната самоуправа заедно со Акционен план за имплементација [јуни]. • Одржана е втората годишна Конференција за оценка на остварувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата [јуни]. • Михајло Маневски е избран за четврт претседател на ДКСК [декември].
2006	• Шест (6) нови службеници се регрутирани во Секретаријатот. • ДКСК поведе постапка за утврдување на одговорноста на државниот Јавен обвинител за непостапување по случаите на приватизација на ОКТА и ФЕРШПЕД. • ДКСК усвои Извештај за финансирање на изборните кампањи за Парламентарните избори во 2006. • За прв пат годишниот извештај на ДКСК не беше разгледуван од Парламентот. • Претседателот на ДКСК Михајло Маневски стана Министер за правда. Слаѓана Тасева ја вршеше функцијата до изборот на нов претседател [септември]. • Одржана е третата годишна Конференција за оценка на остварувањето на Државната програма за превенција и репресија на корупцијата [ноември]. • Законот за спречување на корупцијата беше изменет со воведување на обврска за објавување на имотните листови на веб-страницата на ДКСК (Сл. Весник 126/06) [Декември].

2007	
	• Избран е вториот состав на ДКСК, составен од: Мирјана Димовска, Зоран Додевски, Илми Селами, Цветко Мојсоски, Љубинка Муратовска Маркова, Ариф Муса и Мане Колев [јануари]. • Мирјана Димовска е избрана за петти претседател на ДКСК [февруари]. • Владата и доделува на ДКСК нови канцеларии на ул. Даме Груев бр. 1 во Скопје [март]. Просторното опремување на канцелариите е завршено до крајот на 2007. • Втора Државна програма за превенција и репресија на корупцијата е подготвена и усвоена од ДКСК заедно со Акционен план за имплементација (2007-2011) [мај]. • Македонскиот Парламент го усвојува е Законот за спречување на судир на интереси (Сл. Весник 70/07) [јуни]. • Објавувањето на имотните листови започнува на веб-страницата на ДКСК [јули]. • Протоколот за соработка за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси е потпишан меѓу ДКСК и единаесет (11) државни институции [декември]. • Пет (5) нови службеника се регрутирани во Секретаријатот на ДКСК во текот на 2007. • Усвоен е нов формулар за имотните листови со што е вклучена обврската за сите функционери да ги наведат основите за стекнување на имот и средства.
2008	
	• Мирјана Димовска е реизбрана за Претседател на ДКСК [февруари]. • ДКСК започнува да ги користи новите канцеларии [февруари]. • Усвоена е првата државна Програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план [мај]. • ДКСК станува член на Меѓународната организација на антикорупциски тела. • Буџетот на ДКСК е разделен од Владината програма за јакнење на владеењето на правото во буџетот на РМ и е подреден под нова ставка – Спречување на корупција и судир на интереси. • Во соработка со Управата за јавни приходи, ДКСК воведува критериуми за утврдување за имотните листови кои ќе бидат предмет на ревизија. • Три (3) нови државни институции се придружуваат на Протоколот за соработка за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси. • Годишната е завршена со четиринаесет (14) службеници во Секретаријатот на ДКСК.

2009	
	• Мирјана Димовска е реизбрана за Претседател на ДКСК, трет пат по ред [февруари] • Усвоен е формулар за изјава за интереси. • ДКСК усвојува Стратешки план за унапредување на односите со јавноста за периодот 2009-2012. • Вкупно седумнаесет (17) државни институции во овој момент учествуваат во Протоколот за соработка за превенција и репресија на корупцијата и судирот на интереси. • Вкупно тринаесет (13) службеници работат во Секретаријатот на ДКСК во текот на 2009.
2010	
	• Илми Селами е избран за шести претседател на ДКСК [март]. • Законот за спречување на корупцијата е изменет со воведување на четиригодишен мандат за членовите на ДКСК со право на еден реизбор (Сл. Весник 145/10) [ноември]. • ЕУ го одобрува твининг проектното фише за ИПА проектот “Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата” [ноември]. • Вкупно тринаесет (13) службеници работат во Секретаријатот на ДКСК во текот на 2010.
2011	
	• Избран е третиот состав на ДКСК, составен од: Љубинка Корабоска, Фарие Алиу, Воислав Зафировски, Љубинка Муратовска Маркова, Мирјана Димовска, Сејди Халили и Зоран Додевски. Од овој состав, сите членови на ДКСК се во професионален работен однос и со четиригодишен мандат [април]. • Воислав Зафировски е избран за седми претседател на ДКСК [април]. • ДКСК ја усвојува државната Програма превенција и репресија на корупцијата и државната Програма за превенција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план за имплементација (2011-2015) [мај]. • Во текот на 2011 Секретаријатот на ДКСК брои вкупно 17 вработени.
2012	
	• Љубинка Корабоска е избран за осми претседател на ДКСК [април]. • ДКСК е отсутна од јавната сфера. • ДКСК прославува десет (10) години од своето постоење.

Прилог 2

Листа на интервјуа за истражувањето „Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија?“

Сите интервјуа се остварени лице в лице од страна на истражувачот Илина Мангова.

1. Владимир Туфегџиќ, истражен судија во Основен суд Скопје I, одделение за организиран криминал и портпарол на судот. Скопје, 22 јуни 2012.
2. Јулијана Илиевска, соработник во Министерство за информатичко општество и администрација. Скопје, 3 јули 2012.
3. Михаил Готовски, Коалиција за правично судење. Скопје, 6 јули 2012.
4. Јован Илиевски, јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. Скопје, 6 јули 2012.
5. Мауро Калво, единица за добро владеење, ОБСЕ Мисија во Скопје. Скопје, 9 јули 2012.
6. Маја Суботиќ, единица за добро владеење, ОБСЕ Мисија во Скопје. Скопје, 9 јули 2012.
7. Воислав Зафировски, член на Државната комисија за спречување на корупција 2011-2016. Скопје, 16 јули 2012.
8. Манфредас Лимантас, Делегација на Европската унија. Скопје, 19 јули 2012.
9. Деса Анастасова, помошник главен генерален инспектор во Даночниот инспекторат за спречување на корупција, Управа за јавни приходи. Скопје, 25 јули 2012.
10. Момир Маричиќ, Виш јавен обвинител и член на Советот на јавни обвинители. Скопје, 25 јули 2012.
11. Здравко Василевски, раководител на сектор во Управа за финансиска полиција. Скопје, 22 август 2012.
12. Анета Мишева, раководител на одделение во Управа за финансиска полиција. Скопје, 22 август 2012.
13. Снежана Мојсова, Сектор за меѓународна правна соработка во Министерство за правда. Скопје, 24 август 2012.
14. Сабина Факиќ, Центар за граѓански комуникации. Скопје, 23 август 2012.
15. Слаѓана Тасева, Транспаренси Интернешнл Македонија. Скопје, 16 ноември 2012.
16. Давор Дубравица, судија, поранешен шеф на Сектор за сузбивање на корупција во Министерството за правда. Задар, 27 август 2012.
17. Динко Цвитин, директор на Канцеларијата за сузбивање на корупција и организиран криминал. Загреб, 28 август 2012.

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

18. Наташа Џуровиќ, заменик директор на Канцеларијата за сузбивање на корупција и организиран криминал. Загреб, 28 август 2012.
19. Саша Сегрт, Транспарентност Интернешнл Хрватска. Загреб, 28 август 2012.
20. Дује Пркут, ГОНГ. Загреб, 29 август 2012.
21. Драгутин Лесар, пратеник во хрватскиот парламент и претседател на Хрватските лабуристи – Лабуристичка партија. Загреб, 29 август 2012.
22. Здравко Петак, професор на Факултетот за политички науки, Универзитет во Загреб. 30 август 2012.
23. Снежана Докиќ, Делегација на Европска унија во Република Хрватска. Загреб, 30 август 2012.
24. Каролин Фрие-Шевалие, Делегација на Европска унија во Република Хрватска. Загреб, 30 август 2012.
25. Алексејс Лоскутовс, пратеник и претседавач на поткомитетот за спречување на корупција во Парламентот на Латвија. Рига, 2 октомври 2012.
26. Валтс Калнинс, Центар за јавна политика Провидус. Рига, 3 октомври 2012.
27. Расма Карклинс, пратеничка и член на поткомитетот за спречување на корупција во Парламентот на Латвија. Рига, 3 октомври 2012.
28. Јарославс Стрелченокс, директор на Биро за спречување и борба против корупција. Рига, 4 октомври 2012.
29. Диана Курпниеце, шеф на оддел за спречување на корупција во Биро за спречување и борба против корупција. Рига, 4 октомври 2012.
30. Кристопс Петерманис, Транспаренси Интернешнл Латвија. Рига, 5 октомври 2012.

Is The Anticorruption Model Delivering Results in Macedonia? – Key Factors that Make a Model Successful

Ilina Mangova

Public Policy Study

Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje (IDSCS)

Skopje, February 2013

Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia? – Key Factors that Make a Model Successful

Publisher: Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje (IDSCS)

For the publisher: Vladimir Misev

Author: Ilina Mangova

Translation: Bisera Altiparmakova, Aleksandra Murgoska

Design: Misko Petkovski

Layout: Reprint

Print: Reprint

Free/non-commercial copy

Skopje, February 2013



This document is produced with a grant from the European Fund for the Balkans.

Contents

Introduction.....	57
Methodological Approach.....	58
The Anti-Corruption Model in Latvia.....	61
Context.....	61
The Anti-Corruption Model in Latvia - Institutional framework.....	62
True Fight Against Corruption – Tackling the Big Fish.....	65
Lembergs – Oligarch – Candidate for Prime Minister.....	66
“Latvenergo” AS: 17 accomplices- 8 million EUR (11 million EUR bribe prevented).....	66
What Has Worked in Latvia - Key factors.....	68
The Model and the Fight of Anti-Corruption in Croatia.....	68
The Anti-Corruption System.....	69
Context.....	69
True Fight Against Corruption – Tackling the Biggest Fish.....	73
The MOL – INA case – 10 Years Imprisonment for former Prime Minister Ivo Sanader.....	73
Fimi Media – The Case Against Ivo Sanader- 15.3 million EUR.....	73
Imprisoned former Deputy Prime Minister – Case of 66 thousand EUR & case of 53 million EUR.....	74
Key factors.....	75
The Macedonian Anti-Corruption Model - The Role of the State Commission for Prevention of Corruption.....	76
Institutional Mapping of the Anti-Corruption System.....	77
From Law into Practice: The State Commission for Prevention of Corruption.....	80
The First Composition of the State Commission for Prevention of Corruption.....	80
The Second Composition of the State Commission for Prevention of Corruption.....	83
The Third Composition of the State Commission for Prevention of Corruption.....	85
CONCLUSION.....	87
Bibliography.....	91
ANNEX 1	97
ANNEX 2	101

INDEX OF ACRONYMS
(In alphabetical order)

DKSK – State Commission for Prevention of Corruption

EIU – Economist Intelligence Unit

JORM - Public Prosecutor of Republic of Macedonia

KNAB – Corruption Prevention and Combatting Bureau (in Latvia)

MVR - Ministry of Internal Affairs

OJOGOKK - Basic Public Prosecution for Prosecution of Organized Crime and Corruption

OSCE –Organization for Security and Cooperation in Europe

TI – Transparency International

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime

USKOK - Office for Prevention of Corruption and Organized Crime (in Croatia)

There are no “win-win” anticorruption campaigns. Somebody stands to lose, and in the societies we are most concerned with, those who stand to lose are on top. *European Research Center for Anti-Corruption and State-Building*

Introduction

Any discussion of corruption should stand on a preliminary consideration: corruption is a complex and a widespread phenomenon. Not to be regarded as an excuse, this has a set of implications concerning how to approach this problem. Understanding that corruption is a complex problem means that **it needs to be approached in a comprehensive manner, with high level of political will, substantial institutional, legislative, budgetary resources, and specialized personnel.** The fact that corruption is widespread implies that **no society, rich or poor, is immune to corruption and that it is unlikely that corruption will be completely eradicated.** This implies a never-ending fight against corruption that needs to address all levels of political power. Different approaches of anti-corruption need to be adopted in developing, and countries in transition compared to developed and rich countries. Poor, developing, post-communist countries -where Macedonia belongs - are in particular victims of corruption. In these cases the system is often blamed for the pervasiveness of corruption and the people often say, “they have to ‘play the game’,” and “‘the System’ compels them to do so.”¹ Mingiu-Pippidi explains this phenomenon saying that these are societies based on particularism, meaning that the norm and practice are not equal treatment, but on the contrary particular treatment, where favoring some profiles of individuals or groups is the standard.² Corruption is a costly phenomenon. The World Bank defines it in a simple, but broad manner

¹ Rasma Karklins. 2002. “Typology of Post-Communist Corruption” *Problems of Post-Communism* Volume 49, Number 4, pp. 22–32, p. 22

² Alina Mungiu-Pippidi. 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment” *Journal of Democracy* Volume 17, Number 3, pp: 86-99

as **“abuse of public office for private gain”**³ while Interpol experts go in more specifics and defines it as **“any course of action or failure to act by individuals or organizations, public or private, in violation of law or trust for profit or gain.”**⁴ **Corruption damages democracy, economy and brings social costs to the society and its citizens.** A developed country is more resistant, but also less affected by the spoils caused by corruption. Developing countries such as Macedonia which is still building and developing its political and economic structures, are most hurt by these ills. By means of corruption a few individuals usurp the money that millions of citizens pay in taxes and abuse it for their own personal narrow interests. It means that Government has not been won by those who enjoy most support among the citizens, but by those who bought the citizens’ votes or the commissions who count the ballots. The United Nations Office on Drugs and Crime points to these core damages of corruption:

“Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. Corruption attacks the foundation of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law and creating bureaucratic quagmires whose only reason for existing is the soliciting of bribes. Economic development is stunted because foreign direct investment is discouraged and small businesses within the country often find it impossible to overcome the „start-up costs“ required because of corruption.”⁵

Macedonian citizens are also victims of all these damages. As a developing country with a weak political system and low trust in the institutions,⁶ Macedonia has completed its institutional transition to a democratic political system and open-market economy. This notwithstanding it has not yet apprehended and embedded the political culture and values such a system requires. The institutions are traditionally closed and thus far they have demonstrated low level of awareness about the need to be open and accountable to the public, to the citizens and one to another. The existing status quo creates suitable conditions for the misuse of the system by the people who hold positions of power and who gain the possibility to take advantage, for themselves and others close to them, of personal benefits on public expense.

Methodological Approach

This paper is motivated by the seriousness of the problem of corruption and the lack of a comprehensive systematic policy approach to tackle it. **The analysis of the implementation of anti-corruption policies and the work of the anti-corruption body in the country is conducted in line with the growing criticism that the existing literature on anti-corruption focuses on normative programs, policies, and typologies of institutions, thus failing to discuss demon-**

³ The World Bank Group. Accessed 14 May 2012:

<<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02/htm>>

⁴ Interpol, “Corruption”. Accessed 14 May 2012:

<<http://www.interpol.int/crime-areas/Corruption/Corruption>>

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, “UNODC’s Action against Corruption and Economic Crime. Accessed 17 May 2012: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>>

⁶ Standard Eurobarometer. 2012. “The Key Indicators Results for Former Yugoslav Republic of Macedonia” http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_fyrom_en.pdf

strated successes in fighting corruption.⁷ “Many anti-corruption efforts fail because they take an exclusively legalistic approach or rely on appeals to morality.”⁸

For this reason this research does not focus on anti-corruption conventions, laws, institutions or programs of a similar kind. On the contrary, it analyzes effectuated fight against. It does so by comparing the cases of fight against corruption in Latvia and Croatia, which are recognized as countries, which have demonstrated visible progress and results in fighting corruption. However, it does not claim that the fight against corruption in these two countries has been comprehensive, flawless and completed as this has not been the case neither in Latvia, nor in Croatia. Both countries are still fighting corruption within their systems. Through analysis of their fights against corruption the paper differentiates what in Latvia and Croatia has or has not produced results and subsequently evaluates the presence of these factors in Macedonia. In doing so, it openly differentiates itself from the vast anti-corruption literature. The key elements that are identified in this paper are crucial in the fight against corruption in Latvia and Croatia despite the fact that these countries had applied different institutional models

Then, the policy implementation study introduces an new “Corruption Level Model” methodology for evaluating the work of the State Commission for Prevention of Corruption (hereinafter: DKSK or the Commission) through assessing the political weight of the cases it has initiated and their categorization into Top-Level, High-Level, Mid-Level and Low-Level corruption. The research has been conducted through desk research, archival work and 30 in-depth semi-structured interviews with experts, activists and officials from the anti-corruption institutions in Macedonia, Latvia and Croatia. Two focus group discussions, one with experts of anti-corruption in Macedonia and one with individuals from the general public have also been conducted to investigate their opinions towards this body in a structured manner. The combinations of different methodologies lead to an evaluation of the work of DKSK and to identification of the problems that prevent DKSK from presuming the role of a leading agency in the fight against corruption in Macedonia.

The Corruption Level Model takes in consideration two parameters: the position the person charged of corruption holds in the political system and where in the public administration the person charged of corruption is employed, and the estimated amount of money that has been usurped. These two parameters point out that when corruption occurs at higher level in the political system, such as at presidential, Prime ministerial or Supreme Court level, it has more destructive and corrosive consequences for democracy and the institutional stability of the political system as a whole. In addition, if a person has held two different positions, the one which is higher in the political system overweighs. While prosecution of corruption should be unbiased regardless of the level at which it occurs, it is clear that disclosing and resolving suspicions of corruption at top and high level in the political system is of direct interest to every citizen and carries much bigger weight, as such potential cases derogate the political system and democracy. The construction of such model imposed as a necessity to work with measurable indicators in classifying the corruption cases

*Many anti-corruption efforts
fail because they take an
exclusively legalistic approach
or rely on appeals to morality
- Robert Klitgaard et al, 'Corrupt Cities'*

⁷ Alina Mungiu-Pippidi. 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment” Journal of Democracy Volume 17, Number 3, pp: 86-99

⁸ Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 2002. Corrupt Cities. Oakland: Institute for Contemporary Studies, pp.13

initiated by the Commission and to emphasize that the fight against corruption is a political one. Corruption reports, as well as other reports including the EU Progress reports, often point out to high-profile corruption cases without explaining the criteria that distinguish a High-Level from Mid-Level corruption case. The conducted literature review offered typologies and categories of corruption which elaborate on the state corruption in a given country, however did not correspond to the need of this research to assess the anti-corruption cases an institution is undertaking.⁹ Even though the model has been developed for the Macedonian political system and context, it can further be generalized and adapted to other political systems and countries. The model can further be strengthened and improved and can be used to evaluate the work of any type of body authorized to charge and investigate corruption cases. The classification of the cases relied on the data provided in the yearly reports of DKSK which, with rare exceptions, do not inform of key elements, such as the financial cost a potential corruption case has caused to the state. In some cases, particularly in its initial years of activity, the reports do not inform of the specific individuals which are accused of the crime. Table 1 presents the classifications of the model in details.

Table 1: Corruption Level Model

Top-Level	High-Level	Mid-Level	Low-Level
President of the country (former and present)	Members of Parliament	Former Members of Parliament	
Prime Minister (former and present)	Deputies of the Prime Minister, Government Ministers (former and present – this can go as far as the mandate of the opposition party)	Former ministers of older Government mandates, deputy-ministers and state secretaries in the Government ministries	Employees at other levels in Government ministries
Judges in Constitutional and Supreme Court (former and present)	Judges in Appellate court, Public Prosecutor and prosecutors in charge of prosecuting corruption	Other judges, public prosecutors, former judges in Constitutional, Supreme and Appellate Court	Other employees in the judiciary
	President of political party which holds 5 or more parliamentary seats	Members of Executive Board of the governing political party who hold public positions; Leader of smaller political parties	Members of other level of political parties; court employees at other levels
	Mayor of Skopje	Mayors of larger and mid-size municipalities	Mayors of small municipalities
	Cases that cost the state budget more than 3 million EUR and owners of large businesses	Cases that cost the state budget between 500,000 to 3 million EUR	Cases that cost the state budget less than 500,00 EUR
		Heads of large scale national and public entities	Head of smaller national entities and other level employees in national enterprises

⁹ Rasma Karklins, 2002. "Typology of Post-Communist Corruption" Problems of Post-Communism Volume 49, Number 4, pp. 22–32, pp.22

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

			Managers and employees in local enterprises and public entities of small, mid-size and large municipalities
		Cases that affect a large percent of the citizens	Cases that affect a small number of the citizens
			Cases that involve less than 4 people for smaller size personal gain
			Cases that involve more than 5 individuals, however on lower positions
	Closest relatives of President or Prime Minister	Close relatives and friends of all identified as Top-Level and High-Level	Close relatives and friends of all the above

Furthemore, the policy study first analyzes the case of Latvia and Croatia and pinpoints the key factors which have moved the fight against corruption in these countries. Having specified these factors, the paper turns the attention to the anti-corruption system in Macedonia and evaluates the effects the country has beard from the introduction of the existing model embodied in the State Commission for Prevention of Corruption. The next chapter presents institutional mapping of the anti-corruption system and then turns to examination of DKSK in the three mandates it has undergone by now. The final section draws conclusions on the anti-corruption model and system in Macedonian and provides recommendations of what is necessary in order to effectuate a strong anti-corruption system.

The Anti-Corruption Model in Latvia

Context

The state of affairs in Latvia to a large extent resembles the situation in Macedonia. Even though Latvia is a member state of the European Union since 2004, it is still challenged to deliver effective rule of law, accountable public administration and efficient judiciary. Yet it has achieved visible progress both from a political and economic perspective. These complex political changes have led to different evaluations of the democratic standards in the country depending on the focus of measurement. Among others, in 2011, the Economist Intelligence Unit Democracy Index enlisted Latvia as flawed democracy (7.05) and found its worst performance in the category “Functioning of Government” where it scores 5.36 (in a scale which goes from 1 to 10).¹⁰ The Freedom in the World report for 2011 evaluates Latvia as a “Free” country, however highlighting problems in the system: “[w]hile judicial independence is generally respected, inefficiency, politicization, and corruption continue to be problems.”¹¹ It

¹⁰ Democracy Index. 2011. Economist Intelligence Unit. Accessed 23 May 2012: http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf;

¹¹ Freedom House. 2011. “Freedom in the world: Latvia”. Accessed 5 October 2012: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/latvia>

can be concluded that despite achievement of democratic benchmarks, Latvia's state apparatus is still facing difficulties to deliver advanced democratic governance.

As it has been the case with most post-communist countries, corruption has been a major problem in Latvia. Citizens in Latvia distrust political parties and Parliament and perceive them as generators of political corruption. Funding of political parties has been quite clouded, and several important parties have marginalized anti-corruption efforts and favored clientelism and patronage.¹² In 2012 the Corruption Perception Index has scored Latvia 49 (where 1 is highly corrupt and 100 is very clean; for 2011 it was 4.2)¹³ which puts it somewhere in the middle between highly corrupted and very clean countries.¹⁴

The Anti-Corruption Model in Latvia - Institutional framework

Having in mind the aforementioned, Latvia is still considered a famous example of a country which has implemented an effective, exemplary anti-corruption model through which the fight against corruption has demonstrated results. The Latvian anti-corruption system is centered on the Corruption Prevention and Combatting Bureau (KNAB) which was established in 2002 (fully operational since February 2003). This body was formed in a period of a larger wave of institutionalization of anti-corruption policies in Eastern European in the early 2000s, when specialized anti-corruption bodies were established in most of the countries in the region. The establishment of **KNAB to a large extent comes as a result of EU demands for prioritization and materialization of anti-corruption efforts by Latvia in its pre-accession process**,¹⁵ "it [Latvia] had to design a strong institution in order to demonstrate that it is serious about fighting corruption."¹⁶ That seriousness is embodied in KNAB which is a multi-purpose agency with powers to prevent, educate and investigate corruption. In order to fulfill these competences KNAB has special investigative power, the competence to control the financing of political parties, to formulate anti-corruption policies/laws, to control the work of public officials, to educate and to inform the public. The institution is headed by a Director, who is selected in an open competition and then appointed by the Parliament upon proposal of the Government. As an institution the Bureau is under supervision of the Cabinet.¹⁷

- The Director is appointed and dismissed by the Parliament.
- Other KNAB officials are appointed and dismissed by the Director.
- There are several grounds for the dismissal of the Director. Probably the most sensitive one is when the Director is deemed unsuitable for holding the position. In order to decide whether the director of KNAB is unsuitable, a committee should be established, headed by the Prosecutor General or a duly authorized chief prosecutor. Following the opinion of the committee, the Government may propose to the Parliament to dismiss the Director. Such committee shall be established also when the Director is

¹² Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna).

¹³ Prior to 2012 the CPI scale ranged from 1 as highly corrupt to 10 as very clean

¹⁴ Transparency International, Corruption Perception Index. Accessed 10 May 2012: <<http://cpi.transparency.org>>

¹⁵ Commission of the European Communities. 2002. 2002 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession

¹⁶ Valts Kalnins. 2012. Interview with Ilina Mangova (face to face). 3 October 2011

¹⁷ Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

to be dismissed because he/she has engaged in a political party or has not been able to carry out his/her duties due to illness for more than 4 consecutive months.¹⁸

When the first director of KNAB was being recruited, there had been an open call for the post and 26 candidates had applied. The CVs of all the candidates had been made public and openly discussed before the director was selected by the Selection Commission.¹⁹

*It [Latvia] had to design a strong institution in order to demonstrate that it is serious about fighting corruption” –
Valts Kalnins,
professor and anti-corruption specialist*

Table 2: Budget and number of employees in the anti-corruption bodies in Latvia, Croatia and Macedonia

Country	Budget (in EUR)	Number of employees
	2012	2012
KNAB (Latvia)	3,340,975	147
USKOK (Croatia)	2,992,455	57
DKSK (Macedonia)	330,000	24

KNAB does not have prosecution powers. They remain in the Public Prosecution, as part of which functions the Specialized Prosecutor’s for Organized Crime. The Prosecutor’s General Office is also in charge of a Service for the Prevention of Legalization of Criminally Obtained Funds. KNAB draws its powers from several legislative acts: Law on Corruption Prevention and Combating Bureau, Law on Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, Law on Financing of Political Organizations (parties), On Pre-election Campaign Before the Saeima Elections and Elections to the European Parliament, On Pre-election Campaign Before the Local Government Elections, Administrative Violations Code, Criminal Law, Investigatory Operations Law, Criminal Procedure Law, On Prevention of Squandering of the Financial Resources and Property of the State and Local Governments, as well as several other legal acts.²⁰

However, even though Latvia had succumbed to EU pressure to establish what in terms of legislation, form and human resources is such a strong anti-corruption body, full political will to combat corruption had not been present yet. In the initial years, the Latvian political leadership had been incapacitating the Bureau by not appointing a full time Director after the first Director had redrawn for health reasons. Later, the political elite, backed by the oligarchs, assessed that should a soft academic is being appointed as Director of the Bureau, this institution would have been easily controllable and would not have been a threat to their illegal profiteering.²¹ This is the point in the Latvian anti-corruption battle when it became evident

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

²⁰ Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf> Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

²¹ Valts Kalnins. 2012. Interview with Ilina Mangova (face to face). 3 October 2011; Aleksejs Loskutovs. 2012. Interview with Ilina Mangova (face to face). 2 October 2012.

that the **human factor embodied in a person of high integrity and professionalism is essential for the fight against corruption.** Through his actions and demeanor Aleksejs Loskutovs, appointed as Director of KNAB in 2004, had demonstrated independence from political influence and had resisted pressure from the oligarchs. In the words of one of the researcher and civil society activists from one of the most prominent anti-corruption NGO in the country, Provi-

A person of high integrity and professionalism is essential for the fight against corruption...

They [political elite] didn't anticipate that he will push back. He turned out to be a person who stood as a wall between the Bureau and the politicians who wanted to steer him - Valts Kalnins, professor and anti-corruption specialist

us, Valts Kalnins "They [political elite] didn't anticipate that he will push back. **He turned out to be a person who stood as a wall between the Bureau and the politicians who wanted to steer him**" thus safeguarding KNAB's independence.²² As a result of this, there had been political persecution against Loskutovs with two attempts to remove him from office. The first attempt had triggered the Umbrella Revolu-

tion in Riga on 18 October 2006, when more than thousand people carrying umbrellas had gathered in front of the Parliament to protest against Loskutovs's dismissal.²³ On the second attempt, in June 2008, Loskutovs was successfully dismissed.²⁴ The relevance of the human factor is even more evident in comparison with the following Head of KNAB, whose mandate has been described as detrimental and damaging to the anti-corruption struggle in Latvia.²⁵ As Head of KNAB (during his leadership the Transparency International Corruption Perception Index for Latvia increased from 3.5 to 4.4), Loskutovs acted in direction of pointing out the crucial importance of the necessity to continuously inform the public and communicating the anti-corruption efforts implemented in the country.²⁶ During his mandate the Bureau was dedicated to informing the public on its work and results, an activity which has not continued with the same pulse in the following years.

It is important to notice that in Latvia, a destination should be made between Governments which have neither had interest nor the will to address the problem of corruption and Governments which put anti-corruption policies on the agenda and have demonstrated at least moderate degree of political will to fight corruption. Political will can be recognized in several policy measures which directly and substantively contribute to this mission and to the establishment of a more effective anti-corruption system. Having in mind the direct relation between the action of funding political parties and the need and practices of returning the favors to the benefactors once political parties are in office, Latvian legislation has limited the possibilities for party financing to donations from natural persons, membership fees, economic activities of the party, other resource that are not specifically prohibited, and since 2012 from the state budget. The law does not allow donations from legal entities. Overseeing the implementa-

²² Valts Kalnins. 2012. Interview with Ilina Mangova (face to face). 3 October 2011.

²³ Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

²⁴ During his mandate, 2 employees of the Bureau from the storages in the institution had stolen money seized in KNAB's actions. The oversight commission considered that this could have been prevented should he as director had implemented stronger internal control system in KNAB. This oversight was used to dismiss him from the position of Director of KNAB.

²⁵ Rasma Karklina 2012, Interviewed by Ilina Mangova. (face to face). 3 October 2012 ; Valts Kalnins 2012. Interviewed by Ilina Mangova. (face to face). 3 October 2012

²⁶ Aleksej Loskutovs. 2012. Interviewed by Ilina Mangova. (face to face). 2 October 2012.

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

tion of these provisions is responsibility of KNAB, to which parties have to declare the status of their incomes and expenditures.²⁷ When the limit for donation is exceeded, the parties are obliged to return to the State budget the exceeding amounts. Since 2003, when KNAB got jurisdiction over party financing, it has discovered illegal party funding in the amount of LVL 2,141,997 (3,076,716 EUR); ensured repayment of LVL 431,805 (620,235 EUR) into the State budget (some political leaders have disbanded their parties to avoid paying such large amounts); 455 verdicts for violation of these norms have been reached; and additional LVL 108,080 (155,246 EUR) have been paid in fines.²⁸

Besides successful sanctioning, another way to demonstrate substantive political will to address and fight corruption is through continuous initiation and implementation of policy measures which can serve as means to prevent corruption in the future and on a long-term basis. The current Latvian governing coalition initiated the implementation of the Zero-Declaration Law in December 2011. The law requires all Latvian citizens and residents who have property (refers to property people owned by 31 December 2011), private pension fund savings, life insurance, had or had given loans, had capital shares or other financial documents in Latvia or abroad, which were over LVL 10,000, to declare their property status to the State Revenue Service. They had to submit these declarations from 1 March to 1 June 2012.²⁹ This type of measures demonstrates political will in visible forms. Through this new policy, though it is a one-time policy, the state registers financial resources among the citizens and tracks any potential illegally acquired assets and thus diminishes tax evasion and money laundering. Measures like these, which create and unconditionally implement anticorruption policies helps to differentiate between declarative and authentic political will.

True Fight Against Corruption – Tackling the Big Fish

There is a well-known understanding that we cannot speak about fight against corruption and independence of institutions from politics, unless the institutions are capable to investigate, prosecute and punish High-Level political corruption. It is therefore necessary that beside the measurement of public perceptions of presence of corruption and assessment of the anti-corruption system (policy, implementation and institutions) this paper looks at the cases the anti-corruption institutions have investigated and prosecuted throughout their mandates. Through a careful review of the cases investigated by KNAB, the research looks at whether their track-record can demonstrate dealing with high-profile corruption cases, oligarchs, political leadership officials and the scope of the case - number of persons involved, the amount of money being bribed or laundered, the damage to the state budget. High-level corruption in Latvia to a large extent has been generated and sustained by three oligarchs who have dominated and ruled Latvian politics for many years. This topic is not foreign in the Latvian public. The public

²⁷ Law on Financing of Political Organizations (Parties). 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/po_finansing.pdf>

²⁸ Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

²⁹ The Baltic Course “Latvian Saeima Passes “Zero Declarations” Law. 1 December 2011. Accessed 11 September 2012: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=49558>

<http://www.citadelebank.com/en/services/declaration/>; Citadel Bank Guidelines for Private Individuals’ Property Declarations. Accessed 11 September 2012: <http://www.citadelebank.com/en/services/declaration/>;

messaging of the Reform party of the former president Zatlers significantly relied on fight against corruption against the three „oligarchs“.

In the following part, three cases of corruption are presented, two cases at High-Level, one of which is against the oligarch Aivars Lembergs. The third case, which is actually a collection of cases, can be classified as Mid-Level of corruption according to the Corruption level model. Nonetheless, this case is important as it points out to detection and sanctioning of corruption in the judiciary. Addressing such High-Level corruption demonstrates the ability and the capacity of the Latvian anti-corruption system to combat and prosecute large-scale corruption cases and cases where corruption has deeply entered political circles.

Lembergs – Oligarch – Candidate for Prime Minister³⁰

Indictments for involvement in several highly serious criminal acts of corruption including “bribery, abuse of office, forgery, breach of restrictions, money laundering, making false official statement”³¹ have been raised against Aivars Lembergs. Lembergs was accused for participating in organizing illegal transport of potassium and for illegal privatization of the „Kalija parks” (a joint-stock company with large state capital), the property of which had been transferred to a newly established company “Multinord” in Switzerland.

Additionally, in the last month of 2006 and at the beginning of 2007, after a thorough search investigation of the Ventspils City Council, the home of Aivars Lembergs and of several individuals close to him, evidences was gathered to strengthen the criminal charges against him. Based on the newly collected evidence, new indictments was raised and in March 2007, Lembergs was. Notwithstanding the fact that, nominally, he still holds the chair of the city council of Ventspils, he is prohibited to carry out any functions of the post. For some time he used to be under home arrest.

The court proceeding for the Lembergs case began on 16 February 2009. The court has been slow in handling the case and his defenders have been using different possibilities to delay the proceeding. The court is still hearing witnesses.

235 Cases of conflict of interest

Additionally, Aivars Lembergs has been accused that as the chair of the city council of Ventspils and the chair of the board of Ventspils Freeport, he has been in conflict of interest 235 times. He entered in conflicts of interest by participating and making decisions which benefited businesses owned by him or family members.

“Latvenergo” AS: 17 accomplices- 8 million EUR (11 million EUR bribe prevented) (State owned Energy Company)

KNAB has found out that Latvenergo officials have abused their positions in order to acquire

³⁰ “Candidates for Deputies [DEPUTĀTU KANDIDĀTI]”. Accessed 10 October 2012:
<<http://www.deputatuzdelnas.lv/deputatu-kandidati/aivars-lemberts.html#1>>

³¹ Ibid.

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

properties as a group in return of guaranteeing that public procurements and reconstruction works for the company would be performed by companies registered in Spain, Sweden and Turkey. Bribery was exchanged in the form of consultancy contracts that the suspects have signed from the foreign bidding companies. This process was going on from 2006 to May 2010. As a result of arrests of the suspects involved in this organized corruption chain in June 2010, additional 11 million EUR in bribe were not transferred to the accomplices. For purposes of this case KNAB cooperated with a total of 14 countries and investigations were also conducted in several other countries, besides Latvia. Part of the funds (448 000 lats/643 337 EUR) had already been confiscated by a court decision, as it had been established to be illegally acquired assets.³²

In September 2012 KNAB completed the investigation and submitted all gathered evidences and criminal proceedings to the Public Prosecutor.

Investigation of “few of their own” – 4 judges and 4 public prosecutors criminally prosecuted

KNAB investigations discovered that 4 judges and 4 public prosecutors had asked for bribes in order to deliver favorable judgments in their own capacity or in cases of other public prosecutors. Furthermore, evidences proved that these extortions of bribes were conducted by the prosecuted officials themselves or through third parties. Among these cases, one of the hardest sentences was 3 years imprisonment for a judge of Riga Vidzeme district court.³³

This last case draws the attention on the judiciary, as a last link in the anti-corruption system of a country. The Latvian court system suffers from a flaw in its foundations; namely the appointment of judges is politically dependent – judges at all levels are appointed by the legislature after nomination by the Minister of Justice (for district and regional courts) or the President of the Supreme Court (for the Supreme Court).³⁴ This leads to a valid concern about the dependence of the judiciary from the legislative and the executive branch. Yet, despite this evident deficiency in the system, the judiciary in Latvia is not accused of being politicized and the courts are assessed as relatively transparent.³⁵ On the contrary, despite individual cases, the overall independence of the judiciary is widely recognized.³⁶ Courts are perceived as capable to address and adjudicate cases of corruption. This notwithstanding the literature has pointed out that slowness impedes completion of complicated corruption cases.³⁷

³² Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

³³ Ibid.

³⁴ Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna), pp.61

³⁵ Ibid. pp.10-11

³⁶ Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna), pp. 72-73

³⁷ Freedom of House. 2012. “Nations in Transit”. Accessed 5 June 2012:<<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

What Has Worked in Latvia - Key factors

The case of Latvia has demonstrated that several inter-related factors can ensure the effective existence and success of the fight against corruption. Those factors are the following:

- **EU Conditionality** –EU's impact in the fight against corruption in this country was limited to the imposition and creation of an anti-corruption body. It is very important that this is not a weak body, but a very strong institution with extensive and comprehensive powers and competencies.
- **The human factor** – strong professionals with integrity. The functioning of KNAB has evidently differed depending on who was heading the office. The appointment of a strong individual resistant of political influence and intervention played a crucial role in ensuring independence of the institution and un-selectivity in the fight against corruption.
- **Empowered and capacitated institution** – from the moment of its establishment KNAB had the powers, competencies, the human personal and the budget to carry out meaningful persecution of corruption.
- **Publicity of the fight against corruption** – a corrupt system directly affects citizens' trust in institutions. Both for persecution of corruption and for policy efforts. During the mandate of Aleksejs Loskutovs the public has been constantly informed about the work of the Bureau. As a result of this, during this period a stable and continuous decrease of TI CP Index had been recorded.
- **Political will** – political will in this case is last in the list. As a matter of fact, the experience of Latvia shows that this factor has not always been present. Still, this does not decrease its significance. On the contrary, the political elite is responsible for the existence of an efficient anti-corruption system, which in times of its absence should ensure the continuation of anti-corruption efforts through the effective and strong system.

The Model and the Fight of Anti-Corruption in Croatia

Croatia went through similar, though in a certain period even worse, political transition than Macedonia. Today, its transition track has brought it to the doors of the European Union; after 6 years of negotiations, (negotiations began in October 2005), on 9 December 2011, EU leaders and Croatia signed the Accession treaty and the country is expected to become a member of the European Union on 1 July 2013. However, while the European Union has judged that the country is up to the challenge to join the elitist club of democracy, some

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

independent assessments identify serious flaws in its system and society. The Economist Intelligence Unit Democracy Index for 2011 considers Croatia a flawed democracy (6.73)³⁸ and estimates the democratic awareness and values of the citizens to be its weakest pillar (“Political participation” and “Political culture” receive 5.56 and 5.00 respectively). Even more worryingly, from the point of view of institutional delivery of democratic governance, the “Functioning of government” also received a low score (5.71).

The capacity of the Croatian state to implement effective rule of law is challenged from several aspects, such as, predominantly low quality of legislation, followed by a centralized, politicized, complex and fragmented public administration.³⁹ Of even greater concern in the process of EU integration, was the permeation of political corruption. For this reason, the European Union has put a principal focus on the fight against corruption and the capacity of the anti-corruption system. Croatia scores 46 in the TI corruption perception index in 2012, which is a significant improvement from 2011 when the score was 4 (according to the previous type of indexing).

The Anti-Corruption System

Context

Macedonia and Croatia inherited similar institutional and judicial structures from the political system of former Yugoslavia. Yet, at the beginning of the 2000s, when Governments across Eastern Europe were “cherry picking” anti-corruption models to implement in their systems, Croatia chose a rather different model than Macedonia. In those years, corruption was the most pressing problem the country was facing, mostly as a consequence of the war and of the economic transformations it was undergoing. In 2001, based on the Law on the Office for Prevention of Corruption and Organized Crime enacted in October 2001, the Office for Prevention of Corruption and Organized Crime (USKOK) was established. USKOK is a specialized office of the Public Prosecution **which is mandated to gather intelligence, to conduct investigations and to prosecute issues concerning corruption and organized crime.** Since its formation, the body’s competences in investigation have been substantial, while the preventive functions have not come to effect. USKOK is headed by a Director, who holds the position of Deputy Public Prosecutor and is appointed by the State Prosecutor for a 4-years mandate with a possibility of two terms. Approval for his/her appointment must be given by the Ministry of Justice and the State Council of Public Prosecutions, which gives space for political influence in the selection process. Safeguards against possible abuse of office for personal gains by the USKOK Director are ensured in the legislation which prescribes that **“Security checks and checks of the property status of the Head, based on the request of the State Prosecutor, may be performed prior to the nomination or anytime during the period for which he was appointed, according to special regulation.”**⁴⁰

³⁸ Democracy Index. 2011. Economist Intelligence Unit. Accessed 23 May 2012: http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf;

³⁹ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

⁴⁰ Law on the Office for Prevention of Corruption and Organized Crime [Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta]. Official Gazette of Republic of Croatia N.76/09 [Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 76/09]

In practice in the initial years of its mandate USKOK was far from the institution and the role it has assumed by now. In the period of establishment it was facing the typical troubles of a newly formed state institution - acquiring adequate budget for its functioning, lack of professional personnel and other technical capacities which would allow it to be fully operational.⁴¹ Additionally, in the initial years the management of USKOK was being restrained by the fact that the Head of this prosecution was being changed often and several acting Directors had been appointed. Finally, in March 2006, after having served for 4 months as acting Director, Dinko Cvitan was appointed as full time Head of USKOK.⁴² Assessing the work of the office after the first year of his mandate, the 2007 EU Progress report, infers that USKOK “has become more active and become involved in the investigation of some important corruption cases”.⁴³ The Minister of Justice at the time, Vesna-Škare Ožbolt pointed out that his predecessor was changed because. **“The change of the Head of USKOK is in direction of achieving the end goal, and that is to make USKOK robust and strong... evidently a lot more decisiveness is needed in dealing with matters”.**⁴⁴ This demonstration of political will from the Government comes immediately after Croatia began negotiations for EU membership. The role of USKOK, however, is to a large extent dependent on the Chief State Prosecutor. In 2002, the Social Democratic Party (SDP) government of Ivica Račan appointed Mladen Bajic at this position and later he was re-appointed by the HDZ government in 2006 and in 2010. Despite differing opinions on Bajic’s ability to smartly play the politics with different governments and political parties, he is publicly praised and recognized as a chief state prosecutor who **“successfully and persistently fights against corruption and issues charges which scare the political and the societal scene”.**⁴⁵

*The change of the Head of USKOK is in direction of achieving the end goal, and that is to make USKOK robust and strong... evidently a lot more decisiveness is needed in dealing with matters” -
Vesna-Škare Ožbolt,
Minister of Justice (2003-2006) of Croatia*

The negotiations for EU membership are seen by many⁴⁶ as the reason why Croatia started to fight corruption and in particular political corruption. The European Union clearly pointed out to the country that **“corruption is a serious problem in Croatia”**⁴⁷ and set it as a priority on its

⁴¹ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, pp. 77

⁴² “Biography of Dinko Cvitan [Životopis Dinka Cvitana]”, State Prosecution of the Republic of Croatia [Dravno odvjetništvo Republike Hrvatske]. Accessed 15 October 2012:
<<http://www.dorh.hr/Default.aspx?art=4651&sec=651>>

⁴³ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report

⁴⁴ Index, “Skare-Ozbolt: The Director of USKOK Changed Because of Indecisiveness [Škare-Ožbolt: Ravnatelj USKOK-a smijenjen zbog neodlučnosti]”. 2 November 2005. Accessed 15 October 2012:
<<http://www.index.hr/vijesti/clanak/skareozbolt-ravnatelj-uskoka-smijenjen-zbog-neodlucnosti/290218.aspx>>

⁴⁵ Jutarnji list, “Mladen Bajic Went to Zagreb to Take Over USKOK. Then Račan Called Him and Said: You Will Be State Prosecutor [Mladen Bajić krenuo je u Zagreb da bi preuzeo USKOK. Onda ga je nazvao Račan i rekao: Bit ćeš državni odvjetnik]”. 20 October 2012. Accessed 5 September 2012:
<<http://www.jutarnji.hr/mladen-bajic--krenuo-je-u-zagreb-da-bi-preuzeo-uskok--onda-ga-je-nazvao-racan-i-rekao--bit-ces-drzavni-odvjetnik/1061059/>>

⁴⁶ Damir Grubiša, 2010. “Anti-Corruption Policy in Croatia. A Benchmark for EU Accession”; Politička misao, Vol. 47, No. 5, pp. 69-95; Duje Prkut. 2012. Interviewed by Irina Mangova (face to face). 29 August 2012 ; Zdravko Petak. 2012. Interviewed by Irina Mangova (face to face) 30 August 2012

⁴⁷ European Commission. Brussels, 2005. Croatia 2005 Progress Report ; Commission of the European Communities. Brussels, 2006. Croatia 2006 Progress Report

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

accession agenda. In particular, specific requirements referred to tackling High-Level and political corruption. Already in 2007, two years after negotiations had begun; the EU recognized that **“some progress in the area of anti-corruption policy and measures”**⁴⁸ had been noticed. The previous year, in July 2006, a specific parliamentary body – the National Council for monitoring the anti-corruption strategy was established with the aim to supervise the implementation of the Anti-Corruption Strategy and the action plans.⁴⁹ The control function of the body is further strengthened by the stipulation which provides the chair of this National Council for monitoring the anti-corruption strategy to a Member of Parliament from the opposition party. The European Commission gave credit to High-Level political elite for putting an emphasis on the public to the fight against corruption; however, it was still unsatisfied with the number and the level of the cases that were actually being criminally prosecuted. The gravity of the problem was downgraded to “corruption remains a widespread problem.”⁵⁰

In 2008 and 2009 some progress and results are recognized in the fight against corruption as USKOK became more active in prosecuting larger and more important cases.⁵¹ Yet political interference still restrained investigations of **High-Level** political corruption. Additionally, in June 2008, the preventive policy or more specifically a revised Strategy for Anti-Corruption,⁵² a significant upgrade of the National Program to Combat Corruption from 2002, was adopted by the Croatian Parliament. This is the basic document which guided development of short-term action plans. The Committee for Monitoring of Implementation of the Anti-Corruption Measures⁵³ established in 2008 is responsible for the implementation of this strategy, for recommendation of new measures and coordination of the action plans. The Committee is a government body and it is provided with administrative and expert support through a specific Sector formed within the Ministry of Justice. However, some experts still assess that there is a problem in coordination of anti-corruption policy.⁵⁴

The date of 1 July 2009 signifies a new momentum in the fight against corruption in Croatia. On this day, the provisions for organized crime and corruption, which are part of the new Criminal Procedure Law (adopted in December 2008 and fully applicable from 2011), took effect. These new provisions transfer the power of the investigative judge to conduct judicial investigation to the public prosecution. The legislative changes substantially strengthened the position and the power of USKOK and gave it the tools it was lacking.⁵⁵ On the same day, Ivo Sanader, who has been President of Croatian Democratic Union (HDZ) for 9 years and Prime

⁴⁸ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report

⁴⁹ National Council for Monitoring Anti-Corruption Strategy Implementation [Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije]. Accessed 11 September 2012: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>>

⁵⁰ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report, pp.53

⁵¹ Commission of the European Communities. Brussels, 2008. Croatia 2008 Progress Report, pp.9; Commission of the European Communities. Brussels, 2009. Croatia 2009 Progress Report, pp.10

⁵² Strategy for Suppression of Corruption [Strategija suzbijanje korupcije] Official Gazette of Republic of Croatia N. 75/08 [Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 75/08]

⁵³ Decision for Establishing the Committee for the Monitoring of the Implementation of the Anti-Corruption Measures, Government of Republic of Croatia [Odluka o osnivanje Povjerenstva za pracenje provedbe mjera za suzbijanje korupcija]. Government of Republic of Croatia [Vlada Republike Hrvatske]. Accessed 11 September 2012: <<http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&bid=MMOTATf6ucQKZauqYO1FRg%3D%3D>>

⁵⁴ Zdravko Petak. 2012 Interviewed by Iliana Mangova. (face to face) 30 August, 2012

⁵⁵ Dinko Cvitan, Director of USKOK. 2012 Interviewed by Iliana Mangova. (face to face). 28 August, 2012

Minister for 6 year announced his resignation. The take-over of the premiership by Jadranka Kosor 'liberated' USKOK, from what would later be confirmed to represent the shadow of the highly corrupted head of HDZ. In other words, this is a point when legislative empowerments, institutional capacity and political will, reinforced one another in a true fight against corruption – namely, investigation and prosecution of High-Level and Top-Level corruption. Thanks to all the aforementioned changes implemented in the previous years, Croatia has achieved “good progress in the fight against corruption. [...] However, corruption is still prevalent in many areas.”⁵⁶

Another momentum is when half a year after his withdrawal from politics, on 3 January 2010,⁵⁷ Ivo Sanader announces reactivation of his position as honorary president of HDZ and potential

*I realized that we need to be constantly present in the public and we need to constantly inform the public of our activities and our results in the fight against corruption –
Dinko Cvitan, Director of USKOK*

return to Parliament. His move imperiled the security and the stability of HDZ's leadership and this is interpreted by some⁵⁸ as a reason for intensification of the investigations against Sanader. The result of all these changes led to the delivery of a truly “big fish” in the negotiations with the European Union, when in August 2011 the first criminal indictment is raised against the former Prime Minister Ivo Sanader.

An important element that has accompanied the fight against corruption in Croatia is the publicity of USKOK in its work in combating corruption and, subsequently high public trust in USKOK. The later, along with the police, is seen as the leading anti-corruption institution.⁵⁹ The position of director of USKOK does not by definition or by law require that he is present in the public and the media, communicating activities and results. In general, it has to be taken in account that the profession of a public prosecutor is not one which in advance requires skills for public and media relations. This is how Cvitan initially understood this position as well.⁶⁰ However, with time he realized that the situation should have been the exact opposite. **“I realized that we need to be constantly present in the public and we need to constantly inform the public of our activities and our results in the fight against corruption.”**⁶¹ This need is also recognized by the legislator, as the law prescribes that the internal sector on prevention of corruption is also responsible for public relations. Informing the public increases people's trust that institutions do their job in fighting corruption and this subsequently empowers citizens to report corruption.

⁵⁶ European Commission. Brussels, 2010. Croatia 2010 Progress Report, pp. 9

⁵⁷ Index, “Video: Sanader Returns to Politics Unsatisfied with How Kosor Leads” [Video: Sanader se vraća u politiku nezadovoljan Kosorčinim vođenjem HDZ-a]. 1 January 2010. Accessed 5 September 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/sanader-se-vraca-u-politiku-nezadovoljan-kosoricinim-vodjenjem-hdza/468221.aspx>>

⁵⁸ Dragutin Lesar. 2012. Interviewed by Ilina Mangova (face to face). 29 August 2012

⁵⁹ Budak, Jelena and Rajh, Edo. 2012. “Corruption Survey in Croatia: Survey Confidentiality and Trust in Institutions” *Društveni Istraživanja* Godina 21, Number 2, (116), 291-312.

⁶⁰ Dinko Cvitan, Director of USKOK. 2012. Interviewed by Ilina Mangova. 28 August 2012

⁶¹ Ibid.

True Fight Against Corruption – Tackling the Biggest Fish

The MOL – INA case – 10 Years Imprisonment for former Prime Minister Ivo Sanader⁶²

On 20 November 2012 the former Prime Minister of Croatia, Ivo Sanader, was pronounced guilty in two cases of corruption - INA-MOL and Hypo and he was sentenced to 10 years imprisonment. Sanader also has to pay back 3.6 million kuna (around 476,769 EUR). The verdict found that Sanader was guilty for war profiteering in the case of Hypo Bank and for accepting a bribe when, in January 2009, he and a High-Level official from Hungarian national gas company MOL agreed that in exchange for 10 million EUR, Sanader would effectuate changes in the contract between the Republic of Croatia and MOL which ensured the dominant influence of MOL over INA, and the extraction of the unprofitable gas sector of INA. The latter would have been handed over to the Republic of Croatia. These changes were clearly against the interests of Croatia. Calling upon the Law on confiscation of property gained through criminal and misdemeanour acts, USKOK suggested confiscation of all illegally acquired properties and ordered the payment of 10 million EUR after the court ruling is final. Half of the bribe went through Dioki Holding company, which is registered in Switzerland and owned by Robert Jezic. Jezic was expected by the court to return the money before the end of November 2012, however he had not yet done that. Over the year several closest associates of Sanader were arrested for alleged involvement in the MOL-INA case.

Fimi Media – The Case Against Ivo Sanader- 15.3 million EUR

(Investigation against former Prime Minister and the governing party)

On 9 December 2010, USKOK raised criminal charges against Ivo Sanader, HDZ, Fimi Media, two other companies -Ani-Lon and Onida - and 6 other individuals for grouping with the aim to commit criminal acts and abuse of office. The act took place while Sanader was serving as President of the Government of the Republic of Croatia and President of the Croatian Democratic Union. The accusation act, over 500 pages long, describes the criminal acts which took place from the end of 2003 until July 2009. Circumventing the Law on public procurement, Sanader had requested Heads of Croatian public enterprises, directorates and companies with dominant state capital, to contract services with the trade company Fimi Media. All Heads of Croatian public entities did as requested. The money acquired in this way, went to the benefit of Ivo Sanader, his entourage and of the HDZ. In so doing, 15.3 million EUR had been gathered without being reported in the accounting books of HDZ and in violation of the Law on financing political parties.

This way Ivo Sanader has unlawfully gained 2 million EUR, HDZ has gained 4.2 million EUR and all other accused have acquired benefit in the amounts of several hundred thousand euros. As of December 2012 the case was in court where witnesses were being heard.

Both cases are cases of Top-Level corruption as indicated in the Corruption Level Model.

⁶² "Raised Charges Against Ivo Sanader [Podignuta optužnica protiv Ive Sanadera]". USKOK, State Prosecution. Office for Suppression of Corruption and Organized Crime, Accessed 20 September 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivIveSanadera01>

Imprisoned former Deputy Prime Minister – Case of 66 thousand EUR & case of 53 million EUR

Former Deputy Prime Minister (2005-2009) and Minister of Economy (2008-2009), Damir Polancec has been on USKOK's 'radar' for several cases related to abuses of official duty and for acquisition of material gains. USKOK has instigated two cases against him, he is already convicted in the first one, while in December 2012 the court procedure was still ongoing for the second case.

In 2010, USKOK initiated a proceeding against Damir Polancec and a Vukovar-based attorney, with suspicion for abuse of office and authorization by the Minister and with the goal to provide the attorney with illegal financial gains.⁶³ Using his position as Minister of Economy, Labour and Entrepreneurship, Polancec ordered a controversial expert study, which was not needed by the Ministry. Through this arrangement, the attorney received finances in the amount of 66 000 EUR from the State budget. The Court found that the study was "not needed by the Ministry," and Polancec was first convicted to 15 months in prison. The sentence was later reduced to 10 months, due to the Court's understanding of his motive. Namely, Polancec claimed to have used the study to compensate the attorney and his clients – a group of workers from Serbian ethnicity in the Borovo factory which initiated proceedings against the State. By paying the study, Polancec resolved the dispute between the State and the workers, who were represented by the attorney, and claiming that, in doing so, he had diminished the burden on the State budget.⁶⁴

The former Deputy Prime Minister started serving the sentence upon this case in October 2012.⁶⁵ USKOK suggested confiscation of the illegally acquired financial gain.

In 2009, Polancec offered his resignation from the Governmental post, because of alleged pressures for his actions regarding the Podravka company.⁶⁶ In 2010, he was apprehended by the police and questioned by USKOK as a member of a group which aimed to achieve a majority stake at Podravka. Charges were raised for abuse of official position to gain material benefit.⁶⁷ At the same time, his assets and bank account were blocked on USKOK's request. The court proceeding on this case, which has damaged the company for an estimated amount of 53 million EUR, is still ongoing.

The investigations and the cases against Damir Polancec are High-Level corruption cases as indicated in the Corruption Level Model.

⁶³ "Raised Charges Against Former Deputy Prime Minister of Republic of Croatia" [Podignuta optužnica protiv bivšeg potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske i jednog odvjetnika]. State Prosecution of the Republic of Croatia [Državno odvjetništvo Republike Hrvatske]. Accessed 5 September 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivBivsegPotpredsjednika>>

⁶⁴ Zadarski list, "Damir Polancec: What a fool I was! I should've sent all of them to hell! [Damir Polancec: Kakva sam budala bio! Trebao sam ih sve poslat k vragu!]" 20 August 2012. Accessed 5 September 2012: <<http://www.zadarskilist.hr/clanci/20082012/damir-polancec-kakva-sam-budala-bio-trebao-sam-ih-sve-poslati-k-vragu>>

⁶⁵ Index, "Polancec on Monday Goes to Jail from Where He Can Go on a Weekend, but Also to Work [Polančec od ponedjeljka ide u zatvor iz kojega će ići na posao, ali i na vikende]". 13 October 2012. Accessed 5 September 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/polancec-od-ponedjeljka-ide-u-zatvor-iz-kojeg-ce-ici-na-posao-ali-i-na-vikende/641558.aspx>>

⁶⁶ Jutarnji list, "Polancec: He Gave the Credit to SMS with Support from Mesic [Polančec: Kredit SMS-u dao se uz podršku Mesića]". 2012. Accessed 5 September 2012: <<http://www.jutarnji.hr/polancec--kredit-sms-u--dao-se-uz-podrsku-mesica/324418/>>

⁶⁷ "Raised Charges in the Case Manager [Podignuta optužnica u predmetu Manager]" USKOK. 2002. Accessed 20 September 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaUPredmetuManager>>

Key factors

The case of Croatia has confirmed that factors, which ensure the fight against corruption, cannot bare effects in isolation. These factors are inter-connected and each of them depends on the other.

- **EU Conditionality** – There is a large consensus that the fight against corruption in Croatia was efficient just because of the negotiations for EU accession. In this case, the leading anti-corruption institution was already in place, before the start of negotiations, however its work has intensified and targeted High-Level corruption cases in response to EU demands.
- **Political will** – The political will of the Croatian government to fight corruption or to let the institutions do their job in fighting corruption at all levels is largely induced by the political will to join the EU. Another factor is the division in the political leadership of HDZ and their interest to “eliminate” Sander as a potential rival. Thought, the motives for fighting corruption might have not been completely honest, the results have been beneficial for the Croatian anti-corruption agenda.
- **The human factor** – strong, professionals dedicated to fight corruption at all levels. Not every individual would be able to prosecute the governing political party. In order to deliver results to the European Union, Croatia has appointed people who can deliver results in investigating and prosecuting corruption.
- **Empowered and capacitated institution** – USKOK’s powers and capacity was gradually being increased parallel with the EU negotiations. The number, the scope and the level of the investigated corruption cases have raised parallel with the strengthening of the institution.
- **Publicity of the fight against corruption** – USKOK is a publically recognized and trusted institution. This comes as a result of regular and frequent presence of USKOK in the public. Informing the media and the citizens about its work has created awareness among citizens that there is an institution they can turn to in order to report corruption.

The Macedonian Anti-Corruption Model - The Role of the State Commission for Prevention of Corruption

Millions of public money in Macedonia is spent every year in obscure procedures without the necessary control. In 2011 the State Audit Report gave a negative opinion of about 12.93% of the financial reports submitted by state institutions which amounts to 257.6 million EUR. In addition, it issued “an opinion with reservation” for 26.72% of the financial reports which amounts to 559.6 million EUR.⁶⁸

Year after year, the EU Progress report points out that corruption is a serious problem, prevalent in many areas in the country. Majority of the citizens also believe that after unemployment and poverty, corruption is the most pressing problem in Macedonia.⁶⁹ The TI corruption perception index for Macedonia has measured a positive trend from 2003 to 2010 (stagnated from 2004 to 2006) when the CPI index for Macedonia rose from 2.7 and to 3.9 in 2011. In 2012 the score was 43 (corresponds to 4.3).⁷⁰ Yet, this is a limited method to measure the presence of corruption in the country as people can be afraid to report this type of crime. Asked whether they or a member of their household has experienced bribery in the last year, 10.8% of the respondents surveyed for a study conducted by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) in Macedonia, responded positively. A majority, 63% of the bribe-payers surveyed had not previously told anybody about this act of corruption and for the first time they admitted participating in this crime by answering to the survey.⁷¹ If they had not disclosed it to the pollsters, even these acts would have remained hidden from the public and would have never been registered. This data brings the question how many among the rest of the respondents (89.2%) had potentially experienced bribery, but are afraid or unwilling to speak about it.

People’s courage to openly speak and report corruption is dependent on several conditions. People need to have democratic awareness, to participate in governing, to believe that it is up to them to hold government and public institutions accountable. Secondly, functioning and delivering governing and public institutions need to be in place. Finally, much depends on people’s trust in the institutions and particularly in the institutions that fight corruption. Macedonia is lagging in all of these respects. In the Democracy Index of the EIU, Macedonia

⁶⁸ State Audit Office [Drzaven zavod za revizija]. Annual Report for 2011 [Godisen izvestaj 2011]. Accessed 17 May 2012: <http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen_izvestaj2011_DZR_mekedonski.pdf>, pp. 15, 25

⁶⁹ United Nations Office on Drugs and Crime. 2011 “Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population”, pp. 3

⁷⁰ Transparency International, Corruption Perception Index. Accessed 10 May 2012: <<http://cpi.transparency.org>>

⁷¹ United Nations Office on Drugs and Crime. 2011 “Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population”, pp. 4

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

scores the lowest in Functioning of Government (4.64) and Political culture (4.38). Similarly, Nations in Transit scores for 2012, classify Macedonia as a semi-consolidated democracy, where worst performance are independent media (4.75) and national democratic governance (4.25), followed by corruption (4.00) and judicial framework and independence (4.00) (1 is the highest and 7 is the lowest score).⁷² The report finds implementation of laws as weak,⁷³ which supports the EIU statement according to which the functioning of government institutions is at a very low level.

The presented context provides a fertile ground for corruptive practices to occur and endure. However, even though it is a state, political, economic and societal concern, the problem of corruption in Macedonia has never been prioritized on the policy agenda and has lately been put aside. “Uncompromising fight against corruption and crime” is one of the 5 strategic priorities of the Government program since 2006 and again for this mandate 2011-2015,⁷⁴ however implementation of anti-corruption measures largely relies on legislative changes only.⁷⁵

Institutional Mapping of the Anti-Corruption System

A specifically designed anti-corruption policy in Macedonia was introduced with the Law on Prevention of Corruption adopted in April 2002 with support of all political parties in Parliament. The Government prepared the text of the law and did not accept any legislative amendments proposed by the opposition.⁷⁶ The Law introduced a definition of corruption in 2004 stipulating that corruption “denotes using of function, public authorization, official duty and position for the purpose to gain any benefit for oneself or for other person.”⁷⁷

Based on this Law in November of 2002, the Parliament appointed the first members of the State Commission for Prevention of Corruption. As the OECD categorizes it, the Commission was designed as a preventive, policy development and coordination institution.⁷⁸ It was set up as an autonomous and independent institution authorized **to develop anti-corruption policy** (National Programme for Repression and Prevention of Corruption, annual programs and plans for its implementation, gives opinions on proposed law), **to implement anti-corruption policy** (raises initiatives before the responsible authorities for controlling the financial and material

⁷² Freedom of House. 2012. “Nations in Transit”. Accessed 5 June 2012:
<<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Government of the Republic of Macedonia. Strategic priorities and objectives. Accessed 18 May 2012:
<<http://vlada.mk/node/74>>

⁷⁵ Program on the Work of the Government of Republic of Macedonia for 2012 [Programa za rabota na Vladata na Republika Makedonija za 2012], Government of Republic of Macedonia [Vlada na Republika Makedonija]. Accessed 5 May 2012:
<<http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2012godina.pdf>>

⁷⁶ Utrinski vesnik, “The Parliament Unanimously Passed the Anti-Corruption Law [Parlamentot ednoglasno go usvoi antikorpuciskiot zakon]”. 2002. Accessed 7 June 2012:
<<http://star.utrinski.com.mk/?pBroj=849&stID=8600&pR=3>>

⁷⁷ Law on Prevention of Corruption [Zakon za sprecuvanje na korupcija]. Official Gazette of Republic of Macedonia N.28/02. Accessed 5 October 2012:
<<http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/2004.pdf>>

⁷⁸ Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

work of the political parties, trade union and citizens' associations; summons persons suspected of corruption; conducts inquiries in the accounts of public entities; raises initiatives before the competent bodies to discharge, replace, criminally prosecute or apply other measures of responsibility to elected or appointed civil servants, officials or responsible persons in public enterprises and other juridical persons managing state capital; considers cases of conflict of general and personal interests, registers and tracks the property status, changes in property status and additional profitable and other activities of elected and appointed civil servants, officials and responsible persons in public enterprises and other juridical persons managing state capital, etc); **to educate** (public institutions which are authorized to detect and prosecute corruption and other forms of crime) and **to inform** (through annual reports and whenever it judges that it is necessary to inform the public).

According to the Law the Commission is an independent institution; however the Commission and its members are "accountable" for their work to the Parliament. DKSK produces Annual report which is discussed and adopted by the Parliament. MPs can also use the parliamentary session for parliamentary questions to pose questions to the DKSK officials, however this mechanism has not been used often. In the last 3 years, the president of DKSK has only been called once to answer to parliamentary questions.⁷⁹ No additional formalized procedure for exercising control function by the Parliament is foreseen. This set up of norms creates quite loose external control over the work of the Commission which can in return result in a lack of accountability for its members. Without embedded accountability for their work and without specified mechanism through which the members will answer or will be controlled in order to avoid abuse of position, the appointed individuals can understand their role without the necessary dedication it requires.

The Law awarded DKSK with vast competencies and introduced it into the system as a body specialized to address corruption. However, its role is by no means exclusive. Rather, given the fact that the DKSK has no executive competences, its performance within the institutional scheme and its role are dependent on how other institutions act. The Commission is dependent on the Parliament which elects the Members of the Commission and amends the Law, on the Government which awards its budget and provides it with institutional capacity, on the Ministry of Internal Affairs which investigates the suspicions of corruption, on the Public Prosecution which effectuates its initiatives for criminal charges and finally on the judiciary which decides on the cases instigated by the Commission. This institutional environment will be changed with the introduction of the new Criminal Procedure Law, which is expected to be fully implemented starting on 1 December 2013. The new Criminal Code will introduce changes in the criminal procedure and will raise the position and the capacity of the Basic Public Prosecution for Organized Crime and Corruption (OJOGOKK) to a leading agency to fight corruption by the example of USKOK in Croatia.

⁷⁹ Neda Korunovska Avramovska, Parliamentary Control Over the Government of Republic of Macedonia Skopje: Foundation Open Society Institute

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

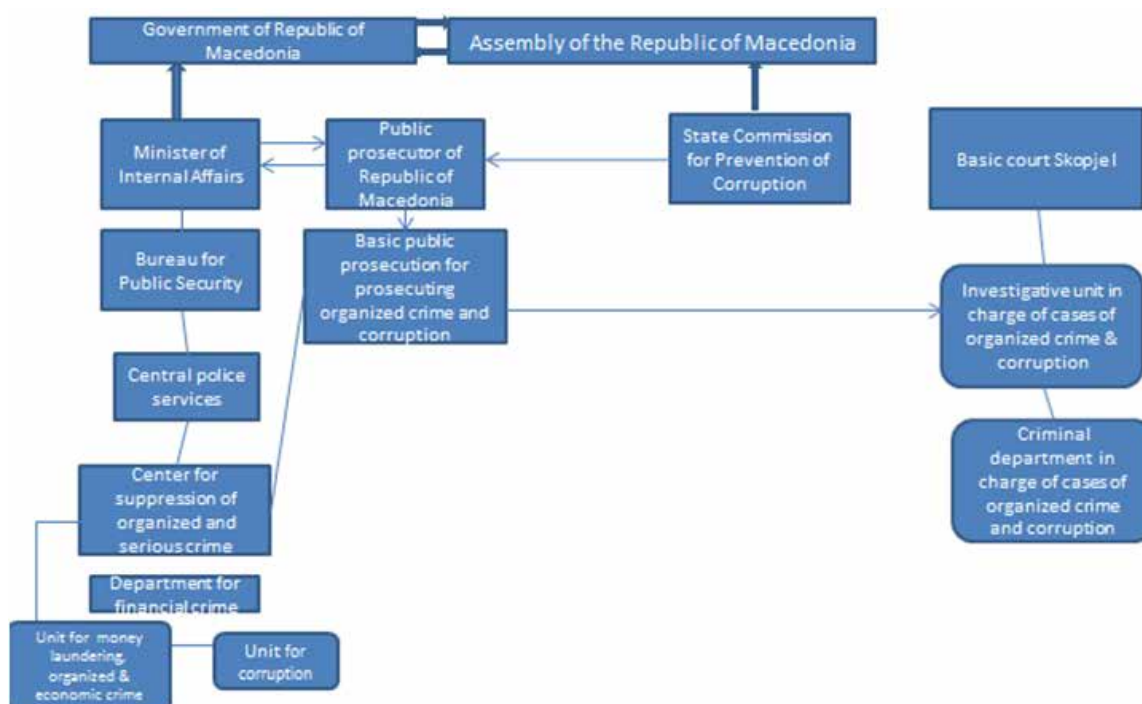


Figure 1: Institutional mapping of the most relevant institutions in the anticorruption system

The key operational institution to investigate corruption is the Ministry of Internal Affairs (MVR) and the specialized departments within the police forces – most notably the Center for organized and serious crime, which has its own specialized units for organized crime: corruption, money laundering, organized and economic crime. Its operational capabilities position MVR as the institution with the greatest role in filing criminal charges (44% in 2011).⁸⁰ The Basic Public Prosecution Office for Prosecuting Organized Crime and Corruption, established at the end of 2008, and the Public Prosecutor of Republic of Macedonia (JORM) have the responsibility to further develop the cases and effectuate criminal charges. During the investigation, the specialized Public Prosecutors Office and the specialized units within the police forces cooperate for collection of the needed evidence, so that a charge could be delivered to the Court. DSKS submits its initiatives to the public prosecution; however the prosecution redirects them to MVR which collects further evidence. Only after that, the prosecution begins a case. Despite recognizing the expertise and competence of the prosecutors, the JORM is seen by some as “the brakesman in the fight against corruption”.⁸¹ The expert focus group similarly noted that it “ignores some cases where corruption is detected”. The citizens’ focus group noted that “this institution is viewed as slow and its cases do not have a successful conclusion”.⁸² It is noteworthy to mention here that the Public Prosecution from 2010 to 2011 increased its role in initiating criminal charges for corruption (from 14% to 26%).⁸³ Its capacity is limited in resources, OJOGOKK has 13 prosecutors and 2 expert associates and it also lacks technical and

⁸⁰ Gjorgji Slamkov. 2012. *Court Efficiency in Dealing with Corruption* Skopje: Coalition All for Fair, pp.38

⁸¹ Slagjana Taseva. 2012. Interviewed by Ilina Mangova (face to face). 16 November 2012

⁸² Conclusions from general public focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje. <www.idscs.org.mk>

⁸³ Gjorgji Slamkov. 2012. *Court Efficiency in Dealing with Corruption* Skopje: Coalition All for Fair, pp.38

other equipment necessary for an institution of such relevance in the political system.

The last link in the chain is the judiciary. In the judiciary a specialized department unit for dealing with cases of corruption and organized crime was formed within the Basic Court Skopje I in 2008.⁸⁴ The specialized court and the OJOGOKK have national jurisdiction. Research reports indicate that the judiciary functions under pressure and attempts to be influenced by the executive branch and the political parties. Such have been the answers of 43% of the 421 judges who have been surveyed anonymously for a study conducted by the OSCE Mission in Macedonia.⁸⁵ The citizens' focus group for this study estimated the judiciary as "slow and corrupted itself."⁸⁶ The report Nations in Transit also iterates the problem of inefficiency and political influence.⁸⁷ When it comes to delivering verdicts on cases of corruption, the monitoring report of the Coalition All For Fair Trials raises concern because of non-application of extended confiscation by the court. The latter has not been used at all in 2011⁸⁸ even though the public prosecutor for organized crime, Jovan Ilievski informs that this measure is often proposed by the public prosecution.⁸⁹

Thus, within the current institutional scheme, DKSK has an important, but not a decisive role. Its vast competences provide it with the ability to proactively detect and investigate suspicions of corruption. The outcome of a particular DKSK initiative mainly depends on the interest and will of the subsequent bodies to prosecute the case. However, in the case that DKSK does not use its ability, other institutions, particularly MVR and JORM can self-sufficiently take the lead in combating corruption. In continuation this study tracks how DKSK has functioned since its establishment and analyzes its role through application of the Corruption Level Model.

From Law into Practice: The State Commission for Prevention of Corruption

SCPC must not be a partner of the Government, because they are natural enemies. – Dragan Malinovski

The First Composition of the State Commission for Prevention of Corruption

In 2012, the State Commission for Prevention of Corruption, celebrated 10 years of its existence,

⁸⁴ Previously this type of specialized court was territorially divided in the basic courts Skopje I, Tetovo, Shtip, Bitola and Strumica. Law amending the Law on courts, Official Gazette of Republic of Macedonia; No. 35; 14 March 2008

⁸⁵ Legal Analysis: Independence of the Judiciary. 2009, Organization for Security and Cooperation in Europe, Monitor Mission to Skopje. Accessed 20 July 2012: <<http://www.osce.org/mk/skopje/675854>>

⁸⁶ Conclusions from experts' focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje. <www.idscs.org.mk>

⁸⁷ Freedom of House. 2012. "Nations in Transit". Accessed 5 June 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

⁸⁸ Gjorgji Slamkov. 2012. Court Efficiency in Dealing with Corruption Skopje: Coalition All for Fair, pp.21

⁸⁹ Jovan Ilievski. 2012. Interviewed by Ilina Mangova. (face to face). 6 July 2012

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

similar as the Latvian KNAB. Thus far, 3 compositions of the Commission have been appointed. This section looks into the practice of each of the compositions. Annex 1 presents a timeline of the State Commission for Prevention of Corruption, noting all relevant events in this period. After, the members of the first composition were elected in November 2002, the Commission began to fulfill its function. From the start of its mandate, it was institutionally, budgetary and administratively dependent on the Ministry of Justice, where it was positioned. For the year of 2003 it was given a budget of 181,051 EUR. In the first two mandates the members acted in a capacity of appointed officials, but performed their duty voluntarily (for a monthly fee of 2 average Macedonian monthly gross salaries), with no right for re-appointment. The Commission members were obliged to elect a president among the members for a one year term and with no right for re-election. This type of rotational chairmanship diversifies leadership responsibility during the Commissions term among the elected chairs.

Fortunately, despite these initial institutional impediments, the first composition of the Commission managed to establish the pillars of this body among the traditional institutions. The first elected president of the Commission was Slagjana Taseva, at the time, professor of Law at the Police Academy in Skopje. The other members also brought expertise in criminal law, police work, public prosecution, internal affairs, legal and economic matters. The expert focus group assesses this composition of DKSK “as better in performance than the following two.”⁹⁰ The Commission was regularly present in public and it informed the public of its works and its initiatives. This way it provided public visibility and recognition of the new institution. What can be seen is that the Commission was given broad scope of work, but limited capacity to conduct that work in terms of budget, time at disposal of its members and limited human resources of the Secretariat. This notwithstanding, the first Commission managed to somewhat compensate what was not given through a proactive approach and the high expertise of the members.

However, “the effectiveness (in 2005 of the State Commission for Prevention of Corruption depends on an appropriate level of cooperation by the State bodies”.⁹¹ This assessment and recommendation refers to the non-existing cooperation at the time between DKSK and the State Public Prosecutor, Aleksandar Prcevski. Cooperation between these two institutions is *conditio sine qua non* for effectuation of its initiatives. Namely, despite submitting initiatives for criminal charges to the State Public Prosecutor and initiatives for meetings, the Public Prosecutor for two and a half years had been ignoring the Commission.⁹² Through his demeanor, he had been refusing to recognize the position and the competencies of the Commission, had put himself above the system and obstructed further investigation and prosecution of the potential corruption cases raised by the Commission.

The Table presents the Corruption Level Model for the initiatives raised by the Commission

⁹⁰ Conclusions from experts’ focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje.
<www.idscs.org.mk>

⁹¹ Commission of the European Communities. Brussels, 2005. Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership

⁹² Dnevnik, “Prcevski is brakesman in the fight Against Corruption” [Prcevski e kocnicar vo borbara protiv korupcijata]. 18 March 2006. Accessed 2 November 2012:

<<http://star.dnevnik.com.mk/default.aspx?pbroj=2765&stID=55515>>

in each year during its first mandate, the number of initiatives in total and the number of initiatives based on the level of corruption.

Table 3: Corruption Level Mode: Cases Initiated by DKSK in its first mandate

First Composition of The State Commission for Prevention of Corruption							
	Top-Level	High-Level		Medium-Level		Low-Level	Total
2003		2	*Porcelanka Veles *Sales agreement for refinery OKTA	2	*Fish pond Belica *Risto Stefanovski, former director of public enterprise for managing sport buildings	1	5
2004		3	*National Payment Card, 3 m EUR *National Pension & Disability Fund, 7 m EUR *Development & Investment Agency – Taiwan loan, \$ 18 m	1	*AD Biserka Kumanovo, 1.6 m EUR	7	11
2005		1	*Almako bank AD	0	/	10	11
2006		1	*Ekonomsko biro DOO Skopje, building Skopjanka, 3 m EUR	4	*Mayor of Skopje & mayor of Centar *Officials at Government of RM & Customs Administration – Metodija Smilenski *Officials at State Attorney Office, Ministry of Transport, UPA Enterprise DOOEL *Officials in the Commission for Restitution, State Office for Geodetic Matters, office of the mayor of Skopje, notaries, etc.	12	17

In the course of its first mandate the Commission issued 44 initiatives for criminal investigation (5 in the first, 11 in the second, 11 in the third and 17 in the fourth mandate). The number is not higher than its successors, nonetheless the first Commission opened several High-Level cases which still have not been clarified in the institutions. The Level Model for Evaluation of Corruption demonstrates that the first composition of DKSK has raised 6 High-Level corruption initiatives. Those include: the factory Porcelanka Veles; the sales agreement for refinery OKTA; National Payment Card, 3 m EUR; National Pension & Disability Fund, 7 m EUR; Development & Investment Agency – Taiwan loan, 18 m US dollars; Almako AD Bank, 30 m EUR. The model discloses that most of the High-Level cases initiated by DKSK relate to the abuses in the processes of privatization of state owned capital.

The Second Composition of the State Commission for Prevention of Corruption

The second composition of DKSK consisted of lawyers, a political scientist and economists. This notwithstanding, their professional experience was weaker than that of the previous composition. The beginning of their mandate goes parallel with a large governmental public awareness campaign, “Macedonia Without Corruption”, conducted in 2007. During this mandate, DKSK was also significantly strengthened in terms of human capacity, however still an insufficient staffing for an institution of such relevance. The cooperation of this DKSK with the public prosecutor, Ljupco Shvrgovski, who was also newly elected on 27 January 2007, is assessed as improved.⁹³ In this mandate the Commission raised a total of 60 initiatives for criminal investigation (8 in 2007, 27 in 2008, 11 in 2009 and 14 in 2010). In this year the EU Progress report finds that “implementation of the framework for fighting corruption has yielded some results, in particular a number of high level prosecutions and convictions.”⁹⁴

The 2008 EU Progress pinpoints DKSK as not being fully engaged in assuming its role to raise public awareness and educate the public in regards to anti-corruption, for not being up to the challenge to handle its workload and also for not being dedicated to the checks of the asset declarations.⁹⁵ However, more importantly, for the first time it raises **concerns over its impartiality and independence**.⁹⁶ EU’s criticism to the work of DKSK is echoed again in its 2009 and 2010 reports. DKSK is mostly called upon for the low public trust in its independence and impartiality which results in decreased number of petitions from citizen by 31% from 2008 to 2009.⁹⁷ Similar are the assessments from the civil society which estimates the “Commission is its own antipode”.⁹⁸ Unlike the first composition which initiated the majority of its investigations, the second composition has a reactive approach.

The second composition of DKSK had **lost the credibility of its leadership**. The president of the Commission was elected in 2007 and was re-elected for two more years, an act which was interpreted by anti-corruption NGOs and media to be in violation of the Law on prevention of corruption⁹⁹ and monopolization of this position in the institution.¹⁰⁰ The Commission was envisaged to function as a collective body and this type of monopolization was perceived as a derogation of its collective decision making authority. Additionally, in March 2010, the parliamentary group of the opposition Social Democratic Union (SDSM) proposed interpellation for the president of DKSK at the time, Mirjana Dimovska because they consider that she does

⁹³ Commission of the European Communities. Brussels, 2007. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report, pp.11

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Commission of the European Communities. Brussels 2008. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report, pp.15

⁹⁶ Ibid, pp.59

⁹⁷ Ibid, p.14,15

⁹⁸ Conclusions from experts’ focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje.

<www.idscs.org.mk>

⁹⁹ Article 48 was amended in 2006 to stipulate “From the members appointed according to preposition (1) of this article, the State Commission elects a president with a mandate of one year.”

¹⁰⁰ “Barometar of Corruption for February, 2008 [Barometar na korupcija za mesec Februari 2008]”. 2008. Transparency International Macedonia. Accessed 15 November 2012:

<http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=317&Itemid=78> Net Press, “NOVA MAKEDONIJA: Secret re-election of Mirjana Dimovska for president of the Anticorruption commission [NOVA MAKEDONIJA: Taen reizbor na Mirjana Dimovska za pretседател na antikorupciskata komisija]”. 28 February 2009. Accessed 15 November 2012: <<http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=50884&kategorija=7>>

not work on disclosing crime and corruption.¹⁰¹ The interpellation was not accepted by the Parliament, however this has further weakened the authority of the Commission and the trust it should enjoy from the opposition.

Table 4: Corruption Level Mode: Cases Initiated by DKSK in its second mandate

Second Composition of The State Commission for Prevention of Corruption							
	Top-Level	High-Level		Medium-Level		Low-Level	Total
2007		0	/	1	*Official at Public Revenue Office and Stopanska bank AD Skopje, about 976 000 EUR	7	8
2008		0	/	6	*Mayor of Chair (for restoration of Jashar Beg House) *Mayor of Ohrid, public procurement *Executive director, deputy & other officials of Macedonian Radio Television *Mayor of Kisela Voda *Mayor of Tetovo & Members of Commission for Public Procurement of the municipality *Former director of Agency of Sport & Youth	21	27
2009		0	/	2	*Former directors & other officials in Public Enterprise for the Management fo residential & Commercial Property of RM *Officials at municipality of Strumica (could potentially involve mayor of Strumica, mayor of Skopje & municipal councilors)	9	11
2010	*Former President of Macedonia; awarded PR consulting services	1	*Former Minister of Agriculture	0	/	12	14

¹⁰¹ Social Democratic Union of Macedonia, "SDSM with impeachment for Mirjana Dimovska [SDSM so interpelacija za Mirjana Dimovska]". 11 January 2010. Accessed 20 January 2013: <<http://www.sdsm.org.mk/default.aspx?mld=55&agId=&articleId=3567&Ild=2>>

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија? Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

The cases analysis of the work of the second composition shows that in the 4 year mandate, it initiates 60 cases and for the first time it initiated Top-Level corruption cases. This was in 2010 against the former president of Macedonia and current president of SDSM Branko Crvenkovski. Also, one High-Level corruption case has been initiated against a former Minister of Agriculture. Beside these initiatives for Top-Level and High-Level corruption, DKSK raises 9 initiatives for Mid-Level and 47 for Low-Level corruption. With the exception of the two above mentioned cases which were raised in the last year of its mandate, DKSK does not detect High-Level corruption during its work.

The absence of investigation of High-Level corruption can signify either that there is no corruption at high level or that the Commission lacks the courage and the independence to investigate it. The legislative changes which allowed a Commission member to run for a second mandate directly endangered the independence of its members. Taking in consideration that should a Commission member desires to be re-elected, he/she has to win the majority in the Parliament, it can be assumed that that Commission member would not initiate a case which would concern the parliamentary majority and consequently the Government. This raises the attention to the sensitivity of the position of a person performing investigations of corruption. As Taseva put it **“The members of DKSK have to find a job after their mandate finishes. If they do their job well, after that no one will want to hire them”**.¹⁰² Taseva experienced that in cases when she was offered a job in Macedonia, soon after, that the potential employers were pressured by someone more powerful not to hire her.

The Third Composition of the State Commission for Prevention of Corruption

The criticism of the European Commission had not yielded improvements, as despite all above mentioned remarks in 2011 the Parliament had awarded more than half of the members of DKSK with a second mandate. In April 2011, without the support and presence of the opposition, the parliamentary Commission on Election and Appointment Issues, selected the 7 members for the third composition of DKSK out of 34 candidates. Four of them had already served in the much criticized second composition, while the other three brought experience from long service in the police, the market inspectorate and one which had no experience in anti-corruption nor education in the relevant area. On the other hand, an experienced anti-corruption activist and expert Slagana Taseva, who served as the first president of DKSK who had also applied, had not been recognized by the parliamentary commission as someone who should have been in this body.

Because of such a starting point, DKSK faced with distrust since the beginning.¹⁰³ The EU Progress report again had raised concerns over the public's doubts over the independence of the Commission.¹⁰⁴ The CSO community, particularly the anti-corruption watch-dogs Transparency International Macedonia and Transparency Macedonia heavily criticized the Commission for using double standards, selectivity and lack of independence in its work.¹⁰⁵

¹⁰² Slagana Taseva. 2012. Interviewed by Ilina Mangova. (face to face). 16 November, 2012

¹⁰³ Utrinski vesnik, “Bad Start for the Anticorruption [Los start za Antikorupciska]. 8 April 2011. Accessed 10 October 2012: <<http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=CA68D0BD3B5D6D47958E935D25323865>>; Kanal 5, “The Members of the Commission for Anti-Corruption Took an Oath [Antikorupcionerite dadova zakletva]”. 8 April 2011. Accessed 10 October 2012: <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mld=37&eventId=73605&utm_source=daily.mk>

¹⁰⁴ European Commission. Brussels, 2011. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report, pp. 14

¹⁰⁵ Transparency Macedonia <http://www.transparentnost-mk.org.mk/novsajt/>

The expert focus group of the research heavily criticized the Commission, too. Among the expert focus group “There is a consensual opinion that DKSK does not do anything. Its president is unknown. The opinion of the experts is that the absence of DKSK should not be tolerated, especially taking in consideration that the effect of the existence of DKSK is only possible if it is constantly present in the public. Some experts consider that DKSK should be the leading institution. The Commission is particularly condemned for not publicizing the declarations of assets of its members and its persistence to avoid doing that. The Commission is considered to be dependent on the Government.”¹⁰⁶

The Corruption Level Model demonstrates that the third composition of DKSK has not initiated any High-Level corruption case. In 2011 it has initiated only Low-Level corruption cases and in 2012 out of 16 cases it has initiated 6 have been categorized as Mid-Level corruption. During its two year mandate DKSK has initiated, 27 cases, which is around the average number of cases initiated in a year. A review of the initiatives shows that the majority of the Mid-Level corruption suspicions are linked to the opposition. Compared to the other two compositions of the Commission, this composition has the lowest performance. The third composition is one case weaker from the second composition of the Commission in its initial two years of its mandate.

Table 5: Corruption Level Mode: Cases Initiated by DKSK in its third mandate

Third Composition of The State Commission for Prevention of Corruption							
	Top-Level	High-Level		Medium-Level		Low-Level	Total
2011		0	/	0	/	11	11
2012		0	/	6	*Chief campaign manager of SDSM *Director of private TV A1 (for abuse in financing election campaign, false information on donations) *Manager of private PULS Production (for abuse in financing election campaign, false information on donations) *Jugoprema (more than 18 individuals) *Mayor of Gostivar *Director & Member of Managing board of Energy Agency of RM	10	16

¹⁰⁶ Conclusions from experts’ focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje.
<www.idscs.org.mk>

CONCLUSION

This policy study on the national policy of anti-corruption asked the question 'Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia'? In order to answer that question, the study looked at which factors have been deemed as crucial in delivering results in the fight against corruption in two other countries, which have had positive results in this area, Latvia and Croatia. This comparative evaluation looked across models as no model is a sufficient factor on its own. The second method introduced an original Corruption Level Model to evaluate the political weight of the initiatives for criminal charges raised by the Commission. Unlike legalistic and normative approaches, this method puts the focus on how deep a potential corruption case has entered into the political system.

The policy study has reached the conclusion that Macedonia has a weak anti-corruption system. Still, the introduction of DKSK as specialized anti-corruption institution has brought a positive movement from the previous status quo. Thus far DKSK has produced anti-corruption state programs, performed control of asset declarations of public officials and conflict of interests and it has exercised anti-corruption efforts which would not have been taking place should such an institution not have been established. More importantly, the Commission has raised 131 initiates for criminal prosecution, suspicions for corruption which could have gone un-noticed by the other institutions if they were not raised by DKSK.

However, this study has established that in the existing anti-corruption system in Macedonia there is not a single institution which can be called a leading institution in the fight against corruption. Despite overall opinion that this role belongs to the State Commission for Prevention of Corruption, this institution is not able to meet these expectations. In the ten years of its existence, DKSK has not been given the institutional and budgetary capacity, the institutional positioning and the legislative authorization to fulfill such a role. Additionally, with certain exceptions, the Commission has not demonstrated the necessary human capital, courage and the initiative that a leading institution should have. The research has demonstrated that despite a proactive approach towards High-Level corruption suspicions in the initial years since its establishment and in some incidental cases later on, the Commission has not had the courage and the leadership to serve as controller of the Government. Its independence, impartiality, capacity and performance have decreased from one mandate to another.

After the implementation of the new Law on Criminal Procedure at the end of 2013, the role of a leading fighter against corruption is expected to be assumed by the Public prosecution. Still, the strengthened position of JORM should not diminish the role of DKSK in the fight against corruption and in the promotion of an anti-corruption policy. Taking in consideration examples presented in the analysis, it should not be expected that this institution will be fully operational at least one year after the law takes effects. Similarly, taking in consideration that Macedonia is not facing the strict conditions for EU accession; we are facing a situation in which for a few upcoming years we will not see a more visible and commendable progress in the fight against corruption and in the implementation of effective anti-corruption policy.

Taking into consideration the experiences of Latvia and Croatia, and after evaluating the work of DKSK in the past 10 years, the study has reached the following conclusions and recommendations to the fulfillment of key factors for fighting corruption in Macedonia.

1. Political will

Conclusion

Macedonian governments have lacked political will to fight corruption. The absence of political will has been demonstrated in measures that hinder the presence of an independent and strong anti-corruption institution – flaws in the law on anti-corruption, small budget of DKSK, small number of staff, appointment of individuals who lack anti-corruption expertise, independence from politics, integrity and leadership.

Recommendation

“Many anticorruption initiatives fail because they are non-political in nature, while most of the corruption in developing and post-communist countries is inherently political.”¹⁰⁷ Fighting corruption needs to be a principal political priority and anti-corruption primarily must be implemented by the highest political leaderships and political parties. Political elites can demonstrate political will by adopting and implementing legislation and implementing measures which will allow anti-corruption institutions to be strong and independent of political influence. It is important to emphasize that under anticorruption institutions, we do not understand only the State Commission for Prevention of Corruption, but all the bodies and institutions that constitute the anticorruption system of the country. Political will for fighting corruption should be demonstrated with openness and transparency. Legislative initiatives should be raised to put into norms requirements for openness and transparency of the institutions. These norms should demand mandatory publication of public contracts; mandatory budget transparency of each public institution and enterprises where the Government is a shareholder; open and inclusive policy making process; open, inclusive, merit and criteria based selection of public officials; and easily accessible, public interlinked judiciary rulings. However, institutions and the people who run them should not wait for the law. Leaders are needed who will implement these proposals before such laws take effect.

2. EU Conditionality

Conclusion

The European Union has openly criticized and clearly pointed out the weaknesses of the anti-corruption policy in Macedonia. It has repeatedly pointed out the lack of independence of DKSK, the lack of public trust in its work, insufficient budget, insufficient staff and necessity to improve the cooperation among institutions. However, this criticism has not yielded a reaction from the responsible actors. Macedonia has been in a limbo, expecting to begin negotiations for 7 years now, which has weakened the power of the EU to exercise conditional pressure over Macedonia. The EU pressure for higher standards has been able to bring only some partial legislative improvements.

Recommendation

The fight against corruption and building strong anti-corruption institutions should primarily be ensured for the good of the citizens and as a *conditio sine qua non* for building a just society and a democratic system. In the absence of a political will which

¹⁰⁷ Alina Mungiu-Pippidi. 2006. “Corruption: Diagnosis and Treatment” *Journal of Democracy* Volume 17, Number 3, pp: 86-99, pp.86

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

would drive this effort, the EU should take a more active role in pressuring the Government to prioritize anti-corruption and to introduce comprehensive anti-corruption measures as recommended in this policy paper. In the absence of EU conditionality, stronger pressure should come from inside, from citizens, media, civil society and private businesses. Political elites and institutional leaderships need to raise their awareness that they are managers of public money and that they are at the positions they hold to serve public good.

3. *The Human Capital*

Conclusion

Individuals appointed on high positions in the anti-corruption system in Macedonia often put themselves above the system and the institution they represent. The individuals are stronger than the system and in such way they derogate the system. This has been seen both in the public prosecution and in the State Commission for Prevention of Corruption. The Law on Prevention of Corruption very weakly stipulates the requirements that a person has to fulfill in order to become a member of the Commission. The work of the Commission has demonstrated that in the absence of political will to ensure and not endanger the independence of the Commission, the Commission will suffer from: lack of professional integrity, leadership, awareness about the responsibility of the position, awareness that these are public positions, awareness for transparency in the work, awareness to inform and educate the public, expertise, courage and finally independence from political factors.

Recommendations

Legal requirements to become a member of the Commission need to be tightened to ensure that the appointed members have the expertise and awareness of the type of work and dedication anti-corruption requires. Members of the Commission need to be aware that such a public position requires that they need to continuously pressure political and governmental actors to fulfill anti-corruption requirements. Members of the Commission need to understand that they need to position themselves opposite to the Government, the political opposition and any political or business actors. The legal stipulations which allow second mandate for the professional Commission should be revised as this makes the members of the Commission politically dependent, both on the parliamentary majority and the parliamentary opposition. Revisions of the law should be public, open and inclusive.

4. *Empowered and capacitated institutions*

Conclusion

DKSK has been institutionally handicapped from the beginning. In its establishment DSKS was not a legal entity, it did not have a support staff unit and it was given symbolic budget. Throughout its existence DSKS has slowly and incrementally been addressing its hindrances. However, DSKS still does not have the adequate staff and budget to acquire the institutional capacity it needs. In the case of Latvia, as it has been

mentioned above the anti-corruption institution was given these necessities from the beginning. In the case of Croatia, the anti-corruption institution is strengthened at the point when political elite finds interest in that.

Recommendation

Powerful and capacitated anti-corruption institution would be more capable to exercise higher authority in imposing anti-corruption policy over other public bodies. If DKSK has bigger budget and larger staff, as an addition to the previously mentioned conditions, it would be able to process more initiatives, investigations of conflict of interests, checks on asset declarations and suspicions of corruption. Strengthening the capacity and the budget of DKSK would be a demonstration of a minimal political will on the side of the Government to fight corruption.

5. Publicity of the fight against corruption –

Conclusion

The highest level officials at both USKOK and KNAB devote much attention to the necessity to inform the public about the fight against corruption, on the cost of corruption, on anti-corruption policies and efforts. DKSK was much more public in its first mandate, however later despite periods of public appearances it has also gained negative publicity. This has come as a result of its lack of independence, impartiality and activity, as well as the acts of its members. In 2012 DKSK had minimal public presence, which has raised doubts about its work, integrity and capacity.

Recommendation

Citizens need to be aware and informed about the ability of the system to resist corruption. This will not only increase their trust in the system, but it will also decrease their personal tolerance towards corruptive acts. Through regular informing, the public will be educated on anti-corruption standards and will strengthen its ability to abide by these standards. The State Commission for Prevention of Corruption should inform and communicate with the public on a weekly and even daily basis, through press-conference, public debates and press releases which will familiarize the public with its work and the activity it is undertaking to control and investigate those who manage public money.

Bibliography

Alina Mungiu-Pippidi. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment" *Journal of Democracy* Volume 17, Number 3, pp: 86-99

"Barometer of Corruption for February, 2008 [Barometar na korupcija za mesec Februari 2008]". 2008. Transparency International Macedonia. Accessed 15 November 2012: <http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=317&Itemid=78>

"Biography of Dinko Cvitan [Životopis Dinka Cvitana]", State Prosecution of the Republic of Croatia [Državno odvjetništvo Republike Hrvatske]. Accessed 15 October 2012: <<http://www.dorh.hr/Default.aspx?art=4651&sec=651>>

Budak, Jelena and Rajh, Edo. 2012. "Corruption Survey in Croatia: Survey Confidentiality and Trust in Institutions" *Drustveni Istrazivanja* Godina 21, Number 2, (116), 291-312.

"Candidates for Deputies [DEPUTĀTU KANDIDĀTI]". Accessed 10 October 2012: <<http://www.deputatiuzdelnas.lv/deputatu-kandidati/aivars-lembergs.html#1>>

Citadel Bank Guidelines for Private Individuals' Property Declarations. Accessed 11 September 2012: <http://www.citadelebank.com/en/services/declaration/>;

Commission of the European Communities. 2002. 2002 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession

Commission of the European Communities. Brussels, 2005. Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership

Commission of the European Communities. Brussels, 2006. Croatia 2006 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2007. Croatia 2007 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2008. Croatia 2008 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2009. Croatia 2009 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2006. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2007. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report

Commission of the European Communities. Brussels, 2009. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report

Conclusions from experts' focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje. <www.idscs.org.mk>

Conclusions from general public focus group. 2013. Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje. <www.idscs.org.mk>

Corruption Convention and Combating Bureau. 2012. "Corruption Prevention and Combating Bureau 10 years".

Damir Grubiša, 2010. "Anti-Corruption Policy in Croatia. A Benchmark for EU Accession"; *Politička misao*, Vol. 47, No. 5, pp. 69-95.

Decision for Establishing the Committee for the Monitoring of the Implementation of the Anti-Corruption Measures, Government of Republic of Croatia [Odluka o osnivanje Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcija]. Government of Republic of Croatia [Vlada Republike Hrvatske]. Accessed 11 September 2012: <<http://ca-dial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&bid=MMOTATf6ucQKZauqYO1FRg%3D%3D>>

Democracy Index. 2011. Economist Intelligence Unit. Accessed 23 May 2012: http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf;

Dnevnik, "Prceviski is brakesman in the fight Against Corruption" [Prceviski e kocnicar vo borbara protiv korupcijata]. 18 March 2006. Accessed 2 November 2012:

<<http://star.dnevnik.com.mk/default.aspx?pbroj=2765&stID=55515>>

European Commission. Brussels, 2005. Croatia 2005 Progress Report

European Commission. Brussels, 2010. Croatia 2010 Progress Report

European Commission. Brussels, 2010. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report

European Commission. Brussels, 2011. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report

European Commission. Brussels, 2012. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report

Freedom House. 2011. "Freedom in the world: Latvia". Accessed 5 October 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/latvia>>

Freedom of House. 2012. "Nations in Transit". Accessed 5 June 2012: <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2012>>

Gjorgji Slamkov. 2012. Court Efficiency in Dealing with Corruption Skopje: Coalition All for Fair

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

Goran Klemencic, Jova Stusek and Inese Gaika. 2007. Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development

Government of the Republic of Macedonia. Strategic priorities and objectives. Accessed 18 May 2012: <<http://vlada.mk/node/74>>

Index, "Polanec on Monday Goes to Jail from Where He Can Go on a Weekend, but Also to Work [Polanec od ponedeljka ide u zatvor iz kojega ce ici na posao, ali i na vikende]". 13 October 2012. Accessed 5 September 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/polanec-od-ponedjeljka-ide-u-zatvor-iz-kojeg-ce-ici-na-posao-ali-i-na-vikende/641558.aspx>>

Index, "Skare-Ozbolt: The Director of USKOK Changed Because of Indecisiveness [Škare-Ožbolt: Ravnatelj USKOK-a smijenjen zbog neodlučnosti]". 2 November 2005. Accessed 15 October 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/skareozbolt-ravnatelj-uskoka-smijenjen-zbog-neodlucnosti/290218.aspx>>

Index, "Video: Sanader Returns to Politics Unsatisfied with How Kosor Leads" [Video: Sanader se vraća u politiku nezadovoljan Kosorčinim vođenjem HDZ-a]. 1 January 2010. Accessed 5 September 2012: <<http://www.index.hr/vijesti/clanak/sanader-se-vraca-u-politiku-nezadovoljan-kosoric-inim-vodjenjem-hdza/468221.aspx>>

Interpol, "Corruption". Accessed 14 May 2012: <<http://www.interpol.int/crime-areas/Corruption/Corruption>>

Jutarnji list, "Mladen Bajic Went to Zagreb to Take Over USKOK. Then Racan Called Him and Said: You Will Be State Prosecutor [Mladen Bajić krenuo je u Zagreb da bi preuzeo USKOK. Onda ga je nazvao Račan i rekao: Bit ćeš državni odvjetnik]". 20 October 2012. Accessed 5 September 2012: <<http://www.jutarnji.hr/mladen-bajic--krenuo-je-u-zagreb-da-bi-preuzeo-uskok--onda-ga-je-nazvao-racan-i-rekao--bit-ces-drzavni-odvjetnik/1061059/>>

Jutarnji list, "Polanec: He Gave the Credit to SMS with Support from Mesic [Polanec: Kredit SMS-u dao se uz podršku Mesića]". 2012. Accessed 5 September 2012: <<http://www.jutarnji.hr/polanec--kredit-sms-u--dao-se-uz-podrsku-mesica/324418/>>

Kanal 5, "The Members of the Commission for Anti-Corruption Took an Oath [Antikorupcionerite dadoa zakletva]". 8 April 2011. Accessed 10 October 2012: <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=73605&utm_source=daily.mk>

Law amending the Law on courts, Official Gazette of Republic of Macedonia; No. 35; 14 March 2008

Law on Corruption Convention and Combating Bureau. 2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf>

Law on Financing of Political Organizations (Parties).2002. Accessed 5 October 2012: <http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/po_finansing.pdf>

Law on Prevention of Corruption [Zakon za sprecuvanje na korupcija]. Official Gazette of Republic of Macedonia N.28/02. Accessed 5 October 2012: <<http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/2004.pdf>>

Law on the Office for Prevention of Corruption and Organized Crime [Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije I organiziranog kriminaliteta]. Official Gazette of Republic of Croatia N.76/09 [Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 76/09]

Legal Analysis: Independence of the Judiciary. 2009, Organization for Security and Co-operation in Europe, Monitor Mission to Skopje. Accessed 20 July 2012: <<http://www.osce.org/mk/skopje/675854>>

National Council for Monitoring Anti-Corruption Strategy Implementation [Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije]. Accessed 11 September 2012: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>>

Neda Korunovska Avramovska, Parliamentary Control Over the Government of Republic of Macedonia Skopje: Foundation Open Society Institute

Net Press, “NOVA MAKEDONIJA: Secret re-election of Mirjana Dimovska for president of the Anticorruption commission [NOVA MAKEDONIJA: Taen reizbor na Mirjana Dimovska za pretsedatel na antikorupciskata komisija”. 28 February 2009. Accessed 15 November 2012: <<http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=50884&kategorija=7>>

Program on the Work of the Government of Republic of Macedonia for 2012 [Programa za rabota na Vladata na Republika Makedonija za 2012], Government of Republic of Macedonia [Vlada na Republika Makedonija]. Accessed 5 May 2012: <<http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2012godina.pdf>>

Rasma Karklins, 2002. “Typology of Post-Communist Corruption” Problems of Post-Communism Volume 49, Number 4, pp. 22–32

“Raised Charges Against Former Deputy Prime Minister of Republic of Croatia” [Podignuta optužnica protiv bivšeg potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske i jednog odvjetnika]. State Prosecution of the Republic of Croatia [Drzavno odvjetništvo Republike Hrvatske]. Accessed 5 September 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivBivsegPotpredsjednika>>

“Raised Charges Against Ivo Sanader [Podignuta optužnica protiv Ive Sanadera]”. USKOK,

Дали антикорупцискиот модел дава резултати во Македонија?
Is the Anti-Corruption Model Delivering Results in Macedonia?

State Prosecution. Office for Suppression of Corruption and Organized Crime, Accessed 20 September 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaProtivIveSanadera01>>

“Raised Charges in the Case Manager [Podignuta optužnica u predmetu Manager]”USKOK. 2002. Accessed 20 September 2012: <<http://www.dorh.hr/PodignutaOptuznicaUPredmetuManager>>

Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 2002. Corrupt Cities. Oakland: Institute for Contemporary Studies

Social Democratic Union of Macedonia, “SDSM with impeachment for Mirjana Dimovska [SDSM so interpelacija za Mirjana Dimovska]”. 11 January 2010. Accessed 20 January 2013: <<http://www.sdsm.org.mk/default.aspx?mld=55&agId=&articleId=3567&lId=2>>

Standard Eurobarometer. 2012. “The Key Indicators Results for Former Yugoslav Republic of Macedonia”. Accessed 17 May 2012: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_fyrom_en.pdf>

State Audit Office [Drzaven zavod za revizija]. Annual Report for 2011 [Godisen izvestaj 2011]. Accessed 17 May 2012: <http://www.dzr.mk/Uploads/Godisen_izvestajj2011_DZR_mekedonski.pdf>

State Commission for Prevention of Corruption. Annual Report on the Work of the State Commission for Prevention of Corruption for the Period November 2002 November 2003

State Commission for Prevention of Corruption. 2005. Annual Report on the Work of the State Commission for Prevention of Corruption 2004

State Commission for Prevention of Corruption. 2005. Annual Report on the Work of the State Commission for Prevention of Corruption in 2005

State Commission for Prevention of Corruption. 2007. Annual Report about the Work of the State Commission for Prevention of Corruption 2006

State Commission for Prevention of Corruption. 2008. Annual Report about the Work of the State Commission for Prevention of Corruption in 2007

State Commission for Prevention of Corruption. 2009. Annual Report on the Work of the State Commission for Prevention of Corruption in 2008

State Commission for Prevention of Corruption. 2010. Annual Report on the Work of the State Commission for Prevention of Corruption in 2009

State Commission for Prevention of Corruption. 2012. Annual Report about the Work of the State Commission for Prevention of Corruption in 2011

Strategy for Suppression of Corruption [Strategija suzbijanje korupcije] Official Gazette

of Republic of Croatia N. 75/08 [Sluzbeni list Republike Hrvatske N. 75/08]

The Baltic Course "Latvian Saeima Passes "Zero Declarations" Law. 1 December 2011. Accessed 11 September 2012: <http://www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=49558>

The World Bank Group. Accessed 14 May 2012: <http://www1.worldbank.org/public-sector/anticorrupt/corruptn/cor02/htm>

Transparency International, Corruption Perception Index. Accessed 10 May 2012: <http://cpi.transparency.org>

Transparency Macedonia <http://www.transparentnost-mk.org.mk/novsajt/>

Transparency Macedonia, Annual Report 2009. Accessed 14 November 2012: <http://www.transparentnost-mk.org.mk/wp-content/uploads/godisen-izvestaj-za-2009-g.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2011 "Corruption in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Bribery as Experienced by the Population"

United Nations Office on Drugs and Crime, "UNODC's Action against Corruption and Economic Crime. Accessed 17 May 2012: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

Utrinski vesnik, "Bad Start for the Anticorruption [Los start za Antikorupciska]. 8 April 2011. Accessed 10 October 2012: <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=CA68D0BD3B5D6D47958E935D25323865>

Utrinski vesnik, "The Parliament Unanimously Passed the Anti-Corruption Law [Parlamentot ednoglasno go usvoi antikorupciskiot zakon]". 2002. Accessed 7 June 2012: <http://star.utrinski.com.mk/?pBroj=849&stID=8600&pR=3>

Valts Kalnins and Sigita Kirse. 2011. National Integrity System Assessment Latvia 2011. (Transparency International: Delna).

Zadarski list, "Damir Polancec: What a fool I was! I should've sent all of them to hell! [Damir Polancec: Kakva sam budala bio! Trebao sam ih sve poslat k vragu!]. 20 August 2012. Accessed 5 September 2012: <http://www.zadarskilist.hr/clanci/20082012/damir-polancec-kakva-sam-budala-bio-trebao-sam-ih-sve-poslati-k-vragu>

ANNEX 1

Timeline of the State Commission for Prevention of Corruption

2002	• Adoption of the Law on Prevention of Corruption (Official Gazette 28/02) by the Macedonian Parliament [April]. • Establishment of SCPC [November]; the members were appointed by the Macedonian Parliament to run a four-year mandate with no right for re-election. The first composition was consisted by Slagjana Taseva, Vanja Mihajlova, Dragan Malinovski, Sami Asani, Mihajlo Manevski, Jovan Trpenovski, Nervet Husmani. The members were not engaged professionally, but voluntary. • Slagjana Taseva was elected as first president of SCPC (one year mandate, no right for re-election). • SCPC does not hold legal personality at this point. • Adoption of SCPC's Rulebook. • Adoption of SCPC's Program for year 2003. • The support functions of SCPC are performed by the Ministry of Justice.
2003	• Change of location: from the premises of the Ministry of Justice to the premises of the City Shopping Centre in Skopje (as a new temporary office) [March]. • Start of the process of staffing of the SCPC Secretariat; at the end of 2003, five (5) persons were employed. • The first State Program on Prevention and Repression of Corruption was prepared and adopted by SCPC (2003-2007). • The process of collecting declarations of assets was initiated. • Jovan Trpenovski was elected as second president of SCPC [December].
2004	• The Law on Prevention of Corruption was amended on the Commission's proposition to provide legal personality to SCPC; the mandate of the members of SCPC was extended to five (5) years with no right for re-election, starting from the second composition (Official Gazette 46/04) [June]. • The same amendments introduced an obligation for all elected and appointed officials to submit a declaration of assets after the end of term. • Also, with the amendments, SCPC became responsible for drafting of

	the declaration of assets, and not the Government, as it was stipulated in the previous legal arrangement. • First Conference on the Assessment of the Level of Implementation of the State Program was held. • The Secretariat as an expert service to the Commission is established [July]. • With the amendments to the Budget of the Republic of Macedonia, SCPC was for the first time included as a budget beneficiary with no. 02003 (Official Gazette 75/04) [October]. • Dragan Malinovski was elected as third president of SCPC [December].
2005	• One (1) person was employed in the Secretariat. Total of six (6) employees at this point. • Annex to State Program was adopted by SCPC: 'Measures for Prevention and Repression of Corruption within the Local Self-Government with Action Plan on Implementation' [June]. • Second Conference on the Assessment of the Level of Implementation of the State Program was held [June]. • Mihaljo Manevski was elected as fourth president of SCPC [December].
2006	• Six (6) new employees were recruited in the SCPC Secretariat. • SCPC initiated a procedure for determining liability of the Public Prosecutor for not acting upon the cases of privatization of OKTA and FERSPED. • SCPC adopted a Report on Financing of Election Campaigns on the Parliamentary elections in 2006. • SCPC adopted an Annual Report which was not reviewed by the Parliament in 2006. • SCPC president Mihajlo Manevski became a Minister of Justice. Slagjana Taseva was elected as acting President-acting-in-appointment [September]. • Third Conference on the Assessment of the Level of Implementation of the State Program was held [November]. • The Law on Prevention of Corruption was amended to provide publicity to the submitted declarations of assets which were to be published on SCPC's web-site (Official Gazette 126/06) [December].

2007	• Second composition of SCPC was elected: Mirjana Dimovska, Zoran Dodevski, Ilmi Selami, Cvetko Mojsoski, Ljubinka Muratovska Markova, Arif Musa and Mane Kolev [January]. • Mirjana Dimovska was elected as fifth president of SCPC [February]. • The Government decided to grant SCPC new office on st. Dame Gruev 1 in Skopje [March]. Reconstruction of the office was conducted until the end of 2007. • New State Program with Action Plan was adopted for the period 2007-2011 [May]. • Law on Prevention of Conflict of Interests was adopted (Official Gazette 70/07) [June]. • The publication of the declarations of assets on property and assets was initiated on SCPC's web-site [July]. • The Protocol for Effective information Exchange, Coordination and Cooperation was signed between SCPC and eleven (11) state institutions [December]. • Five (5) new employees were recruited in the SCPC Secretariat during 2007. • New form-template for the declaration on property and assets was adopted to include an obligation for all officials to state the basis for the acquisition of assets.
2008	• Mirjana Dimovska was re-elected as President of SCPC [February]. • SCPC starts with the use of the new facilities [February]. • State Program on Prevention and Reduction of Conflict of Interests was adopted for the first time [May]. • SCPC became a member of the International Association of Anti-Corruption Authorities. • SCPC was separated from the Government program (Strengthening the rule of law) in the Budget of the Republic with a special budget item – Preventing Corruption and Conflict of Interests. • In cooperation with the Public Revenue Office, SCPC introduced criteria for determining which declarations of assets will be subject to the review procedure. • Three (3) more state institutions joined the Protocol. • The year was concluded with fourteen (14) employees within the SCPC Secretariat.

2009	• Mirjana Dimovska was re-elected as President of SCPC, third time in a row [February]. • A form-template for the statement of interest was adopted. • A Strategy for Strengthening Public Relations was adopted for the period 2009-2012. • A total of seventeen (17) state institutions are now participating in the Protocol. • Total of thirteen (13) employees in the SCPC Secretariat during 2009.
2010	• ilmi Selami was elected as sixth President of SCPC [March]. • Total of thirteen (13) employees in the SCPC Secretariat during 2010. • Annual Conference on the evaluation of the implementation of the State Program was held [June]. • The Law on Prevention of Corruption was amended to provide the members of SCPC with four-year mandate, with right of one re-appointment (Official Gazette 145/10) [November]. • Twinning project fiche for IPA 2010 "Support for efficient prevention and fight against corruption" was approved by the EU [November].
2011	• Third composition of SCPC was elected [April]: Ljubinka Koraboska, Farie Aliu, Voislav Zafirovski, Ljubinka Muratovska Markova, Mirjana Dimovska, Sejdi Halili, Zoran Dodevski. All members are now engaged in a professional working relation, with a four-year mandate. • Voislav Zafirovski was elected as seventh President of SCPC [April]. • Assessment on the Implementation of the State Program on Prevention and Repression of Corruption 2007-2011 was adopted [April]. • A new State Program for repression and prevention of corruption and State Program for prevention and reduction of conflict of interests with Action Plan for the period 2011 2015 was adopted [May]. • Total of seventeen 17 employees in the SCPC Secretariat during 2011. • Information on the application of legislation in early parliamentary elections 2011 was adopted and presented to the Parliament.
2012	• Ljubinka Koraboska was elected as the eight President of SCPC [April]. • SCPC is largely absent from public sphere. • SCPC celebrates 10 years since its establishment [November].

ANNEX 2

ANNEX 2

List of interviews for the research “Is the Anticorruption model delivering results in Macedonia?”

All interviews were conducted face to face by the researcher Ilina Mangova.

1. Vladimir Tufegdzik, Investigative judge in Basic Court I, Department for Organized Crime and Spokesperson of the court. Skopje, 22 June 2012.
2. Julijana Ilievska, Associate in the Ministry for Information and Public Administration. Skopje, 3 July 2012.
3. Mihail Gotovski, Coalition All for Fair Trails. Skopje, 6 July 2012.
4. Jovan Ilievski, Public Prosecutor of the Basic Public Prosecution for Prosecuting Organized Crime and Corruption. Skopje, 6 July 2012.
5. Mauro Calvo, OSCE Macedonia Good Governance Unit. Skopje, 9 July 2012.
6. Maja Subotic, OSCE Macedonia Good Governance Unit. Skopje, 9 July 2012.
7. Voislav Zafirovski, Member of the State Commission for Prevention of Corruption 2011-2016. Skopje, 16 July 2012.
8. Manfredas Limantas, Delegation of the European Union in Macedonia. Skopje, 19 July 2012.
9. Desa Anastasova, Assistant Chief General Inspector in the Tax Inspectorate for Prevention of Corruption in the Public Revenue Office. Skopje, 25 July 2012.
10. Momir Maricik, Higher Public Prosecutor and Member of the Council of Public Prosecutors of Republic of Macedonia. Skopje, 25 July 2012.
11. Zdravko Vasilevski, Head of Sector in Financial Police Office. Skopje, 22 August 2012.
12. Aneta Mishevska, Head of Department in Financial Police Office. Skopje, 22 August 2012.
13. Sabina Fakic, Center for Civic Communications. Skopje, 23 August 2012.
14. Snezana Mojsova, Sector for International Cooperation in the Ministry of Justice. Skopje, 24 August 2012.
15. Slagjana Taseva, Transparency International Macedonia. Skopje, 16 November 2012.
16. Davor Dubravica, Judge, former Head of Anticorruption Unit in Ministry of Justice. Zadar, 27 August 2012.
17. Dinko Cvitan, Director of the Office for Suppression of Corruption and

- Organised Crime of Republic of Croatia. Zagreb, 28 August 2012.
18. Natasa Djurovic, Deputy Director of the Office for Suppression of Corruption and Organised Crime of Republic of Croatia. Zagreb, 28 August 2012.
 19. Sasa Segrt, Transparency International Croatia. Zagreb, 28 August 2012.
 20. Duje Prkut, GONG. Zagreb, 29 August 2012.
 21. Dragutin Lesar, Member of Parliament and President of Croatian Laborists - Labor Party. Zagreb, 29 August 2012.
 22. Zdravko Petak, Professor at Faculty of Political Science, University of Zagreb. Zagreb, 30 August 2012.
 23. Snezana Dokic Markovic, Delegation of the European Union to the Republic of Croatia. Zagreb, 30 August 2012.
 24. Caroline Frieh-Chevalier, Delegation of the European Union to the Republic of Croatia. Zagreb, 30 August 2012.
 25. Aleksejs Loskutovs, Member of Parliament and Chairman of the Subcommittee for Prevention of Corruption in the Parliament of the Republic of Latvia, former Director of Corruption Prevention and Combating Bureau. Riga, 2 October 2012.
 26. Valts Kalnins, Centre for Public Policy Providus. Riga, 3 October 2012.
 27. Rasma Karklins, Member of Parliament and Member of the Subcommittee for Prevention of Corruption in the Parliament of Republic of Latvia. Riga, 3 October 2012.
 28. Jaroslavs Strelcenoks, Director of the Corruption Prevention and Combating Bureau. Riga, 4 October 2012.
 29. Diana Kurpniece, Head of Division for Prevention of Corruption in Corruption Prevention and Combating Bureau. Riga, 4 October 2012.
 30. Kristaps Petermanis, Transparency International Latvia. Riga, 5 October 2012.