



Bridges to Nowhere

State Capture and Corruption Risks in Fiscal Transfers and Public Procurement at the Local Level in Southeast Europe

Bridges to Nowhere

**State Capture and Corruption Risks
in Fiscal Transfers and Public Procurement
at the Local Level in Southeast Europe**

The Regional Good Governance Public-Private Partnership Platform (R2G4P), coordinated by the Center for the Study of Democracy, Sofia aims to strengthen the rule of law in Southeast Europe (SEE) through delivering shared anticorruption solutions between state institutions and civil society. The current 2023 Regional Good Governance Report, looks into the legal, institutional and procedural improvements needed to prevent and tackle state capture and corruption risks in fiscal transfers and pork barrelling from the central towards the local level, and the ensuing public procurement in Southeast Europe (SEE). The report provides a first of its kind anti-corruption diagnostics of the integrity of the local level transfers and public procurement systems in nine SEE countries (Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia). The report summarizes the key conclusions and policy recommendations from R2G4P's work in 2023.

Authors:

Daniela Mineva, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy

Dr. Tihomira Kostova, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy

Dr. Mihály Fazekas, Scientific Director, Government Transparency Institute and Central European University

Viktoriia Poltoratskaia, Senior Analyst, Government Transparency Institute and Central European University

Editorial Board:

Ruslan Stefanov

Dr. Todor Galev

Dr. Ognian Shentov

R2G4P members:



The R2G4P project, coordinated by the Center for the Study of Democracy, Bulgaria, benefits from a € 1.5 million grant from Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA and Norway Grants Fund for Regional Cooperation.



This work is licensed under the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Cover photo: Canva

ISBN: 978-954-477-476-9

2023, Center for the Study of Democracy

ACKNOWLEDGEMENTS

This report has benefited from numerous contributions from anti-corruption policy-makers and practitioners from Southeast Europe and the world during a series of good governance fora, seminars and briefings over the course of 2022 and 2023.

The European Chief Prosecutor Laura Kövesi's continued engagement with the region has provided inspiration for drafting and proposing bold anti-corruption reforms in times of global turmoil. We would like to extend special gratitude for their unwavering commitment to promoting transparency and anti-corruption to Ambassador Jørn Eugene Gjelstad, Royal Norwegian Embassy in Belgrade, Ambassador Christopher R. Hill, United States Embassy in Belgrade, Ambassador Gudrun Steinacker, Vice President of the South East Europe Association, Daniel Freund, Member of the European Parliament from the Group of the Greens/Europe Free Alliance, Dragana Rakić, Member of the National Assembly of the Republic of Serbia and Vice President of the Democratic Party, Dirk Lorenz, Head of the Political Section at the European Union Delegation to Serbia, Milena Jenovai, Project Manager of Rule of Law and Anti-Corruption at the U.S. Agency for International Development who took part in the policy forum "Tackling State Capture in Southeast Europe: Delivering on the European Rule of Law Promise" on 25 January 2023 in Belgrade.

CSD would like to note the close involvement of the Bulgarian Minister of Justice Krum Zarkov and the Director of Strategic Development and Planning at the Ministry of Justice Mira Ivanova, who were instrumental to strengthening public-private cooperation for anti-corruption under the Summit for Democracy. The meeting of the democratic cohort within the Year of Action was held in Sofia as an Anti-Corruption and National Security Forum on 21 March 2023. The forum hosted more than 100 participants from the SEE region and the Euro-Atlantic community.

Desislava Gotskova, Head of Secretariat, and Aneta Aranudovska, Anti-Corruption Expert at the Regional Anti-Corruption Initiative, Sarajevo took the lead in implementing three practical webinars with over 150 participants from Southeast Europe. These showcased the best methods for identifying corruption risks in the central – local level budget distribution and spending, mainstreaming systemic corruption risk assessments and promoting public administration integrity via regional cooperation. The creation of this report gained from discussions about the EU anti-corruption agenda with representatives from the Directorate-General for Migration and Home Affairs Janina Berg, Policy Analyst in Anti-Corruption/Organized Crime, Korneel de Schamp, Policy Officer in Anti-Corruption, and Francesco Clementucci, Policy Officer in Fight Against Corruption.

Christopher Walker, Vice-President for Analysis and Studies, Assia Ivantcheva, Senior Director for Europe and Kevin Sheives, Deputy Director at the International Forum for Democratic Studies at the National Endowment for Democracy, and their teams, have shared invaluable ideas and provided encouragement in taking anti-corruption reforms forward. The Center for International Private Enterprise's Jeffrey Lightfoot, Program Director, Europe and John Kay, Program Manager, Europe have provided guidance and ideas about private sector solutions and the role of constructive capital in tackling corruption and state capture risks. The Swiss Cooperation Programme, notably Roland Python, Head of the Swiss Contribution Office in Romania and Bulgaria and Thomas Stauffer, Head of the Swiss Contribution Office in Bulgaria, has continuously worked to strengthen anti-corruption in the region.

CSD would like to thank the R2G4P members and contributors from the public and civil society sectors in Southeast Europe, as well as R2G4P's International Advisory Board for their invaluable support and feedback. The Albanian Ministry of Justice, the Association of Albanian Municipalities, the Albanian High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets and Conflict of Interest, the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption in Bosnia and Herzegovina, the Bulgarian Commission for Combatting Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Property, the Croatian Commission for the Resolution of Conflict of Interest, the Hungarian Integrity Authority, the Agency for the Prevention of Corruption of Montenegro, the State Commission for Prevention of Corruption of North Macedonia, the Romanian National Integrity Agency, and the Agency for Prevention of Corruption of the Republic of Serbia have been among our most devoted partners.

The CSD team that ensured thorough and meticulous research and editing comprised Boyko Todorov, Senior Fellow, Dr. Alexander Gerganov, Director of the Sociological Program, and Gloria Trifonova, Analyst and Communications Officer, while CSD's interns Guillaume Pichelin, Nourane Hentati, Jason Seter, Mihaela Ivanova, Aymen Aulawi, and Simon Staubitzer assisted in preparing the background analyses, data collection, and referencing.

R2G4P national contributors:

Dr. Zef Preci and Aurora Halili,
Albanian Center for Economic Research, Albania

Darko Brkan, Haris Karabegović, Ismar Milak,
Zasto Ne, Bosnia and Herzegovina

Dr. Vanya Petrova, Kristina Tsabala,
Center for the Study of Democracy, Bulgaria

Dr. Branko Stanić, Dr. Martina Pezer,
Dr. Predrag Bejaković, and Marko Tutek,
Institute of Public Finance, Croatia

Dániel Kofrán, Piotr Majda,
Government Transparency Institute, Hungary

Milica Kovačević, Milena Gvozdrenović, Nina Đuranović,
Center for Democratic Transition, Montenegro

Misha Popovikj,
Institute for Democracy Societas Civilis, North Macedonia

Simona Ernu and Andrei Macsut,
Societatea Academică din România, Romania

Ana Milinković, Miloš Pavković, and Andrija Mladenović,
European Policy Centre, Serbia

R2G4P knowledge partners:

Chr. Michelsen Institute / U4 Anti-Corruption Resource Centre, Norway

Regional Anti-Corruption Initiative, Bosnia and Herzegovina

State Commission for Prevention of Corruption, North Macedonia

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	13
INTRODUCTION	23
FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS: GOVERNANCE RISKS AND MITIGATION POLICIES	27
Fiscal decentralisation	29
Subnational government revenue	29
Subnational government expenditure	30
Intergovernmental transfers: vulnerabilities to misuse and corruption ..	31
Conditional and unconditional transfers	33
Risks associated with municipal or regional development funds ..	38
Anti-corruption and oversight of local government finances	43
Fiscal oversight institutions	44
National anti-corruption strategies and legislation	46
Financial inspections and audits	49
THE IMPACT OF CENTRAL-LOCAL POLITICAL ALIGNMENT ON PROCUREMENT INTEGRITY	51
Public procurement integrity at local level	51
Achieving transparency in public procurement	52
Evaluation of the public procurement processes	53
Political favouritism in local public procurement – statistical analysis and case studies	53
Central-local political alignment and public procurement allocation	57
Electoral competition and public procurement allocation	58
Political alignment, electoral competition and public procurement allocation	59
Conclusions	62
THE WAY FORWARD: REDUCING THE RISKS FROM CLIENTELISTIC INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS	63
ANNEX 1. KEY OVERSIGHT INSTITUTIONS IN SEE COUNTRIES	69
ANNEX 2. LEGISLATION COVERING FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT IN SEE COUNTRIES	71
ANNEX: EXECUTIVE SUMMARIES IN NATIONAL LANGUAGES	73

LIST OF FIGURES

Figure 1. Level of fiscal decentralisation in SEE	32
Figure 2. The intergovernmental spending channels exposed to corruption and state capture risks	41
Figure 3. Lack of impartiality and integrity in municipalities	44
Figure 4. Negative cumulative effect of compromised procurement integrity at all levels	51
Figure 5. Frequency distribution of winning margin	55
Figure 6. Frequency distribution of logged public procurement spending	56
Figure 7. Analysis results for alignment predictor	57
Figure 8. Analysis results for winning share predictor	59

LIST OF TABLES

Table 1. Features of the multi-level governance framework and key local level bodies in SEE	27
Table 2. Subnational government revenue by category (% of total subnational government) for the nine SEE countries, 2020	29
Table 3. Subnational government expenditure as share of public expenditure and GDP (2020)	31
Table 4. Intergovernmental transfers systems in SEE	33
Table 5. Description of available electoral data	54

LIST OF BOXES

Box 1. Unmasking party-political agendas at the local level: unveiling election-powered fiscal flows through data and statistical analysis (Croatia and North Macedonia)	42
Box 2. Fight against fraud to EU's financial interests	46
Box 3. Financial management guidelines	50

LIST OF ABBREVIATIONS

ACER	Albanian Center for Economic Research
AFCOS	Protection of the European Union Financial Interests Directorate at the Ministry of Interior (Bulgarian anti-fraud coordination service)
ANI	National Integrity Agency (Romania)
BiH	Bosnia and Herzegovina
CMS	Corruption Monitoring System
CPL	Corruption Proofing of Legislation
CRA	Corruption Risk Assessment
CRIs	Corruption Risk Indicators
CSD	Center for the Study of Democracy
CSOs	Civil Society Organisations
EEA	European Economic Area
EPPO	European Public Prosecutor's Office
EU	European Union
EUR	Euro
FBiH	Federation of Bosnia and Herzegovina
GDP	Gross Domestic Product
GERB	Citizens for European Development of Bulgaria (political party)
GIFT	Global Initiative on Fiscal Transparency
GR	"Golden Rule" related to the authorisation of long-term debts only for investment purposes
GRECO	Group of States against Corruption
GTI	Government Transparency Institute
HDZ	Croatian Democratic Union (political party)
IMF	International Monetary Fund
KPKONPI	Commission for Combatting Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Property (Bulgaria)
MACPI	Monitoring Anticorruption Policy Implementation
MDLPA	Ministry of Local Development, Works and Administration (Romania)
MPs	Members of Parliament
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIT	Personal income tax
PNDL	National Program for Local Development (Romania)
R2G4P	Regional Good Governance Public-Private Partnership Platform
RS	Republika Srpska
SCAD	State Capture Assessment Diagnostics
SCAD-SLIT	State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level
SDA	Party of Democratic Action (political party in Bosnia and Herzegovina)
SEE/SEE-9	Southeast Europe (Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia)
SELDI	Southeast European Leadership for Development and Integrity
SNS	Serbian Progressive Party
SOE	State-Owned Enterprise
SPS	Socialist Party of Serbia
UCLG	United Cities and Local Governments
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption
VAT	Value added tax

EXECUTIVE SUMMARY

Public finances in SEE are vulnerable to capture

The rising global geopolitical tensions have put the European Union (EU) and its neighbourhoods under additional stress, as evidenced by the brutal wars in Ukraine, Nagorno-Karabakh, Israel and Africa. Corruption and **state capture vulnerabilities have turned into serious (economic) security concerns**, while simultaneously making them more difficult to tackle, in particular in non-established democracies, as entrenched elites turn to geopolitical leverage games. Addressing these vulnerabilities in Southeast Europe (SEE), is critical for the further integration of the region into the EU, and the survival of the democratic tradition in Europe.

The ongoing overlapping transitions in the technological, economic and geopolitical realms raise the significance of the proper **governance of public finances** in SEE. However, when government structures in charge of public finances have become geared into state capture networks, as has been evidenced in many cases in SEE, any general considerations about the optimal management design need to be modulated through knowledge about the **mechanisms of state capture**. The building blocks of state capture include a variety of tools, such as power over the design and enforcement of regulations, privileged access to public resources, control over the media and the financial sector, influence over domestic and foreign policy, etc. When the machinery of state has been captured by special interests, the real decision-making power over the allocation of public resources resides in the **leaders of patronage and clientelist networks** which shadow official government institutions, and which typically are party-political leaders with long-term access to public resources.

This report analyses the risks entailed by the **misuse of fiscal transfers from central to local governments** in nine SEE countries. Such transfers are typically a tool of equalisation policies seeking to offset disparities in the economic development of territorial units and ensure equitable delivery of public services across the whole country/society. When general rule of law is compromised, however, intergovernmental transfers can be susceptible to **corruption risks** which can undermine the effectiveness of these transfers and lead to misallocation or diversion of funds. The distortions created by clientelistic transfers are at risk of being further exacerbated by rigged local government procurement. When local purchasing and investment is compromised, the inequity of preferential intergovernmental transfers to local allies of the central government is compounded by the channelling of public money to local business cronies.

The impact of the cumulative distortions created by the misallocation of public finances at the intergovernmental and local levels goes beyond the national borders. Since the European Union is a major financial donor to these countries, their domestic policies and the way they procure services and assets

at local level have an impact on whether and to what extent **EU aid** is effective in promoting balanced economic development. In fact, typically it is the same **state capture cliques** which exploit both intranational and EU transfers for the benefit of special interests. **Uneven data availability** prevents definite conclusions about specific cases and patterns of state capture vulnerabilities in SEE, in particular as concerns EU candidates. Yet, the findings presented here should prompt further inquiries into the involvement of electoral or clientelistic considerations influencing the local allocation of European funds. It is at this level that all the governance risks converge and consequences are experienced by individuals and businesses. **Regular risk monitoring and assessment** through evidence-gathering mechanisms is therefore required to inform prevention policies.

Fiscal decentralisation needs a strong revenue base

Given that intergovernmental transfers are used in SEE as an instrument which enables political influence on local governments, the level of fiscal decentralisation is a key underlying factor. Although most of the SEE countries have made substantial progress during the last 10 years, in one way or another the **fiscal decentralisation remains a challenge** for all of them. Most local governments remain highly dependent on the central government with a **significant share of transfers compared to tax revenue**. Their own revenues represent insignificant part of their countries' GDP, ranking below the EU and OECD averages. The same goes for local expenditure levels as a share of total government (public) expenditure and GDP.

Subnational government expenditure as share of public expenditure and GDP in SEE

	% public expenditure	% GDP
EU27 average	34.3%	18.3%
OECD average	36.6%	17.1%
Albania	18.7%	6.2%
Bulgaria	17.7%	7.4%
BiH	10.5%	5.0%
Croatia	26.1%	14.2%
Hungary	12.5%	6.5%
Montenegro	11.5%	6.7%
North Macedonia	13.6%	5.2%
Romania	22.6%	9.5%
Serbia	19%	10.3%

Source: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Consequently, governments in the region might experience **resource allocation challenges** where municipalities have limited financial resources to address local needs, leading to disparities in service delivery and development across regions. The result are fiscal imbalances, limited local self-financing power and strong central government leverage. With the exception of Montenegro, in all other SEE countries the distribution of transfers from central government is the main instrument of keeping the local services functioning. This and the common lack of transparency and predictable intergovernmental system make the SEE local authorities **vulnerable to clientelist or electorally motivated interventions**.

Central funding through transfers, however, can undermine local fiscal autonomy. This is understood as the ability of subnational governments to raise tax locally to finance expenditures but also decrease local leaders' motivation to increase the tax burden in their jurisdictions due to the provided transfers from central government.

Corruption risks in central-local government fiscal relations

A high degree of administrative and fiscal centralisation could be a considerable risk factor for state capture; the latter, in turn, further institutionalises this centralisation. Risk evaluation should start with an examination of the design of the transfer system employed in SEE.

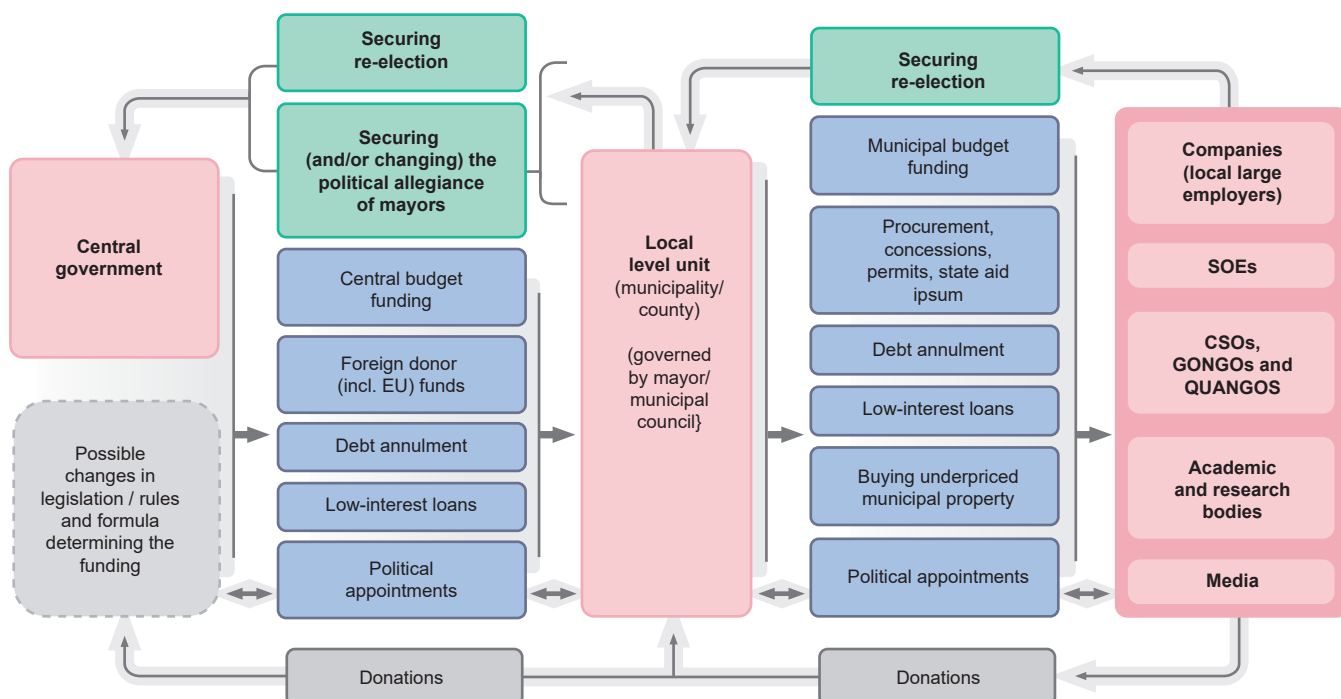
Conditional transfers allow central governments more latitude how and for what to spend the money than unconditional transfers. However, because they are allocated through intergovernmental negotiations, they provide local level leaders with a manoeuvring margin to extract additional resources from the central administration. Conditional intergovernmental transfers render local officials subordinate to the priorities of the centre, with the associated **rent-seeking** effects.

The room for manoeuvre of central governments with **unconditional transfers** is more limited since the amount which each municipality is receiving is determined by a formula. However, there are risks related to the political manipulation of the formula by the incumbent government or discrepancies between the determined by formula transfers' value and the actually distributed amounts. Reducing formula complexity and increasing its transparency during and after implementation is a logical step for the SEE countries to avoid or **moderate governance risks and political capture**. The simpler the transfer formula is to apply, the easier is the oversight of its implementation.

Risk mitigation policies require an **understanding of the incentives driving clientelism** in intergovernmental fiscal relations. Central and local governments, as well as the incumbent political parties, benefit by building central and local leaders' reputations, securing votes and re-election. Intergovernmental transfers in SEE have been used to **secure and/or change the political allegiance of mayors**. Similarly, the previous allocation of funds has served to re-confirm the political loyalty of mayors. However, the promise of future funding tends to sway some mayors to change their allegiance toward

the political party, which is most likely to win the upcoming elections. When the territory (municipality) is politically aligned with the incumbent party(s) of the central government it can benefit by **higher allocations from central budget funding or from foreign donor (including EU) funding** compared to similar in size and needs municipalities run by the opposition. Local companies, usually large employers, as well as in particular SOEs, benefit by **non-competitive award of municipal budget funding**.

The intergovernmental spending channels exposed to corruption and state capture risks (clientelist transfer channels)



Source: CSD.

Oversight and transparency of central-local government relations in SEE are wanting

Most municipalities in SEE comply with transparency requirements only partially. Information on local government finances is public in name only without actually being accessible, easy to understand, or even relevant to citizens' concerns. In the nine analysed countries **citizens and non-governmental organisations are rarely involved** in the decision-making related to local government finances. The associations of municipalities are sometimes involved, however not all their recommendations are taken into account.

In terms of oversight, the SEE governments mostly **rely on existing generic control mechanisms** to prevent all corruption-related and fiscal mismanagement risks – budget planning oversight, inspections by audit authorities, financial police and inspectorates, local level anticorruption and ethical committees, councils, codes, integrity and action plans, etc. However, the specific **issue of the abuse of discretion in transfers for partisan purposes** and the related corruption and state capture risks

remain unacknowledged. This leads to the **lack of targeted prevention and deterrence measures**, as well as sanctions.

National legislation and strategies in SEE do not specifically identify any corruption risks related to the misuse of national and foreign donors' funds from the central to the local level; when they are mentioned in the national integrity strategies it is in a very general way.

Integrity provisions at the municipal level in SEE are often very general, target low-level civil servants rather than decision-makers, lack clear deadlines for their implementation and are not tailored to local circumstances. Municipal integrity plans focus on managing risks related to budget planning, public procurement planning and implementation, contract drafting and conclusion, financial management and controls, etc., but are often very general.

Compromised local procurement further exacerbates the distortions of biased fiscal transfers

Public procurement is the government activity with one of the **highest corruption risks** in SEE, due to the large amounts distributed through procurement procedures. The types of **public procurement irregularities** identified in the region include favouritism and clientelism, overpricing of contracts, tailored tender specifications, conflict of interest in the tendering process, high share of non-open procedures, short advertisement periods, contract modification and delivering sub-standard service in the implementation phase.

The **lack of public procurement integrity systems at the municipal level** and mechanisms not tailored to local needs render the existing national ones ineffective.

The transparency of procurement contracts is usually ensured through the launch of dedicated online procurement portals. Still, the quality and extent of information provided by the local authorities in these portals differs across SEE countries. Transparency requirements are rather optional, and there is no follow up sanction in the case the local administration does not comply.

The evaluation and assessment of the public procurement procedures and the effectiveness of prevention measures usually rely on self-assessment using descriptive and qualitative methods. There is a **lack of clear indicators and quantitative evidence-based instruments** which can evaluate results. Procurement oversight and anticorruption authorities mostly look into input indicators (regulations, procedures, resources), rather than outputs, i.e., actual impact.

Evidence of political favouritism in local public procurement

In order to find out whether – and if so how – local procurement follows partisan interests, leading to contract allocation according to political loyalty and electoral considerations, this report has examined the **presence of politically motivated factors in the distribution of public procurement contracts**. The statistical analysis of the relationship between public

procurement contract values, political party affiliation of local leadership and election results in nine countries in the SEE region, allows for a number of conclusions.

Political alignment with the central government means larger contracts.

In most of the countries studied, data suggests that there is a politically motivated distribution of public procurement spending rather than one based on impartial allocation, reflecting public needs. When municipalities are politically aligned with the ruling party of the national level, they tend to receive larger public procurement contracts.

Winning margins in elections pay off. Higher winning margins in local elections, which are used as indication of less political competition, are generally associated with a greater chance of winning larger contracts. This suggests that municipalities with predictable electoral outcomes tend to allocate more public procurement spending. This is possibly due to a higher likelihood of corruption, capture, or abuse. Case studies from Hungary and Romania provide concrete examples of how **political networks** can lead to abuse of public procurement processes, including favouring certain firms with political connections and inflating contract prices. These cases highlight the potential for corruption and conflict of interest in local government in these countries.

Combined effects of political alignment and electoral competition.

The directions of the relationships between these two factors vary across countries. Positive coefficients in some countries (e.g., Bulgaria, Hungary, and Romania) may indicate that politically aligned municipalities receive larger contracts, which could be due to political motivations or administrative efficiency. In contrast, negative coefficients in other countries (e.g., North Macedonia, Croatia, and Serbia) suggest that politically aligned municipalities receive smaller contracts, possibly as a strategy to obtain loyalty or support.

Importance of local networks and context. Corruption in public procurement is often facilitated by well-established local networks. The predictability of election results may affect these networks, and a disruption of such networks may reduce opportunities for corrupt cooperation. It is also important to consider the specific context of each country, including the share of public procurement at the local versus national level and the degree of fiscal and administrative decentralisation.

The way forward: reducing the risks from clientelistic intergovernmental transfers

There are a number of policy measures, that could reduce the risks from discriminatory and biased funding from the central towards the local level, as well as the misuse or mismanagement of national and foreign donors' funds.

Improve strategic planning and evidence-based decision-making

The first step involves the recognition of the problem in government policies. Once the problem is recognised, the process could move towards the establishment of clear and transparent criteria for funding allocation. Further, the evaluation of risks of preferential and politically biased decisions should be mainstreamed into fiscal oversight. The latter should involve collaboration among multiple public bodies in order to ensure transparency, accountability, and equitable distribution of resources between central and local governments.

Officials responsible for making funding decisions need to be trained to recognise and react to cases of preferential treatment and bias, while municipal officials should be equipped to detect public procurement irregularities and use electronic tendering procedures. Civil society could help with the organisation of such capacity building, as well as the introduction of electronic procurement.

Establish a regular public-private mechanism for monitoring funding decisions for a combination of corruption and fiscal risks

Anticorruption agencies, audit offices, financial inspectorates, the associations of municipalities and civil society and the media should review decisions related to budget transfers and assess any potential bias, discrimination, or conflict of interest. The audit offices and financial inspection institutions should establish procedures for random and regular inspections in **cooperation with anti-corruption authorities**, in addition to the ad hoc checks performed based on requests, referrals and complaints. The review of the budget transfer decisions should:

- Consider the choice between unconditional transfers and conditional transfers;
- Detect the corruption risks associated with formula-based transfers such as manipulation of the formula criteria, data falsification, formula complexity and political interference in formula design;
- Check the accuracy of data inputs for the formula and the fairness of the allocation process;
- Recommend steps towards the reduction of formula complexity and the increase of transparency during and after its implementation to avoid and reduce policy indiscretion and political capture;

- Assess the links between political affiliation and fiscal transfers in historical perspective, including at least the last two local election cycles, as part of the annual budget procedure.

Apply regular corruption risk assessment methods

In addition to the financial audits and the self-evaluation reports of local government authorities, it is also recommended for the governments at central and local level to use a wider range of corruption risk assessment mechanisms, in order to develop a comprehensive approach towards tackling all corruption and conflict of interest threats. These could include the following state of the art tools developed by R2G4P partners:

- The Monitoring Anticorruption Policy Implementation (MACPI) tool, which assesses, monitors and facilitates the enforcement of anticorruption measures and policies at the level of individual public bodies, including municipalities;
- The State Capture Assessment Diagnostics (SCAD), which is based on anonymous online survey among a large pool of experts, as well as the State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool (SCAD-SLIT);
- The Corruption Risk Indicators (CRIs), which measure the corruption risks of public procurements;
- The Corruption Monitoring System (CMS), which provides victimisation and perception data in the corruptness of municipal councillors and municipal officials;
- The corruption proofing of legislation (CPL) and anti-corruption tools related to asset declarations on local level.

Increase the integrity of public procurement at local level

National and **EU oversight** of local level public procurement should be prioritised and increased in both fiscal and anti-corruption control systems. In particular, the European Commission should seek to establish a more coherent framework of monitoring the effects of its interventions through its different funding instruments at the local level, in combination with national transfers. In addition, the following measures could help improve the integrity of local level public procurement:

- State **clear commitments and set deadlines for public procurement reforms** in strategic documents (e.g., National Recovery and Resilience Plans).

- Establish **regular and systematic monitoring** of political favouritism between the national and local governments in public procurement building on the tools developed in this study.
- **Improve e-procurement data collection and publication**, collecting more comprehensive data by, for example, lowering reporting thresholds and making public data more readily accessible for societal actors (e.g., data download options).
- Further **strengthen the policies for transparent and fair allocation** of public procurement contracts by increasing publication of calls for tender, making tendering terms more pro-competitive, diminishing the use of non-open procedure types, and breaking up dominant market position of incumbent firms often having strong political connections.
- Improve **oversight of public procurement at the local level**, including review of anti-competitive tendering terms, to constrain the strategic use of public procurement for rewarding political actors for their loyalty.

INTRODUCTION

The war in Ukraine and the EU's rush to shore up its neighbourhood from authoritarian encroachment have focused the spotlight on **the unfinished business of enlargement and integration in Southeast Europe**.¹ And once again, the critical issues of contention, which have stalled EU's efforts in this respect are the **outstanding rule of law and state capture problems** in the region. Local incumbents have pushed hard to overlook those issues for the sake of geopolitical stability, yet EU leaders have been wary this is the right trade off to make, given the experience with previous enlargements.² In addition, Russia's **continuing global effort to discredit the European idea** has forced European institutions to upgrade their domestic democratic resilience defences, including the adoption of a broad, **new anti-corruption package**, which would further raise governance standards for accession.³ Hence, SEE countries need to continue their efforts on fighting back high-level corruption and state capture elements, in parallel to **building up their institutions of democratic resilience** on a daily basis through painstaking work on legal, institutional and practical checks and balances. At the same time, their leaders would have to fend off mounting pressure from Russia and China on embracing their **authoritarian, state capture-based model of development**, supported by seemingly no-strings attached transfers for infrastructure (such as for example from the Belt and Road Initiative).⁴ In this respect, the governance of EU and national fiscal policies and transfers⁵ will play an increasingly critical role in sustaining democratic resilience and **showing democracy can deliver** through spurring the continuous inflow of **constructive capital**.⁶

Public spending always incites intense controversies among analysts and practitioners. However, its significance rises even further in times of transition.

¹ Georgiev, G. et al., *Breaking the Code: Russian and Chinese Disinformation and Illicit Financial Flows in Southeast Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2023.

² Mineva, D. et al., *Rolling Back State Capture in Southeast Europe: Implementing Effective Instruments for Asset Declaration and Politically Exposed Companies*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2023.

³ European Commission, *Anti-Corruption: Stronger rules to fight corruption in the EU and worldwide*, 3 May 2023.

⁴ Dobson, J. W. et al., *Defending Democracy in an Age of Sharp Power*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2023.

⁵ For simplicity, this report uses the term *transfer(s)* in both its (i) broader sense, meaning all allocations of funding from central to local level governments, which could include grants, revenue sharing (when collected by the central government), loans, subsidies, etc.; and (ii) narrower sense, meaning grants. *Grants* is the most common term used in the literature to denote the most common fiscal transfers from the central to local governments. *Grants* can be sub-divided in many categories, yet the most common ones are conditional vs unconditional and discretionary vs non-discretionary. Other common uses depending on their purpose could include capital grants, matching grants, equalization grants, performance-based grants, emergency grants, etc.

⁶ Center for the Study of Democracy, *Promoting Constructive Capital in Bulgaria: Unlocking Bulgarian Regions' Potential for Private Sector Innovation and Development*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

As technological, social and geopolitical shifts accelerate, the **purpose and effectiveness of public expenditure** warrant additional scrutiny. The management of public finances is intertwined with public administration reform, and even more importantly it needs to be considered within the more general framework of **public governance**. Public financial management cannot be optimised when its governance is compromised. When, as is the case in the countries of Southeast Europe (albeit to a varying degree), the government structures in charge of public finances have become geared into or incapacitated by **state capture networks**, any general considerations about the optimal management design need to be modulated through knowledge about the mechanisms of state capture.

State capture is a form of corruption which programmes public institutions for a systematic delivery of private benefits to their captors.⁷ The **building blocks of state capture** include a variety of tools, such as power over the design and enforcement of regulations, privileged access to public resources, control over the media and the financial sector, influence over domestic and foreign policy, etc. In its mature form, it goes beyond a simple deviation in the functioning of a given public institution into a **stable pattern of institutional behaviour** resistant to the application of standard, generalised anticorruption policies; it becomes a virtual long-term privatisation of government functions.

This paper analyses the risks entailed by the **misuse of fiscal transfers from central to local governments** in countries with significant state capture risks. Within nations, such transfers are a commonly used tool of **equalisation policies** seeking to offset disparities in the economic development of territorial units. They are, however, no less commonly subject to partisan bias, and not only in Southeast Europe. Malpractice in central-local government fiscal relations can take various forms. At one end are **favouritism and political particularism** of the “pork barrelling” variety – not illegal but often highly unfair and ineffective appropriations for the benefit of single constituencies. In many countries, the distributive choices of sub-national governments are often related to their electoral incentives; politicians seek to reward constituents or sway opponents. At the other, however, **political cronyism** can degenerate into outright **embezzlement**. When the machinery of state has been captured by special interests, the real decision-making power over the allocation of public resources resides in the **leaders of patronage and clientelist networks** which shadow official government institutions.⁸

Since public investment often represents a significant part of discretionary spending, its overall integrity largely depends on the **fairness of procurement procedures**. However, when local government purchasing is affected by various corrupt practices, equalisation policies might achieve the opposite of their official intention. In this case, the **inequity of preferential intergovernmental transfers** to local allies of the central government is

⁷ Center for the Study of Democracy, [Assessing State Capture Vulnerabilities at the Sectoral Level](#), 2021.

⁸ “I am the one who doles out the portions in this country,” went the infamous phrase of a Bulgarian politician.

compounded by the channelling of public money to **local business cronies**. Such accruing of risks requires an integrative approach to the design of oversight policies, whereby the compliance with fiscal and procurement rules is supervised in a coordinated manner with the enforcement of anti-corruption regulations.

The impact of the cumulative distortions created by the misallocation of public finances at the intergovernmental and local levels goes beyond the national borders. Since the European Union is by far the largest financial donor to SEE countries, their domestic policies and the way they procure services and assets at local level have an impact on **whether and to what extent EU aid is effective** in promoting balanced economic development. In fact, it is the same **state capture clique** which exploits both intranational and EU transfers for the benefit of special interests.

The risks and damages inflicted by capture is all the more significant given that EU funds are the bulk of discretionary spending channelled towards local level development in the SEE countries. SEE public budgets are relatively small, and **regional development policies** tend to be delivered by way of EU funds. In the SEE countries sub-national territories are eligible for some form of EU funding under cohesion objectives, though SEE EU member states receive a much higher appropriation compared to candidate countries. As mandatory national spending (such as pensions) is bound by strict rules, it is difficult to appropriate corruptly for the benefit of political cronies. Hence, it is likely that EU funds would be a **special focus of pork barrelling and state capture networks**. Ultimately, political distortions in EU spending programmes erode the capacity of the Community to act as the promoter and guardian of good governance and economic development among its current and prospective members.

Corrupt fiscal relations between central and local government – in both the literal and broader senses – have even larger implications. Fiscal policy is centralised in most SEE countries and a **high degree of administrative and fiscal centralisation** is a considerable risk factor for state capture; the latter, in turn, further institutionalises this centralisation. Corruption is crucial in this process. In order to support increasing concentration of power in central government, junior government officials are often given some **licence to extract rents** from households and businesses. Thus, the retail market of corrupt administrative services becomes closely linked to the wholesale purchase of government policies. The resulting **authoritarian drift** makes government vulnerable not only to domestic but also to foreign capture, which, in times of **intensifying geopolitical rivalry**, poses structural dangers to countries. In a closely integrated Europe this ultimately affects the whole continent. Given that Southeast Europe has been among the areas most vulnerable to Russian and Chinese influence, how the **support structures of democratic resilience** are built from the ground up should be better understood.

It is small leaks that sink great ships, as the saying goes. It is imperative, therefore, that the integrity of the whole machinery of governance be maintained by **inspecting and strengthening the integrity of its every detail**.

The findings presented in the current report are far from conclusive and ultimate, given the lack and disparity in the quality of the available data. Yet, it makes **a first attempt at an integrated data-based look at the corruption and state capture risks** at this critical juncture of good governance of central to local government fiscal transfers. And it attempts to at least outline the clash between two interpretations of the existing data – one broadly democratic, including examples of positive developments, and one broadly clientelist, showcasing the existing governance gaps and risks. The data in of and of itself cannot determine which kind of political favouritism is at play in SEE countries. Hence, policy interpretations and recommendations should be interpreted more as **a warning call for action**, rather than a verdict and finger pointing. The report also provides a **unique empirical contribution** in terms of systematized data on local level institutional rules, decentralisation trends, fiscal transfers and public procurement. It should therefore prompt further inquiries into the involvement of electoral or clientelistic considerations influencing the local allocation of national and European funds. It is at this level that all the governance risks converge and consequences are experienced by individuals and business. The report also builds upon R2G4P's wider efforts on **finding public-private solutions** to governance problems in SEE, by consulting and showcasing examples of success stories in local governance. It further makes the call for continuing such public-private cooperation in prevention policies through regular risk monitoring and assessment by using the evidence-gathering mechanisms implemented in the development of this analysis.⁹

⁹ CSD is already applying advanced assessment methods to analyse both state capture at the national level and the individual public institutions which are then used to inform policy adjustments for improving the integrity of government. See: *State Capture Assessment Diagnostics*, Center for the Study of Democracy, 2019 and *Monitoring Anti-Corruption in Europe. Bridging Policy Evaluation and Corruption Measurement*, Center for the Study of Democracy, 2015.

FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS: GOVERNANCE RISKS AND MITIGATION POLICIES

This chapter examines the fiscal decentralisation in SEE countries¹⁰ focusing on the **intergovernmental transfers** as a political instrument which ensures the transmission of central to local policies, yet enables political influence on local governments. Decentralisation aims at ensuring the political, legal and fiscal appliance of the principle of subsidiarity through multilevel governance. This is intended to guarantee a certain degree of independence of local or regional governments in relation to central government. The concept of decentralisation is multi-dimensional, covering three distinct yet interrelated aspects – political, administrative, and fiscal. The dimensions are interdependent which means, ideally, there should be no fiscal decentralisation without political and administrative decentralisation and vice versa. As the SEE countries differ in population size, territory and history, their decentralisation models differ from each other as well. Countries in the region have varying **electoral systems and governance structures**, each facing unique challenges and political dynamics, affecting the established and emerging fiscal relations between central and local levels.

Table 1. Features of the multi-level governance framework and key local level bodies in SEE

Country	MAIN FEATURES OF THE MULTI-LEVEL GOVERNANCE FRAMEWORK AND KEY LOCAL LEVEL BODIES				
Albania	Unitary Parliamentary Republic	12 regions ¹¹	61 municipalities	Municipal Council (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor (elected by direct vote for a 4-year term)
Bulgaria	Unitary Parliamentary Republic	28 districts ¹²	265 municipalities	Municipal Council (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor (elected by direct vote for a 4-year term)

¹⁰ When referring to SEE this report means the following nine countries: Albania, Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Hungary, Montenegro, North Macedonia, Romania and Serbia.

¹¹ Regions are not full self-governing entities in Bulgaria since they are not directly elected by vote but are formed by their constituent municipalities.

¹² Districts are deconcentrated structures. The role of districts involves the monitoring of municipal council decisions, participation in the co-ordination of municipal activities as well as co-ordination with the national level. Districts are headed by a governor, appointed by the Council of Ministers and supported by deconcentrated administrations. Deconcentration is often considered to be the weakest form of decentralisation.

Country	MAIN FEATURES OF THE MULTI-LEVEL GOVERNANCE FRAMEWORK AND KEY LOCAL LEVEL BODIES				
BiH					
Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH)	Federal structure	10 self-governing cantons ¹³	79 municipalities	Municipal Assembly (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor (elected by direct vote for a 4-year term)
Republika Srpska (RS)	Unitary Parliamentary Republic	–	64 municipalities	Municipal Assembly (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor (appointed by the municipal assembly)
District of Brčko (Former Brčko municipality)	Self-governing administrative structure	–	1 self-governing district	Municipal Assembly (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor Assembly (elected by direct vote for a 4-year term)
Croatia	Unitary Parliamentary Republic	20 counties ¹⁴	428 municipalities & 128 cities	Local Council ¹⁵ (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor ¹⁶ (elected by direct vote for a 4-year term)
Hungary	Unitary Parliamentary Republic	20 counties ¹⁷	3,178 municipalities	Municipal Council (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor (elected by direct vote for a 4-year term)
Montenegro		–	24 municipalities	Municipal Assembly (elected by direct vote for a 4-year term)	Mayor (elected by the assembly with the majority vote of a total number of councillors for a period of 4 years)
North Macedonia	Unitary Parliamentary Republic	–	80 municipalities	Municipal Council (elected by direct universal suffrage for a 4-year term)	Mayor (elected by direct universal suffrage for a 4-year term)
Romania	Unitary Parliamentary Republic	42 counties ¹⁸	3 180 municipalities (103 cities, 216 towns & 2,862 communes)	Local Council (elected for a four-year term by universal, equal, direct and secret vote)	Mayor (elected for a four-year term by universal, equal, direct and secret vote)
Serbia	Unitary Parliamentary Republic	1 autonomous province ¹⁹ (Pokrajina Vojvodina)	117 municipalities and 28 cities	Municipal/City Assembly (elected by direct vote for a 4-year term)	Municipal president/Mayor in cities/Municipal Council (elected by the Municipal/City Assembly)

Source: CSD.

¹³ The 10 cantons in FBiH are autonomous structures with their own governments and legislatures.

¹⁴ Counties are regional self-government units with a large degree of autonomy. Counties are governed by assemblies and prefects (who constitute the counties' executive branch) which are elected by direct universal suffrage for a four-year term.

¹⁵ Municipality and City Councils.

¹⁶ Municipal and City Mayors.

¹⁷ Counties are governed by councils composed of representatives (councillors) directly elected through secret ballot for four-year mandates. County councils are led by a council President, elected from amongst its members. However, counties are not considered as regional self-government units. Counties are more related to state deconcentrated structures.

¹⁸ Counties in Romania are self-governing bodies. County councillors are directly elected in local elections for four-year terms and they are responsible for electing the president of the county council. However, the national government still exercises strong supervision over subnational governments, via the right to issue legal acts that are compulsory for the local authorities and the appointment of a prefect in each county, as a representative of the central government at the subnational level, with the mandate to control the legality of acts issued by the local authorities. Romania does not have a distinct and fully developed regional self-government level with elected regional governments. However, it's important to note that discussions and plans regarding the establishment of a regional level of self-government have been ongoing in Romania.

¹⁹ According to the Constitution of Serbia and the Law on territorial organization of Serbia (Official Gazette No. 129/07, 18/16, 47/18, 9/20) there are two autonomous provinces. However, the status of Kosovo is under negotiations and Serbia does not exercise control over it. The designation "Kosovo" is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Fiscal decentralisation

Although most of the SEE countries have made a substantial progress during the last 10 years, in one way or another the **fiscal decentralisation remains a challenge** for all of them. This report focuses on the subnational level, on the administrative units or entities, which exist beneath the national (central) government within a country. The subnational entities' names and divisions vary by country, which makes the comparative analysis more difficult and nuanced. However, common terms include provinces, regions, territories, counties, municipalities, and others.

Subnational government revenue

According to the latest available data, local governments in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, North Macedonia, and Serbia remain **highly dependent on the central government with a significant share of transfers compared to tax revenue**. Their own revenues represent insignificant part of their countries' GDP, ranking below the EU and OECD averages (17.9% and 17% respectively). The shares of transfers from central government remain high in most of the SEE countries.

Table 2. Subnational government revenue by category
(% of total subnational government) for the nine SEE countries, 2020

Region/country	Tax revenue	Transfers	Tariffs and fees	Income from assets	Other revenues
EU27 (average)	40.1%	46.6%	10.3%		
OECD (average)	42.4%	53.3%	13.3%		
Albania	19%	73.8%	6.6%	0.2%	0%
Bulgaria	11.6%	82.6%	3.7%	2.1%	0%
BiH	55.3%	16.8%	25.1%	2.9% ²⁰	–
Croatia	34.2%	54.6%	9.7%	1.6%	0%
Hungary	29%	58.6%	11.5%	0.8%	0.2%
Montenegro	39.6%	13.4%	12.3%	6.9%	27.8%
North Macedonia	23%	71%	4.1%	1.8%	0%
Romania	8.7%	84.8%	5.2%	1.3%	0%
Serbia	12.4%	78.3%	7.4%	1.9%	0%

Source: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

²⁰ Property Income.

In contrast, **local tax revenue is relatively low**. However, in some countries (e.g. Romania) the low share of the tax revenues is partly due to the reclassification of shared taxes (e.g. PIT²¹, VAT²²) to the “transfers” category. A similar situation has also been observed in Serbia. Montenegro and BiH are exceptions. Both countries have relatively strong fiscal decentralisation. Regardless of the limited information available on the subnational government revenues in each BiH entity, it is known that the most important source of revenue for local level comes from sharing VAT revenues, rather than from the transfers. The shared taxes are first collected by the central level and then divided between the central state, the entities and Brčko District. The share of transfers from central level to local level also is exceptionally low in Montenegro where local governments are able to finance their assigned responsibilities mainly through their own-source revenue, including taxes, user charges and fees. Therefore, **Montenegro is the most fiscally decentralised country in the region**.

Some countries have reverted to more centralised systems of fiscal management citing the effects of the economic crisis and the critical state of subnational finance. For instance, the Hungarian government has initiated an extensive constitutional reform which resulted in the **recentralisation of resources**, responsibilities and related expenditures, and debt. This has led to the relocation of tasks between local and central level and has restrained the fiscal framework for local government financing. Therefore, now Hungary’s fiscal decentralisation model includes a mix of local autonomy and stronger financial ties with the central government.

Subnational government expenditure

The subnational government expenditure levels as a share of total government (public) expenditure and GDP in all nine SEE countries remain below the EU and OECD averages. The relatively low percentage indicates that **central governments are still the major provider of public goods and services**, and subnational governments are highly dependent on central government to finance their functions and competencies. It also suggests that governments in the region might experience **resource allocation challenges** where municipalities have limited financial resources to address local needs, leading to disparities in service delivery and development across regions. Croatia and Romania have higher percentage of subnational government expenditure as share of overall public expenditure, while BiH and Montenegro have the lowest. Yet, all four countries **have different governance vulnerabilities** related to central – local transfers when the revenue categories are also considered. Croatia looks the most balanced, with relatively high decentralisation of expenditures coupled with fairly higher level of local tax revenues. Romania, with its high share of local expenditure, which however, depends to an unusually high degree, on fiscal transfers from the central level is an example

²¹ Personal income tax.

²² Value added tax.

of high risks of political discretion. BiH and Montenegro are the most fiscally decentralised countries within the SEE region on the revenue side. Yet, the very low levels of public spending on sub-national level, in particular in BiH, could be a sign that some municipalities are **practically deprived of public resources** to secure even basic public functions. As a result, they could be an even easier prey to central government political pressure, which could also mean higher corruption vulnerability.

Table 3. Subnational government expenditure as share of public expenditure and GDP (2020)

	% public expenditure	% GDP
EU27 average	34.3%	18.3%
OECD average	36.6%	17.1%
Albania	18.7%	6.2%
Bulgaria	17.7%	7.4%
BiH	10.5%	5%
Croatia	26.1%	14.2%
Hungary	12.5%	6.5%
Montenegro	11.5%	6.7%
North Macedonia	13.6%	5.2%
Romania	22.6%	9.5%
Serbia	19%	10.3%

Source: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Overall, most SEE countries face similar challenges related to fiscal imbalances, limited local self-financing power and strong central control. In all SEE countries the distribution of transfers from central government is the main instrument of keeping the local services functioning. This and the common lack of transparency and predictable intergovernmental system make the SEE local authorities **vulnerable to clientelist or electorally motivated interventions** from the central level.

Intergovernmental transfers: vulnerabilities to misuse and corruption

Fiscal relations between central and local governments, in particular the intergovernmental transfers, bear a number of governance risks related to local fiscal autonomy, social welfare and equitable development. Biased allocations to local level units and **clientelistic spending** are detrimental to the national economy, the rule of law, and the credibility of public institutions in general.

The intergovernmental transfers in almost all SEE countries can be considered as a key aspect of their political economy models of relations between central

and local level. As a result, there are risks that **central funding through transfers can undermine local fiscal autonomy**, understood as the ability of subnational governments to raise tax locally to finance expenditures. Such autonomy though could also decrease local leaders' motivation to increase the tax burden in their jurisdictions, through tapping transfers from the central government, financed by a "common pool" of resources collected elsewhere in the economy and minimising the costs of decentralised public service provision.²³

Figure 1. Level of fiscal decentralisation in SEE
(share of transfers to municipalities from all centrally allocated funds*, %)



Note: *The level of fiscal decentralization in SEE is calculated as the net transfers from the central budget to the municipalities minus any taxes and other transfers the central budget has received from the municipalities, as a share of the total expenditures and transfers of the central budget towards all budget recipients.

Source: CSD, based on ministries of finance reports and official statistics.

²³ According to Thorlakson, 'the centralization of public finances is an efficient indicator of the allocation of resources, or power'; Thorlakson (L.), 'Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations', West European Politics, vol. 26, n° 2, 2003, p. 6.

The traditional approach to intergovernmental transfers assumes that the central government is a unitary actor trying to maximise the social welfare of the nation. However, this approach often does not reflect fully the political environment at the central level, where politicians have loyalties at the regional and/or local level and will attempt to direct transfers towards their regional or local constituencies and even influence decisions on distribution formulas.²⁴

Politically motivated transfers when not properly disclosed publicly, clash with formal rules of budget distribution, which could result in the creative bending of these rules. When the pressure of political competition is added, and if controls are not robustly enforced, **intergovernmental transfers can be susceptible to corruption** which can undermine the effectiveness of these transfers and lead to misallocation or diversion of funds.

Conditional and unconditional transfers

The intergovernmental transfers systems in all nine SEE countries are similar. Municipalities rely on conditional and unconditional transfers or their similar types – earmarked and non-earmarked transfers. Conditional transfers are linked to the implementation of specific policies, meeting certain standards, while non-conditional – are not. Both can be discretionary and non-discretionary, depending on whether they require or not annual approval by the government.

Table 4. Intergovernmental transfers systems in SEE

Albania	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Conditional transfers (e.g., Regional Development Fund, funds from ministries) for delegated functions – formula-based, published in the annual budget proposal and the budget execution report of the respective line ministries, as a specific annex listing all conditional transfers to local self-government units (based on expenses forecast for each activity carried out in implementation of delegated functions).	Unconditional transfers for exclusive functions – Reconstruction Fund – formula-based transfers, published in the annual budget law (based on variables and equalisation threshold criteria).
Bulgaria	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Earmarked subsidy for capital expenditures and general subsidy – allocated (based on the number of inhabitants, surface area and other criteria) and distributed via open calls, launched by the Ministry of Finance and/or given as transfers directly to municipalities from the state budget, or by the Ministry of Regional Development and Public Works.	Equalisation subsidy – formula-based (the equalization subsidy is set by law and cannot be less than 10% of the own revenue of all municipalities from the previous year. The mechanism for distributing the total equalisation subsidy per municipality is set out in the state budget act for the respective year).

²⁴ Bergvall, D., et al., "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 3, OECD Publishing, Paris, 2006.

BiH ²⁵	Conditional transfers	Unconditional transfers
FBiH	Conditional transfers ²⁶ for investment expenditures.	Formula-based that considers the population size (68%), and other coefficients related to the territory (5%), school-age children (20%), and the municipality's development index (7% of relative wealth).
RS	Conditional transfers for investment expenditures. ²⁷	Allocated according to the following formula: 75% on a per capita basis, 15% based on the territory and 10% based on the number of secondary school students. Also, equalisation transfer, calculated based on a series of criteria including: the total per capita revenues of registered businesses (35%), total budget revenue (25%), population density (20%) and the unemployment rate (20%).
Croatia	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Fund for Decentralised Functions – 6% of the PIT is earmarked for specific decentralised functions, determined annually by line ministries.	Fiscal Equalisation Fund – redistributed according to local governments' individual shares set annually in the budget, calculated based on 5-year per capita PIT revenue and target revenue.
Hungary	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Task-based, expenditure-oriented system of earmarked transfers – equalisation criteria based on the tax capacity of each municipality.	Mandatory deficit grant designed to cover the deficits that the municipalities incur through no fault on their own (based on expenditure needs rather than on actual output).
Montenegro	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Other transfers related to EU-funded projects – small percentage of total municipal revenues, and are mostly intended for co-financing of European funds for projects aimed at municipal infrastructure development.	Equalisation Fund – allocation is formula-based and considers the fiscal capacity of the municipality (50%), total area and population (35%), and the remaining 15% are distributed in equal amounts for all municipalities eligible.
North Macedonia	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Capital transfers (allocated from the central government according to annual plans for such projects). Specific transfers (determined by the contract signed between the mayor and the line ministry).	<p>Equalisation grant (funded by up to 4.5% of total VAT collection, and 65% is distributed on a per capita basis).</p> <p>Block transfers (based on a formula that takes into consideration enrolment, employment, number of children entitled to free school transportation, number of pupils and teachers, etc.).</p>

²⁵ The share tax revenue is divided according to a formula stated in the Law on Indirect Taxation in BiH, distributed to each entity. The final consumption tax is the most important indirect tax and thus the most important fiscal equalisation mechanism (horizontal/vertical). Currently, the municipal level in the RS participates, with 24% of the indirect tax revenues distributed in that entity, as does the municipal level in the FBiH, with 8.42%.

²⁶ Municipalities in FBiH receive conditional transfers allocated either from the FBiH entity or the cantons. There is no information how the conditional transfers are based and allocated to municipalities.

²⁷ There is no information how the conditional transfers are based and allocated to municipalities.

Romania	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Sectoral block transfers (determined at county level and based on quantitative criteria (e.g., population)).	Equalisation transfers (according to a specific formula).
Serbia	Conditional transfers	Unconditional transfers
	Earmarked block transfers.	<p>Equalisation grant (allocated to local governments in which the population's average income per capita is below the national per capita income as calculated by the relevant authorities).</p> <p>Unconditional grant to individual local government is based on a formula including metrics related to the population size, territory, number of elementary and secondary school buildings, number of children attending preschool and number of preschool buildings). Solidarity transfer (the allocation is based on a coefficient for development that divides municipalities into four groups).</p>

Source: CSD.

Conditional transfers adjust the expenditure priorities of local authorities to national policies. The process contains in itself a natural governance conflict, as it implies that the central government has to convince subnational authorities to pursue certain policies or goals, which do not necessarily reflect local priorities, and which might also be under-financed, leaving the local governments to bear the wrath of disgruntled voters. When spending decentralisation is funded through intergovernmental transfers this renders local officials subordinate to the priorities of the centre, with the associated rent-seeking effects and related **risks of growing political bribery**.²⁸

Unconditional transfers, on the other hand, are primarily meant to provide equalisation of public financing across the country, and the amount which each municipality is receiving is **determined by a formula**. However, there are risks related to the political manipulation of the formula by the incumbent government or discrepancies between the determined by the formula transfers' value and the actually distributed amounts.²⁹ Although the formula is a mechanism designed to limit the power of the central government in the distribution of funds³⁰, when there is no transparency **the risks of manipulating or overruling the formula are high**.³¹ In addition, the complexity of formulas might make it less comprehensible to the public and more prone to manipulation.

²⁸ Oates (W. E.), 'Fiscal Decentralization and Economic Development', National Tax Journal, vol. 46, n° 2, 1993, p. 237-243.

²⁹ Linda Gonçalves Veiga, Maria Manuel Pinho, *The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy*, 2007.

³⁰ Kraemer, M., Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico. IDB Working Paper, 1997.

³¹ Litschig, S., Are rules-based government programs shielded from special-interest politics? Evidence from revenue-sharing transfers in Brazil. Journal of Public Economics, 2012.

The SEE countries use different formulas to try to achieve equity and efficiency based on social (e.g., population and poverty), geographical (e.g., marginalisation and size) or economic (e.g., tax collection and economic dynamism) criteria for distribution of transfers.³² However, their formula-based allocation of transfers in and of itself alone **does not always assure transparency**, which is a common issue for emerging and developing countries.³³ The formula could be public, but the data used to calculate the exact amount that should be allocated to municipalities might not be transparent and comprehensible for the general public. In other cases, the central government may decide to apply some elements of the formula, leaving at the same time space for discretion. Therefore, **formula-based transfers are not fully immune from manipulation**. Further, they sometimes may create loopholes which allow substantial and systematic circumvention. **Loopholes** which make formula-based transfers in SEE countries vulnerable to systematic circumvention, misuse and corruption include:

- possible **manipulation of the formula criteria**, e.g., adjusting population figures, economic indicators, or other criteria to artificially increase the allocation for political or personal gain, data falsification;
- formula **complexity** (designing a formula that is difficult for oversight bodies or the public to understand, making it easier to manipulate);
- **political interference** in formula design (pressuring officials to adjust the formula to benefit specific areas or politically influential groups), insufficient oversight mechanism (e.g., auditing processes or weak enforcement of rules);
- **inadequate monitoring and evaluation** (failing to conduct regular reviews and audits to assess the accuracy of data inputs and the fairness of the allocation process);
- **limited public participation** (not involving citizens or stakeholders in the development of the formula, reducing the likelihood of detecting manipulation).

Therefore, it is crucial that countries within the SEE region not only focus their efforts on implementing correctly formulas but also increase their transparency in terms of political objectives. **Reducing formula complexity** and increasing its transparency during and after implementation is a logical step for the SEE countries to avoid or reduce political capture. The simpler the transfer formula is to apply, the easier is the oversight of its implementation.

³² Kraemer (1997) classify these principles as follows: a) equity principle, according to which poorer regions should benefit through relatively higher funding to foster equalisation of living conditions across the nation; b) incentive principle, according to which per capita transfers in case of lower tax ratios should be constant or even decrease to control the differences in the level of development and hence, tax bases; c) political non-discrimination principle, according to which political or electoral interest should have no role in determining the distribution.

³³ Merkaj, Elvina/Fiorillo, Fabio et. al., [An Analyses of Formula-Based Intergovernmental Transfer Using A Comprehensive Model](#). [S.l.]: SSRN, 2021.

Both transparency and accountability rules are equally important to the formula structure, including the source of data and the methodology of calculation of the indexes used in the formula. For instance, the highest weight in the formula should not rely on **inaccurate or outdated data sets**. Criteria used by the SEE central governments should be clearly articulated to the public. Responsible institutions controlling the formula should be pressed to make public the data used for running the formula and the results obtained. Further, formulas should be kept protected from frequent changes, unless no clear rationale is provided to the public.

At the same time, both conditional and unconditional transfers can be discretionary or non-discretionary. Though the division is not clear cut, discretionary transfers are typically such that are decided by the central government on an annual basis, whereas non-discretionary are decided on a longer-term basis. As such, **discretionary (unconditional) transfers** in the SEE countries are the most vulnerable to corruption and state capture risks, as they are the subject of negotiation between central and sub-national authorities in which central authorities may be more or less disposed to favour the particular municipalities to which the transfers apply. The discretionary transfers are especially prone to undue sub-national influence.³⁴ While they provide flexibility, they are more susceptible to corruption risks due to potential abuse of power and lack of transparency.

Common risks for the SEE countries, making the discretionary transfers vulnerable to corruption are political favouritism, clientelism and patronage (allocating funds to politically important areas during elections), inadequate oversight (lack of regular audits or independent reviews to monitor how discretionary funds are allocated and spent), arbitrary decision-making (decision-makers allocating funds without a clear rationale or justification), misallocation of resources (allocating funds to projects without contribution to the overall community well-being), limited competitive process (allocating funds without open competition or bidding process), lack of transparent decision-making (without disclosing the criteria or considerations used). Although they are necessary in the case of unique or temporary projects, such as the construction of infrastructure or the improvement of the regional or local economic structure, it is important that the central level choose the procedures of project selection and design and the role of negotiations and contracts with sub-national authorities. In this respect, the progress in the process of EU integration, with its capacity building for **planning and oversight of discretionary project spending** is particularly important for the region.

³⁴ Bergvall, D., et al., "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 3, OECD Publishing, Paris, 2006.

Risks associated with municipal or regional development funds

Risks of political bias in intergovernmental transfers are particularly present when the funding for municipalities is distributed by various national funds, by the ministries of local/regional development and/or by government-controlled foundations. By design, these funds are tasked to allocate the financial support on a competitive basis (applications received by individual municipalities), or based on the needs of the municipalities according to fixed criteria. Yet, evidence suggests that the distribution of such funding in SEE might often be based on political alignment and misuse of the received funds for election campaigns.

In Albania, the Regional Development Fund distributes conditional transfers upon application by local government units. The distribution of transfers and management of the Fund is carried out by the Committee for the Development of Regions, consisting of the prime minister, the deputy prime minister and relevant ministries³⁵. However, there are indications that the funding is allocated based on political ties, which do not reflect local development goals. For example, 26 municipalities controlled by right-wing parties³⁶ from the opposition have managed approximately 20% of the Fund in the period 2016 – 2018, while 34 majority-run municipalities were awarded the remaining 80% of the Fund.³⁷ Moreover, the size of the Regional Development Fund has increased significantly, leading to concern that it collects the funds that should have been allocated through unconditional transfers (budget transfers). Municipalities with low project application capacity and small populations often face difficulties benefiting from this Fund. The Fund's reports are not published online.

Hungarian organisations (mostly CSOs) with ties to the Fidesz party have been recipients of substantial financial support through the state's civic fund, particularly under the auspices of the **Municipal Civil Fund**.³⁸ Notably, Fidesz-affiliated groups have secured the largest disbursements of funds for election campaigns and the development of pre-election media resources within the framework of this Fund. Of the 83 grant recipients receiving HUF 11 million (EUR 29,657) each, almost half (38 organizations) are associated with Fidesz politicians.³⁹ An additional 12 entities maintain indirect connections to the ruling parties. These indirect links manifest through initiatives such as arranging campaign functions for local politicians or disseminating government messages via printed publications.

³⁵ Ministry of Finance and Economy, Ministry of Education, Sports and Youth, Ministry of Health and Social Protection, Ministry of Culture and Ministry of Interior.

³⁶ Albania has 27 right-wing municipalities from the opposition, however Kamez municipality has not benefited from the Fund.

³⁷ Albanian Association of Municipalities, [Report on Local Government Financing Instruments \(2016 – 2018\)](#), 2019.

³⁸ Zubor, Z., "Pártrendezvények közpénzből: választási mozgósításra használhatták az állami civil alap támogatásait" [Party events with public funds: grants from the state NGO fund could be used for electoral mobilization], *atlatszolhu.hu*, 30 June 2022.

³⁹ Converted at exchange rates of 29.06.2023 14:00.

The objectives of state funding to independent civic organisations have evolved over time. While media infrastructure took precedence in the allocation of funds in 2022, the primary focus has shifted in 2023 towards orchestrating events designed to promptly engage and mobilise voters.⁴⁰ Some of these organisations claim to be politically independent. However, their active involvement in local elections and collaborative candidacy with Fidesz in electoral coalitions exposes their close association with the ruling party. There have been multiple instances of presence of local Fidesz candidates at these events. Moreover, the upper limit for funding across both application rounds was set at HUF 26 million (EUR 70,100), a threshold solely attained by organisations affiliated with the governing party.⁴¹

In Romania, the National Programme for Local Development (PNDL) is the main source of financing for local infrastructure in areas such as healthcare, education, water and sewage, heat and electricity, including public lighting, transport, roads, sanitation, culture, worship, housing and sports. Funding comes from the central government, which retains ample discretion regarding allocation and oversight of spending. In the period 2007-2022 funding from PNDL and its predecessors, the **Reserve Fund and other emergency funds**, have been allocated based on political criteria, with mayors in power receiving even up to three times more than those in opposition. The calculations also show that mayors from the funded counties have changed their political allegiance.⁴² Experts monitoring the funds conclude that there is a lack of administrative capacity within the Ministry of Local Development, Works and Administration (MDLPA) to implement PNDL, Projects are managed on paper only, project implementation data are missing or are obtained long after completion, there are no effective controls and no performance audit to show whether or not PNDL is successful.^{43,44}

Understanding governance risks in intergovernmental transfers: who wins what?

In order to correctly identify the risks of transfers made for purposes other than equitable local development and in order to design efficient counter-measures, policy makers should first understand the “incentives”, the “benefits” and the “payment” expected for these benefits for each of the involved parties.

⁴⁰ Zubor, Z., “Pártrendezvények közpénzből: választási mozgósításra használhatták az állami civil alap támogatásait” [Party events with public funds: grants from the state NGO fund could be used for electoral mobilization], *atlatszolhu.hu*, 30 June 2022.

⁴¹ Zubor, Z., “Megint Fidesz-közeli szervezetek nyerték a legnagyobb összegeket a kormány civil-támogató programján” [Once again, organizations close to Fidesz won the largest sums of money through the government’s NGO support program], *atlatszol.hu*, 5 May 2022.

⁴² The second chapter provides statistical evidence about the role of public procurement in influencing the loyalty of local governments.

⁴³ Expert Forum, *Special: Local investment programs and politics*, 2022.

⁴⁴ Expert Forum, *Report: How do we fix PNDL?*, 2022.

Central and local governments, as well as the incumbent political parties, benefit by:

- **Building central and local leaders' reputations, securing votes and re-election.** The process is often associated with promises and announcements made during election campaigns. It is not, however, necessarily limited to campaigning and can arise in any part of the electoral cycle. The idea behind the practice is that the money allocated to the representative's district, canton or municipality will benefit the lives of the local constituents, thereby securing their support and votes. Support in this context can also mean contributions to that politician's next election campaign.⁴⁵
- **Securing and/or changing the political allegiance of mayors.** The previous allocation of funds could re-confirm the political loyalty of mayors. However, the promise of future funding tends to sway some mayors to change their allegiance toward the political party, which is most likely to win the upcoming elections.⁴⁶
- **Decision-making power over local level contracts, investments and projects.** Non-transparent and discriminatory allocation of public procurement contracts, state aid, concessions, and investments projects based on political connections or pressure become an extension of privileged intergovernmental transfers thereby further exacerbating the misuse of public finances.
- **Decision-making power over political appointments.** In exchange for the national or foreign donor funds, the central level and/or local level leaders could ensure the political appointment of close to them persons in the municipalities, state-owned enterprises (SOEs) and/or companies (usually large employers).

When the territory (municipality) is politically aligned with the incumbent party(s) of the central government it can benefit by:

- **higher allocations from central budget funding** compared to similar in size and needs municipalities run by the opposition;
- higher share of foreign donor (including EU) funding;
- **debt annulment or low-interest loans provided by the central government**, which further discourages the strict financial management of the municipality/canton and compromises the oversight over investment decisions;

⁴⁵ Polyas, Election Glossary: [Pork Barrel Politics](#).

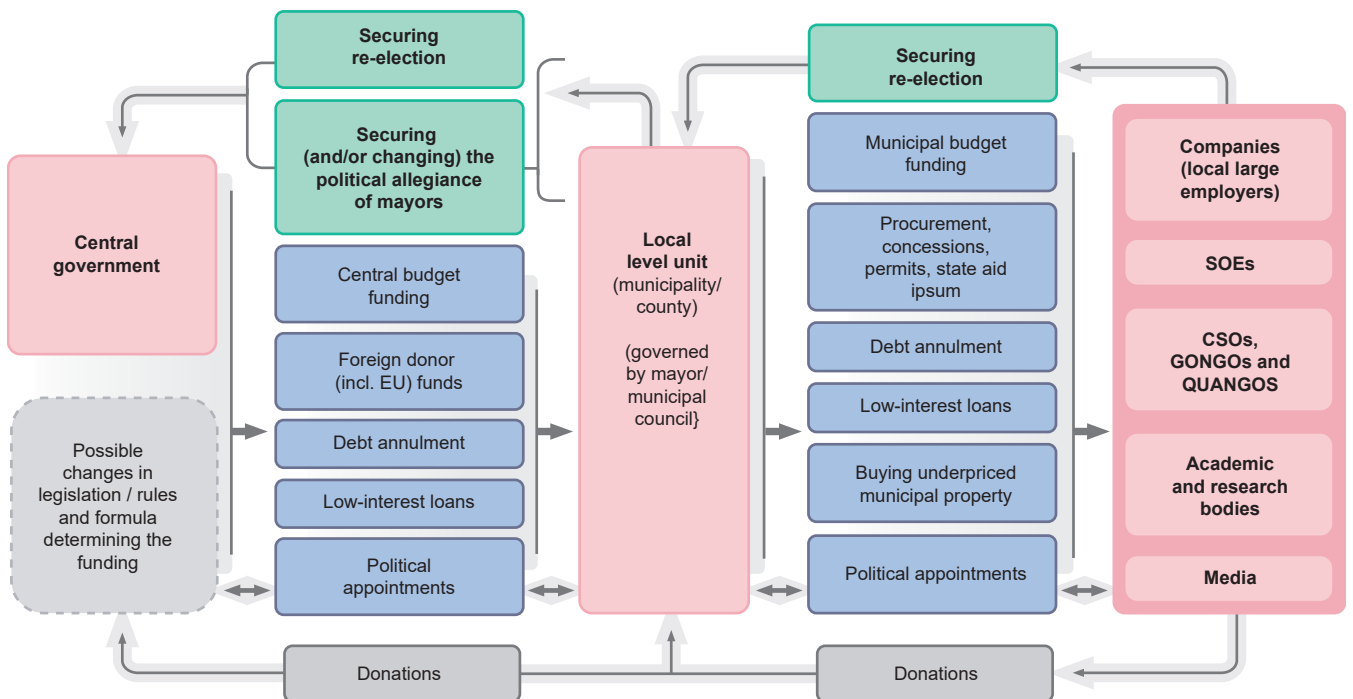
⁴⁶ The next chapter provides statistical evidence about the role of public procurement in influencing the loyalty of local governments.

- **decision-making power over political appointments** of close to the mayor / municipal council members in local companies, SOEs, and other recipients of the national or foreign donor funds.

Local companies, usually large employers, as well as sometimes SOEs, non-governmental, academic and media entities, benefit by:

- **non-competitive award of municipal budget funding**, foreign donor (including EU) funding, procurement contracts, concessions, permits and state aid;
- **debt annulment or low-interest loans** provided by the state or the municipality;
- the opportunity to purchase **underpriced municipal property**;
- securing **political appointments** in the municipal or central-level public bodies.

Figure 2. The intergovernmental spending channels exposed to corruption and state capture risks (clientelist transfer channels)



Source: CSD.

Box 1. Unmasking party-political agendas at the local level: unveiling election-powered fiscal flows through data and statistical analysis (Croatia and North Macedonia)

The increase in governmental transfers to municipalities before elections is a well-known phenomenon in various countries, particularly pronounced in developing ones.⁴⁷ This practice often occurs for political reasons, aiming to improve the public image of the ruling party or government as a form of vote-buying. In the context of decentralization efforts, there may be a natural increase in transfers to municipalities as they take on more responsibilities. These increases may coincide with election cycles. The threat posed by opposition parties during election campaigns can lead incumbent governments to boost transfers to municipalities to ward off opposition threats and secure their reign.

Engagement in tactical distribution of resources may be influenced by the stage of the electoral business cycle, especially if incumbent governments are more active in clientelistic practices in the run-up to elections.⁴⁸ This increases the vertical dependency of local on national governments and serves as a call for a fundamental re-evaluation of municipal financing policies.⁴⁹ Moreover, it adds to the existing debates on decentralization and dependence, arguing that, regardless of any potential efficiency gains, a departure from the reliance on intergovernmental grants could help minimize pork-barrelling diseconomies.⁵⁰ Thus, understanding how electoral factors shape resource allocation is crucial not only for policymakers but also for the broader public as it sheds light on the inner workings of governance and its implications for society at large. Addressing the challenges posed by distributive politics and ensuring that resource allocation aligns with the overarching goals of equity, efficiency, and countercyclical stability remains an ongoing imperative for governments around the world.

The analysis of **available statistical data around elections** could prove to be a powerful tool for detecting potential risks of discrimination and conflicts of interest in allocating **intergovernmental transfers and loans**. Yet, such data is not readily available in SEE, which limits transparency and oversight control considerably. Below are the findings from multiple regression analyses of data on election outcomes and fiscal transfers in Croatia and North Macedonia for the past decade.

⁴⁷ Shi M, Svensson J, Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *J Public Econ* 90:1367–1389, 2006.

⁴⁸ Veiga LG, Pinho MM, The political economy of intergovernmental grants: evidence from a maturing democracy. *Public Choice* 133:457–477, 2007.

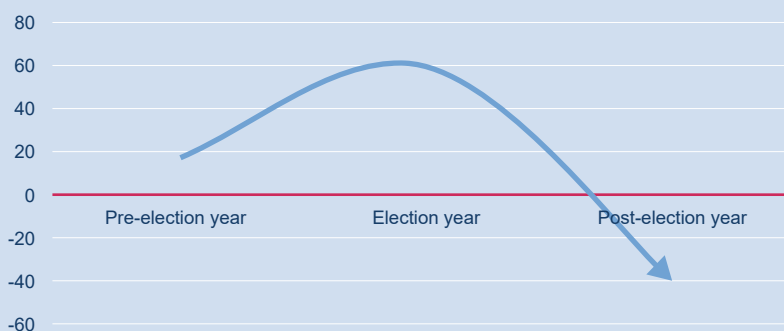
⁴⁹ Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S., Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(2), 262–280, 2016.

⁵⁰ Balaguer-Coll MT, Prior D, Tortosa-Ausina E, Decentralization and efficiency of local government. *Ann Reg Sci* 45:571–601, 2010.

The analysis of the available data for Croatia, covering the 2014-2021 period, shows that:

- **Intergovernmental transfers** to municipalities increase by 20% in pre-election years and by 57% during the election year. However, during the election year, these transfers increase by 62% if the municipality is run by the candidate's party, and by 64% if the mayor is from the same party. The transfers usually drop by 30% after the election has passed. The right-wing party coalition tends to provide the largest (60%) increase of transfers to municipalities during election years, while the centre and left-wing parties provide lower shares (45% and 35%) respectively.
- **Government's loans to municipalities** also increase – by 85% in pre-election years and by 140% during election years.

**Votes money can buy:
Transfers wax and wane with elections**



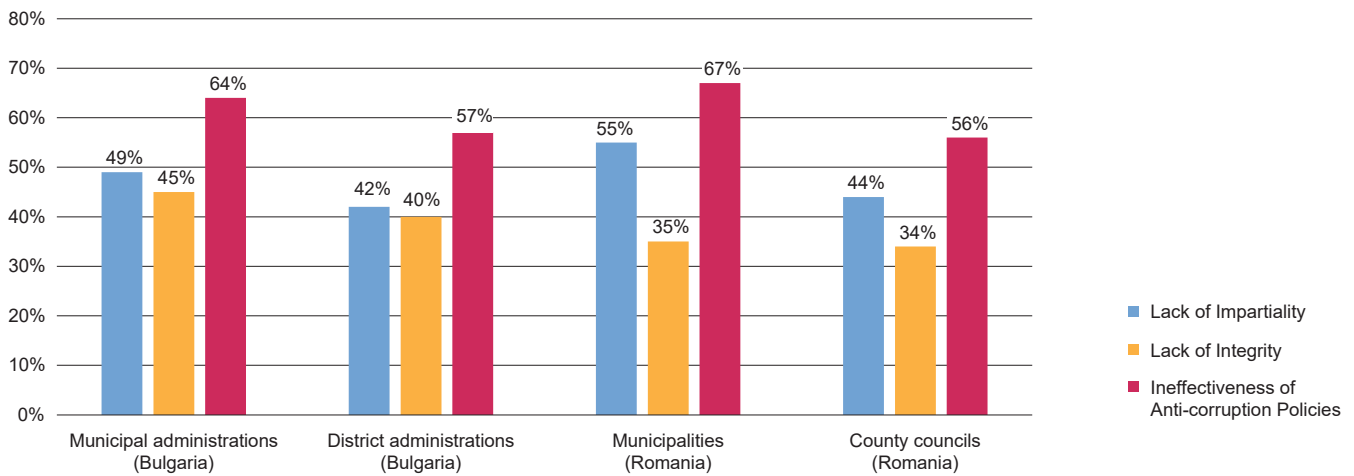
Similar trends are observed in **North Macedonia**. The statistical analysis of elections, mayor party affiliation, and budget transfer data from the past 10 years shows that the municipalities whose mayor is from the governing party get double the earmarked funds per capita compared to the other municipalities.

Source: CSD.

Anti-corruption and oversight of local government finances

Data from the State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool (SCAD-SLIT), demonstrates that SEE municipalities are often affected by lack of integrity and impartiality. For example, in Bulgaria, the **lack of impartiality of municipal administrations** was pointed out by 49% of the respondents of the 2021 SCAD-SLIT survey. In comparison, the district administration was selected as a body which lacks impartiality by 42%, followed by the Customs Agency (38%), National Revenue Agency (35%) and the National Audit Office (23%). The municipal administrations are further assessed as lacking integrity by 45% of the experts, while 64% believe they have ineffective anticorruption policies. Similarly, in Romania 55% point out to the lack of impartiality of the municipalities – the highest share among all assessed public bodies. A total of 35% highlight the lack of integrity, while 67% note the **ineffectiveness** of their **anticorruption policies**.⁵¹

⁵¹ Center for the Study of Democracy, *Assessing State Capture Vulnerabilities at the Sectoral Level*, 2021.

Figure 3. Lack of impartiality and integrity in municipalities

Source: CSD, *Assessing State Capture Vulnerabilities at the Sectoral Level*, 2021.

Fiscal oversight institutions

Effective fiscal oversight involves **collaboration and coordination among multiple public bodies** to ensure transparency, accountability, and the equitable distribution of resources between central and local governments. In addition, it is often reinforced by anti-corruption institutions, which work in tandem with fiscal authorities. The following bodies and institutions are typically engaged in overseeing and managing central-local government fiscal relations:

- **Parliaments and municipal councils** have the highest oversight authority related to fiscal matters. They are reviewing and approving fiscal policies, budgets, and transfers to local governments. Annual national budget discussions in parliaments are typically the most awaited policy debates in SEE countries. Yet, they tend to focus mostly on central level allocation. Municipal council discussions on the other hand, which debate local budgets, most often remain under the radar of national media and public attention, with the exception of the capital city budgets.
- **Ministries of finance or treasury.** In all 9 SEE countries ministries of finance play a key role in overseeing fiscal relations with local governments. The State Treasury in Hungary is supervising the transfers allocated to local governments considering the findings and recommendations from the State Audit reports. Financial ministries formulate fiscal policies, establish budgetary guidelines, and allocate financial resources to lower-level units.
- **Central fiscal authorities.** Both BiH and Romania have established central fiscal councils. They are responsible for monitoring and regulating fiscal relations between central and local governments. In BiH, the institutions overseeing the fiscal activities at entity level also enforce compliance with the budgetary calendar. In Romania, it acts as an independent body,

responsible for designing and implementing the national fiscal policy and promoting public finances' transparency.

- **Local government associations** represent the interests of local or regional governments. They advocate for the financial needs and autonomy of local governments and thus engage in negotiations with the central governments regarding fiscal matters. The National Association of Municipalities in Bulgaria, for example, has a crucial role in negotiating spending standards and fiscal allocation mechanisms with the Ministry of Finance.
- **Independent audit institutions**, such as the Auditor-General's Office or similar bodies, play a crucial role in ensuring transparency and accountability in fiscal relations between central-local government level. As independent oversight institutions, they conduct audits of local governments finances and report on compliance with fiscal regulations. Audit institutions are considered key organisations in fiscal relations between central and local level in Albania, Bulgaria, Croatia, Hungary, North Macedonia and Romania.
- In addition, local governments themselves, in particular of larger municipalities, have **fiscal authorities** responsible for budgeting, financial management, and revenue collection within their jurisdictions to guarantee compliance with both national and local fiscal relations.

Some countries have established special **inter-governmental coordination committees** or **councils** composed of representatives from both central and local governments to facilitate dialogue, negotiate fiscal agreements, and resolve disputes. For example, Serbia has established Local Government Financing Commission (known also as the "Commission for Intergovernmental Finances") to monitor the implementation of the intergovernmental finance system and make recommendations in this area. Similar structures also exist in North Macedonia (Committee for Monitoring and Development of Local Government Finance System with members from national and local governments) and Romania (Inter-ministerial technical committee for decentralisation and working groups for the decentralisation of competences).

SEE EU member-states have established separate systems for ensuring the sound spending of EU funds. These have been certified by the European Commission, and undergo regular monitoring. Central European institutions, like OLAF have local counterparts in the member-states responsible for investigating fraud with EU funds. The European Public Prosecutor's Office also has direct authority to investigate cases that infringe EU financial interests. In SEE non-EU countries, **international organisations and aid agencies** (e.g. the World Bank, bilateral donor programmes, the European Delegations, etc.) are overseeing fiscal relations in project-based funding through developing stricter rules of evaluation of projects to ensure transparency and promote good governance practices.

Box 2. Fight against fraud to EU's financial interests

On 5 July 2017, Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interest by means of criminal law (PIF Directive)⁵² was adopted. The PIF Directive sets common standards for Member States' criminal laws, seeking to protect the EU's financial interests by harmonising the definitions, sanctions, jurisdiction rules, and limitation periods of certain criminal offences affecting those interests. These criminal offences (the "PIF offences") are: (i) fraud, including cross-border value added tax (VAT) fraud involving total damage of at least EUR 10 million; (ii) corruption; (iii) money laundering; and (iv) misappropriation. The harmonisation of standards also affects the scope of investigations and prosecutions by the European Public Prosecutor's Office (EPPO) because the EPPO's powers are defined by reference to the PIF Directive as implemented by national law.⁵³

The deadline for transposing the Directive expired on 6 July 2019. As of 10 June 2023, the Commission opened infringement proceedings against 20 Member States for incorrect transposition of the Directive.⁵⁴ The difficulties for the full transposition are due either to some deficiencies in the definitions of the offences (e.g. "money laundering", "passive corruption"⁵⁵), or to the lack of a criminal offence covered by the PIF Directive among the predicate offences.

National anti-corruption strategies and legislation

National anti-corruption strategies and legislation in SEE **rarely identify specific corruption risks** related to the misuse of national and foreign donors' funds from the central to the local level; if they are mentioned in the national integrity strategies at all, it is in a very general terms. The Bulgarian Public Finance Act (Article 20)⁵⁶, for example, stipulates that the use of funds should be based on the principles of comprehensiveness, accountability and responsibility, adequacy, economy, efficiency, effectiveness, transparency, sustainability, and legality. The National Anti-Corruption Strategy of Bosnia and Herzegovina 2022-2024⁵⁷ recognizes the following risks as obstacles to a successful fight against corruption: lack of political will, failure to meet internationally assumed obligations, insufficient independence,

⁵² Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (OJ L 198, 28.7.2017, p. 29–41).

⁵³ Euclid, [Protecting the EU's Financial Interests through Criminal Law: the Implementation of the "PIF Directive"](#), 2021.

⁵⁴ OLAF, [34th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud](#), 2022.

⁵⁵ "Passive corruption" is usually defined as refraining from acting in accordance with the official's duty.

⁵⁶ Ministry of Finance, [Bulgarian Public Finance Act](#), 2017.

⁵⁷ Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption, [Strategy for the fight against corruption in Bosnia and Herzegovina 2022-2024](#), September 2022.

lack of financial and other resources, the complexity of the political system, lack of systematic approach and coordination. The national anticorruption strategy does not distinguish risks according to levels of government and does not identify the public bodies that should address such risks. The Hungarian National Anti-Corruption Strategy 2020-2022⁵⁸ identifies corruption in public procurement, nepotism and clientelism, money laundering and financial fraud, corruption in budget planning, bribes and payoffs and corruption in the tax system as risks.

SEE **anticorruption agencies** are usually not the main institution responsible for overseeing and investigating complaints related to fiscal matters, although they may cooperate with the fiscal control bodies listed above in cases of allegations of corruption in central-local fiscal relations. Only in Bulgaria and Croatia **inspectors** perform oversight functions both over fiscal spending and anticorruption.

Anticorruption strategies in SEE identify some risks which could indirectly be linked to the abuse of fiscal transfers. However, the majority of these risks and related measures concern the planning and spending of national and foreign donor funds at the local level rather than any discriminatory or partisan bias in the decision-making related to the transfers from the central budget. The main focus is placed on:

- The **insufficient transparency of local level budgets**. Measures in that respect are usually foreseen in local anticorruption and integrity plans, or the national anticorruption strategies.⁵⁹ For example, the frequent changes to the regulations on the publication of information by local-level authorities is recognised as a risk by the Operational Plan for the Prevention of Corruption in Areas of Special Interest of Serbia (2022).⁶⁰
- **Weak financial controls and inadequate monitoring** mechanisms at local level are highlighted in Albania⁶¹ and Romania⁶², corruption in budget planning in Hungary⁶³, and sudden changes in budget allocation patterns – in Romania.⁶⁴

⁵⁸ Ministry of the Interior, [Hungarian National Anti-Corruption Strategy 2020-2022](#).

⁵⁹ E.g. in Serbia, the integrity plans (2021 – 2024) specifically outline the risks related to fund spending at the local level.

⁶⁰ Agency for Prevention of Corruption, [Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika](#) [The Operational Plan for the Prevention of Corruption in Areas of Special Interest], 2022.

⁶¹ E.g. Albanian Ministry of Justice, [Inter-sectorial strategy against corruption 2015-2020](#), March 2015; Official Gazette of Romania, [National Anticorruption Strategy \(2021-2025\)](#), 22 December 2021.

⁶² Republica România, [Strategia anticorupție](#), [Republic of Romania, Anti-Corruption Strategy], 22 December 2021.

⁶³ Magyar Köztársaság, [Korrupcióellenes Stratégia](#), [Republic of Hungary, Anti-Corruption Strategy], 2015.

⁶⁴ Republica România, [Strategia anticorupție](#), [Republic of Romania, Anti-Corruption Strategy], 22 December 2021.

- Risks of **favouritism in awarding contracts and tenders**, non-transparent procurement procedures, lack of competitive bidding and market assessment are identified as corruption risks in Romania⁶⁵ and Hungary⁶⁶.

The anticorruption agencies in SEE often provide **methodologies, guidelines and red flags** for assessing the corruption risk at local level, intended to help the preparation of the integrity plans. The anticorruption agencies are also tasked with checking reports on municipal integrity plans' implementation. Very often though agencies, rely only on **self-assessment** reports prepared by the local level units as the sole source of information. There is also a distinct **lack of sanctions** in case plans have not been developed or published.

The Croatian strategy for prevention of corruption for the period from 2021 to 2030⁶⁷ identifies several **risks related to local level budget management**: low integrity of local government officials and civil servants; companies owned by the local government could appoint politically connected persons to management positions; companies owned by local governments can assume debt guaranteed by the local government, which could result in potential debts for local governments, especially if these companies are poorly managed and if the leaders are politically connected.

The Bulgarian Strategy for Preventing and Combatting Corruption (2021 – 2027)⁶⁸ underlines as risks the **ineffective public and internal institutional supervision** over the management of municipal property, the spending of public funds through public procurement and the planning/implementation of municipal budgets. It also warns that public consultations with the interested local communities could be done just as box ticking and that there is insufficient transparency in the relationship between local authorities and local business.

In **Montenegro**, the Agency for Prevention of Corruption has prepared Rules for the Drafting and Implementation of the Integrity Plans (2016)⁶⁹. The rules place strong focus on the need of cooperation during the elaboration of the plans with the oversight bodies, especially the internal financial control or internal audit regarding risk of corruption, other illicit or unethical behaviour. Key risks include the area of financial planning and management (risks related to the budget planning process, public procurement planning, implementation of public procurement, drafting and signing of contracts, monitoring of enforcement of contracts, financial reporting, financial management and control, budget execution, etc.). Risk intensity is measured by an assessment of “probability”

⁶⁵ Republica România, [Strategia anticorupție](#), [Republic of Romania, Anti-Corruption Strategy], 22 December 2021.

⁶⁶ Magyar Köztársaság, [Korrupcióellenes Stratégia](#), [Republic of Hungary, Anti-Corruption Strategy], 2015.

⁶⁷ State Gazette, Croatian Parliament, [Strategy for prevention of corruption for the period from 2021 to 2030](#), 29 October 2021.

⁶⁸ Republic of Bulgaria, [Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията \(2021 – 2027 г.\)](#) [National Strategy for Preventing and Combatting Corruption (2021 – 2027)], 2020.

⁶⁹ Agency for Prevention of Corruption, [Rules for the Drafting and Implementation of the Integrity Plan](#), January 2016.

of occurrence of risk in a specific time period and the “consequence” that the risk causes – e.g. financial damage, loss of expected revenues, as well as other forms of non-material damage, such as loss of trust of the public in the work of the authority, harming the reputation of the authority, etc.

In **Serbia**, the at-risk areas identified in the Manual for the Integrity Plan Development and Implementation⁷⁰ published by the Anti-Corruption Agency include payments to third parties (subsidies, donations, premiums, loans, sponsorships), the generation of revenues (fiscal and parafiscal levies, fees) and contracting which is not regulated under the public procurement. The risk is measured via an electronic questionnaire, filled in by the employees of the public body. A software application that classifies risk intensity at low, moderate and high levels. The probability factor of the risk can also be measured as small, moderate or high. The survey results are then reviewed by a working group, and the head of the institution appoints a person responsible for implementation of planned improvement measures.

Anticorruption provisions related to fiscal transfers to the local level are mostly contained in **local government integrity plans**. These are internal documents with legal and practical measures, which aim to prevent and eliminate possibilities for the occurrence of various forms of corrupt and unethical behaviour within local government bodies. Integrity plans focus on managing risks related to budget planning, public procurement planning, public procurement implementation, contract drafting and conclusion, financial management and controls, etc. Yet, local government bodies entrusted with implementing and overseeing these integrity plans have low capacity and powers, mostly limited to inspections and referrals of complaints and suspected corruption cases to other relevant authorities.

Integrity provisions at the municipal level in SEE are often very general, target low-level civil servants rather than decision-makers, lack clear deadlines for their implementation and are not tailored to local circumstances. For example, in Albania, local government units are obliged to allocate an item in their budgets for the improvement of integrity instruments. However, none of the municipalities have allocated more than 1% of the budget for the approval and implementation of plans according to the forecasts in the Anticorruption Action Plan 2022.⁷¹

Financial inspections and audits

When applied effectively, financial inspections and audits are among the strongest government tools which could be employed to detect and tackle irregularities, political interference and conflict of interest in the budget distribution and spending at all levels.

⁷⁰ Serbian Anti-corruption Agency, [Manual for the Integrity Plan Development and Implementation](#), 2015.

⁷¹ Ministry of Justice, [Intersectoral strategy against corruption 2015-2023](#).

In North Macedonia, the State Audit Office has highlighted deficiencies in the criteria for evaluating projects seeking capital development transfers from the ministries. This deficiency raises questions about the efficacy of the evaluation process. In Bulgaria, the Agency for State Financial Inspection monitors the spending procedures of state funds and performs checks for fraud.⁷² The Agency cooperates with the National Audit Office and the European oversight authorities.

In Croatia, the financial audit of local governments is conducted annually by the State Audit Office for a selected number of municipalities.⁷³ The state auditors assess the **risks of significant misrepresentation of data in financial statements and the risks that procedures are not conducted in accordance with the law**. They also inspect internal controls over the preparation, compilation and publication of financial statements, as well as internal controls that ensure business compliance. The State Audit Office cannot impose sanctions; however, it provides a conditional opinion and recommendations for improvements. The audit office is also supposed to inspect whether the local government has followed up on previous recommendations, but audits of the same local government are rarely conducted.

Box 3. Financial management guidelines

The Strategy of the Council of Europe for Innovation and Good Governance on Local Level from 2007 is based on 12 principles, including “Efficiency and Effectiveness” (i.e. best possible use is made of the resources available, audits are carried out at regular intervals in the municipality to assess and improve performance), “Stable Financial Management” (an internal audit function reviews financial transactions to ensure compliance with approved internal procedures, multi-annual budget plans are prepared, with consultation of the public), “Openness and Transparency” (the public in such a way as to enable it to effectively follow and contribute to the work of the local authority), “Ethical Conduct” (the local public interest guides the allocation of budgetary resources of the municipality) and “Rule of Law” (common interests of all residents do prevail, not the special interests).⁷⁴

In Romania, the Court of Auditors assesses **financial management and compliance with anticorruption policies at the local level**. Their reports provide insights into corruption risks in the distribution of public funds. However, given that the distribution of funding is very much discretionary, there are few provisions regarding how funds are allocated, particularly for investment. Still, what few provisions exist are generally complied with.

⁷² Република България, [Закон за Държавната финансова инспекция](#), [Republic of Bulgaria, Law on State Financial Inspection], 24 October 2017.

⁷³ Državni ured za reviziju, [Financijske Revizije](#), [State Audit Office, Financial Audits], 2007–2023.

⁷⁴ Council of Europe, [Strategy for Innovation and Good Governance on Local Level](#), 2007.

THE IMPACT OF CENTRAL-LOCAL POLITICAL ALIGNMENT ON PROCUREMENT INTEGRITY

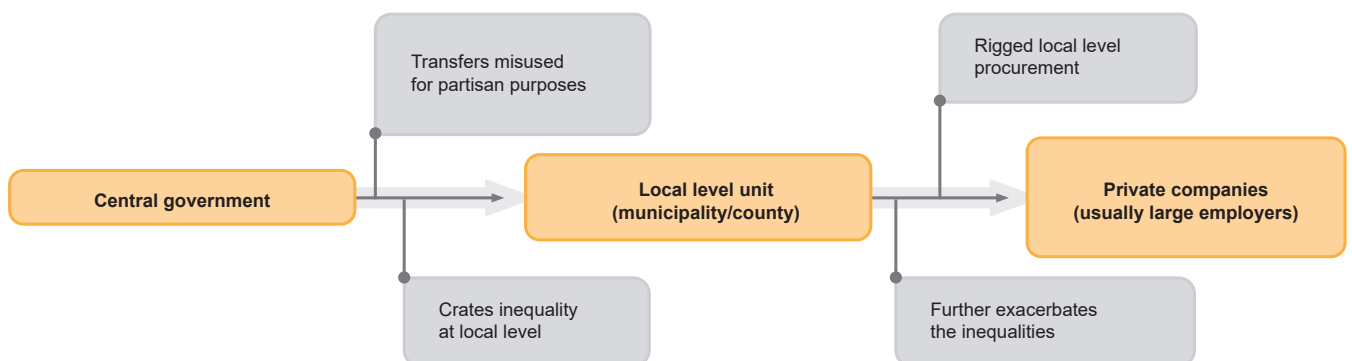
Equalisation policies pursued through intergovernmental transfers can only achieve their ostensible objectives if the recipient local governments spend in a way that ensures value for money. When local purchasing and investment is compromised, the **inequity of preferential intergovernmental transfers** to local allies of the central government is compounded by the channelling of public money to local business cronies.

Public procurement integrity at local level

In SEE, public procurement is the government activity with one of the highest corruption risks, due to the large amounts distributed through procurement procedures. The types of public irregularities identified in the region include favouritism and clientelism, overpricing of contracts, tailored tender specifications, conflict of interest in the tendering process, high share of non-open procedures, short advertisement periods, contract modification and delivering sub-standard service in the implementation phase.⁷⁵

A substantial concern is that malpractices in national procurement affects purchasing at the local level. Local level units (municipalities, cantons) receive politically biased transfers from the central level in exchange of party loyalty and favours, and in turn they use part of the received funds for awarding tenders to specific companies. Even though the financial loss perpetrated by each municipal actor is on a smaller scale, its multiplication effect across the countries might cause significant damage to the state budget. The corrupt relationship between national and local actors could be abused to such an extent that **state capture takes place also at the subnational level**. Public procurement can then be transformed into a tool for political interference within the central-local fiscal relations, which exacerbates the inequalities

Figure 4. Negative cumulative effect of compromised procurement integrity at all levels



Source: CSD.

⁷⁵ Center for the Study of Democracy / R2G4P, Analyzing Public Procurement Risks: Training manual, 2022.

among regions/municipalities, as well as at intra-municipal level (among districts or neighbourhoods).^{76,77}

Each of the SEE countries' strategic anticorruption and integrity promoting documents points to particular mechanisms for avoiding conflict of interest and abuse in public procurement.⁷⁸ Still, the strategies often lack efficient implementation. In Serbia, for example, the Law on Public Procurement does not apply when public procurement contracts are signed with other countries, international organisations and financial institutions.

The lack of public procurement integrity systems at the municipal level and mechanisms not tailored to local needs render the existing national ones ineffective. For instance, in Bulgaria, conflict of interest requirements at the municipal level do not prevent explicitly conflict of interest when municipal councils approve their budgets allowing the municipal actors substantial discretion, as long as they fit the legal framework.⁷⁹ Despite that municipal councils have set up standing anticorruption committees,⁸⁰ which receive alerts and complaints about conflict of interest and corruption, these bodies have only the power of referral.

Achieving transparency in public procurement

Risks to public procurement integrity can be identified by utilising big data to focus checks and audits on the riskiest buyers, suppliers, and sectors, and ensuring transparency and civil society oversight.

The transparency of procurement contracts is usually ensured through the launch of dedicated procurement online portals. Still, the quality and extent of information differs across SEE countries. For example, in Bulgaria, all

⁷⁶ Center for the Study of Democracy / R2G4P, [Rolling Back State Capture in Southeast Europe](#) 24 January 2023.

⁷⁷ Center for the Study of Democracy / R2G4P, [Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector](#), 2022.

⁷⁸ Republika e Shqipërisë, [Strategjia Kombëtare Për Prokurimin Publik](#), [Republic of Albania, National Public Procurement Strategy], 4 November 2020; Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine, [Akcioni Plan Vijeće Za Implementaciju Inicijative "Partnerstvo za Otvorenu Vladu" za Period 2022 – 2024](#), [Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative 2022 – 2024], November 2021; Republic of Bulgaria, [Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015–2020 г.](#), [National Strategy for Prevention and Counteraction of Corruption in the Republic of Bulgaria 2015-2020], April 2015; Republika Hrvatska, [Akcijski plan Strategije suzbijanja korupcije 2021.-2030.](#), [Republic of Croatia, Action Plan for the Anti-Corruption Strategy 2021-2030], 28 July 2022; Guvernul României, [Despre Strategia Națională Anticorupție](#), [Government of Romania, Anti-Corruption Strategy, 2021]; Magyar Köztársaság, [Nemzeti korrupcióellenes program](#), [Republic of Hungary, Anti-Corruption Program], 2015; Magyar Köztársaság, [A 2020-2022. közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia](#), str. 11-12, [Republic of Hungary, The medium-term plan for the period 2020-2022 National Anti-Corruption Strategy, pp. 11-12], 2022.

⁷⁹ E.g. see: Trud, [КПКОНПИ установи конфликт на интереси при общинари в Стара Загора и Хисаря](#) [КПКОНПИ found conflict of interest with municipal officials in Stara Zagora and Hisarya], 28 March 2022.

⁸⁰ Republic of Bulgaria, [Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015–2020 г.](#), [National Strategy for Prevention and Counteraction of Corruption in the Republic of Bulgaria 2015-2020], April 2015.

information on the awarding process of public contracts is made public, but there is little follow-up information on their execution and on whether contractors are adhering to the quality standards set in the contract.⁸¹ In Bosnia and Herzegovina, Montenegro, and Serbia municipalities publish scarce information on only few steps from the procedure. Transparency requirements are rather optional, and there is no follow up sanction in the case the local administration does not comply. Hungary also lacks effective sanctioning for the non-compliance with disclosure regulations related to contracts signed by the central and local level units, as well as received national and EU budgetary support.⁸²

Evaluation of the public procurement processes

The evaluation and assessment of the public procurement procedures and the effectiveness of prevention measures usually rely on self-assessment using descriptive and qualitative methods. There is a **lack of clear indicators and quantitative evidence-based instruments** which can evaluate results. Procurement and anti-corruption authorities mostly look into input indicators (regulations, procedures, resources), rather than outputs, i.e., actual impact.⁸³ In Romania, for example, evaluation is typically conducted through a combination of **self-evaluation and external evaluation** mechanisms, performed by specialised institutions and bodies, including the Ministry of Public Finance, the National Agency for Public Procurement, the Court of Auditors, and the National Anticorruption Directorate. Indicators include the number of corruption cases detected, penalties imposed, increased competition in bidding processes, enhanced transparency, and improved efficiency in public procurement.

Political favouritism in local public procurement – statistical analysis and case studies

The degree and modes of political favouritism in public procurement at the local level are best understood on the basis of empirical evidence. In order to find out whether – and if so how – local procurement follows partisan interests, leading to contract allocation according to political loyalty and electoral considerations, this section examines the presence of politically motivated factors in the distribution of public procurement contracts. It analyses the statistical relationship between public procurement contract values, political party of local leadership and election results in nine countries in the SEE region (for two countries, only descriptive analysis was possible due to data gaps).

The first type of data used for the analysis is **public procurement data** aggregated by municipality – year level with additional aggregation to NUTS-2 or NUTS-3 regions for descriptive analysis. The aggregated variable

⁸¹ Ibid.

⁸² Amnesty International Hungary et. al., [Assessment of compliance by Hungary with conditions to access European Union funds](#), April 2023.

⁸³ Center for the Study of Democracy / R2G4P, [Rolling Back State Capture in Southeast Europe](#), 24 January 2023.

needed for the analysis is the bid price summed for municipality–year, which is the dependent variable in the regression analysis. In addition, supply and procedure type share and market share were calculated at the municipality-year level or at the NUTS-2/3 region-year level, depending on the number of municipalities in the country. The second type of data used is the **elections data** which describes mayors and municipal assemblies and their electoral performance. The data includes the name of the municipality, the year of the election, information about the winning candidate or party, and information about the non-winning candidates and parties, where available. In addition, the data also covers the coalition of national parties that form the government and municipal coalitions where such data is available. For a more detailed overview of the available electoral data per country see the table below.

Table 5. Description of available electoral data

Country name	Type of elections	Years of elections	Number of municipalities / provinces / cities included in the dataset
Albania	Mayor	2015, 2019, 2023	61
Bosnia and Herzegovina	Municipal Assembly	2016, 2020	144
Bulgaria	Mayor & Municipal Assembly	2015, 2019	27
Croatia	Mayor	2017, 2018, 2019, 2020	552
Hungary	Mayor	2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022	2773
North Macedonia	Mayor & Municipal Assembly	2013, 2017, 2021	73
Montenegro	Municipal Assembly	2010, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020	26
Romania	Mayor	2008, 2012, 2016	2473
Serbia	City/Municipal Assembly	2012, 2016, 2020	140

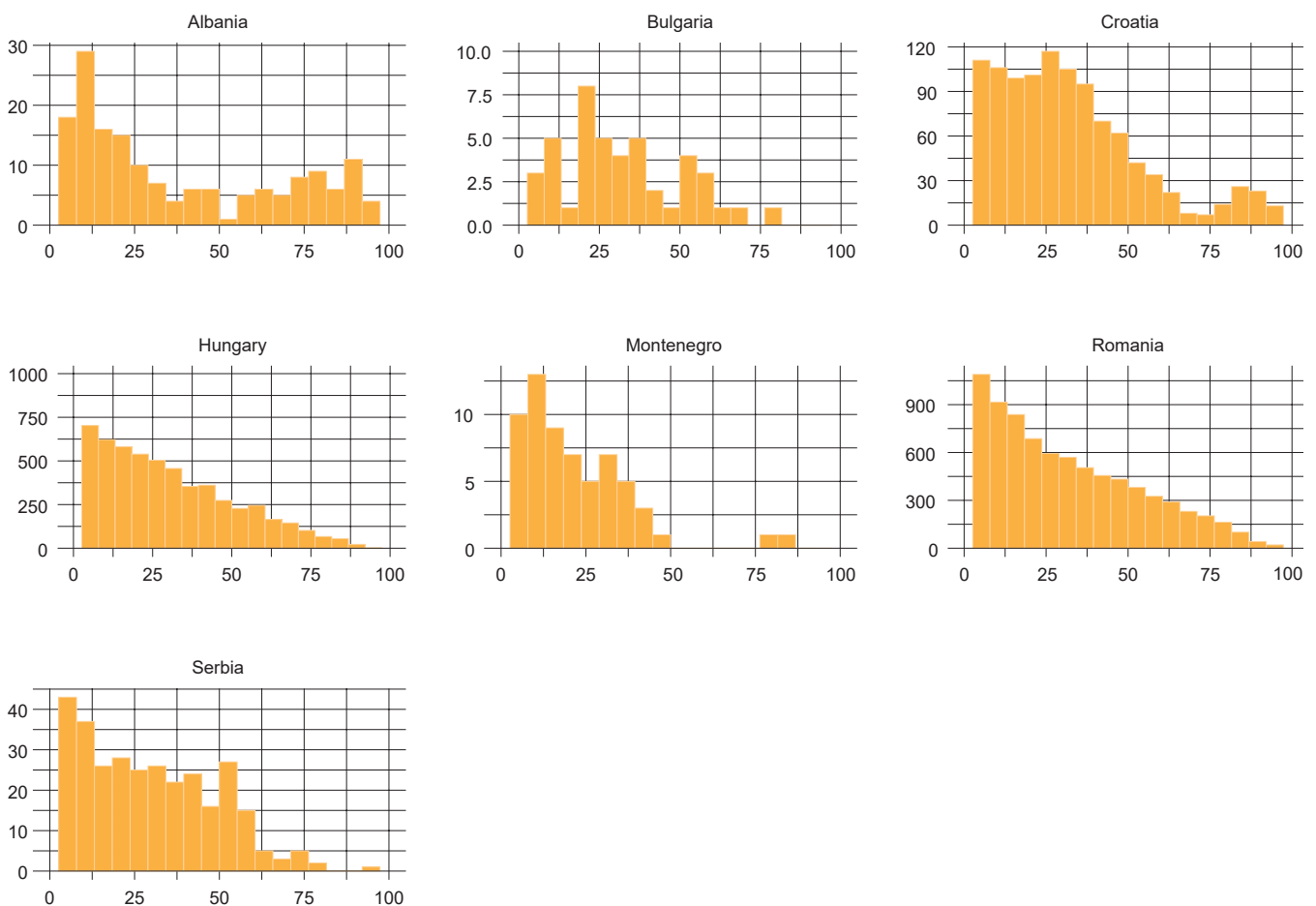
Source: GTI.

The methodology of this section includes both descriptive analysis (e.g. frequency distributions) and fixed effects panel regression models⁸⁴. The regressions were run with several predictors, with two variables of particular interest from the perspective of political favouritism: political alignment

⁸⁴ The fixed effects panel regression model accounts for the unique characteristics or attributes of each municipality that do not change over time or are not included in the model's independent variables. These fixed effects can capture unobserved factors that are specific to each community, such as local geography, population, culture and others. Each model includes several other control variables to ensure that the effects found are robust, including the share of sectoral public procurement spending, the average number of bidders per area, etc. The alignment model is restricted to the sample of observations with only municipalities that had a change in alignment (thus excluding those that were also politically aligned with the national level and those that had never been aligned with the national level) to ensure clarity of the results and interpretation of the coefficients. For the winning share model, the value of the dependent variable is lagged by one year to test whether the amount of public spending prior to elections is determined by the level of expected political competition in the locality.

between the municipal and the national governments and winning margin per electoral cycle. First, the political alignment variable was generated using the party affiliation of the mayor or the party forming the municipal government and that of the national government. If the mayor's party is part of the coalition that forms the municipal government (where such data are available), or if the municipal assembly parties, including the winning party, are also represented in the national assembly coalition, we consider that municipality to be politically aligned. Second, the winning margin was calculated as the difference in vote share between the winning candidate or party and the second-best candidate or party.⁸⁵ The distribution of winning margins for seven countries is shown in Figure 5.⁸⁶ As can be seen in the figure, the distribution is predictably mainly skewed to the right, with the majority of observations between 0 and 50, which tends to signal a higher average level of competition observed in the region. However, Albania and Croatia show a further peak in the distribution in the 75-90% range. This either signals a very low level of competition in some exceptional municipalities, or could be a sign of a high level of polarization.

Figure 5. Frequency distribution of winning margin (municipality-year)



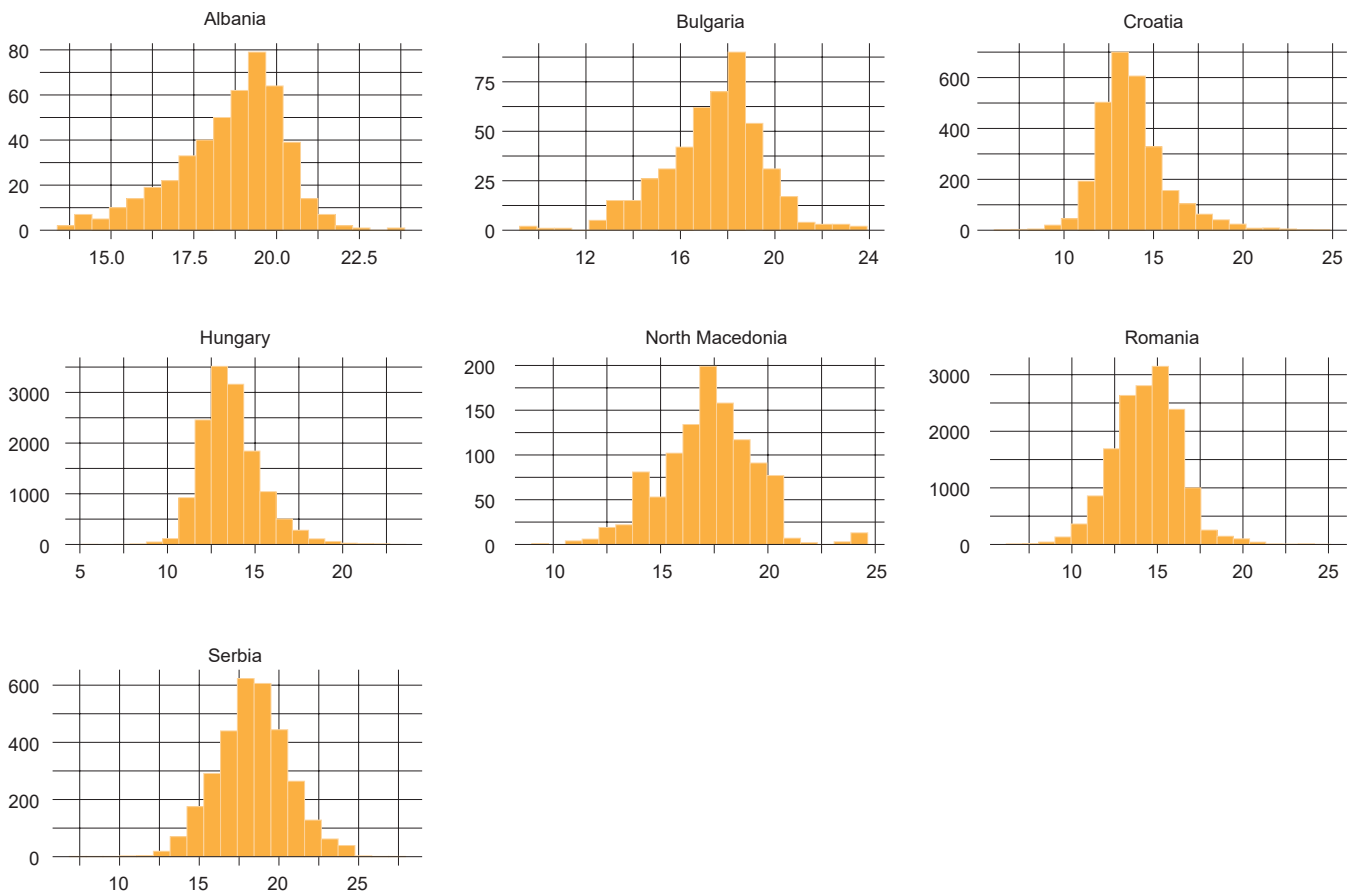
Source: GTI.

⁸⁵ E.g. if the winning candidate has 60% of the votes and the next best candidate has 30%, the winning margin would be $60 - 30 = 30\%$.

⁸⁶ Two countries – North Macedonia and Bosnia and Herzegovina – are not included due to limited availability of data on non-winning candidates and parties, so the overall vote share was used instead for these cases.

Total public procurement spending per municipality-year is the main dependent variable used in the models.⁸⁷ The distribution in frequencies of the logged dependent variable is shown in Figure 6.⁸⁸ With some variation in the distributions, the average range varies from 15 to 22-25 with the peak in number of observations around 17-20. Since each country has its own currency, the logarithmic transformation also ensures the standardization of the values. The majority of observations around 17-20 with a total variation between 10 and 25 implies a central tendency of the original data, with actual values ranging from approximately $\exp^{17} - 1$ to $\exp^{20} - 1$. While some countries have peaks further to the right on the continuum (Bulgaria, Albania, Serbia), others have smaller average values (Hungary, Croatia, North Macedonia, Romania). And while for some countries this difference could be caused by economic reasons, in the case of Croatia the comparative value of contracts is actually higher due to the Euro currency.

Figure 6. Frequency distribution of logged public procurement spending (municipality-year)



Source: GTI.

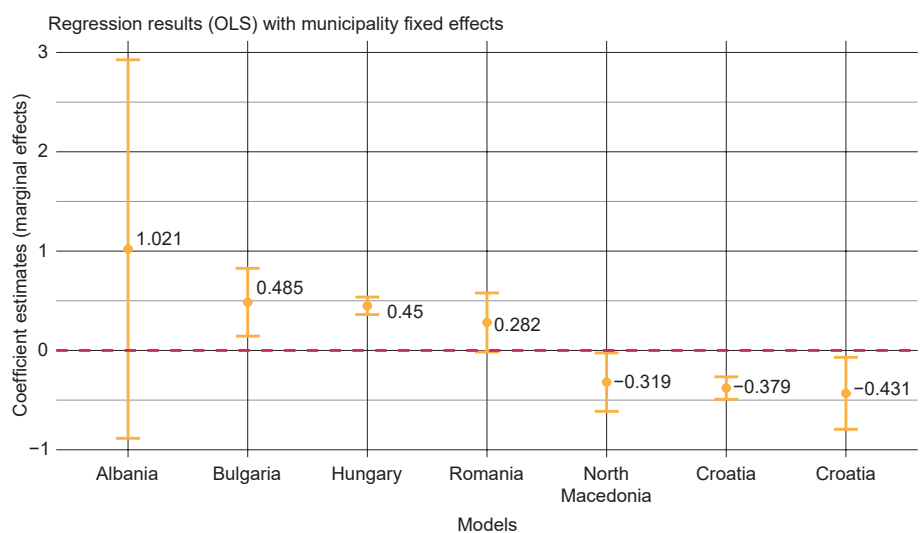
⁸⁷ Two countries – Bosnia and Herzegovina and Montenegro – are not included in the statistical analysis due to the lack of good quality public procurement data in these countries. In Albania, due to limited data availability, only municipal government contracts are included, to the exclusion of other potential purchasers registered at the local level (e.g. national ministry funding a road construction in the municipality).

⁸⁸ We added plus 1 to the total municipality-year public procurement spending so that we can calculate the logarithm of total spending when there was not a single contract awarded in the particular municipality-year. This ensured that the models aren't biased by skewed distributions in the dependent variable.

Central-local political alignment and public procurement allocation

The figure below shows the results for political alignment country by country for seven countries. Apart from Albania, the alignment predictor has a significant coefficient in all countries. We can see that in Bulgaria, Hungary and Romania the predictor is positive and significant, and for North Macedonia, Croatia and Serbia it is significant and negative. To interpret these coefficients, we should first consider the logarithmic transformation. Since we are working with log-transformed data, effects can be interpreted as a percentage changes.⁸⁹ For example, the Bulgarian coefficient = 0.485, so the percentage change in price associated with the adjustment compared to no adjustment would be $= (e^{0.485} - 1) * 100 \approx 62.33\%$. Hence, **when the mayor is from the same political party as the one forming the ruling coalition on the national level the value of public procurement contracts increases by approximately 62% in Bulgaria, 56% in Hungary and 32% in Romania⁹⁰**, holding all other variables constant. For three other countries with statistically significant coefficients – North Macedonia, Croatia and Serbia – the coefficients have a negative sign, meaning that politically aligned municipalities are associated with a decrease in public procurement spending of 38%, 46% and 54% respectively, holding all other variables constant.

Figure 7. Analysis results for alignment predictor



Note: Bars indicate the 95% confidence interval.
Dependent variable is logged.

Source: GTI.

A number of **policy-relevant insights** can be drawn from these empirical results. First, the fact that all countries, except Albania⁹¹, have a significant

⁸⁹ This is due to using the formula: percentage change in price $= (e^{\beta} - 1) * 100$.

⁹⁰ Note that the Romanian coefficient is significant at 90% confidence level.

⁹¹ Please note that the collected public procurement data from Albania is considerably less refined and hence reliable compared to the other countries which is likely to inflate confidence intervals, making the models for Albania less reliable.

coefficient means that party-politically motivated distribution of public procurement funds is widespread in the region with profound impacts on the degree to which public spending follows development needs. Second, in Bulgaria, Hungary, and Romania, the statistically significant and positive coefficients suggest that municipalities that are political allies of the national government receive more funds and hence can spend more on public procurement. Bringing in the qualitative evidence, a likely explanation follows a political favouritism logic: **localities which vote with the central government get rewarded for their loyalty** while localities going with the opposition get punished, irrespective of local needs. Nevertheless, the observed empirical patterns could also be explained by benign administrative or bureaucratic reasons: it is **easier to coordinate and agree on projects within the same party**. Third, the statistically significant and negative coefficients for North Macedonia, Croatia and Serbia suggest a different type of mechanism. One of the possible explanations is currying favours with voters: by investing in high profile local projects the governing party(s) at the national level tries to make sure that voters in opposition municipalities attribute these to the national government and governing party(s), rather than local governing party(s).

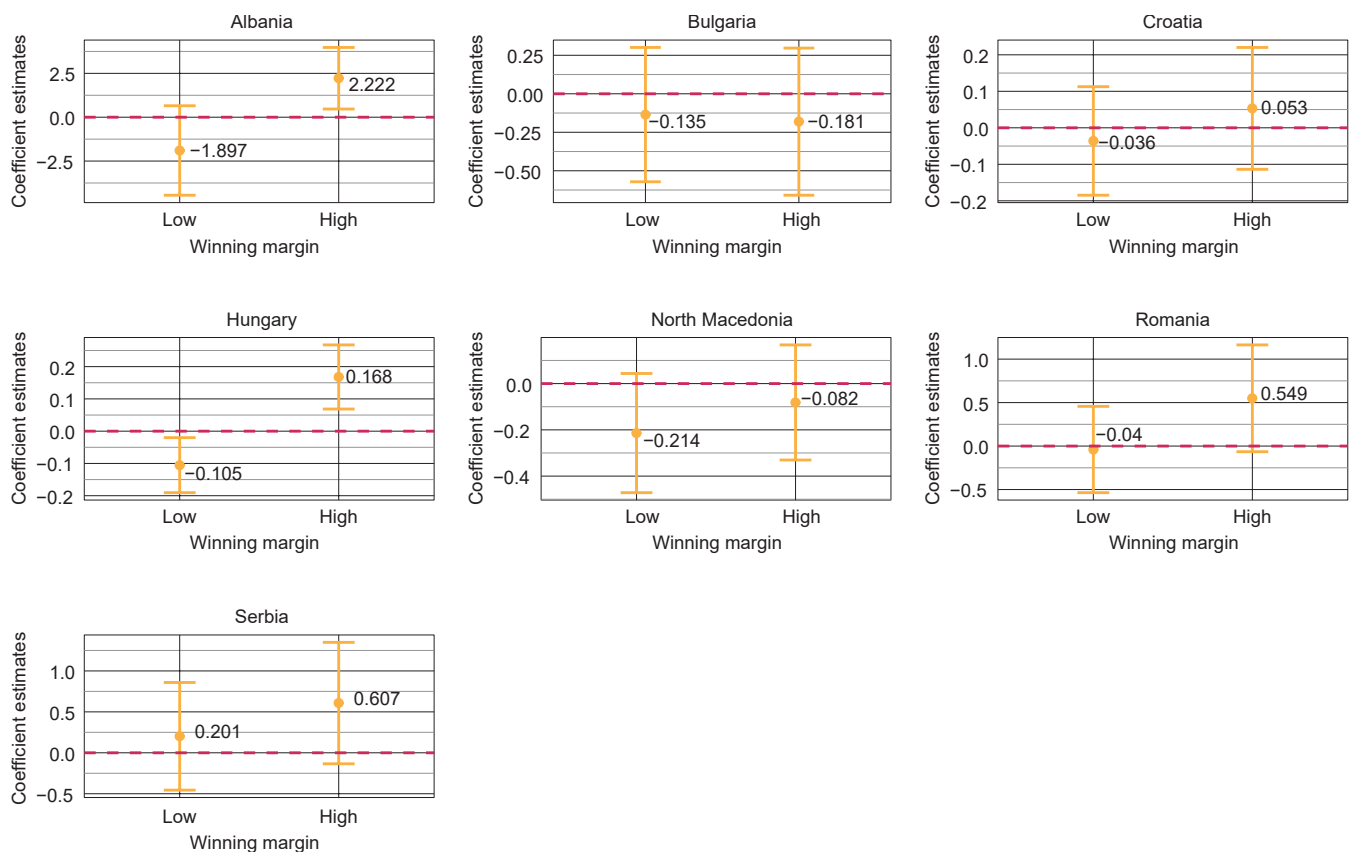
Electoral competition and public procurement allocation

The effect of electoral competition should now also be added to the above findings of the results for central-local co-partisan alignment. The figure below shows the results for the analysed countries, including the coefficients and the estimation errors around them. The independent variable was divided into three categories based on the quantile distribution of the values, with the “High” category accounting for the highest average winning margin per municipality (lowest political competition) and “Low” for the lowest average winning shares and highest competition, while “Middle”, as a reference category, is what remains between High and Low winning shares.

While many countries do not show significant coefficients, we observe a general trend similar across almost all countries in the region (results are significant at the 95 level in Albania and Hungary; and coefficients are significant at the 90% level in Romania and Serbia). It seems that a higher winning margin and hence **less competition are associated with higher public procurement spending**. Conversely, a low winning margin, indicating a highly competitive and uncertain political environment, is associated with less procurement spending. These patterns suggest that municipalities with more political turbulence and less certainty of electoral outcome receive less public procurement allocation, at least as it can be inferred from observed contract award values. The only exception from this general pattern is Bulgaria, where the sign and size of the coefficients for low and high winning margins are almost the same, so we see little “directed” public procurement spending reflecting electoral considerations. The insignificant coefficients could be due to data limitations (the electoral data is at the level of provinces, which could potentially blur the coefficients). Alternatively, relative lack of highly competitive local elections and the relative safety of most mayoral and

local government party positions could cause absence of significant effect due to low variation.

Figure 8. Analysis results for winning share predictor



Source: GTI.

Political alignment, electoral competition and public procurement allocation

Given that electoral winning margin and political alignment are likely to both influence politically motivated public funds allocation, the above two factors are best interpreted jointly. Taken together the results from the alignment models and the winning margin models, we can identify different patterns or types of political favouritism in public procurement. First, **Hungary and Romania, and to some degree Albania too**, show signs of strong political loyalty-driven local public procurement allocation. There is a large effect of allocating money to the most reliable municipalities: both politically aligned with the central government and having the least electoral contestation (i.e. voters most predictably supporting the same party). In addition to the interpretation evoking political favouritism, politicians in reliably aligned municipalities find it easier to organise corrupt schemes (e.g. identifying the privileged companies, devising reliable methods to informally allocate bribes) and thus increase the prices of public contracts.

The case studies also demonstrate this point. In Hungary, since the election of a Fidesz mayor and a Fidesz majority in the local council of Győr, three companies – Strabag, VILL-KORR Kft. and KIFÜ-KAR Zrt. – with political ties to the ruling Fidesz party, won an overwhelming number of tenders. These companies had remarkably high odds of winning contracts, suggesting a pattern of abuse in public procurement that also leads to price gouging in public contracts.^{92,93,94,95} In Romania, in Gorj County, Senator Ion Iordache's involvement in a 210 million lei (EUR 42 million) contract with SC Ydail Construct SRL, a company he founded and later transferred to his son, raises concerns about potential corruption and conflicts of interest given his political role in the region. The company has secured numerous public contracts, many of them directly with the authorities in Gorj, where Iordache previously served as mayor, accumulating nearly 300 million lei (EUR 60 million) in revenues⁹⁶. Similarly, in Olt County, the extensive declaration of interest of the member of parliament Emil Florin Albotă reveals numerous public contracts between him and his mother, through direct procurement and signed by the mayor in the county, totalling over 10 million lei (EUR 2 million)⁹⁷. The personal ties established at the local level with local actors, which are stable over time, increase the price of public contracts due to corruption.

Second, **Croatia, North Macedonia and Serbia** tend to have a different type of political favouritism in local public procurement allocation. The non-aligned, i.e. opposition, localities in these countries tend to get more money for public procurement than aligned ones. At the same time, the effect of electoral competitiveness (winning margin), is weak and largely insignificant (coefficients for the categorical winning margin predictor in Serbia are close to significant, while coefficients in Croatia and North Macedonia are insignificant). Nevertheless, public procurement spending may be higher in municipalities with less competitive elections, that is more certain electoral outcomes, particularly in Serbia and Croatia. The results suggest that non-aligned territories where the opposition is almost certain to win (so there is not much unpredictability in it) get more money through public procurement. This could be explained by the central government's efforts to co-opt consistently opposition municipalities by allocating extra funds to them. Alternatively, it

⁹² Erdélyi, K., Bővül a Duna Aszfalt birodalma, 4 új céget alapított a jachtokról elhíresült Szíjj László [The empire of Duna Aszfalt expands, László Szíjj, famous for yachts, founded 4 new companies]. Átlátszó, 19 May 2022.

⁹³ Katus, E., Megtaláltuk a „tenderkirály” cégeket és a várost, ahol több száz megbízást nyertek [We found the “tender king” companies and the city where they won hundreds of contracts]. Átlátszó, 15 February 2023.

⁹⁴ Péter M., 556 közbeszerzésen indult, mindet megnyerte [He entered 556 public procurements and won them all], 444, 8 February 2023.

⁹⁵ Zeisler, J., *Tender Champions: The performance of companies profiting from public resources and owners' involvement in public offices*, in Transparency International, pp. 5, 2023.

⁹⁶ Libertatea, Băiatului Președintelui PNL Gorj a câștigat contracte cu statul de 300 de milioane de lei cu firma înființată de tatăl lui; ar putea câștiga de 5 ori mai mult [The son of the PNL President Gorj won contracts with the state worth 300 million lei with the company founded by his father; could earn 5 times more], 18 July 2023.

⁹⁷ Libertatea, Mama, tata și soția produc zeci de milioane de euro. Rețeta banilor obținuți de familiile deputaților prin contracte cu statul [The mother, father and wife produce tens of millions of euros. The recipe for the money obtained by the families of deputies through contracts with the state], 13 July 2023.

may also be the case that the opposition spends more proactively when it is in a vulnerable position in relation to the national level party. However, such a statement is very much dependent on two factors: how much of the fiscal and administrative power is at the local level, as well as what is the share of public procurement contracts distributed at the local level vs. national level.

This seems to be the case for Croatia. The share of contracts awarded by local and regional government units in the country is 29% and they are the second largest group of public purchasers. They are also the second largest group of public purchasers in terms of volume and value of contracts.⁹⁸ However, in the case of Serbia, when it comes to the share of public procurement in the total value, the national authorities awarded 21.51% of the total public procurement contracts, while the authorities of autonomous provinces and local self-government units had a share of 27.66% (with the number of contracts at the municipal level being twice as low as at the national level).

On the other hand, the cases of local corruption in public procurement from these countries suggest some systems of cooperation between different local actors. For example, in Croatia, in a case investigated by the Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime (USKOK), the Mayor and Deputy Mayor of Požega engaged in corruption by attempting to manipulate a public tender for energy certificates and renovation projects. They tried to favour certain contractors by instructing the utility company to send invitations to select bidders and coordinate their bids, ultimately maximising prices co-financed by the Environmental Protection and Energy Efficiency Fund. Both officials were convicted.⁹⁹ In addition, USKOK filed charges against two police officers allegedly involved in providing information to the mayor during the investigation.¹⁰⁰ Therefore, **the predictability of election results could be important not only for sustaining projects, but also for local networks used for corruption.** If there is a break in a well-established network, there is less room for manoeuvre to cooperate in corrupt schemes.

Third, Bulgaria displays another pattern of political favouritism in local public procurement. Here, localities aligned with the central government are able to spend considerably more on public procurement while electoral competitiveness appears to have no effect on public procurement allocation whatsoever. This may be due to the relative lack of highly competitive local elections and the relative safety of most mayoral and local government party positions. In such a context, central governments do not differentiate among localities prior to elections, only when results are known and alignment can be established.

⁹⁸ Ministry of Economy and Sustainable Development, [Annual Statistical Report on Public Procurement, 2022](#).

⁹⁹ Index.hr, [USKOK pokrenuo istragu protiv gradonačelnika Požege i njegovog zamjenika \[USKOK launched an investigation against the mayor of Požega and his deputy\]](#), 22 January 2021.

¹⁰⁰ Jutarnji.hr, [Bivši gradonačelnik Požege i njegov zamjenik osuđeni za namještanje poslova oko energetske obnove zgrada \[The former mayor of Požega and his deputy were convicted of rigging deals related to the energy renovation of buildings\]](#), 7 April 2023.

Conclusions

The above empirical analysis informs some robust lessons and allow the following conclusions:

- **Significant coefficients for political alignment.** In most of the countries studied, significant coefficients on the alignment predictor suggest that there is a politically motivated distribution of public procurement spending rather than one based on impartial allocation, reflecting public needs. When municipalities are politically aligned with the ruling party of the national level, they tend to receive larger public procurement contracts.
- **Significant coefficient of winning margin.** Higher winning margins, which are used as indication of less political competition, are generally associated with a greater chance of winning larger contracts. This suggests that municipalities with predictable electoral outcomes tend to allocate more public procurement spending. This is possibly due to a higher likelihood of corruption or abuse. Case studies from Hungary and Romania provide concrete examples of how political networks can lead to abuse of public procurement processes, including favouring certain firms with political connections and inflating contract prices. These cases highlight the potential for corruption and conflict of interest in local government in these countries.
- **Combined effects of political alignment and electoral competition.** The directions of the relationships between these two factors vary across countries. Positive coefficients in some countries (e.g., Bulgaria, Hungary, and Romania) may indicate that politically aligned municipalities receive larger contracts, which could be due to political motivations or administrative efficiency. In contrast, negative coefficients in other countries (e.g., North Macedonia, Croatia, and Serbia) suggest that politically aligned municipalities receive smaller contracts, possibly as a strategy to obtain loyalty or support. When it comes to winning margins, Croatia, North Macedonia and Serbia show a different dynamic, where non-aligned territories or territories with less political competition receive more money from public procurement. This may be related to the proactive nature of the opposition in vulnerable positions or to the distribution of fiscal and administrative power at the local level.
- **Importance of local networks and context.** Corruption in public procurement is often facilitated by well-established local networks. The predictability of election results may affect these networks, and a disruption of such networks may reduce opportunities for corrupt cooperation. It is also important to consider the specific context of each country, including the share of public procurement at the local versus national level and the degree of fiscal and administrative decentralisation.

THE WAY FORWARD: REDUCING THE RISKS FROM CLIENTELISTIC INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

There are a number of policy measures, that could reduce the risks from discriminatory and biased funding from the central towards the local level, as well as the misuse or mismanagement of national and foreign donors' funds.

Improve strategic planning and evidence-based decision-making

The first step involves the recognition of the problem in strategies, plans and counter-measures. Once the problem is recognised, the process could move towards the establishment of clear and transparent criteria for funding allocation, made on objective grounds, and not based on political (or personal) considerations. Any discretionary and politically biased decisions-making mechanisms should be limited. The prevention, detection, and countering of these risks should also be included in the obligations and mandate of:

- the national parliaments and their budgetary, economic and anticorruption committees;
- the ministries of finance, ministries of regional/local development, and managers of national and EU funds supporting the municipalities;
- the national audit offices, financial police and inspectorates;
- the ethical and anticorruption committees to the municipalities, integrity managers, and the municipal councils.¹⁰¹

The effective fiscal oversight in particular should involve **collaboration among multiple public bodies** in order to ensure transparency, accountability, and equitable distribution of resources between central and local governments.

The ministries of finance should establish practices to require an independent external due diligence audit of the accounts of the local self-government unit before the approval of long-term debt.

Officials responsible for making funding decisions need to be trained to recognise and react to cases of preferential treatment and bias, while municipal officials should be equipped to detect public procurement irregularities and use

¹⁰¹ See also: OECD, [Corruption Prevention at Local Level in Eastern Europe and Central Asia](#), 2021.

electronic tendering procedures. Civil society could help with the organisation of such training, as well as the introduction of electronic procurement.

Establish a regular public-private mechanism for monitoring funding decisions

Putting in place mechanisms for public oversight and accountability should start with strengthening the capacities and functions of:

- the anti-corruption agencies;
- the audit offices, financial police and inspectorates;
- the associations of municipalities;
- the civil society and the media.

These bodies should review decisions related to budget transfers and assess any potential bias, discrimination, or conflict of interest. The audit offices and financial inspections institutions should establish procedures for random and regular inspections, in addition to the ad hoc checks performed based on requests, referrals and complaints (e.g. submitted by the prosecution, the Council of Ministers, the Ministry of Finance or the Public Procurement Agency).

The review of the budget transfer decisions should:

- Consider the choice between unconditional transfers and conditional transfers;
- Detect the corruption risks associated with formula-based transfers such as manipulation of the formula criteria, data falsification, formula complexity and political interference in formula design;
- Check the accuracy of data inputs for the formula and the fairness of the allocation process;
- Recommend steps towards the reduction of formula complexity and the increase of transparency during and after its implementation to avoid and reduce policy indiscretion and political capture.

A pre-condition for efficient oversight is for governments to clearly state the objectives of their transfers and design their intergovernmental transfer system in a way that allows a separation of objectives and independent steering and control of grant characteristics that contribute to each of these objectives.

Governments should also avoid the over-reliance on self-assessment, such as the self-evaluations performed by the municipalities in the integrity plans. The civil society sector, the academia and the investigative journalism could have

invaluable role in this respect. The civil society in particular should support the development of legislation, rules and procedures related to the budget allocation and spending, e.g. the formula used for formula-based transfers and budget transfers.

Apply regular corruption risk assessment methods

In addition to the financial audits and the self-evaluation reports of the integrity plans, it is also recommended for the governments at central and local level use a wider range of corruption risk assessment (CRA) mechanisms, in order to develop a comprehensive approach towards tackling all corruption and conflict of interest threats. A number of CRA tools, developed by civil society, international or public bodies, are available and ready for transfer and introduction in other countries, sectors, or government institutions.

The Monitoring Anticorruption Policy Implementation (MACPI) tool¹⁰² assesses, monitors and facilitates the enforcement of anti-corruption measures and policies at the level of individual public bodies, including municipalities. Since 2015, MACPI has been implemented in more than 30 public organizations in North Macedonia, Italy, Spain, Romania, Hungary, Bulgaria, Bosna and Herzegovina, Serbia, Albania, Montenegro, Croatia, and other European countries.

The State Capture Assessment Diagnostics (SCAD) is a tool, based on anonymous online survey among a large pool of experts, which evaluates the dimensions, enablers, drivers, effects and outcomes of state capture.¹⁰³ The application of the State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool (SCAD-SLIT) in 2021 confirmed that the municipalities are often associated with lack of integrity and impartiality.¹⁰⁴

Analysis of public procurement risks. The Corruption Risk Indicators (CRIs), created by the Government Transparency Institute (GTI), are equipped to measure the corruption risks of public procurements, while the Opentedner website provide comprehensive public procurement information free of charge in an easy-to-use format.¹⁰⁵

The Corruption Monitoring System (CMS)¹⁰⁶ was designed and developed by the Center for the Study of Democracy, Bulgaria in 1998. CMS provides victimisation and perception data in the corruptness of municipal councillors and municipal officials.

¹⁰² Center for the Study of Democracy / R2G4P, [Monitoring Anticorruption Policy Implementation \(MACPI\): Training manual](#), 2022.

¹⁰³ Center for the Study of Democracy / R2G4P, [State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level: Training manual](#), 2022.

¹⁰⁴ Center for the Study of Democracy, [Assessing State Capture Vulnerabilities at the Sectoral Level](#), 2021.

¹⁰⁵ R2G4P, [Analyzing Public Procurement Risks: Training manual](#), 2022.

¹⁰⁶ Center for the Study of Democracy / SELDI, [CMS Methodology](#).

Enhancing and deepening the process of **checking asset declarations** of mayors and municipal officials is also an indispensable tool for detecting potential risks. It is highly recommended that a unified checking procedure is introduced across all public bodies, based on a set of red flags and indicators. Such comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations is presented in the 2023 R2G4P report “Rolling Back State Capture in Southeast Europe. Implementing Effective Instruments for Asset Declaration and Politically Exposed Companies”.¹⁰⁷

The monitoring of the progress and policy recommendations could further be supported by initiatives such as the Local Transparency Index calculated by Transparency Serbia¹⁰⁸, the interactive transparency map maintained by the Bulgarian Access to Information Programme Foundation¹⁰⁹, and the clientelism map maintained by Expert Forum in Romania.^{110,111} Monitoring analysis could further be based on semi-structured interviews and desktop research (e.g. 2022 International Republican Institute’s analysis of corruption risks in ten Bulgarian municipalities).¹¹²

A coherent set of red flags should be incorporated in the CRA, including, but not limited to the detection of:

- Legislation allowing large shares of the national or foreign donors’ budget to be distributed discretionary;
- Frequent changes in the formula or criteria determining the funding for municipalities;
- Any exceptions from the competitive procedures in procurement and investments;
- Spending of national budgets or foreign donors’ funds for organizing election campaigns;
- Party donations from large employers – recipients of budget funds or contracts;
- Large employers buying underpriced municipal property, obtaining concessions or state aid;
- Illegal lobbying;

¹⁰⁷ Center for the Study of Democracy / R2G4P, [Rolling Back State Capture in Southeast Europe. Implementing Effective Instruments for Asset Declaration and Politically Exposed Companies](#), 2023, p 41.

¹⁰⁸ Transparency Serbia, [Local Transparency Index \(LTI\) 2015-2021](#).

¹⁰⁹ Bulgarian Access to Information Programme Foundation, [Transparency Map](#), 2000-2021.

¹¹⁰ Expert Forum, [Special: Local investment programs and politics](#), 2022.

¹¹¹ Expert Forum, [Report: How do we fix PNDL?](#), 2022.

¹¹² International Republican Institute, [Assessing Municipal Vulnerabilities to Corruption in Bulgaria | An Examination of Ten Bulgarian Municipalities](#), 18 July 2022.

- Cases of revolving doors, incompatibility of functions, and conflicts of interest;
- Cases of suspicious debt annulment or provision of low-interest loans to municipalities or to large employers;
- Recruitment based on political party affiliation in the municipalities or state-owned enterprises.

Ensure budget transparency

The full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner is crucial for the performance of government and civic oversight, as well as for increasing the trust in the public institutions at national and local level. In that respect, government bodies should follow the best international standards, including, but not limited to the IMF's Manual on Fiscal Transparency¹¹³, OECD's Best Practices for Budget Transparency¹¹⁴, the guidelines of the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)¹¹⁵, and the High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability issued in 2012 by the Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT).¹¹⁶

Clearly state the objectives of transfers

Intergovernmental transfers often have more than one objective – such as financing sub-national services and investments, subsidisation and equalisation. Therefore, governments should clearly state the objectives of their transfers and design their intergovernmental transfer system in a way it allows a separation of objectives and independent steering and control of grant characteristics that contribute to each of these objectives.

Increase the integrity of public procurement at local level

- State **clear commitments and set deadlines for public procurement reforms** in strategic documents (action plans, National Recovery and Resilience Plans¹¹⁷, etc.)
- Establish **regular and systematic monitoring** of political favouritism between the national and local governments in public procurement building on the tools developed in this study.

¹¹³ International Monetary Fund, [Manual on Fiscal Transparency](#), 2007.

¹¹⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, "[Best Practices for Budget Transparency](#)." OECD Journal on Budgeting, Volume 1, Number 3, 2001.

¹¹⁵ [Public Expenditure and Financial Accountability \(PEFA\)](#) website.

¹¹⁶ Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT), [High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability](#), 2012.

¹¹⁷ E.g. the Bulgarian [National Recovery and Resilience Plan](#) foresees that the country reduces the negotiated procedures without notice, from 26% by the end of 2021 to 7% by the end of 2025, in order to reach the EU average. In addition, Bulgaria will reduce the share of award procedures with only one bid to the EU average.

- In order to better support regular monitoring of such policy-relevant phenomena, **improve e-procurement data collection and publication**, collecting more comprehensive data by, for example, lowering reporting thresholds and making public data more readily accessible for societal actors (e.g. data download options).
- Further **strengthen the policies for transparent and fair allocation** of public procurement contracts by increasing publication of call for tenders, making tendering terms more pro-competitive, diminish the use of non-open procedure types, and break up dominant market position of incumbent firms often having strong political connections.
- Improve **oversight of public procurement at the local level**, including review of anti-competitive tendering terms, to constrain the strategic use of public procurement for rewarding political actors for their loyalty.

ANNEX 1.

KEY OVERSIGHT INSTITUTIONS IN SEE COUNTRIES

Albania	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance and Economy (Responsible for deciding on the total spending for the delegated functions and also specifies the purpose for which it can be spent at local level) • State Supreme Audit institution (informs the public & the Albanian Parliament about the use of resources with economy, effectiveness and efficiency by the central and local government and other public entities, as well as promoting accountability throughout the public sector)
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance (allocates financial resources between the central and local government levels, defines standards for financing state mandated activities, the mechanisms for allocating transfers from the central budget, including monitoring and analysing the information from the Central Municipal Debt Register, information on the capital expenditures of municipalities, current implementation of the municipal budgets and the overall financial situation of municipalities) • National Bulgarian Audit Office (controls the implementation of the budget and the management of public funds and activities through carrying out audits) • National Assembly (e.g. Budgetary Committee, Committee on Regional Policy, Public Works and Local Self-Government, etc.) • Ministry of Regional Development and Public Works • General Inspectorate at the Council of Ministers • Inspectorates within ministries and agencies dealing with the local level, • Anti-fraud coordination service (AFCOS) (protection of the European Union Financial Interests Directorate) • National Association of the Bulgarian municipalities
BiH ¹¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal council of BiH (Overseeing all fiscal activities of the various entities and ensuring their compliance with the budgetary calendar. The fiscal council has representatives from all entities in BiH and is chaired by the Council of Ministers) • Ministries of Finance (FBiH and RS) (Overseeing budgetary matters, responsible for revenue collection (taxes and fees), and the distribution of funds to the respective municipalities or cantons within their entity) • Cantons (FBiH) (Responsible for managing and distributing funds allocated to the cantonal level)
Croatia	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance (Developing an internal financial and control management system within the public sector, as well as internal audit, inspectional supervision of the legality, purposefulness and timeliness of the use of State Budget funds within central, regional and local self-government units) • National State Audit • Inspectorates • Other relevant ministries and regional self-government units
Hungary	<ul style="list-style-type: none"> • National Assembly (Approving the annual budget of the central government and sets the framework for local government revenues and expenditures.) • Ministry of Interior (Dealing with local government issues) • Ministry of Finance (Managing the Regional Development Fund that supports local governments) • State Audit Office (Monitors the financial management and performance of local governments) • Hungarian State Treasury (Supervising the transfers allocated to local governments considering the findings and recommendations from the State Audit reports)

¹¹⁸ In Bosnia and Herzegovina, the decisions regarding the distribution and transfer of the central budget, EU funds, and ad-hoc budget and funding towards the local level units such as municipalities and communes are made by different public bodies at various levels of government. Subnational fiscal rules in BiH are determined at the entity level (FBiH and RS) and apply only in the territory of a particular entity.

Montenegro	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance (Developing guidelines for subnational government budgets, overseeing the subnational government budget deficits). The Ministry is withholding the transfer of the appropriate part of the funds from the State Budget to the subnational government, in case the subnational government exceeds the budget deficit ceiling in a given year without the Ministry of Finance's approval. Further, municipalities in Montenegro are required to submit an annual activity report to the Directorate for Central Harmonization of the Ministry of Finance and Social Welfare, on the implementation and improvement of management and control functions. They are also obliged to report quarterly to the Ministry of Finance on the state of their finance, outstanding liabilities and budget indebtedness. • Secretary for Finance in line with the Guidelines of the Ministry of Finance for the preparation of the budget of local governments. • Ministry of Economy (Supervising the capital expenditure by subnational governments)
North Macedonia	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance (Conducting oversight in line with the Law on Financial Discipline, the Law on Reporting and Recording Liabilities. Managing, monitoring, controlling and auditing national public and EU funds) • Committee for Monitoring and Development of Local Government Finance System with members are issued from national and local governments. • State Audit Office (Performing audit of financial statements, compliance audit and performance of central and local public entities)
Romania	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance (Supporting the preparation of local budgets through mainly communicating the distribution criteria and algorithm and total amount to be allocated via equalization transfers and the transfers with special purpose, overseeing the accuracy of the calculations made by local and country councils) • Inter-ministerial technical committee for decentralisation and the working groups for the decentralisation of competences • Fiscal Council, created under the Fiscal Responsibility Law, as an independent body (Supporting the Romanian Government and Parliament in designing and implementing the national fiscal policy and in promoting the public finances' transparency) • Supreme Audit Institution (Auditing the management of funds related to financial assistance granted to Romania by the EU in line with the national and EU legislation)
Serbia	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Finance (Responsible for taking decisions regarding the distribution of the central budget, EU funds and ad hoc budget and funding towards the local-level units) • Local Government Financing Commission (known also as the "Commission for Intergovernmental Finances") (As a joint body between central government and local government, the Commission is set up to monitor the implementation of the intergovernmental finance system and recommend certain improvements in this area)

Source: R2G4P.

ANNEX 2.

LEGISLATION COVERING FISCAL RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT IN SEE COUNTRIES

Country	Key legislation covering fiscal relations between central-local level	
Albania	<ul style="list-style-type: none"> • Law no. 68/2017 on local self-governance finance • Law no. 9632/2006 on local taxes • Law no. 9896/2008 on LGUs' borrowing 	This legal framework sets the basis to ensure the adequacy of financial resources to municipalities for the financing of their functions and competences and brought together the principles and rules of fiscal autonomy, especially the revision of conditional transfers and shared taxes between local and central government
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution (amended in 2007 to grant taxing powers to municipalities) • Local Self-Government and the Local Administration Act • Local Taxes and Fees Act • Public Finance Act • State Budget Act (annually approved) 	The Public Finance includes the legal basis for preparation of the autonomous budgets of municipalities. It emphasizes that exclusive municipal responsibilities are financed through local taxes, whereas delegated activities are financed by transfers from the national budget. It also stressed that local councils may allocate additional resources from its own revenue to finance the provision of delegated tasks.
BiH	<ul style="list-style-type: none"> • Law on Budget of Bosnia and Herzegovina • Law on Financing of Local Self-Government Units • Law on Public Revenue allocation in FBiH • Law on the Budget System in RS 	The Law on Budget of BiH regulates the overall budgetary framework at the national level. The Law on Financing of Local Self-Government Units governs the financing and budgetary aspects of local self-government units, including municipalities and communes. Entity-level laws and regulations that further specify the distribution and transfer of funds within their respective jurisdictions.
Croatia	<ul style="list-style-type: none"> • Budget Law • Law on Local and Regional Self-Government Financing 	This legislation defines sources for financing for the counties, the towns and municipalities, including the various types of taxation, non-tax revenues and the equalisation fund distributed among the different levels and non-tax income.
Hungary	<ul style="list-style-type: none"> • The Fundamental Law (the Constitution of Hungary) • Cardinal Local Government Law • Public Finances Law 	This legal framework recognises the local self-government, including the fiscal autonomy of municipalities, including the new vertical division of powers and fiscal autonomy of local governments.
Montenegro	<ul style="list-style-type: none"> • Law on Local Self-Government Finance • Law on Budget and Fiscal Discipline 	The legislation is describing the different types of resources of municipalities, the financial equalisation mechanisms and the use of conditional transfers.
North Macedonia	<ul style="list-style-type: none"> • Law on Local Government Finance 	The legislation determines that municipalities are financed through own-source revenues, shared revenues, transfers from the central budget, EU funds transfers and borrowing. This law abolished the previous Law on Limitation of Own Source Revenues, transferring full responsibility in administering and collecting local taxes and establishing the rights of municipalities to receive either a share of or all tax revenues collected within their respective jurisdictions by the central government.

Country	Key legislation covering fiscal relations between central-local level	
Romania	<ul style="list-style-type: none"> • Law no. 215/2001 on local public administrations • Law on decentralisation no 195/2006 • Law no 273/2006 on local public finances • Title IX of the Romanian Fiscal Code (Law 571/2003 and amendments) • Law no 51/2006 on public services. • Governmental Ordinance no. 15/1992 • Law no 69/2010 on Fiscal Responsibility 	<p>This legal framework is adding financial competencies to local autonomy, transferring new responsibilities to subnational governments, determining assignments of revenue to local governments and further defining the intergovernmental transfer system, and particularly the equalization transfers, the shared taxation system and the local debt issues. It increased local government control over their own revenues and allowed local councils to administer their own taxes.</p>
Serbia	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution • Budget Law • Law on local self-government finance • Law on financing the autonomous province of Vojvodina • Law on tax procedures and tax administration • Law on property taxes 	<p>The legislation is determining the funding from central government to municipalities and the autonomous province of Vojvodina. It regulates the public finance of subnational governments in Serbia, rationalise transfers and revenue-sharing mechanisms, defines the calculation method etc.</p>

Source: R2G4P.

Annex: Executive Summaries in National Languages

Albania	75
Bosnia and Herzegovina	81
Bulgaria.....	87
Croatia.....	94
Hungary.....	100
Montenegro.....	107
North Macedonia	113
Romania	120
Serbia	126

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Financat publike në EJT janë vulnerabël ndaj kapjes

Rritja e tensioneve gjeopolitike globale e kanë vendosur Bashkimin Evropian (BE) dhe shtetet fqinjë nën një stres të shtuar, siç dëshmohet nga luftërat brutale në Ukrainë, Nagorno-Karabakh, Izrael dhe Afrikë. Korrupsioni dhe **mangësitë e kapjes së shtetit janë shndërruar në shqetësime serioze (ekonomike) të sigurisë**, duke i bërë në të njëjtën kohë më të vështira për t'u trajtuar, veçanërisht në demokracitë e paqëndrueshme, ku elitat e rrënjosura gjejnë mbështetje tek lojërat e levave gjeopolitike. Trajtimi i këtyre dobësive në Evropën Juglindore (EJT) është kritik për integrimin e mëtejshëm të rajonit në BE dhe mbijetesën e traditës demokratike në Evropë.

Tranzicionet e vazhdueshme të mbivendosura në fushat teknologjike, ekonomike dhe gjeopolitike rrisin rëndësinë e **qeverisjes së duhur të financave publike në EJT**. Megjithatë, kur strukturat qeveritare përgjegjëse për financat publike janë përshtatur në rrjetet e kapjes së shtetit, siç është evidentuar në shumë raste në EJT, çdo konsideratë e përgjithshme në lidhje me strukturën optimale të menaxhimit duhet të modulohet nëpërmjet njohurive për **mekanizmat e kapjes së shtetit**. Shtyllat kryesore të kapjes së shtetit përfshijnë një sërë mjetesh, të tilla si pushteti mbi hartimin dhe zbatimin e rregulloreve, aksesin e privilegjuar në burimet publike, kontrollin mbi median dhe sektorin financiar, ndikimin mbi politikën e brendshme dhe të jashtme, etj. Kur makineria e shtetit është kapur nga interesa të veçanta, fuqia e vërtetë vendimmarrëse për shpërndarjen e burimeve publike qëndron **në drejtuesit e rrjeteve patronazhuese dhe klienteliste**, të cilat janë nën hijen e institucioneve zyrtare të qeverisë dhe që zakonisht janë liderë partiakë-politikë me akses afatgjatë në burimet publike.

Ky raport analizon rreziqet që vijnë nga **keqpërdorimi i transfertave fiskale nga qeveritë qëndrore në ato vendore në nëntë vende të EJT**. Këto transferta janë

zakonisht një mjet i politikave barazuese që synojnë të kompensojnë pabarazitë në zhvillimin ekonomik të njësive territoriale dhe të sigurojnë oferta të barabarta të shërbimeve publike në të gjithë vendin/shoqërinë. Megjithatë, kur sundimi i përgjithshëm i ligjit çenohet, transfertat ndërqeveritare mund të jenë të ndjeshme **ndaj risqeve të korrupsionit**, të cilat mund të reduktojnë efektivitetin e këtyre transfertave dhe të çojnë në shpërndarje të gabuar ose devijimin e fondeve. Deformimet e krijuara nga transfertat klienteliste rrezikohen të përkeqësohen më tej nga prokurimet e manipuluar të qeverisjes vendore. Kur blerjet dhe investimet vendase rrezikohen, pabarazia e transfertave ndërqeveritare preferenciale për aleatët vendorë të qeverisë qëndrore komplikohet nga kanalizimi i parave publike tek të njohurit në bizneset vendase.

Ndikimi i deformimeve kumulative të krijuara nga shpërndarja e gabuar e financave publike në nivel ndërqeveritar dhe vendor shkon përtej kufijve kombëtarë. Duke qenë se Bashkimi Evropian është një donator i madh financiar për këto vende, politikat e tyre të brendshme dhe mënyra se si ata prokurojnë shërbimet dhe asetet në nivel lokal kanë një ndikim, nëse edhe në çfarë mase **ndihma e BE-së** është efektive në promovimin e zhvillimit të balancuar ekonomik. Në fakt, në mënyrë tipike janë të njëjtat **cikle të kapjes së shtetit** që shfrytëzojnë transfertat kombëtare dhe ato të BE-së për përfitimin e interesave të veçanta. Disponueshmëria e pabarabartë e të dhënave pengon konkluzione të qarta rreth rasteve dhe modeleve specifike të mangësive të kapjes së shtetit në EJT, veçanërisht për sa i përket kandidatëve të BE-së. Megjithatë, gjetjet e paraqitura këtu duhet të nxisin kerkime të mëtejshme për përfshirjen e konsideratave elektorale ose klienteliste që ndikojnë në shpërndarjen lokale të fondeve Evropiane. Pikërisht në këtë nivel bashkohen të gjitha risqet e qeverisjes, me pasojat e të cilave përballen individët dhe bizneset. Prandaj kërkohet **monitorim dhe vlerësim i rregullt i riskut** nëpërmjet mekanizmave të mbledhjes së provave dhe kerkesave për të raportuar politikat parandaluese.

Decentralizimi fiskal ka nevojë për një bazë të fortë të ardhurash

Duke qenë se transfertat ndërqeveritare përdoren në EJL si një instrument i cili mundëson ndikim politik në qeveritë vendore, niveli i decentralizimit fiskal është një faktor kyç themelor. Edhe pse shumica e vendeve të EJL-së kanë shënuar përparim të konsiderueshëm gjatë 10 viteve të fundit, në një mënyrë apo në një tjetër **decentralizimi fiskal mbetet një sfidë** për të gjitha ato. Shumica e qeverive vendore mbeten shumë të varura nga qeveria qendrore **me një sasi të konsiderueshme të transfertave krahasuar me të ardhurat nga taksat**. Të ardhurat e tyre përfaqësojnë një pjesë të parëndësishme të PBB-së së vendeve të tyre, duke u renditur nën mesataren e BE-së dhe OECD-së. E njëjta gjë vlen edhe për nivelet e shpenzimeve vendore si pjesë e shpenzimeve totale të qeverisë (publike) dhe PBB-së.

Rrjedhimisht, qeveritë në rajon mund të përjetojnë **sfida të alokimit të burimeve** ku bashkitë kanë burime të kufizuara financiare për të adresuar nevojat lokale, duke çuar në pabarazi në ofrimin e shërbimeve dhe zhvillimin në të gjithë rajonet. Rezultatet janë pabarazitë fiskale, fuqia e kufizuar e vetëfinancimit vendor dhe

Shpenzimet e qeverisë lokale si pjesë e shpenzimeve publike dhe PBB-së në EJL

	% shpenzimeve publike	% PBB
Mesatarja e EU27	34.3%	18.3%
Mesatarja e OECD	36.6%	17.1%
Shqipëria	18.7%	6.2%
Bullgaria	17.7%	7.4%
Bosnja dhe Hercegovina	10.5%	5.0%
Kroacia	26.1%	14.2%
Hungaria	12.5%	6.5%
Mali i Zi	11.5%	6.7%
Maqedonia e Veriut	13.6%	5.2%
Rumania	22.6%	9.5%
Serbia	19.0%	10.3%

Burimi: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

ndikimi i fortë i qeverisë qendrore. Me përjashtim të Malit të Zi, në të gjitha vendet e tjera të EJL shpërndarja e transfertave nga qeveria qendrore është instrumenti kryesor për funksionimin e shërbimeve lokale. Kjo dhe mungesa e zakonshme e transparencës dhe e sistemit të parashikueshëm ndërqeveritar i bëjnë autoritetet lokale të EJL të **cënohen ndaj ndërhyrjeve klienteliste ose ndërhyrje me motive elektorale**.

Megjithatë, financimi qendror nëpërmjet transfertave mund të dëmtojë autonominë fiskale lokale. Ky fenomen kuptohet si aftësia e qeverive vendore për të rritur taksat në nivel lokal për të financuar shpenzimet, por gjithashtu edhe për të ulur motivimin e drejtuesve vendorë për të rritur barrën tatimore në juridiksionet e tyre për shkak të transfertave të ofruara nga qeveria qendrore.

Rreziqet e korrupsionit në marrëdhëniet fiskale të pushtetit qendror-vendor

Një shkallë e lartë e centralizimit administrativ dhe fiskal mund të jetë një faktor i konsiderueshëm rrisht për kapjen e shtetit; ku kjo e fundit, nga ana tjetër, e institucionalizon më tej këtë centralizim. Vlerësimi i rrishtit duhet të fillojë me një ekzaminim të strukturës së sistemit të transferimit të përdorur në EJL.

Transfertat e kushtëzuara u lejojnë qeverive qendrore më shumë hapësirë se sa transfertat e pakushtëzuara se si dhe për çfarë t'i shpenzojnë paratë. Megjithatë, për shkak se ato ndahen përmes negociatave ndërqeveritare, ato u ofrojnë drejtuesve të nivelit vendor një diferencë manovrimi për të nxjerrë burime shtesë nga administrata qendrore. Transfertat e kushtëzuara ndërqeveritare i shtyjnë zyrtarët lokalë t'ju nënshtrohen prioritetëve qendrore, duke çuar në shkaktimin e **efektit të kërkimit të përfitimeve**.

Hapësira e manovrimit të qeverive qendrore me **transferta të pakushtëzuara është** më e kufizuar pasi shumica që merr **çdo** bashki përcaktohet me një formulë. Megjithatë, ka rrisht që lidhen me manipulimin politik të formulës nga qeveria në detyrë ose mospërputhje midis vlerës së transfertave të përcaktuara me formulë dhe shumave të shpërndara në fakt. Reduktimi i kompleksitetit të formulës dhe rritja e transparencës së saj gjatë dhe pas zbatimit **është** një hap logjik për

vendet e EJL për të shmangur ose **për të reduktuar risqet e qeverisjes dhe kapjen politike**. Sa më e thjeshtë të zbatohet formula e transferimit, aq më e lehtë **është** mbikëqyrja e zbatimit të saj.

Politikat e zbutjes së riskut kërkojnë **të arsyetohet më shumë rreth stimujve që nxisin klientelizmin** në marrëdhëniet fiskale ndërqeveritare. Qeveritë qendrore dhe vendore, si dhe partitë politike në detyrë, përfitojnë duke ndërtuar reputacionin e liderëve qendrorë dhe lokalë, duke siguruar vota dhe rizgjedhje. Transfertat ndërqeveritare në EJL janë përdorur **për të siguruar dhe/ose ndryshuar besnikërinë politike të kryetarëve të bashkive**. Në mënyrë të ngjashme, ndarja e mëparshme e fondeve ka shërbyer për të rikonfirmuar besnikërinë politike të kryetarëve të bashkive. Megjithatë, premtimi për financimin e ardhshëm ka prirje të shtyjë disa kryebashkiakë që të ndryshojnë besnikërinë e tyre ndaj partisë politike, e cila ka më shumë gjasa të fitojë zgjedhjet e ardhshme. Kur territori (bashkia) është politikisht në linjë me partitë në detyrë të qeverisë qendrore, ajo mund të përfitojë nga **alokime më të larta nga financimi i buxhetit qendror ose nga financimi i donatorëve të huaj (përfshirë BE-në)** në krahasim me bashkitë e ngjashme

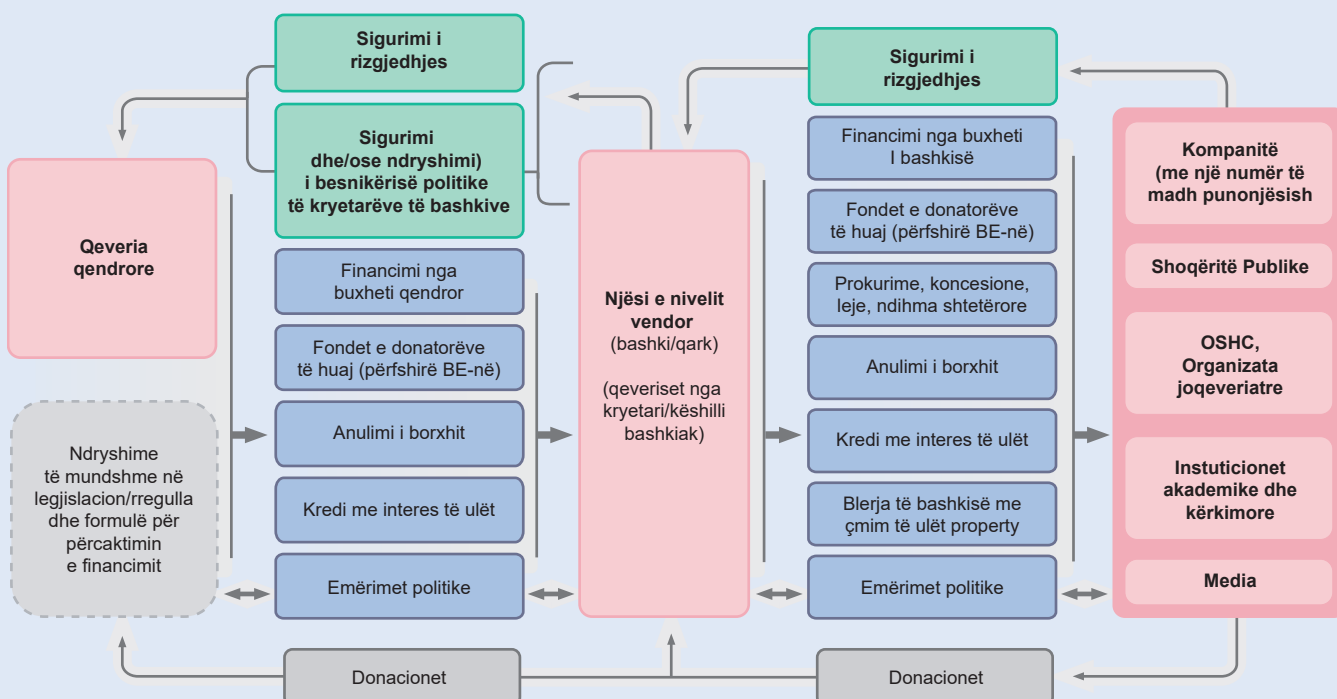
në madhësi dhe nevoja të drejtuara nga opozita. Kompanitë vendase, zakonisht ato me një numër të lartë punonjësish si dhe në veçanti shoqëritë publike, përfitojnë nga dhënia jokonkurruese e financimit nga buxheti i bashkive.

Mbikqyrja dhe transparencja e marrëdhënieve të pushtetit qendror-lokal në EJL janë të dobëta

Shumica e bashkive në EJL përbushin kërkesat e transparencës vetëm pjesërisht. Informacioni mbi financat e qeverisjes vendore është publik vetëm si emër, duke mos qenë realisht i aksesueshëm, i lehtë për t'u kuptuar apo edhe i dobishëm për shqetësimet e qytetarëve. Në nëntë vendet e analizuar **qytetarët dhe organizatat joqeveritare** janë të përfshira rrallë në vendim-marrjen lidhur me financat e qeverisjes vendore. Shoqatat e bashkive ndonjëherë përfshihen, por jo të gjitha rekomandimet e tyre merren parasysh.

Për sa i përket mbikëqyrjes, qeveritë e EJL-së **mbështeten më së shumti në mekanizmat ekzistues të kontrollit të përgjithshëm** për të parandaluar të gjitha

Kanalet e shpenzimeve ndërqeveritare të ekspozuara ndaj korrupsionit dhe risqeve të kapjes së shtetit (kanalet klienteliste të transferimit)



Burimi: CSD.

risqet e lidhura me korrupsionin dhe keqmenaxhimin fiskal – mbikëqyrja e planifikimit të buxhetit, inspektimet nga autoritetet e auditimit, policia financiare dhe inspektoratet, komisionet e nivelit vendor kundër korrupsionit dhe të etikës, këshillat, kodet, planet e veprimit dhe integritetit, etj. Megjithatë, çështja specifike e abuzimit me diskrecionin në transferta për qëllime partiake dhe rreziqet e lidhura me korrupsionin dhe kapjen e shtetit mbeten pergjithësisht të panjohura. Kjo çon në **mungesën e masave të synuara shmangëse dhe parandaluese** si dhe të sanksioneve.

Legjislacioni dhe strategjitë kombëtare në EJK

nuk identifikojnë në mënyrë specifike ndonjë risk korrupsioni në lidhje me keqpërdorimin e fondeve të donatorëve vendas dhe të huaj nga niveli qendror në atë lokal; kur ato përmenden në strategjitë e integritetit kombëtar shpjegohen në një mënyrë shumë të përgjithshme.

Dispozitat e integritetit në nivel të bashkive në EJK janë

shpesh shumë të përgjithshme, synojnë punonjësit civilë të nivelit të ulët dhe jo vendim-marrësit, mungojnë afate të qarta për zbatimin e tyre dhe nuk janë të përshtatura për rrethanat lokale. Planet e integritetit të bashkive fokusohen në menaxhimin e risqeve që lidhen me planifikimin e buxhetit, planifikimin dhe zbatimin e prokurimeve publike, hartimin dhe përfundimin e kontratave, menaxhimin financiar dhe kontrollet, etj., por shpesh janë shumë të përgjithshme dhe nuk janë të përshtatura për rrethanat lokale.

Prokurimet lokale të komprometuara përkeqësojnë më tej shtrembërimet e transfertave fiskale të njëanshme

Prokurimi publik është aktiviteti qeveritar me një nga **risqet më të larta të korrupsionit** në EJK, për shkak të shumave të mëdha të shpërndara përmes procedurave të prokurimit. Llojet e **parregullive të prokurimeve publike** të identifikuara në rajon përfshijnë favorizimin dhe klientelizmin, mbiçmimin e kontratave, specifikimet e përshtatura të tenderit, konfliktin e interesit në procesin e tenderit, përqindjen e lartë të procedurave jo të hapura, periudhat e shkurtra të shpalljes, modifikimin e kontratës dhe ofrimin e shërbimit nën standard në fazën e zbatimit.

Mungesa e sistemeve të integritetit të prokurimit publik në nivel bashkie si dhe mungesa e mekanizmave që nuk përshtaten me nevojat lokale i bëjnë këto mekanizma ekzistuese kombëtare joefektive.

Transparenca e kontratave të prokurimit zakonisht sigurohet përmes hapjes së portaleve të dedikuara të prokurimit online. Megjithatë, cilësia dhe shtrirja e informacionit të ofruar nga autoritetet lokale në këto portale ndryshon në vendet e EJK. Kërkesat e transparencës janë mjaft opsionale dhe nuk ka asnjë sanksion në vijim në rast se administrata vendore nuk i respekton ato.

Vlerësimi dhe analizimi i procedurave të prokurimit publik dhe efektiviteti i masave parandaluese zakonisht mbështeten në vetëvlerësimin duke përdorur metoda përshkruese dhe cilësore. Vihet re **mungesa e treguesve të qartë dhe instrumenteve sasiorë të bazuara në dëshmi** që mund të vlerësojnë rezultatet. Autoritetet e mbikëqyrjes së anti-korrupsionit dhe prokurimit më së shumti analizojnë treguesit e inputeve (rregulloret, procedurat, burimet), sesa rezultatet, d.m.th., ndikimin aktual.

Dëshmi të favorizimit politik në prokurimet publike lokale

Për të zbuluar nëse – dhe nëse po si – prokurimi vendor ndjek interesat partiake, duke çuar në ndarjen e kontratave sipas besnikërisë politike dhe konsideratave zgjedhore, ky raport ka shqyrtuar **praninë e faktorëve me motive politike në shpërndarjen e kontratave të prokurimit publik**. Analiza statistikore e marrëdhënies ndërmjet vlerave të kontratave të prokurimit publik, përkatësisë partiake politike të lidhshëm vendor dhe rezultateve të zgjedhjeve në nëntë vende të rajonit të EJK-së, mundëson një sërë përfundimesh.

Afërsia politike me pushtetin qendror nënkupton kontrata më të mëdha. Në shumicën e vendeve të studiuara, të dhënat sugjerojnë se ka një shpërndarje të motivuar politikisht të shpenzimeve të prokurimit publik dhe jo një shpërndarje të bazuar në shpërndarje të paanshme, duke reflektuar nevojat publike. Kur bashkitë janë të lidhura politikisht me partinë në pushtet në nivel kombëtar, ato priren të marrin kontrata më të mëdha të prokurimit publik.

Marzhet fituese në zgjedhje shpërblehen. Marzhet më të larta të fitimit në zgjedhjet lokale, të cilat përdoren si tregues për më pak konkurrencë politike, në përgjithësi shoqërohen me një shans më të madh për të fituar kontrata më të mëdha. Kjo sugjeron që bashkitë me rezultate të parashikueshme zgjedhore priren të ndajnë më shumë shpenzime për prokurimin publik. Kjo është ndoshta për shkak të një probabiliteti më të lartë për korrupsion, kapje ose abuzim. Rastet studimore nga Hungaria dhe Rumania ofrojnë shembuj konkretë se si **rrjetet politike** mund të çojnë në abuzim të proceseve të prokurimit publik, duke përfshirë favorizimin e disa firmave me lidhje politike dhe rritjen e çmimeve të kontratave. Këto raste nxjerrin në pah potencialin për korrupsion dhe konflikt interesi në pushtetin vendor në këto vende.

Efektet e kombinuara të grupimit politik dhe konkurrencës zgjedhore. Drejtimet e marrëdhënive ndërmjet këtyre dy faktorëve ndryshojnë në vende të ndryshme. Koeficientët pozitivë në disa vende (p.sh., Bullgaria, Hungaria dhe Rumania) mund të tregojnë se bashkitë e lidhura politikisht marrin kontrata më të mëdha, të cilat mund të jenë për shkak të motiveve politike ose efikasitetit administrativ. Në të kundërt, koeficientët negativë në vende të tjera (p.sh., Maqedonia e Veriut, Kroacia dhe Serbia) sugjerojnë që bashkitë e lidhura politikisht të marrin kontrata më të vogla, ndoshta si një strategji për të marrë besnikëri ose mbështetje.

Rëndësia e rrjeteve lokale dhe konteksti. Korrupsioni në prokurimet publike shpesh lehtësohet nga rrjete lokale të mirë-krijua. Parashikueshmëria e rezultateve të zgjedhjeve mund të ndikojë në këto rrjete dhe një ndërprerje e rrjeteve të tilla mund të zvogëlojë mundësitë për bashkëpunim korruptiv. Është gjithashtu e rëndësishme të merret parasysh konteksti specifik i secilit vend, duke përfshirë pjesën e prokurimit publik në nivel lokal kundrejt atij kombëtar dhe shkallën e decentralizimit fiskal dhe administrativ.

Rruga përpara: reduktimi i rreziqeve nga transfertat klienteliste ndërqeveritare

Ekzistojnë një sërë masash politike, që mund të zvogëlojnë rreziqet nga financimi diskriminues dhe i njëanshëm nga niveli qëndror drejt atij lokal, si dhe keqpërdorimi ose keqmenaxhimi i fondeve të donatorëve vendas dhe të huaj.

Përmirësimi i planifikimit strategjik dhe vendimmarrja e bazuar në fakte

Hapi i parë përfshin njohjen e problemit në politikat e qeverisë. Pasi të njihet problemi, procesi mund të shkojë drejt vendosjes së kriterëve të qarta dhe transparente për ndarjen e fondeve. Më tej, **vlerësimi i risqeve** të vendimeve politikisht preferenciale dhe të njëanshme **duhet të përfshihet në mbikëqyrjen fiskale**. Kjo e fundit duhet të përfshijë bashkëpunimin ndërmjet institucioneve të shumta publike për të garantuar transparencë, llogaridhënie dhe shpërndarje të barabartë të burimeve ndërmjet pushtetit qëndror dhe atij vendor.

Zyrtarët përgjegjës për marrjen e vendimeve për financimin duhet të trajnohen për të njohur dhe reaguuar ndaj rasteve të trajtimit preferencial dhe njëanshmërisë, ndërsa zyrtarët bashkiakë duhet të pajisen për të zbuluar parregullsitë e prokurimit publik dhe për të përdorur procedurat elektronike të tenderimit. Shoqëria civile mund të ndihmojë në organizimin e ngritjes së kapaciteteve të tilla, si dhe në përfshirjen e prokurimit elektronik.

Krijimi i një mekanizmi të rregullt publik-privat për monitorimin e vendimeve të financimit për një kombinim të korrupsionit dhe risqeve fiskale

Agjencitë kundër korrupsionit, zyrat e auditimit, inspektoriatet financiare, shoqatat e bashkive, shoqëria civile dhe mediat duhet të rishikojnë vendimet në lidhje me transfertat buxhetore dhe të vlerësojnë çdo paragjykim, diskriminim ose konflikt interesi të mundshëm. Zyrat e auditimit dhe institucionet e inspektimit financiar duhet të vendosin procedura për inspektime të rastësishme dhe të rregullta **në bashkëpunim me autoritetet antikorruption**, krahas kontrolleve rast pas rasti të kryera në bazë të kërkesave, referimeve dhe ankesave. Rishikimi i vendimeve të transfertave të buxhetit duhet të:

- Marrë parasysh zgjedhjen midis transfertave të pakushtëzuara dhe transfertave të kushtëzuara;
- Zbulojë risqet e korrupsionit që lidhen me transfertat e bazuara në formulë si manipulimi i kriterëve të formulës, falsifikimi i të dhënave, kompleksiteti i formulës dhe ndërhyrja politike në hartimin e formulës;

- Kontrollonjë saktësinë e të dhënave për formulën dhe drejtësinë e procesit të alokimit;
- Të rekomandojë hapa drejt reduktimit të kompleksitetit të formulës dhe rritjes së transparencës gjatë dhe pas zbatimit të saj për të shmangur dhe reduktuar mospërfilljen e politikave dhe kapjen politike;
- Të vlerësojë lidhjet ndërmjet përkatësisë politike dhe transfertave fiskale në këndvështrimin historik, duke përfshirë të paktën dy ciklet e fundit të zgjedhjeve vendore, si pjesë e procedurës së buxhetit vjetor.

Aplikimi i metodave të rregullta të vlerësimit të riskut të korrupsionit

Përveç auditimeve financiare dhe raporteve të vetëvlerësimit të autoriteteve të qeverisjes vendore, rekomandohet gjithashtu që qeveritë në nivel qendror dhe vendor të përdorin një gamë më të gjerë të mekanizmeve të vlerësimit të rrezikut të korrupsionit, në mënyrë që të zhvillojnë një qasje gjithëpërfshirëse për të trajtuar të gjitha anët e korrupsionit dhe kërcënimet e konfliktit të interesit. Këto mund të përfshijnë mjetet e mëposhtme të teknologjisë së zhvilluar nga partnerët R2G4P:

- Mjeti i Monitorimit të Zbatimit të Politikave Antikorrupsion (MACPI), i cili vlerëson, monitoron dhe lehtëson zbatimin e masave dhe politikave antikorrupsion në nivel të institucioneve publike individuale, përfshirë bashkitë;
- Diagnostifikimi i Vlerësimit të Kapjes së Shtetit (SCAD), i cili bazohet në anketën anonime në internet midis një grupi të madh ekspertësh, si dhe Mjeti i Integruar i Vlerësimit të Kapjes Shtetërore në Nivel Sektorial (SCAD-SLIT);
- Treguesit e rrezikut të korrupsionit (CRIs), të cilët masin rreziqet e korrupsionit të prokurimeve publike; dhe
- Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit (CMS), i cili ofron të dhëna për viktimizimin dhe perceptimin e korrupsionit të këshilltarëve bashkiakë dhe zyrtarëve bashkiakë.
- Vlerësimi i Riskut të Korrupsionit në legjisllacion (LPP) dhe mjetet kundër korrupsionit në lidhje me deklaratat e pasurisë në nivel vendor.

Rritja e integritetit të prokurimit publik në nivel lokal

Mbikëqyrja kombëtare dhe e BE-së e prokurimit publik në nivel lokal duhet të ketë prioritet dhe të rritet si në sistemet e kontrollit fiskal ashtu edhe në atë kundër korrupsionit. Në veçanti, Komisioni Evropian duhet të kërkojë të krijojë një kuadër më koherent të monitorimit të efekteve të ndërhyrjeve të tij nëpërmjet instrumenteve të ndryshme të financimit në nivel lokal, në kombinim me transfertat kombëtare. Përveç kësaj, masat e mëposhtme mund të ndihmojnë në përmirësimin e integritetit të prokurimit publik në nivel lokal:

- Deklarime e **angazhime të qarta dhe caktimi i afateve për reformat e prokurimit publik** në dokumentet strategjike (p.sh. Planet Kombëtare të Rimëkëmbjes dhe Rezistencës).
- Vendosja e **monitorimit të rregullt dhe sistematik** të favorizimit politik ndërmjet pushtetit kombëtar dhe atij vendor në prokurimet publike duke u mbështetur në mjetet e zhvilluara në këtë studim.
- **Përmirësimi i mbledhjes dhe publikimi i të dhënave të prokurimit elektronik**, duke mbledhur të dhëna më gjithëpërfshirëse, për shembull, duke ulur pragjet e raportimit dhe duke i bërë të dhënat publike më lehtësisht të aksesueshme për aktorët shoqërorë (p.sh. opsionet e shkarkimit të të dhënave).
- Të forcohen më tej politikat për shpërndarjen transparente dhe të drejtë të kontratave të prokurimit publik duke rritur publikimin e thirrjeve për tender, duke i bërë kushtet e tenderit më pro-konkurrese, duke zvogëluar përdorimin e llojeve të procedurave jo të hapura dhe duke thyer pozicionin dominues në treg të firmave ekzistuese që shpesh kanë lidhje të forta politike.
- Përmirësimi i **mbikëqyrjes së prokurimit publik në nivel lokal**, duke përfshirë rishikimin e kushteve antikonkurrese të tenderit, për të kufizuar përdorimin strategjik të prokurimit publik për shpërbllimin e aktorëve politikë për besnikërinë e tyre.

IZVRŠNI SAŽETAK

Javne financije u jugoistočnoj Evropi su osjetljive na zarobljavanje

Rastuće globalne geopolitičke napetosti dodatno su opteretile Evropsku uniju (EU) i njezino okruženje, što dokazuju brtalni ratovi u Ukrajini, Nagorno-Karabahu, Izraelu i Africi. Ranjive tačke vezane uz korupciju i zarobljavanje države pretvorile su se u ozbiljne (ekonomske) sigurnosne probleme, dok ih je istovremeno otežalo njihovo rješavanje, posebno u neetabliranim demokracijama, jer se ukorijenjene elite okreću igrama geopolitičke moći. Rješavanje ovih ranjivosti u Jugoistočnoj Evropi (JIE) ključno je za daljnju integraciju regije u EU i opstanak demokratske tradicije u Evropi.

Tekuće tranzicije koje se preklapaju u tehnološkom, gospodarskom i geopolitičkom području povećavaju važnost pravilnog upravljanja javnim financijama u Jugoistočnoj Evropi. Međutim, kada su vladine strukture zadužene za javne financije postale usmjerene na mreže zarobljavanja države, kao što je dokazano u mnogim slučajevima u Jugoistočnoj Evropi, sva opća razmatranja o optimalnom dizajnu upravljanja moraju biti modulirana kroz znanje o mehanizmima zarobljavanja države. Elementi zarobljavanja države uključuju niz alata, kao što su moć nad osmišljavanjem i provedbom propisa, pristup javnim resursima, kontrola nad medijima i finansijskim sektorom, uticaj na unutarnju i vanjsku politiku, itd. Kada je država okupirana posebnim interesima, stvarnu moć odlučivanja o raspodjeli javnih resursa imaju vođe pokroviteljskih i klijentelističkih mreža koje zasjenjuju službene vladine institucije, a koje su tipično stranačko-politički čelnici s dugoročnim pristupom javnih resursa.

Ovo izvješće analizira rizike koje nosi zlouporaba fiskalnih transfera sa središnje na lokalne vlasti u devet zemalja JIE. Takvi transferi obično su alat politike izjednačavanja koja nastoji nadoknaditi razlike u ekonomskom razvoju teritorijalnih jedinica i osigurati pravedno pružanje javnih usluga u cijeloj zemlji/društvu. Međutim, kada je opća vladavina prava ugrožena, međuvladini transferi mogu biti podložni korupcijskim

rizicima koji mogu potkopati učinkovitost tih transfera i dovesti do pogrešne raspodjele ili preusmjeravanja sredstava. Iskrivljena stvorena klijentelističkim transferima u opasnosti su od dodatnog pogoršanja namještenim javnim nabavama. Kada su lokalna nabava i ulaganja ugroženi, nejednakost povlaštenih međuvladinih transfera lokalnim saveznicima središnje vlade se usložnjava kanaliziranjem javnog novca lokalnim poslovnim prijateljima.

Uticaj kumulativnih poremećaja stvorenih pogrešnom raspodjelom javnih financija na međuvladinoj i lokalnoj razini nadilazi nacionalne granice. Budući da je Evropska unija glavni finansijski donator tim zemljama, njihove domaće politike i način na koji nabavljaju usluge i sredstva na lokalnoj razini utiču na to hoće li i u kojoj mjeri pomoć EU-a biti učinkovita u promicanju uravnoteženog ekonomskog razvoja. Zapravo, obično se radi o istim klikama za zarobljavanje države koje iskorištavaju i intranacionalne i EU transfere za dobrobit posebnih interesa. Neujednačena dostupnost podataka onemogućuje donošenje zaključaka o specifičnim slučajevima i obrascima ranjivosti zarobljavanja države u Jugoistočnoj Evropi, posebno u pogledu kandidata za članstvo u EU. Ipak, ovdje predstavljeni nalazi trebali bi potaknuti daljnja ispitivanja o uključenosti izbornih ili klijentelističkih razloga koji utiču na lokalnu dodjelu evropskih sredstava. Na ovoj razini svi rizici upravljanja konvergiraju, a posljedice doživljavaju pojedinci i poduzeća. Stoga je potrebno redovito praćenje i procjena rizika kroz mehanizme prikupljanja dokaza kako bi se informirale politike prevencije.

Za fiskalnu decentralizaciju potrebna je snažna baza prihoda

S obzirom na to da se međuvladini transferi koriste u Jugoistočnoj Evropi kao instrument koji omogućuje politički uticaj na lokalne samouprave, razina fiskalne decentralizacije ključni je temeljni čimbenik. Iako je većina zemalja Jugoistočne Evrope postigla značajan napredak u posljednjih 10 godina, na ovaj ili onaj način fiskalna decentralizacija ostaje izazov za sve njih.

Većina jedinica lokalne samouprave i dalje je jako ovisna o središnjoj vlasti sa značajnim udjelom transfera u usporedbi s poreznim prihodima. Njihovi vlastiti prihodi predstavljaju beznačajan dio BDP-a njihovih zemalja, što je ispod prosjeka EU i OECD-a. Isto vrijedi i za lokalne rashode kao udio u ukupnim državnim (javnim) rashodima i BDP-u.

Izdaci subnacionalne vlasti kao udio javnih rashoda i BDP-a u Jugoistočnoj Evropi

	% javni rashodi	% BDP
EU27 prosjek	34.3%	18.3%
OECD prosjek	36.6%	17.1%
Albanija	18.7%	6.2%
Bugarska	17.7%	7.4%
BiH	10.5%	5.0%
Hrvatska	26.1%	14.2%
Mađarska	12.5%	6.5%
Crna Gora	11.5%	6.7%
Sjeverna Makedonija	13.6%	5.2%
Rumunija	22.6%	9.5%
Srbija	19.0%	10.3%

Izvor: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Posljedično, vlade u regiji mogu se suočiti s izazovima raspodjele resursa kada općine imaju ograničena finansijska sredstva za rješavanje lokalnih potreba, što dovodi do razlika u pružanju usluga i razvoju među regijama. Rezultat su fiskalne neravnoteže, ograničena moć lokalnog samofinanciranja i jak uticaj središnje vlasti. Uz iznimku Crne Gore, u svim drugim zemljama Jugoistočne Evrope raspodjela transfera središnje vlasti glavni je instrument za održavanje funkcioniranja lokalnih službi. Ovo i uobičajeni nedostatak transparentnosti i predvidljivog međuvladinog sistema čine lokalne vlasti Jugoistočne Evrope ranjivima na klijentelističke ili izbornu motivirane intervencije.

Središnje financiranje putem transfera, međutim, može potkopati lokalnu fiskalnu autonomiju. To se shvaća kao sposobnost podnacionalnih vlasti da povećaju porez na lokalnoj razini kako bi financirale rashode, ali također smanjuje motivaciju lokalnih čelnika da

povećaju porezno opterećenje u svojim jurisdikcijama zbog osiguranih transfera od središnje vlasti.

Rizici korupcije u fiskalnim odnosima između središnje i lokalne samouprave

Visok stupanj administrativne i fiskalne centralizacije mogao bi biti znatan čimbenik rizika za zarobljavanje države; potonji, zauzvrat, dalje institucionalizira ovu centralizaciju. Procjena rizika trebala bi započeti ispitivanjem dizajna sistema prijenosa koji se koristi u JIE.

Uslovni transferi dopuštaju središnjoj vlasti veću slobodu izbora kako i za što potrošiti novac od безусловnih transfera. Međutim, budući da se dodjeljuju putem međuvladinih pregovora, oni čelnicima na lokalnoj razini daju manevarsku marginu za izvlačenje dodatnih resursa iz središnje uprave. Uslovni međuvladini transferi čine lokalne dužnosnike podređenima prioritetima središta, s povezanim učincima traženja rente.

Manevarski prostor središnjih država s bezuvjetnim transferima je ograničeniji jer se iznos koji svaka općina dobiva određuje formulom. Međutim, postoje rizici povezani s političkom manipulacijom od strane aktualne vlade ili neusklađenosti između vrijednosti transfera utvrđene formulom i stvarno raspodijeljenih iznosa. Smanjenje složenosti formule i povećanje njezine transparentnosti tokom i nakon provedbe logičan je korak za zemlje Jugoistočne Evrope kako bi izbjegle ili ublažile rizike upravljanja i političkog zarobljavanja. Što je formula prijenosa jednostavnija za primjenu, to je lakši nadzor nad njezinom provedbom.

Politike smanjenja rizika zahtijevaju razumijevanje poticaja koji pokreću klijentelizam u međudržavnim fiskalnim odnosima. Središnje i lokalne vlasti, kao i političke stranke na vlasti, imaju koristi od izgradnje ugleda središnjih i lokalnih čelnika, osiguravanja glasova i reizbora. Međuvladini transferi u Jugoistočnoj Evropi korišteni su za osiguranje i/ili promjenu političke lojalnosti gradonačelnika. Isto tako, dosadašnja dodjela sredstava služila je ponovnoj potvrdi političke lojalnosti gradonačelnika. Međutim, obećanje o budućem financiranju ima tendenciju potaknuti neke gradonačelnike da promijene svoju odanost političkoj

stranci, koja će najvjerojatnije pobijediti na predstojećim izborima. Kada je teritorij (općina) politički usklađen sa vladajućom strankom(ama) središnje vlasti, može imati koristi od većih izdvajanja iz središnjeg proračuna ili financiranja od stranih donatora (uključujući EU) u usporedbi s općinama slične veličine i potreba kojima upravlja protivljenje. Lokalne tvrtke, obično veliki poslodavci, kao i posebno državna poduzeća, imaju koristi od nekonkurentne dodjele financiranja iz općinskog proračuna.

Potrebni su nadzor i transparentnost odnosa između središnje i lokalne vlasti u Jugoistočnoj Evropi

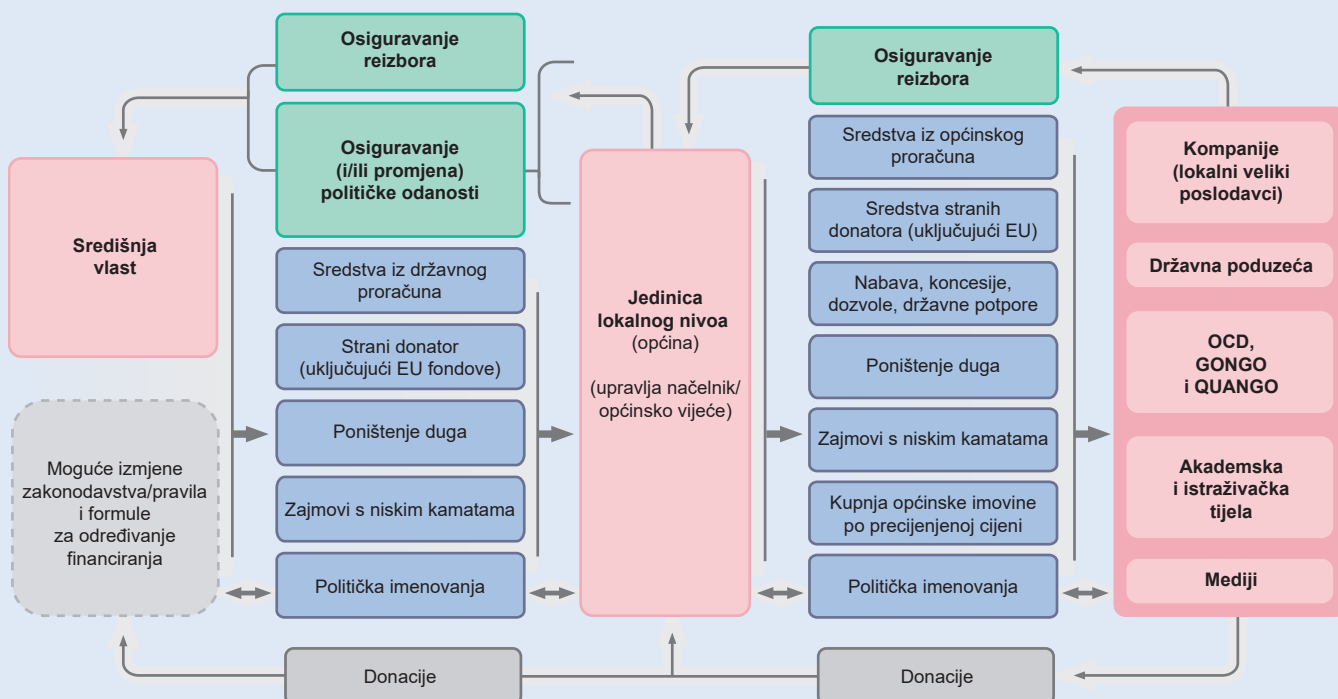
Većina općina u Jugoistočnoj Evropi samo djelomično ispunjava zahtjeve transparentnosti. Informacije o financijama lokalne samouprave javne su samo u nazivu, ali zapravo nisu dostupne, lako razumljive ili čak relevantne za zabrinutost građana. U devet analiziranih zemalja građani i nevladine organizacije rijetko su uključeni u donošenje odluka vezanih uz financije lokalne samouprave. Udruge općina ponekad su uključene, no ne uzimaju se u obzir sve njihove preporuke.

Što se tiče nadzora, vlade zemalja JIE uglavnom se oslanjaju na postojeće generičke mehanizme kontrole kako bi spriječile sve rizike povezane s korupcijom i fiskalnim lošim upravljanjem – nadzor planiranja proračuna, inspekcije od strane revizorskih tijela, financijske inspekcije, antikorupcijskih i etičkih odbora na lokalnoj razini, vijeća, kodeksa, integritet i akcijski planovi, itd. Međutim, posebno pitanje zlorababe diskrecijskog prava pri transferima u stranačke svrhe i povezani rizici od korupcije i zarobljavanja države ostaju nepriznati. To dovodi do nedostatka ciljanih mjera prevencije i odvraćanja, kao i sankcija.

Nacionalno zakonodavstvo i strategije u Jugoistočnoj Evropi ne identificiraju nikakve rizike od korupcije povezane sa zlorabom sredstava nacionalnih i stranih donatora od središnje do lokalne razine; kada se spominju u strategijama nacionalnog integriteta, to je vrlo općenito.

Odredbe o integritetu na općinskoj razini u Jugoistočnoj Evropi često su vrlo općenite, ciljaju na niže državne službenike, a ne na donositelje odluka, nemaju jasne rokove za njihovu provedbu i nisu prilagođene lokalnim okolnostima. Općinski planovi integriteta usmjereni su na upravljanje rizicima koji se odnose na planiranje

Međudržavni kanali potrošnje izloženi korupciji i rizicima zarobljavanja države (kanali prijenosa klijenata)



proračuna, planiranje i provedbu javne nabave, izradu i zaključivanje ugovora, financijsko upravljanje i kontrole itd, ali su često vrlo općeniti i nisu prilagođeni lokalnim okolnostima

Ugrožena lokalna nabava dodatno pogoršava distorzije pristranih fiskalnih transfera

Javna nabava je vladina aktivnost s jednim od najvećih rizika od korupcije u Jugoistočnoj Evropi, zbog velikih iznosa raspodijeljenih kroz postupke nabave. Vrste nepravilnosti u javnoj nabavi identificirane u regiji uključuju favoriziranje i klijentelizam, previsoke cijene ugovora, prilagođene specifikacije natječaja, sukob interesa u postupku nadmetanja, visok udio neotvorenih postupaka, kratka razdoblja oglašavanja, izmjene ugovora i isporuku ispod standarda usluga u fazi implementacije.

Nedostatak sistema integriteta javne nabave na općinskoj razini i mehanizama koji nisu prilagođeni lokalnim potrebama čine postojeće nacionalne sisteme neučinkovitim.

Transparentnost ugovora o nabavi obično se osigurava pokretanjem namjenskih internetskih portala za nabavu. Ipak, kvaliteta i opseg informacija koje lokalne vlasti pružaju na ovim portalima razlikuje se od zemlje Jugoistočne Evrope do zemlje. Zahtjevi transparentnosti prilično su izborni i nema naknadnih sankcija u slučaju da ih lokalna uprava ne poštuje.

Evaluacija i procjena postupaka javne nabave i učinkovitost preventivnih mjera obično se oslanjaju na samoprocjenu primjenom deskriptivnih i kvalitativnih metoda. Nedostaju jasni pokazatelji i kvantitativni instrumenti utemeljeni na dokazima kojima se mogu evaluirati rezultati. Tijela za nadzor nabave i antikorupcijska tijela uglavnom gledaju ulazne pokazatelje (propise, procedure, resurse), a ne rezultate, tj. stvarni učinak.

Dokazi o političkom pogodovanju u lokalnim javnim nabavama

Kako bismo saznali slijedi li – i ako jest kako – lokalna nabava stranačke interese, dovodeći do dodjele ugovora prema političkoj lojalnosti i izbornim razlozima,

ovo je izvješće ispitalo prisutnost politički motiviranih čimbenika u raspodjeli ugovora o javnoj nabavi. Statistička analiza odnosa između vrijednosti ugovora o javnoj nabavi, stranačke pripadnosti lokalnog vodstva i izbornih rezultata u devet zemalja regije Jugoistočne Evrope, omogućuje niz zaključaka.

Političko svrstavanje sa središnjom vladom znači veće ugovore. U većini proučavanih zemalja podaci sugeriraju da postoji politički motivirana raspodjela potrošnje za javnu nabavu, a ne ona koja se temelji na nepristranoj raspodjeli, koja odražava javne potrebe. Kada su općine politički povezane s vladajućom strankom na nacionalnoj razini, obično dobivaju veće ugovore o javnoj nabavi.

Dobivanje prednosti na izborima se isplati. Veće pobjedničke margine na lokalnim izborima, koje se koriste kao pokazatelj manje političke konkurencije, općenito su povezane s većim izgledima za dobivanje većih ugovora. To sugerira da općine s predvidljivim izbornim ishodom imaju tendenciju izdvajanja više za javnu nabavu. To je vjerojatno zbog veće vjerojatnosti korupcije, zarobljavanja ili zlouporebe. Studije slučaja iz Mađarske i Rumunije pružaju konkretne primjere kako političke mreže mogu dovesti do zlouporebe procesa javne nabave, uključujući favoriziranje određenih tvrtki s političkim vezama i napuhavanje ugovornih cijena. Ovi slučajevi naglašavaju potencijal za korupciju i sukob interesa u lokalnim vlastima u tim zemljama.

Kombinirani učinci političkog svrstavanja i izbornog takmičenja. Smjerovi odnosa između ova dva čimbenika razlikuju se od zemlje do zemlje. Pozitivni koeficijenti u nekim zemljama (npr. Bugarska, Mađarska i Rumunija) mogu ukazivati na to da politički usmjerene općine dobivaju veće ugovore, što bi moglo biti zbog političkih motiva ili administrativne učinkovitosti. Nasuprot tome, negativni koeficijenti u drugim zemljama (npr. Sjeverna Makedonija, Hrvatska i Srbija) sugeriraju da politički usmjerene općine dobivaju manje ugovore, vjerojatno kao strategiju za dobivanje lojalnosti ili potpore.

Važnost lokalnih mreža i konteksta. Korupciju u javnoj nabavi često olakšavaju dobro uspostavljene lokalne mreže. Predvidljivost izbornih rezultata može uticati na te mreže, a prekid takvih mreža može smanjiti mogućnosti za koruptivnu saradnju. Također je važno uzeti u obzir specifičan kontekst svake zemlje,

uključujući udio javne nabave na lokalnoj u odnosu na nacionalnu razinu i stupanj fiskalne i administrativne decentralizacije.

Put naprijed: smanjenje rizika od klijentelističkih međuvladinih transfera

Postoji niz mjera politike koje bi mogle smanjiti rizike od diskriminirajućeg i pristranog financiranja sa središnje na lokalnu razinu, kao i zlouporabe ili lošeg upravljanja nacionalnim i stranim donatorskim sredstvima.

Poboljšati strateško planiranje i donošenje odluka temeljeno na dokazima

Prvi korak uključuje prepoznavanje problema u vladinim politikama. Nakon što se problem prepozna, proces bi mogao krenuti prema uspostavi jasnih i transparentnih kriterija za dodjelu sredstava. Nadalje, procjena rizika politički pristranih odluka trebala bi biti uključena u fiskalni nadzor. Potonji bi trebao uključivati saradnju između više javnih tijela kako bi se osigurala transparentnost, odgovornost i pravedna raspodjela resursa između središnje i lokalnih vlasti.

Službenici odgovorni za donošenje odluka o financiranju trebaju biti osposobljeni za prepoznavanje i reagiranje na slučajeve povlaštenog tretmana i pristranosti, dok bi općinski službenici trebali biti opremljeni za otkrivanje nepravilnosti u javnoj nabavi i korištenje elektroničkih postupaka nadmetanja. Civilno društvo moglo bi pomoći u organizaciji takve izgradnje kapaciteta, kao i uvođenju elektroničke nabave.

Uspostaviti redoviti javno-privatni mehanizam za praćenje odluka o financiranju za kombinaciju korupcijskih i fiskalnih rizika

Antikorupcijske agencije, uredi za reviziju, financijski inspektorati, udruge općina i civilno društvo te mediji trebali bi preispitati odluke vezane uz proračunske transfere i procijeniti eventualnu pristranost, diskriminaciju ili sukob interesa. Uredi za reviziju i institucije financijske inspekcije trebaju uspostaviti procedure za nasumične i redovite inspekcije u saradnji s tijelima za borbu protiv korupcije, uz *ad hoc* provjere koje se provode na teme-

lju zahtjeva, uputnica i pritužbi. Revizija odluka o prijenosu proračuna trebala bi:

- Razmotriti izbor između bezuvjetnih i uvjetovanih transfera;
- Otkriti korupcijske rizike povezane s prijenosima temeljenim na formuli, kao što su manipulacija kriterijima formule, krivotvorenje podataka, složenost formule i političko uplitanje u dizajn formule;
- Provjeriti tačnost unosa podataka za formulu i pravednost procesa dodjele;
- Preporučiti korake prema smanjenju složenosti formule i povećanju transparentnosti tokom i nakon njezine provedbe kako bi se izbjegla i smanjila indiskrecija politike i političko zarobljavanje;
- Procijeniti veze između političke pripadnosti i fiskalnih transfera u povijesnoj perspektivi, uključujući najmanje posljednja dva ciklusa lokalnih izbora, kao dio godišnjeg proračunskog postupka.

Primjenjivati redovite metode procjene rizika od korupcije

Osim financijskih revizija i izvješća o samovrednovanju tijela lokalne samouprave, također se preporučuje da vlasti na središnjoj i lokalnoj razini koriste širi raspon mehanizama za procjenu rizika od korupcije, kako bi razvile sveobuhvatan pristup rješavanju svih prijetnji korupcijom i sukobom interesa. To bi moglo uključivati sljedeće alate koje su razvili partneri R2G4P:

- Alat za praćenje provedbe antikorupcijske politike (MACPI), koji ocjenjuje, prati i olakšava provedbu antikorupcijskih mjera i politika na razini pojedinačnih javnih tijela, uključujući općine;
- Dijagnostika procjene stanja (SCAD), koja se temelji na anonimnoj internetskoj anketi među velikim brojem stručnjaka, kao i integrirani alat za dijagnostiku procjene stanja na razini sektora (SCAD-SLIT);
- Indikatori rizika od korupcije (CRI), koji mjere korupcijske rizike javnih nabava; i

- Sistem za praćenje korupcije (CMS), koji pruža podatke o viktimizaciji i percepciji korumpiranosti općinskih vijećnika i općinskih službenika
- Zakonska zaštita od korupcije (CPL) i antikorupcijski alati koji se odnose na prijave imovine na lokalnoj razini.

Povećati integritet javne nabave na lokalnoj razini

Nacionalni i evropski nadzor nad javnom nabavom na lokalnoj razini trebao bi biti prioritet i pojačan u fiskalnim i antikorupcijskim kontrolnim sustavima. Posebno bi Evropska komisija trebala nastojati uspostaviti koherentniji okvir praćenja učinaka svojih intervencija putem različitih instrumenata financiranja na lokalnoj razini, u kombinaciji s nacionalnim transferima. Osim toga, sljedeće mjere mogle bi pomoći u poboljšanju integriteta javne nabave na lokalnoj razini:

- Navesti jasne obveze i postaviti rokove za reforme javne nabave u strateškim dokumentima (npr. Nacionalni planovi oporavka i otpornosti)
- Uspostaviti redovito i sistemsko praćenje političkog favoriziranja između državnih i lokalnih vlasti u javnoj nabavi na temelju alata razvijenih u ovoj studiji.
- Poboljšati prikupljanje i objavljivanje podataka o e-nabavi, prikupljanjem sveobuhvatnijih podataka, na primjer, omogućavanjem lakšeg pristupa javnim podacima za društvene aktere (opcije preuzimanja podataka).
- Daljnje jačanje politika za transparentnu i pravednu dodjelu ugovora o javnoj nabavi povećanjem broja objavljivanja poziva za nadmetanje, stvaranjem uvjeta nadmetanja koji su više usmjereni na tržišno nadmetanje, smanjenjem upotrebe tipova neotvorenih postupaka i prekidom dominantnog tržišnog položaja postojećih kompanija koje često imaju jake političke veze.
- Poboljšati nadzor nad javnom nabavom na lokalnoj razini, uključujući reviziju uslova konkursa, kako bi se ograničilo strateško korištenje javne nabave za nagrađivanje političkih aktera za njihovu lojalnost.

РЕЗЮМЕ

Публичните финанси в Югоизточна Европа са изложени на корупционен риск

Нарастващото геополитическо напрежение в световен мащаб постави Европейския съюз (ЕС) и съседните му държави под допълнителен натиск, за което свидетелстват ожесточените военни конфликти в Украйна, Нагорни Карабах, Израел и Африка. Уязвимостта към корупцията и **завладяването на държавата се превърна в сериозен проблем за сигурността изобщо и в частност за икономическата сигурност**. Подобни предизвикателства са трудно преодолими, особено в неутвърдените демокрации, чиито елити използват геополитическата ситуация в своя изгода. Югоизточна Европа (ЮИЕ) трябва непременно да се справи с уязвимостта си в тези области с оглед по-нататъшната си интеграция в ЕС и оцеляването на демократичната традиция в Европа.

Поради паралелно протичащия преход в редица сфери – технологична, икономическа и геополитическа – правилното **управление на публичните финанси** в ЮИЕ придобива все по-голямо значение. Държавните структури в региона, отговорни за публичните финанси, обаче често са впримчени в мрежи за завладяване на държавата, затова промяна в начина им на управление може да се направи само въз основа на задълбочено познаване на явлениято. Завладяване на държавата се постига чрез разнородни прийоми, като влияние върху разработването и прилагането на нормативни актове, привилегирован достъп до публични средства, контрол върху медиите и финансовия сектор, влияние върху вътрешната и външната политика и др. Когато държавната машина е завладяна от частни интереси, решенията относно разпределянето на публичните ресурси реално се вземат от **протекционистки и клиентелистки мрежи**, работещи в сянката на официалните държавни институции. Тези мрежи често се ръководят от партийни/политически лидери с дългосрочен достъп до публични ресурси.

Настоящият доклад подлага на анализ рисковете, свързани със **злоупотребата с фискални трансфери от централната към местната власти** в десет държави от Югоизточна Европа. Тези трансфери са обичаен инструмент за компенсиране разликите в икономическото развитие на отделните териториални единици и равностойно предоставяне на публични услуги в цялата страна/за цялото общество. Когато върховенство на закона е компрометирано обаче, фискалните трансфери са изложени на **корупционни рискове**, които ги правят неефективни и водят до неправилно разпределение или отклоняване на средства. Освен клиентелизма, характерен за голяма част от фискалните трансфери, е налице и манипулиране на обществените поръчки на местно ниво. Така несправедливостта, породена от преференциалните трансфери към местните съюзници на правителството, се задълбочава от компрометираните обществени поръчки и инвестиции по места, насочващи публични средства към приближени на местната власт бизнеси .

Кумулативното въздействие на несправедливото разпределение на публичните финанси на централно и местно равнище надхвърля националните граници. Тъй като Европейският съюз е основен донор за държавите от региона, техните вътрешни политики и начинът, по който се възлагат обществени поръчки на местно ниво, оказват влияние върху това дали и доколко **финансовата помощ от ЕС** е ефективна и насърчава балансирано икономическо развитие. В общия случай, от вътрешните фискални трансфери и от европейските фондове се възползват едни и същи групи. Тъй като **наличните данни са неравномерно разпределени** по страни, не могат да се направят категорични заключения за конкретни случаи и модели на уязвимост от завладяването на държавата в ЮИЕ, особено в страните, кандидатки за членство в ЕС. Представените констатации могат по-скоро да послужат като основа за бъдещи анализи на електоралните или клиентелистките отношения, влияещи върху разпределянето на европейските средства на местно

равнище. Именно на това равнище действат всички рискове за управлението и се формират последните за гражданите и фирмите. Това налага въвеждането на механизми за **мониторинг и оценка на рисковете** чрез събиране на реални данни, въз основа на които да се формират политиките за превенция.

Фискалната децентрализация изисква солидна приходна база

Нивото на фискална децентрализация играе съществена роля, особено предвид факта, че фискалните трансфери от националния към местния бюджет в държавите от ЮИЕ се използват като инструмент за политическо влияние върху местните власти. Въпреки че повечето държави са постигнали значителен напредък през последните 10 години, навсякъде в региона **фискалната децентрализация все още е предизвикателство** в една или друга степен. Повечето местни власти продължават да са силно зависими от правителството, като **делът на финансиране от централния бюджет е значителен в сравнение с приходите от местни данъци**. Последните представляват незначителна част от БВП на анализирани държави, като стойностите им са под средните в ЕС и ОИСР. Същото важи и за равнището на местните разходи като дял от общите публични разходи и БВП.

Така **разпределението на средствата** се превръща в **проблем** за правителствата в региона, който води до ограничени финансови ресурси за посрещане на местните нужди от общините и произтичащите от това значителни разлики в предоставяните услуги и в развитието на отделните региони. Това е равностойно на фискален дисбаланс, ограничени възможности за самофинансиране на местно равнище и силно влияние на централната власт. С изключение на Черна Гора, във всички останали страни от ЮИЕ услугите по места функционират основно благодарение на фискалните трансферите от правителството към общините. Това, както и общата липса на прозрачност и предвидимост на системата за фискални трансфери, дава простор за **клиентелизъм и предизборна намеса** в работата на местните власти в региона.

Разходи на местните власти като дял от публичните разходи и БВП в Югоизточна Европа

	% публични разходи	% ОТ БВП
Средно за ЕС-27	34,3 %	18,3 %
Средно за ОИСР	36,6 %	17,1 %
Албания	18,7 %	6,2 %
България	17,7 %	7,4 %
Босна и Херцеговина	10,5 %	5,0 %
Хърватия	26,1 %	14,2 %
Унгария	12,5 %	6,5 %
Черна Гора	11,5 %	6,7 %
Северна Македония	13,6 %	5,2 %
Румъния	22,6 %	9,5 %
Сърбия	19,0 %	10,3 %

Източник: OECD/UCLG, Национални профили, Световна обсерватория на публичното финансиране и инвестиции на субнационално равнище, 2022 г.

Централното финансиране обаче отслабва финансовата независимост на общините. От една страна се намалява способността на местните власти да събират данъци за финансиране на разходите си, а от друга се убива мотивацията им за увеличаване на данъчната тежест по места, тъй като разчитат на гарантираните от правителството трансфери.

Корупционни рискове във фискалните отношения между централната и местната власт

Високата степен на административна и фискална централизация може да бъде значителен рисков фактор за завладяване на държавата; като завладяването на държавата на свой ред бетонира централизацията. Следователно оценката на риска в системата за фискални трансфери, използвана в страните в ЮИЕ, следва да се базира на щателен анализ на нейната структура .

Условните трансфери дават на централната власт по-голяма свобода на действие по отношение на това как и за какво да се изразходват средствата, отколкото безусловните трансфери. Тъй като тези

средства се отпускат след договаряне между различните нива на управление обаче, местните управляващи имат възможност да маневрират и изискват допълнителни средства от централната администрация. Условните трансфери означават подчиненост на местните власти на приоритетите на централната власт, което им позволява да **получават доходи с минимум вложени средства и усилия**.

При **безусловните трансфери** възможностите за маневриране на централно равнище са по-ограничени, тъй като сумата, която получава всяка община, се определя по формула. Съществуват обаче рискове, свързани с манипулиране на формулата от страна на действащото правителство или с несъответствия между определената по формулата стойност на трансферите и действително разпределените суми. Логична стъпка за избягване или **ограничаване на рисковете от лошо управление и завладяване на политиката** в страните от ЮИЕ би било тази формула да се опрости и да се направи по-прозрачна в хода на прилагането ѝ и впоследствие. Колкото по-лесно приложима е формулата за фискални трансфери, толкова по-лесно би било да се контролира прилагането ѝ.

Политиките за намаляване на риска изискват **разбиране на факторите, насърчаващи клиентелизма** във фискалните отношения. Правителството, местните власти и управляващите партии извличат ползи от изграждането на репутация на лидерите на централно и местно равнище, като си осигуряват гласове и преизбиране. В страните от региона отпускането на средства от централния към местния бюджет обикновено се използва за **осигуряване на политическата лоялност на кметовете**, докато обещанието за бъдещо финансиране привлича някои кметове към партията, която най-вероятно ще спечели предстоящите избори. Когато дадена територия (община) е политически обвързана с управляващата в съответната страна партия/партии, е силно вероятно тя да получи **повече средства от националния бюджет или от чуждестранни донори (включително ЕС)** в сравнение със сходни по големина и нужди общини, в които управлява опозицията. От своя страна, определени местни фирми (обикновено големи работодатели) и особено държавните предприятия, **се финансират от общинския бюджет без да участват в процедури за обществени поръчки**.

Канали за фискални трансфери от централната към местната власт, изложени на рискове от корупция и завладяване на държавата (канали за клиентелистски трансфери)



Източник: Център за изследване на демокрацията.

Липса на контрол и прозрачност в отношенията между централните и местните власти в ЮИЕ

Повечето общини в ЮИЕ спазват изискванията за прозрачност само частично. Информацията за финансите на местните власти е публична само формално, без реално да е достъпна и лесна за разбиране и без дори да има нещо общо с проблемите на гражданите. В деветте анализирани държави **гражданите и неправителствените организации рядко участват** във вземането на решения, свързани с финансите на местните власти. Сдруженията на общините понякога участват, но не всички техни препоръки се вземат под внимание.

По отношение на контрола, правителствата на държавите от ЮИЕ **разчитат предимно на съществуващите общи контролни механизми**, за да предотвратят всички рискове, свързани с корупцията и лошото управление на бюджета, напр. надзор на бюджетното планиране, проверки от одитни органи, финансова полиция и инспекторати, местни антикорупционни и етични комисии, съвети, кодекси, планове за почтеност, планове за действие и др. **Проблемът за дискрецията при фискалните трансфери и използването им за партийни цели**, както и свързаните с това рискове от корупция и завладяване на държавата, обаче остава скрит. Това е причината да **липсват целенасочени мерки за превенция и възпиране**, както и санкции.

Никъде в **Югоизточна Европа националното законодателство и стратегии** не посочват конкретни корупционни рискове, свързани със злоупотреба при трансферите на средства от държавни или чуждестранни фондове към местната власт, а националните стратегии за почтеност, в които те все пак се споменават, предлагат твърде обща формулировка.

Общинските планове за почтеност в повечето случаи също са твърде общи, насочени са по-скоро към администрацията, отколкото към управленския персонал, не съдържат ясни срокове за прилагане и не са съобразени с местните специфики. Основен акцент се поставя върху управлението на рисковете, свързани с бюджетното планиране, планирането и изпълнението на обществените поръчки, изготвянето и сключването на договори, финансовото упра-

вление и контрол, но отново по твърде общ начин и без местна конкретика.

Компрометираните обществени поръчки по места засилват изкривяванията, породени от необективни фискални трансфери от страна на централната власт

По отношение на корупцията обществените поръчки са сред **най-високо рисковата дейност** на правителството, тъй като се борави с огромни средства. Видовете **нередности при обществените поръчки**, установени в региона, включват фаворизиране и клиентелизъм, прекалено високи цени на договорите, нагласени тръжни спецификации, конфликт на интереси в тръжния процес, висок дял на непрозрачни процедури, кратки срокове за подаване на документи, промяна на договорите и предоставяне на некачествени услуги на етапа на изпълнение.

Липсата на системи за почтеност в областта на обществените поръчки на общинско ниво и несъобразеността на механизмите с местните нужди, правят съществуващите национални системи неефективни.

Прозрачността на договорите за обществени поръчки обикновено се осигурява чрез създаването на специални онлайн портали. Качеството и обхватът на информацията, предоставяна от местните власти в тези портали, обаче варират в отделните държави от ЮИЕ. Изискванията за прозрачност са по-скоро препоръчителни и в случай че местната администрация не ги спазва, не ѝ се налагат последващи санкции.

Оценката и анализът на процедурите за възлагане на обществени поръчки и на ефективността на превантивните мерки обикновено се основават на самооценка, като се използват описателни и качествени методи. **Липсват ясни показатели и базирани на доказателства количествени инструменти**, с чиято помощ да се оценяват резултатите. Контролните и антикорупционните органи разглеждат предимно входните (разпоредби, процедури, ресурси), а не изходните показатели, т.е. действителното въздействие.

Доказателства за политическо облагодетелстване при обществените поръчки на местно ниво

В настоящия доклад се разглежда **наличието на политически фактори при разпределянето на обществените поръчки**. Целта е да се установи дали и как обществените поръчки по места следват партийни интереси, което води до разпределяне на поръчките в зависимост от политическата лоялност и електоралните съображения. След направения статистически анализ на връзката между стойностите на договорите за обществени поръчки, партийната принадлежност на местните управници и изборните резултати в девет държави от региона могат да се формулират редица изводи.

Политическата обвързаност с централната власт води до по-мощни договори. В повечето анализирани държави данните сочат, че разпределянето на средствата за обществени поръчки е политически мотивирано, а не се основава на обективни критерии, отразяващи обществените нужди. Когато общините са политически обвързани с управляващата в съответната държава партия, те обикновено получават по-големи договори за обществени поръчки.

Спечелването на изборите с по-висока преднина се изплаща. По-високата разлика между първия и втория класиран кандидат на местните избори, което сочи по-слаба политическа конкуренция, обикновено е свързано с по-голям шанс за спечелване на големи договори. Това предполага, че общините с предвидими изборни резултати отпускат повече средства за обществени поръчки, което може да се дължи на по-голямата вероятност за корупция, завладяване на държавата или злоупотреба. Проучванията в Унгария и Румъния показват как **политическите мрежи** могат да доведат до злоупотреби в процеса на възлагане на обществени поръчки, включително облагодетелстване на определени фирми с политически връзки и завишаване на цените на договорите. Тези случаи илюстрират вероятността за корупция и конфликт на интереси в местното управление на съответните държави.

Кумулативно въздействие на политическата обвързаност и изборната конкуренция. Взаимовръзките между тези два фактора в отделните дър-

жави в региона са разнопосочни. Положителните коефициенти в някои държави (например България, Унгария и Румъния) може да показват, че политически обвързаните общини получават по-големи договори поради политически мотиви или в резултат на административна ефективност. За разлика от тях отрицателните коефициенти в други държави (напр. Северна Македония, Хърватия и Сърбия) предполагат, че политически обвързаните общини получават по-малки договори като стратегия за бъдещо осигуряване на лоялност или подкрепа.

Значение на местните мрежи и контекст. За корупцията при обществените поръчки често се използват вече изградени местни корупционни мрежи местно равнище. Предсказуемостта на изборните резултати може да повлияе на тези мрежи, а разрушаването им може да намали възможностите за корупционно сътрудничество. Важно е да се вземе предвид и специфичният контекст във всяка страна, включително делът на обществените поръчки на местно равнище спрямо поръчките на национално равнище, както и степента на фискална и административна децентрализация.

Перспективи за намаляване на рисковете от клиентелистки фискални трансфери

Съществуват редица политически мерки, които биха могли да намалят рисковете от дискриминационно и необективно финансиране на местната от централната власт, както и от злоупотреба или лошо управление на средствата от националния бюджет и чуждестранните донори.

Подобряване на стратегическото планиране и процеса на вземане на решения

Първата стъпка включва признаването на проблема и включването на адекватни решения в правителствените политики. Впоследствие процесът може да се насочи към установяването на ясни и прозрачни критерии за разпределяне на средствата. **Оценката на риска** от привилегии и политически пристрастни решения следва да стане **неразделна част от фискалния контрол**. Той следва да се осъществява съвместно от публичните органи, за да се гаран-

тира прозрачност, отчетност и справедливо разпределение на ресурсите между централната и местната власт.

За да се предотврати привилегированото и не-обективно финансиране, длъжностните лица трябва да бъдат обучени да го разпознават и да реагират срещу него. Общинските служители също трябва да бъдат подготвени да откриват нередности при обществените поръчки и да използват електронни тръжни процедури. Гражданското общество би могло да подпомогне изграждането на институционален капацитет и електронизирането на обществените поръчки.

Създаване на публично-частен механизъм за регулярно наблюдение на корупционни и фискални рискове при финансирането

Решенията, свързани с бюджетните трансфери трябва да се наблюдават от антикорупционните органи, сметните палати, финансовите инспекторати, сдруженията на общините, гражданското общество и медиите, като се прави оценка на всяка потенциална обвързаност, дискриминация или конфликт на интереси. Освен проверките въз основа на сезиране и жалби, сметните палати и финансовите инспекторати трябва да приемат процедури за редовни проверки на случаен принцип **в сътрудничество с антикорупционните органи**. При наблюдението на решенията за трансфер на бюджетни средства следва да се:

- реши дали да се пристъпи към безусловен или условен трансфер според всеки конкретен случай;
- идентифицират корупционните рискове при трансфери, базирани на формула, напр. манипулиране на критерии, фалшифициране на данни, сложност на формулата и политическа намеса при разработването на формулата;
- провери точността на въведените за използване по формулата данни и безпристрастността при разпределянето на средствата;
- препоръчат стъпки за намаляване сложността на формулата и увеличаване прозрачността по

време на прилагането ѝ, както и на следващия етап, за да се избегнат и намалят политическата пристрастност и дискриминация;

- направи оценка на връзките между политическата принадлежност на общините и фискалните трансфери въз основа на данни поне от последните два цикъла на местни избори, като част от годишната бюджетна процедура.

Прилагане на редовна оценка на корупционния риск

Препоръчително е, освен финансовите одити и отчетите на местните власти, да бъдат въведени допълнителни механизми за оценка на корупционния риск, както на централно, така и на местно равнище. Това ще подпомогне разработването на цялостен подход за противодействие на рисковете от корупция и конфликт на интереси. Този подход би могъл да включва следните съвременни инструменти, разработени от партньорите в мрежата на R2G4P:

- *Система за мониторинг на изпълнението на антикорупционни политики (Monitoring Anti-Corruption Policy Implementation – MACPI)*, която оценява, наблюдава и улеснява прилагането на антикорупционни мерки и политики на ниво отделни публични институции, включително общини;
- *Диагностична оценка на завладяването на държавата (State Capture Assessment Diagnostics – SCAD)*, която се основава на анонимно онлайн проучване сред голям брой експерти и представлява интегриран инструмент за оценка на завладяването на държавата на секторно равнище (*State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool – SCAD-SLIT*);
- *Показатели за корупционен риск (Corruption Risk Indicators – CRIs)*, които измерват корупционните рискове при обществените поръчки;
- *Система за мониторинг на корупцията (Corruption Monitoring System - CMS)*, която събира данни за нивото на виктимизация и обществените представи за корумпираността на общинските съветници и служители; и

- Проверка на законодателните текстове за евентуални корупционни рискове (*Corruption Proofing of Legislation – CPL*) и антикорупционни инструменти, свързани с проверката на декларациите за имуществено на местно ниво.

Повишаване на интегритета на обществените поръчки на местно равнище

Контролът върху обществените поръчки по места следва приоритетно да се осъществява от национални и европейски органи, както по отношение на фискалните трансфери, така и по отношение на корупцията. Препоръчително е Европейската комисия да създаде по-стройна рамка за мониторинг на резултатите от своите интервенции чрез различните инструменти за финансиране на местно равнище, в съчетание с вътрешните фискални трансфери. Следните допълнителни мерки биха могли да повишат интегритета на обществените поръчки на местно ниво:

- Поемане на **ясни ангажменти и да се определят крайни срокове** за реформи в областта на обществените поръчки в стратегически документи (напр. националните планове за възстановяване и устойчивост).
- Въвеждане на **редовен и систематичен мониторинг** на политическото фаворитизиране

между държавната и местната администрация в областта на обществените поръчки, като се използват инструментите, описани в настоящия анализ.

- **Подобряване на събирането и публикуването на данни за електронните обществени поръчки**, като се събират по-изчерпателни данни (напр. чрез намаляване на праговете налагащи оповестяване на поръчката) и осигуряване на по-лесен достъп (напр. възможност за изтегляне на информацията, публикувана онлайн).
- По-нататъшно **укрепване на политиките за прозрачно и справедливо разпределение** на договорите за обществени поръчки чрез увеличаване на броя на публикуваните покани за участие в търгове, повишаване на конкуренцията чрез не толкова рестриктивни условия за участие в търгове, намаляване на броя на закритите процедури и нарушаване на пазарната доминация на определени, често политически обвързани фирми.
- Подобряване на **контрола над обществените поръчки на местно ниво**, включително чрез следене за нарушаващи конкурентността тържни условия и ограничаване на стратегическото използване на обществените поръчки като възнаграждение за политическа лоялност.

INFORMATIVNI SAŽETAK

Javne financije u JIE-u osjetljive na zarobljavanje

Sve intenzivnije globalne geopolitičke napetosti, posebno brutalni ratovi u Ukrajini, Gorskome Karabahu, Izraelu i Africi, stvaraju sve veći pritisak na Europsku uniju (EU) i zemlje u njezinu susjedstvu. Osjetljivost na korupciju i **zarobljavanje države postali su ozbiljni problemi za (gospodarsku) sigurnost**, koje je sve teže riješiti, posebno u nejakim demokracijama jer se duboko ukorijenjene elite okreću geopolitičkim igrama moći. Hvatanje ukoštac s ovim problemima u jugoistočnoj Europi (JIE) ključno je za daljnju integraciju ove regije u Europsku uniju i opstanak demokratske tradicije u Europi.

Zbog isprepletenosti aktualnih tehnoloških, gospodarskih i geopolitičkih tranzicija povećava se važnost **ispravnoga upravljanja javnim financijama** u JIE-u. Međutim, kada vladine strukture koje su zadužene za javne financije budu upletene u mreže zarobljavanja države, kao što je to često bio slučaj u JIE-u, bilo kakva teorija o optimalnome načinu upravljanja mora se prilagoditi s pomoću znanja o **mehanizmima zarobljavanja države**. Osnovni elementi zarobljavanja države uključuju brojne mehanizme, kao što su ovlast za predlaganje i provođenje propisa, povlašteni pristup javnim resursima, kontrola nad medijima i financijskim sektorom, utjecaj na unutarnju i vanjsku politiku itd. Kada državni aparat zarobe posebni interesi, stvarnu moć odlučivanja o raspodjeli javnih resursa imaju **moćni pokrovitelji i vođe klijentističkih mreža** koji upravljaju vladinim institucijama iz sjene, a koji vrlo često uključuju političke čelnike koji imaju dugoročan pristup javnim resursima.

U ovome izvješću analiziraju se rizici povezani sa **zloupotrebom fiskalnih prijenosa s razine središnje vlasti na lokalnu razinu** u devet zemalja JIE-a. Takvi su prijenosi često mehanizam politike ujednačavanja kojom se nastoje smanjiti razlike u gospodarskome razvoju teritorijalnih jedinica i osigurati jednakovrijedne javne usluge u cijeloj zemlji / cijelome društvu. Međutim, kada je narušena opća vladavina prava, međuvla-

dini prijenosi mogu biti podložni **riziku od korupcije**, što može umanjiti učinkovitost tih prijenosa te dovesti do nepravilne raspodjele ili preusmjerenja sredstava. Nepravilnosti koje proizlaze iz klijentističkih prijenosa mogu biti dodatno pogoršane namještenim postupcima nabave u lokalnoj samoupravi. U situacijama kada su narušeni lokalna nabava i ulaganja, osim nepravednih i povlaštenih međuvladinih prijenosa lokalnim saveznicima središnje vlasti dolazi i do preusmjerenja javnoga novca prema lokalnim tajkunima.

Učinak ove kombinacije nepravilnosti prouzročenih nepravilnom raspodjelom javnih financija na međuvladinoj i lokalnoj razini nadilazi državne granice. Budući da Europska unija donira veliku količinu financijskih sredstava ovim državama, njihove nacionalne politike i načini na koje nabavljaju usluge i imovinu na lokalnoj razini utječu na to koliko **pomoć EU-a** može pridonijeti uravnoteženu gospodarskom razvoju. Štoviše, iste **interesne skupine uključene u zarobljavanje države** iskorištavaju i prijenose na međudržavnoj i europskoj razini radi vlastitih posebnih interesa. Zbog **nejednake dostupnosti podataka** nije moguće donijeti konačne zaključke o konkretnim slučajevima i obrascima osjetljivosti na zarobljavanje države u JIE-u, posebno kada je riječ o državama kandidatkinjama. Međutim, rezultati predstavljeni u ovome izvješću trebali bi potaknuti dodatna ispitivanja o uključenosti biračkih ili klijentističkih skupina u raspodjelu europskih sredstava na lokalnoj razini. Upravo se na toj razini susreću svi rizici upravljanja, a njihove posljedice osjećaju i pojedinci i poduzeća. Kako bi se oblikovale politike prevencije, potrebno je uspostaviti **redovito praćenje i procjenu rizika** s pomoću mehanizama prikupljanja podataka.

Za fiskalnu decentralizaciju potrebni su stabilni prihodi

S obzirom na to da se u JIE-u međuvladini prijenosi koriste kao instrument za stvaranje političkoga utjecaja na lokalne vlasti, razina fiskalne decentralizacije ključan je čimbenik. Iako je u većini zemalja JIE-a postignut znatan napredak u posljednjih 10 godina, **fiskalna decentral-**

izacija i dalje je izazov u svima njima. Većina jedinica lokalne samouprave i dalje jako ovisi o središnjoj vlasti uza **znatan udio prijenosa u odnosu na prihode od poreza**. Vlastiti prihodi lokalnih jedinica čine zanemariv dio BDP-a njihovih država, što je znatno niže od prosjeka u zemljama EU-a i OECD-a. Isto vrijedi i za lokalne rashode u odnosu na ukupne javne rashode i BDP.

Rashodi regionalne i lokalne uprave izraženi kao udio u javnim rashodima i BDP-u u JIE-u

	% javnih rashoda	% BDP-a
Prosjek EU-27	34,3 %	18,3 %
Prosjek OECD-a	36,6 %	17,1 %
Albanija	18,7 %	6,2 %
Bugarska	17,7 %	7,4 %
BiH	10,5 %	5,0 %
Hrvatska	26,1 %	14,2 %
Mađarska	12,5 %	6,5 %
Crna Gora	11,5 %	6,7 %
Sjeverna Makedonija	13,6 %	5,2 %
Rumunjska	22,6 %	9,5 %
Srbija	19,0 %	10,3 %

Izvor: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Zbog toga se vlade u regiji mogu suočiti s **izazovima pri raspodjeli resursa** ako općine imaju ograničena financijska sredstva za rješavanje lokalnih potreba, što dovodi do razlika u kvaliteti pruženih usluga i razvoju pojedinih regija. Rezultat toga su fiskalne nejednakosti, ograničena mogućnost samofinanciranja lokalnih jedinica i snažan utjecaj središnje vlasti. Uz iznimku Crne Gore, u svim ostalim državama JIE-a raspodjela prijenosa s razine središnje vlasti glavni je instrument za održavanje rada lokalnih službi. Osim ovoga, svim zemljama JIE-a zajednički je nedostatak transparentnosti i predvidivoga međuvladina sustava, što vlasti u JIE-u čini **ranjivima na intervencije motivirane klijentističkim ili biračkim razlozima**.

Međutim, središnje financiranje s pomoću prijenosa može narušiti lokalnu fiskalnu autonomiju. Ona se definira kao sposobnost tijela vlasti na razini ispod nacionalne da povećaju poreze kako bi financirala ra-

shode, ali i kao način da se smanji sklonost lokalnih čelnika tome da povećaju porezno opterećenje u svojim područjima zbog osiguranih prijenosa s razine središnje države.

Rizici od korupcije u fiskalnim odnosima središnje vlasti i lokalne samouprave

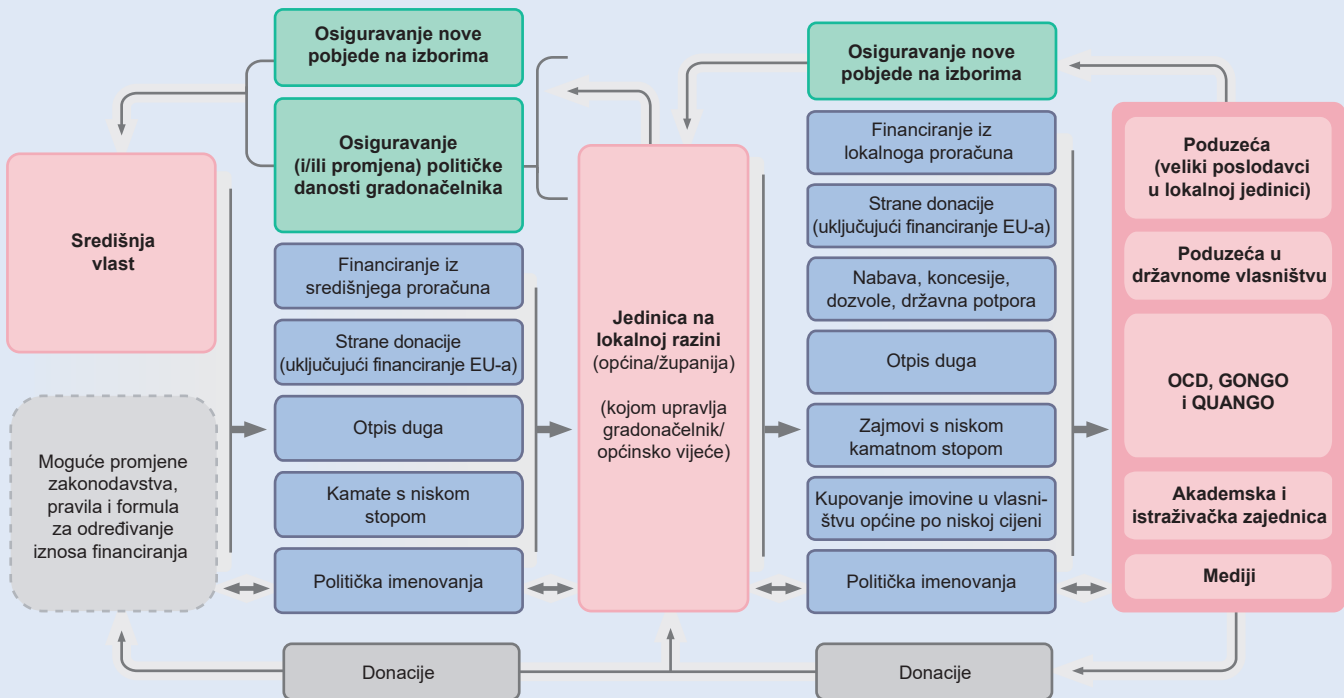
Visok stupanj upravne i fiskalne centralizacije znatno povećava rizik od zarobljavanja države; s druge strane, zarobljavanje države dodatno učvršćuje tu centralizaciju. Kao prvi korak pri procjeni rizika trebalo bi ispitati koji se sustav prijenosa primjenjuje u JIE-u.

Pri **uvjetovanim prijenosima** središnja vlast ima više slobode definirati kako se i u koju svrhu novac može potrošiti nego što je to slučaj pri bezuvjetnim prijenosima. Međutim, budući da se takvi prijenosi dodjeljuju postupkom međuvladinih pregovora, oni lokalnim čelnicima otvaraju mogućnost da ispregovaraju dodatna sredstva od središnje uprave. Uvjetovanim međuvladinim prijenosima lokalni službenici postaju podređeni prioriteta središnjice, što dovodi do **učinka najmodavca**.

Pri **bezuvtjetnim prijenosima** središnja država ima mnogo manje manevarskoga prostora s obzirom na to da se iznos koji će svaka općina dobiti određuje s pomoću formule. Međutim, postoje rizici povezani s političkom zloupotrebom formule od aktualne vlasti ili s razlikama između iznosa određenoga formulom i stvarno isplaćenoga iznosa. Smanjenje složenosti formule i povećanje njezine transparentnosti tijekom i nakon primjene logičan je korak za zemlje JIE-a kako bi izbjegle ili **ublažile rizike upravljanja i političko zarobljavanje**. Što je formula za izračunavanje prijenosa jednostavnija, to je lakše pratiti njezinu primjenu.

Za definiranje politika ublažavanja rizika potrebno je **razumjeti razloge koji potiču klijentizam** pri međuvladinim fiskalnim odnosima. Središnje i lokalne vlasti, baš kao i političke stranke na vlasti, profitiraju od izgradnje ugleda nacionalnih i lokalnih čelnika, osiguravanja glasova i ponovnoga izbora. Međuvladini prijenosi u JIE-u koristili su se kako bi se **osigurala i/ili promijenila politička odanost gradonačelnikâ**. Slično tomu, dosadašnja dodjela sredstava služila je kako bi potvrdila političku odanost gradonačelnika. Obećavanjem buduće financijske potpore može se promijeniti naklo-

Kanali međuvladine potrošnje izloženi riziku od korupcije i zarobljavanja države (kanali klijentističkih prijenosa)



Napomena: OCD – organizacije civilnog društva; GONGO – nevladina organizacija organizirana od vlade (engl. Government-organised non-governmental organization); QUANGO – kvazi-autonomna nevladina organizacija (engl. Quasi-autonomous non-governmental organization)

Izvor: CSD.

nost gradonačelnika prema onoj političkoj stranci koja je najvjerojatniji pobjednik sljedećih izbora. Ako je vlast na pojedinome području (općina) politički usklađena sa strankom na vlasti na središnjoj razini, može očekivati **više financijskih sredstava iz središnjega proračuna ili od stranih donacija (uključujući financiranje EU-a)** u usporedbi s općinama slične veličine i sličnih potreba u kojima je na vlasti oporba. Lokalna poduzeća, često najveći poslodavci na tome području, te posebno poduzeća u državnome vlasništvu, imaju koristi od **ne-konkurentne (tj. izravne) dodjele financijskih sredstava iz lokalnih proračuna.**

Nedovoljan nadzor i transparentnost fiskalnih odnosa središnje države i lokalne uprave u JIE-u

Većina općina u JIE-u zahtjeve transparentnosti ispunjava samo djelomično. Informacije o financijama lokalnih vlasti javne su samo na papiru, odnosno nisu stvarno dostupne javnosti niti su razumljive i relevantne za potrebe građana. U devet analiziranih zemalja građani i nevladine organizacije rijetko su uključeni u proces

odlučivanja o financijama na lokalnoj razini. Udruge općina povremeno su uključene, no njihove preporuke ne budu uvijek uvažene.

Kada je riječ o nadzoru, vlade zemalja JIE-a uglavnom se oslanjaju na **postojeće opće mehanizme kontrole** kako bi spriječile sve rizike povezane s korupcijom i lošim fiskalnim upravljanjem – nadzor nad planiranjem proračuna, provjere od revizijskih tijela, financijsku policiju i inspektorate, etičke odbore i vijeća za borbu protiv korupcije na lokalnoj razini, kodekse, akcijske planove i planove integriteta itd. Međutim, konkretan problem **zloupotrebe diskrecijske ovlasti pri prijenosu radi stranačke koristi** te s tim povezani rizici od korupcije i zarobljavanja države i dalje su neriješeni. To dovodi do **nepostojanja ciljanih mjera prevencije i odvratanja** te sankcija.

Nacionalno zakonodavstvo i strategije u JIE-u ne prepoznaju rizike od korupcije povezane sa zloupotrebom sredstava nacionalnih i stranih donatora sa središnje državne razine na lokalnu razinu, a kada se spominju u strategijama nacionalnoga integriteta, spominju se vrlo općenito.

Odredbe o integritetu na općinskoj razini u JIE-u često su vrlo općenite, usmjerene su na niskopozicionirane javne službenike umjesto na donositelje odluka, ne sadržavaju jasne rokove provedbe i nisu prilagođene lokalnim okolnostima. Općinski planovi integriteta usmjereni su na upravljanje rizicima povezanima s proračunskim planiranjem, planiranjem i provedbom javne nabave, pisanjem i sklapanjem ugovora, financijskim upravljanjem i nadzorom itd., ali su često vrlo općeniti i nisu prilagođeni lokalnomu kontekstu.

Kompromitirana javna nabava dodatno narušava stanje poremećeno pristranim fiskalnim prijenosima

Javna nabava je vladina aktivnost u kojoj je prisutan **jedan od najvećih rizika od korupcije** u JIE-u, i to zbog velikih iznosa koji se dodjeljuju u postupcima nabave. Vrste **nepravilnosti u postupcima javne nabave** koje su zabilježene u regiji uključuju favoriziranje i klijentizam, precijenjenu vrijednost ugovora, prilagođavanje uvjeta natječaja određenomu ponuditelju, sukob interesa u postupku nadmetanja, visok udio zatvorenih postupaka, kratko razdoblje za podnošenje ponuda te, u fazi provedbe, izmjenu ugovora i isporuku niskokvalitetne usluge.

Budući da ne postoje **sustav i mehanizmi za osiguranje integriteta u javnoj nabavi na općinskoj razini** koji bi bili prilagođeni lokalnim potrebama, i oni koji postoje na nacionalnoj razini neučinkoviti su.

Transparentnost ugovora o nabavi obično se osigurava pokretanjem posebnih internetskih portala za nabavu. Međutim, kvaliteta i količina informacija koje lokalne vlasti pružaju na tim portalima razlikuju se od jedne zemlje JIE-a do druge. Zahtjevi koji se odnose na transparentnost ne smatraju se obveznim i ne postoje kazne u slučaju da ih lokalna uprava ne ispunjava.

Postupci javne nabave i učinkovitost preventivnih mjera obično se ocjenjuju metodom samoprocjene uz primjenu opisnih kvalitativnih metoda. Ne postoje **jasni pokazatelji i kvantitativni instrumenti utemeljeni na dokazima** kojima se mogu ocijeniti rezultati. Tijela nadzora nad nabavom i tijela za borbu protiv korupcije uglavnom promatraju ulazne pokazatelje (propisi, procedure, izvori), a ne izlazne, tj. stvarni učinak.

Dokazi političkoga favoriziranja u lokalnoj javnoj nabavi

Kako bismo ustanovili slijedi li nabava na lokalnoj razini stranačke interese – i ako slijedi, na koji način – odnosno dodjeljuju li se ugovori na temelju političke odanosti i izbornih interesa, u ovome smo izvješću istražili **postojanje politički motiviranih čimbenika u raspodjeli ugovora o javnoj nabavi**. Na temelju statističke analize odnosa između vrijednosti ugovora o nabavi, političke pripadnosti lokalne vlasti i izbornih rezultata u devet zemalja u regiji JIE-a može se doći do nekoliko zaključaka.

Politička orijentacija bliska središnjoj vlasti znači vrednije ugovore. Podatci iz većine analiziranih zemalja pokazuju da postoji politički motivirana raspodjela sredstava u javnoj nabavi umjesto one nepristrane, koja je usklađena s javnim potrebama. Kada je politička orijentacija općinskih vlasti usklađena s orijentacijom vladajuće stranke na nacionalnoj razini, općine mogu očekivati dobivanje ugovora o javnoj nabavi veće vrijednosti.

Razlike u broju glasova na izborima isplate se. Uvjerljiva pobjeda na lokalnim izborima, koja upućuje na slabu političku konkurenciju, često je povezana s većom vjerojatnošću dobivanja ugovora veće vrijednosti. To ukazuje na zaključak da općine s predvidivim rezultatima izbora usmjeravaju više sredstava u javnu nabavu. Vjerojatni je razlog tomu veća mogućnost korupcije, zarobljavanja ili zloupotrebe. Studije slučaja iz Mađarske i Rumunjske nude konkretne primjere toga kako **političke mreže** mogu dovesti do zloupotrebe postupaka javne nabave, što uključuje odabir određenih poduzeća s političkim vezama i napuhavanje cijena ugovora. Iz ovih slučajeva jasno je vidljiv potencijal za korupciju i sukob interesa u lokalnim vlastima u ovim zemljama.

Kombinirani utjecaji političke orijentacije i izbornoga nadmetanja. Međusobni odnosi ovih dvaju čimbenika razlikuju se od jedne države do druge. Pozitivni koeficijenti u nekim zemljama (npr., Bugarska, Mađarska i Rumunjska) mogu značiti da politički podobne općine dobivaju vrednije ugovore, što može proizlaziti iz političke motivacije ili administrativne učinkovitosti. S druge strane, u nekim državama (npr., Sjeverna Makedonija, Hrvatska i Srbija) zabilježeni su negativni koefi-

cijenti, odnosno da politički podobne općine dobivaju ugovore manje vrijednosti, što je vjerojatno strategija pridobivanja vjernosti ili podrške.

Važnost lokalnih mreža i konteksta. Korupciji u javnoj nabavi često pridonose dobro uhodane lokalne mreže. Predvidivost rezultata izbora može utjecati na ove mreže, dok poremećaji u tim mrežama mogu smanjiti mogućnost za udruživanje u cilju korupcije. Također je važno uzeti u obzir specifičan kontekst svake zemlje, uključujući udio javne nabave na lokalnoj odnosno nacionalnoj razini te razinu fiskalne i upravne decentralizacije.

Sljedeći koraci: smanjenje rizika od klijentističkih međuvladinih prijenosa

Postoji niz mjera politike s pomoću kojih se mogu smanjiti rizici od diskriminirajućega i pristranoga financiranja sa središnje državne razine na lokalnu razinu te zloupotreba nacionalnih sredstava ili sredstava stranih donatora i pogrešno upravljanje njima.

Poboljšati strateško planiranje i donošenje odluka na temelju dokaza

Prvi korak uključuje prepoznavanje problema u vladinim politikama. Nakon što se problem prepozna, može se prijeći na uspostavu jasnih i transparentnih kriterija za raspodjelu sredstava. Osim toga, procjena rizika od povlaštenih i politički nepristranih odluka trebala bi biti sastavni dio fiskalnoga nadzora. U ovaj nadzor trebala bi biti uključena brojna javna tijela kako bi se osigurala transparentnost, odgovornost i podjednaka raspodjela resursa između središnje vlade i lokalnih vlasti.

Službenici odgovorni za donošenje odluka o financiranju moraju biti osposobljeni kako bi mogli prepoznati slučajeve povlaštenoga tretmana i reagirati na njih, dok bi općinski službenici trebali moći prepoznati nepravilnosti u javnoj nabavi i koristiti se elektroničkim postupcima nabave. Organizacije civilnoga društva mogle bi pomoći pri provedbi takvih aktivnosti jačanja kapaciteta te pri uvođenju elektroničke nabave.

Uspostaviti redoviti javno-privatni mehanizam za praćenje odluka o financiranju odnosno praćenje većega broja fiskalnih rizika i rizika od korupcije

Agencije za borbu protiv korupcije, revizijski uredi, financijski inspektorati, udruge općina, organizacije civilnoga društva i mediji trebali bi preispitivati odluke koje se odnose na proračunske prijenose i procijeniti moguće pristranosti, diskriminacije ili sukobe interesa. Revizijski uredi i ustanove za financijsku inspekciju, u suradnji s tijelima za borbu protiv korupcije, trebali bi uspostaviti postupke za nasumične i redovne kontrole, uz *ad hoc* provjere na temelju zahtjeva, dojava i pritužbi. Pri preispitivanju odluka o proračunskim prijenosima trebalo bi se uzeti u obzir sljedeće:

- razmotriti opravdanost izbora bezuvjetnoga odnosno uvjetovanoga prijenosa
- utvrditi rizike od korupcije povezane s prijenosima izračunanima na temelju formule kao što su zloupotreba kriterija formule, lažiranje podataka, složenost formule i politički utjecaj na oblikovanje formule
- provjeriti točnost ulaznih podataka za formulu i pravednost postupka dodjele
- preporučiti korake za smanjenje složenosti formule i povećanje transparentnosti tijekom i nakon primjene formule kako bi se spriječile i smanjile političke neopreznosti i političko zarobljavanje
- u okviru godišnjega proračunskog procesa procijeniti povezanost političke opredijeljenosti i fiskalnih prijenosa iz povijesne perspektive, uzimajući u obzir najmanje dva posljednja izborna ciklusa.

Primijeniti redovite metode procjene rizika od korupcije

Osim financijskih revizija i samoprocjene tijela lokalne samouprave, preporučuje se i da se vlasti na središnjoj i lokalnoj razini koriste većom količinom mehanizama za procjenu rizika od korupcije kako bi se razvio sveobuh-

vatan alat za borbu protiv svih vrsta rizika od korupcije i sukoba interesa. To može uključivati sljedeće moderne alate koje su razvili partneri na projektu R2G4P:

- Alat za praćenje provedbe antikorupcijskih politika (*Monitoring Anticorruption Policy Implementation, MACPI*), koji procjenjuje, prati i olakšava provedbu mjera i politika za borbu protiv korupcije na razini pojedinačnih javnih tijela, uključujući i općine
- Dijagnostički alat za procjenu zarobljavanja države (*State Capture Assessment Diagnostics, SCAD*), koji se temelji na anonimnom internetskom upitniku koji ispunjava velik broj stručnjaka, te Integrirani dijagnostički alat za procjenu zarobljavanja države na sektorskoj razini (*State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool, SCAD-SLIT*)
- Pokazatelje rizika od korupcije (*Corruption Risk Indicators, CRI-evi*), kojima se mjeri rizik od korupcije u javnoj nabavi
- Sustav za praćenje korupcije (*Corruption Monitoring System, CMS*), koji omogućuje podatke o izloženosti i percepciji korumpiranosti općinskih vijećnika i službenika
- uklanjanje rupa u zakonodavstvu o korupciji i antikorupcijske alate povezane s imovinskim karticama na lokalnoj razini.

Povećati integritet javne nabave na lokalnoj razini

Javnu nabavu na lokalnoj razini treba snažnije kontrolirati na nacionalnoj razini i razini EU-a s pomoću

fiskalnih i antikorupcijskih sustava kontrole. To konkretno znači da bi Europska komisija trebala uspostaviti koherentniji okvir za praćenje učinaka njezinih intervencija uz pomoć različitih financijskih instrumenata na lokalnoj razini u kombinaciji s nacionalnim prijenosima. Osim toga, sljedećim mjerama mogao bi se poboljšati integritet javne nabave na lokalnoj razini:

- definiranjem **jasnih obveza i rokova za provođenje reformi javne nabave** u strateškim dokumentima (npr. nacionalni planovi oporavka i otpornosti)
- uspostavom **redovitoga i sustavnoga praćenja** političkoga favoriziranja u javnoj nabavi na razini nacionalnih i lokalnih vlasti koristeći se alatima razvijenim u ovoj studiji
- **poboljšanjem prikupljanja i objave podataka o elektroničkoj nabavi**, prikupljanjem sveobuhvatnijih podataka, primjerice smanjenjem minimalne vrijednosti za obvezu izvještavanja i omogućavanjem lakšega pristupa podacima društvenim dionicima (npr. opcije za preuzimanje podataka)
- dodatnim **jačanjem politika za transparentnu i pravednu dodjelu** ugovora o javnoj nabavi povećanjem broja objavljenih poziva na dostavu ponuda, definiranjem strožih kriterija odabira, smanjenjem primjene zatvorenih postupaka te narušavanjem dominantnoga položaja na tržištu poduzeća koji često imaju jake političke veze
- poboljšanjem **nadzora nad javnom nabavom na lokalnoj razini**, što uključuje pregled uvjeta natječaja koji ne osiguravaju nadmetanje te ograničavanje upotrebe javne nabave kao metode nagrađivanja političkih dionika za njihovu odanost.

ÖSSZEFOGLALÓ

A délkelet-európai államháztartások sérülékenyek

A növekvő globális geopolitikai feszültségek további feszültségek elé állították az Európai Uniót (EU) és szomszédait, amint azt az ukrajnai, a hegyi-karabahi, az izraeli és az afrikai brutális háborúk is bizonyítják. A korrupció és **az állam foglyul ejtésének gyengeségei komoly (gazdasági) biztonsági aggályokká váltak**, miközben egyúttal megnehezítették a kezelésüket, különösen a nem szilárd demokráciákban, mivel a bebetonozott elitnek geopolitikai befolyásolási játszmákhoz folyamodnak. E sebezhetőségek kezelése Délkelet-Európában kritikus fontosságú a régió további integrációja az EU-ba és az európai demokratikus hagyományok fennmaradása szempontjából.

A technológiai, gazdasági és geopolitikai téren zajló, egymást átfedő átmenetek felvetik a délkelet-európai **államháztartás** megfelelő **irányításának** jelentőségét. Ha azonban az államháztartásért felelős kormányzati struktúrák az állam foglyul ejtésének hálózataivá váltak, ahogyan az Délkelet-Európában számos esetben bebizonyosodott, akkor az optimális irányítási tervvel kapcsolatos általános megfontolásokat az **állam foglyul ejtésének mechanizmusairól** szóló ismeretekkel kell módosítani. Az állami befolyásolás építőkövei számos eszközt tartalmaznak, mint például a szabályozás megtervezése és végrehajtása feletti hatalom, a közforrásokhoz való kiváltságos hozzáférés, a média és a pénzügyi szektor feletti ellenőrzés, a bel- és külpolitika feletti befolyás stb. Ha az államgépezetet különleges érdekek foglalták el, a közforrások elosztása feletti tényleges döntéshozatali hatalom a hivatalos kormányzati intézményeket árnyékoló **patronázs- és klientelista hálózatok vezetői** kezében van, akik jellemzően pártpolitikai vezetők, akik hosszú távú hozzáféréssel rendelkeznek a közforrásokhoz.

Ez a jelentés kilenc délkelet-európai országban elemzi a **központi kormányoktól a helyi önkormányzatoknak történő adótranszferekkel való visszaélésből** eredő kockázatokat. Az ilyen transzferek jellemzően a

kiegyenlítő politikák eszközei, amelyek célja a területi egységek gazdasági fejlődésében mutatkozó egyenlőtlenségek kiegyenlítése és a közszolgáltatások méltányos nyújtásának biztosítása az egész ország/társadalom számára. Ha azonban az általános jogállamiság sérül, a kormányközi transzferek ki vannak téve a **korrupciós kockázatoknak**, amelyek alááshatják az ilyen transzferek hatékonyságát, és a pénz-eszközök helytelen elosztásához vagy eltérítéséhez vezethetnek. A klientelista transzferek által okozott torzulásokat a manipulált önkormányzati közbeszerzések tovább súlyosbíthatják. Ha a helyi beszerzés és beruházás veszélybe kerül, a központi kormányzat helyi szövetségesei számára nyújtott kedvezményes kormányközi transzferek igazságtalanságát súlyosbítja a közpénzeknek a helyi üzleti cimborákhoz való eljuttatása.

Az államháztartás kormányközi és helyi szintű rossz elosztása által okozott kumulatív torzulások hatása túlmutat a nemzeti határokon. Mivel az Európai Unió ezen országok egyik fő pénzügyi adományozója, belpolitikájuk, valamint a helyi szintű szolgáltatások és eszközök beszerzésének módja hatással van arra, hogy az **EU-támogatás** hatékonyan és milyen mértékben segíti-e elő a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődést. Valójában jellemzően ugyanazok az állami klikkek azok, amelyek mind a nemzeten belüli, mind az uniós transzfereket sajátos érdekeik érdekében kihasználják. **Az adatok egyenlőtlen hozzáférhetősége** nem teszi lehetővé, hogy határozott következtetéseket vonjunk le a délkelet-európai államfogatás sebezhetőségének konkrét eseteiről és mintáiról, különösen ami az EU-tagjelölteket illeti. Az itt bemutatott megállapítások azonban további vizsgálatokra ösztönözhetnek a választási vagy klientelista megfontolásoknak az európai pénzeszközök helyi elosztását befolyásoló szerepére vonatkozóan. Ez az a szint, ahol az összes kormányzási kockázat összefolyik, és amelynek következményeit az egyének és a vállalkozások tapasztalják. Ezért a megelőzési politikák tájékoztatásához **rendszeres kockázatfigyelésre és -értékelésre van szükség** bizonyítékgyűjtő mechanizmusok segítségével.

A költségvetési decentralizációhoz erős bevételi alapra van szükség

Mivel a kormányközi transfereket a délkelet-európai országokban olyan eszközként használják, amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok politikai befolyásolását, a költségvetési decentralizáció szintje kulcsfontosságú tényező. Bár a legtöbb délkelet-európai ország jelentős előrelépést tett az elmúlt 10 évben, **a fiskális decentralizáció** így vagy úgy, de **továbbra is kihívást jelent** mindegyikük számára. A legtöbb helyi önkormányzat továbbra is nagymértékben függ a központi kormánytól, és az **adóbevételekhez képest jelentős arányban részesedik transferekből**. Saját bevételeik az országuk GDP-jének jelentéktelen részét teszik ki, és az uniós és OECD-átlag alatt vannak. Ugyanez vonatkozik a helyi kiadások szintjére is, a teljes kormányzati (köz)kiadások és a GDP arányában.

A szubnacionális kormányzati kiadások a közkiadások és a GDP arányában a délkelet-európai országokban

	% közkiadások	% GDP
EU27 átlag	34.3%	18.3%
OECD átlag	36.6%	17.1%
Albánia	18.7%	6.2%
Bulgária	17.7%	7.4%
Bosznia-Hercegovina	10.5%	5.0%
Horvátország	26.1%	14.2%
Magyarország	12.5%	6.5%
Montenegró	11.5%	6.7%
Észak-Macedónia	13.6%	5.2%
Románia	22.6%	9.5%
Szerbia	19.0%	10.3%

Forrás: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Következésképpen a régió kormányai számára **kihívást jelenthet a források elosztása**, ha az önkormányzatok korlátozott pénzügyi forrásokkal rendelkeznek a helyi igények kielégítésére, ami a szolgáltatások nyújtása és a fejlesztés terén régiók közötti egyenlőtlenségekhez vezet. Az eredmény fiskális egyensúlytalanságok, korlátozott helyi önfinanszírozási képesség és erős központi kormányzati tőkeáttétel. Montenegró

kivételével az összes többi délkelet-európai országban a központi kormányzat által nyújtott transferek elosztása a helyi szolgáltatások működésének fő eszköze. Ez, valamint az átláthatóság és a kiszámítható kormányközi rendszer általános hiánya **kiszolgáltatottá teszi** a délkelet-európai helyi hatóságokat a **klientalista vagy választási indíttatású beavatkozásoknak**.

A transfereken keresztül történő központi finanszírozás azonban alááshatja a helyi költségvetési autonómiát. Ez alatt a szubnacionális önkormányzatok azon képességét értjük, hogy helyben adót emeljenek a kiadások finanszírozására, ugyanakkor a központi kormányzat által biztosított transferek miatt csökken a helyi vezetők motivációja arra, hogy növeljék az adóterheket saját joghatáskörükben.

Korrupciós kockázatok a központi és helyi önkormányzatok közötti költségvetési kapcsolatokban

A nagyfokú adminisztratív és adóügyi centralizáció jelentős kockázati tényezője lehet az állami foglyul ejtésnek; ez utóbbi viszont tovább intézményesíti ezt a centralizációt. A kockázatértékelést a Délkelet-Európában alkalmazott transzferrendszer kialakításának vizsgálatával kell kezdeni.

A **feltételes transferek** nagyobb mozgásteret biztosítanak a központi kormányoknak arra, hogy mire és hogyan költsék a pénzt, mint a feltétel nélküli transferek. Mivel azonban kormányközi tárgyalásokon keresztül osztják ki őket, a helyi szintű vezetőknek mozgásteret biztosítanak arra, hogy további forrásokat vonjanak ki a központi közigazgatásból. A feltételes kormányközi transferek a helyi tisztviselőket a központ prioritásainak alárendelik, ami **járadékszerzéssel járó** hatásokkal jár.

A **feltétel nélküli transferek esetében** a központi kormányok mozgásteret korlátozottabb, mivel az egyes önkormányzatok által kapott összeget képlet határozza meg. Ugyanakkor kockázatot jelent a képletnek a hivatalban lévő kormány általi politikai manipulációja, illetve a képlet által meghatározott transferek értéke és a ténylegesen kiosztott összegek közötti eltérések. A képlet összetettségének csökkentése és átláthatóságának növelése a végrehajtás során és azt követően logikus lépés a délkelet-európai országok számára **a**

kormányzási kockázatok és a politikai foglyul ejtés elkerülése vagy **mérséklése** érdekében. Minél egyszerűbb az átutalási képlet alkalmazása, annál könnyebb a végrehajtás felügyelete.

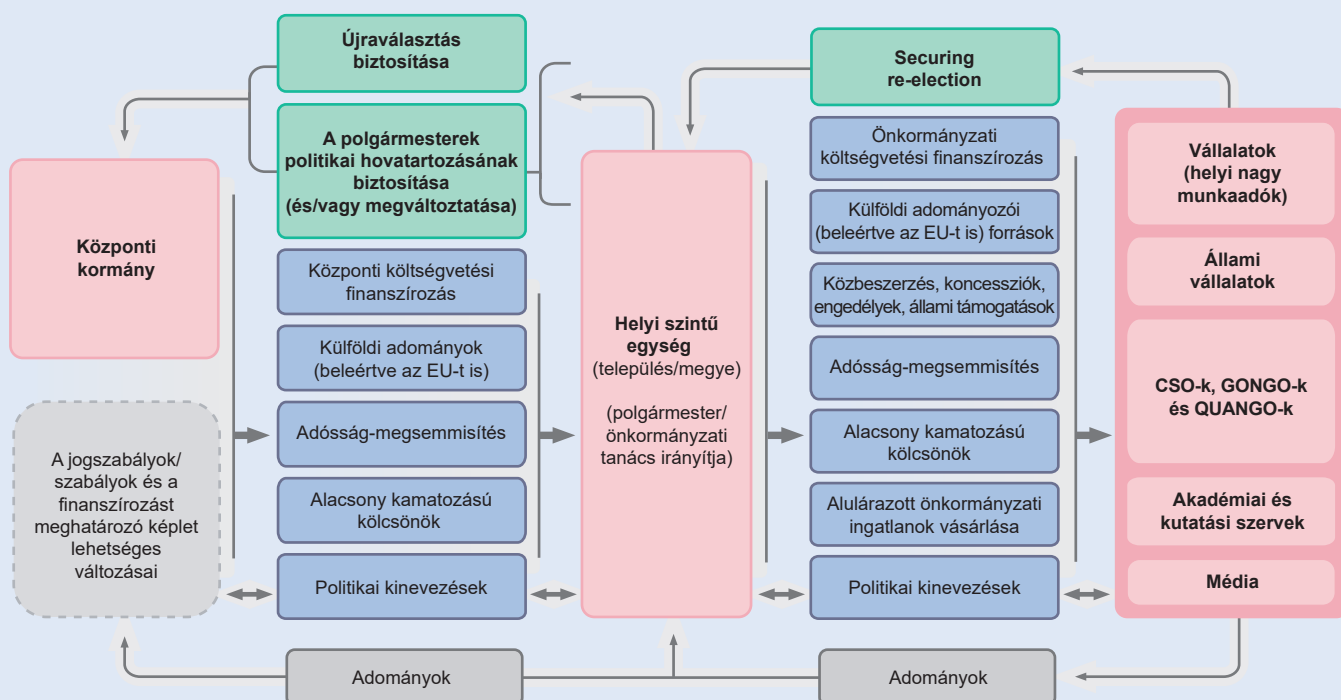
A kockázatcsökkentő politikákhoz szükség van a kormányközi költségvetési kapcsolatokban a **klientelizmusra ösztönző ösztönzők megértésére**. A központi és helyi kormányok, valamint a hivatalban lévő politikai pártok a központi és helyi vezetők hírnevének építésével, a szavazatok megszerzésével és az újraválasztással járnak jól. A kormányközi transzfereket a délkelet-európai országokban arra használták, hogy **biztosítsák és/vagy megváltoztassák a polgármesterek politikai hűségét**. Hasonlóképpen, a korábbi pénzeszközök elosztása a polgármesterek politikai lojalitásának újbóli megerősítését szolgálta. A jövőbeli finanszírozás ígérete azonban hajlamos arra, hogy egyes polgármestereket arra ösztönözzön, hogy a következő választásokon nagy valószínűséggel győztes politikai párt irányába változtassák meg hűségüket. Ha a terület (önkormányzat) politikailag a központi kormányzat hivatalban lévő pártjához (pártjaihoz) igazodik, akkor a **központi költségvetésből vagy a külföldi adományozók (beleértve az EU-t is) által nyújtott**

támogatásokból nagyobb összegű juttatásokat kaphat, mint az ellenzék által vezetett, hasonló méretű és szükségletű önkormányzatok. A helyi vállalatok, általában a nagy munkaadók, valamint különösen az állami tulajdonban lévő állami vállalatok **az önkormányzati költségvetési finanszírozás nem versenyszerű odaitélése** révén részesülnek előnyben.

Hiányzik a központi és helyi önkormányzatok közötti kapcsolatok felügyelete és átláthatósága Délkelet-Európában

A legtöbb délkelet-európai önkormányzat csak részben felel meg az átláthatósági követelményeknek. A helyi önkormányzatok pénzügyeire vonatkozó információk csak névleg nyilvánosak, anélkül, hogy ténylegesen hozzáférhetőek, könnyen érthetőek vagy akár csak a polgárok problémái szempontjából relevánsak lennének. A kilenc vizsgált országban a **polgárokat és a nem kormányzati szervezeteket ritkán vonják be** a helyi önkormányzatok pénzügyeivel kapcsolatos döntéshozatalba. Az önkormányzati szövetségeket néha bevonják, de nem minden javaslatukat veszik figyelembe.

A korrupciónak és az állami elfogás kockázatának kitett kormányközi kiadási csatornák (klienslistás transzfercsatornák)



Forrás: CSD.

Ami a felügyeletet illeti, a délkelet-európai kormányok többnyire a **meglévő általános ellenőrzési mechanizmusokra támaszkodnak** a korrupcióval és a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos valamennyi kockázat megelőzése érdekében – költségvetési tervezési felügyelet, az ellenőrző hatóságok, a pénzügyi rendőrség és felügyelőségek ellenőrzése, helyi szintű korrupcióellenes és etikai bizottságok, tanácsok, kódexek, integritási és cselekvési tervek stb. A **pártpolitikai célú átcsoportosítások során a mérlegelési jogkörrel való visszaélés**, valamint az ezzel kapcsolatos korrupciós és államfogási kockázatok azonban továbbra sem ismertek. **Ez a célzott megelőzési és elrettentő intézkedések, valamint szankciók hiányához vezet.**

A délkelet-európai nemzeti jogszabályok és stratégiák nem határozzák meg konkrétan a nemzeti és külföldi adományozók pénzeszközeivel való visszaéléssel kapcsolatos korrupciós kockázatokat a központi és a helyi szint között; ha a nemzeti integritási stratégiák említést tesznek róluk, az nagyon általános jellegű.

A délkelet-európai önkormányzati szintű integritási rendelkezések gyakran nagyon általánosak, inkább az alacsony szintű köztisztviselőket célozzák, mint a döntéshozókat, nincsenek egyértelmű határidők a végrehajtásukra, és nem a helyi körülményekhez igazodnak. Az önkormányzati integritási tervek a költségvetési tervezéssel, a közbeszerzés tervezésével és végrehajtásával, a szerződések kidolgozásával és megkötésével, a pénzügyi irányítással és ellenőrzéssel stb. kapcsolatos kockázatok kezelésére összpontosítanak, de gyakran nagyon általánosak, és nem igazodnak a helyi körülményekhez.

A kompromitált helyi közbeszerzés tovább súlyosítja a torzított adótranszferek torzulásait.

A közbeszerzés az egyik **legnagyobb korrupciós kockázattal** járó kormányzati tevékenység Délkelet-Európában, a közbeszerzési eljárásokon keresztül elosztott nagy összegek miatt. A régióban azonosított **közbeszerzési szabálytalanságok** közé tartozik a kivételezés és a klientelizmus, a szerződések túlárázása, a személyre szabott pályázati előírások, az összeférhetetlenség a pályázati eljárás során, a nem nyílt eljárások nagy aránya, a rövid hirdetési időszakok,

a szerződésmódosítás és a nem megfelelő szolgáltatás nyújtása a végrehajtási szakaszban.

Az **önkormányzati szintű közbeszerzési integritási rendszerek hiánya** és a nem a helyi igényekhez igazított mechanizmusok hatástalanná teszik a meglévő nemzeti rendszereket.

A közbeszerzési szerződések átláthatóságát rendszerint speciális online közbeszerzési portálok indításával biztosítják. A helyi hatóságok által ezeken a portálokon nyújtott információk minősége és terjedelme azonban a délkelet-európai országokban eltérő. Az átláthatósági követelmények inkább fakultatívak, és nincs utólagos szankció arra az esetre, ha a helyi közigazgatás nem tesz eleget a követelményeknek.

A közbeszerzési eljárások és a megelőző intézkedések hatékonyságának értékelése és felmérése általában önértékelésre támaszkodik, leíró és kvalitatív módszerekkel. **Hiányoznak az egyértelmű mutatók és a mennyiségi, bizonyítékokon alapuló eszközök**, amelyekkel értékelni lehetne az eredményeket. A közbeszerzési felügyelet és a korrupcióellenes hatóságok többnyire a bemeneti mutatókat (szabályozások, eljárások, erőforrások), nem pedig az outputokat, azaz a tényleges hatást vizsgálják.

A helyi közbeszerzésben tapasztalható politikai kivételezés bizonyítékai

Annak érdekében, hogy kiderüljön, hogy a helyi közbeszerzések követik-e – és ha igen, hogyan – a pártérdekeket, ami a szerződések politikai lojalitás és választási megfontolások szerinti elosztásához vezet, ez a jelentés megvizsgálta a **politikai motivációjú tényezők jelenlétét a közbeszerzési szerződések elosztásában**. A közbeszerzési szerződések értéke, a helyi vezetés politikai párthovatartozása és a választási eredmények közötti kapcsolat statisztikai elemzése a délkelet-európai régió kilenc országában számos következtetést tesz lehetővé.

A központi kormányhoz való politikai igazodás nagyobb szerződéseket jelent. A legtöbb vizsgált országban az adatok arra utalnak, hogy a közbeszerzési kiadások elosztása inkább politikai motivációkra épül, mintsem a közszükségleteket tükröző, pártatlan

elosztáson alapul. Ha az önkormányzatok politikailag igazodnak a nemzeti szinten kormányzó párthoz, akkor általában nagyobb közbeszerzési szerződéseket kapnak.

A választásokon elért győzelemi arány kifizető.

A helyi választásokon elért nagyobb győzelmi aránnyal, amelyet a kisebb politikai verseny jeleként használnak, általában együtt jár a nagyobb szerződések elnyerésének nagyobb esélye. Ez arra utal, hogy a kiszámítható választási eredményekkel rendelkező önkormányzatok általában nagyobb közbeszerzési kiadásokat osztanak el. Ennek oka valószínűleg a korrupció, az elfogás vagy a visszaélések nagyobb valószínűsége. A magyarországi és romániai esettanulmányok konkrét példákkal szolgálnak arra, hogy a **politikai hálózatok** hogyan vezethetnek visszaélésekhez a közbeszerzési eljárásokkal, beleértve bizonyos politikai kapcsolatokkal rendelkező cégek előnyben részesítését és a szerződéses árak felfújását. Ezek az esetek rávilágítanak a korrupció és az összeférhetetlenség lehetőségére ezekben az országokban a helyi önkormányzatokban.

A központi kormányhoz való politikai igazodás és a választási verseny együttes hatásai.

E két tényező közötti kapcsolat iránya országonként eltérő. Néhány országban (pl. Bulgáriában, Magyarországon és Romániában) a pozitív együttthatók azt jelezhetik, hogy a politikailag igazodó önkormányzatok nagyobb szerződéseket kapnak, ami politikai motivációkra vagy adminisztratív hatékonyságra vezethető vissza. Ezzel szemben más országokban (pl. Észak-Macedónia, Horvátország és Szerbia) a negatív együttthatók arra utalnak, hogy a politikailag igazodó önkormányzatok kisebb szerződéseket kapnak, esetleg a lojalitás vagy a támogatás megszerzésére irányuló stratégiaként.

A helyi hálózatok és a kontextus jelentősége.

A közbeszerzési korrupciót gyakran a jól kiépített helyi hálózatok segítik elő. A választási eredmények kiszámíthatósága hatással lehet ezekre a hálózatokra, és az ilyen hálózatok megszakadása csökkentheti a korrupciós együttműködés lehetőségeit. Fontos figyelembe venni az egyes országok sajátos körülményeit is, beleértve a közbeszerzések helyi és nemzeti szintű arányát, valamint az adóügyi és közigazgatási decentralizáció mértékét.

Az előre vezető út: a klientelista kormányközi transzferek kockázatainak csökkentése

Számos olyan szakpolitikai intézkedés létezik, amely csökkentheti a központi szintről a helyi szint felé irányuló diszkriminatív és részrehajló finanszírozás, valamint a nemzeti és külföldi adományozók pénzeszközeivel való visszaélés vagy rossz gazdálkodás kockázatát.

A stratégiai tervezés és a tényeken alapuló döntéshozatal javítása

Az első lépés a probléma felismerése a kormányzati politikában. A probléma felismerése után a folyamat a finanszírozás elosztására vonatkozó egyértelmű és átlátható kritériumok megállapítása felé haladhat. Továbbá a preferenciális és politikailag elfogult döntések kockázatainak értékelését be kell építeni a költségvetési felügyeletbe. Ez utóbbinak több állami szerv együttműködését kellene magában foglalnia az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a források központi és helyi kormányok közötti méltányos elosztásának biztosítása érdekében.

A finanszírozási döntések meghozataláért felelős tisztviselőket ki kell képezni a preferenciális bánásmód és az elfogultság eseteinek felismerésére és az ezekre való reagálásra, míg az önkormányzati tisztviselőket fel kell készíteni a közbeszerzési szabálytalanságok felderítésére és az elektronikus pályázati eljárások alkalmazására. A civil társadalom segíthetne az ilyen kapacitásépítés megszervezésében, valamint az elektronikus közbeszerzés bevezetésében.

Rendszeres köz- és magánszféra közötti mechanizmus létrehozása a finanszírozási döntések nyomán követésére a korrupciós és adózási kockázatok kombinációja tekintetében.

A korrupcióellenes ügynökségeknek, az ellenőrző hivataloknak, a pénzügyi felügyelőségeknek, az önkormányzati szövetségeknek, a civil társadalomnak és a médiának felül kellene vizsgálniuk a költségvetési átcsoportosításokkal kapcsolatos döntéseket, és értékelniük kellene az esetleges elfogultságot, megkülönböztetést vagy összeférhetetlenséget. Az ellenőrző hivataloknak és a pénzügyi ellenőrző intézményeknek

a korrupcióellenes hatóságokkal együttműködve eljárásokat kell kialakítaniuk a szűrőpróbaszerű és rendszeres ellenőrzésekre, a kérések, beadványok és panaszok alapján végzett eseti ellenőrzéseken túlmenően. A költségvetési átutalási határozatok felülvizsgálatának a következők figyelembevételével kellene működnie:

- Mérlegelni kell a feltétel nélküli és a feltételes átutalások közötti választást;
- Fel kell tární a képletalapú átutalásokhoz kapcsolódó korrupciós kockázatokat, mint például a képlet kritériumainak manipulálása, az adatok meghamisítása, a képlet összetettsége és a képlet kialakításába való politikai beavatkozás;
- Ellenőrizze a képletbe bevitt adatok pontosságát és az elosztási folyamat igazságosságát;
- A képlet összetettségének csökkentésére és az átláthatóság növelésére irányuló lépések ajánlása a képlet végrehajtása során és azt követően, a politikai indiszkréción és a politikai elfogás elkerülése és csökkentése érdekében;
- Az éves költségvetési eljárás részeként értékelje a politikai hovatartozás és a költségvetési transzferek közötti kapcsolatokat történelmi távlatban, beleértve legalább az utolsó két helyi választási ciklust.

Rendszeres korrupciós kockázatértékelési módszerek alkalmazása

A pénzügyi ellenőrzéseken és a helyi önkormányzatok önértékelési jelentésein túlmenően a központi és helyi szintű kormányzatoknak ajánlott a korrupciós kockázatértékelési mechanizmusok szélesebb körét alkalmazniuk annak érdekében, hogy átfogó megközelítést alakítsanak ki a korrupció és az összeférhetlenség valamennyi veszélyének kezelésére. Ezek közé tartozhatnának az R2G4P-partnerek által kifejlesztett alábbi korszerű eszközök:

- A korrupcióellenes politika végrehajtásának nyomon követése (Monitoring Anticorruption Policy Implementation, MACPI) eszköz, amely értékeli, nyomon követi és megkönnyíti a korrupcióellenes intézkedések és politikák végrehajtását az egyes közintézmények, köztük az önkormányzatok szintjén;

- Az állami korrupciót értékelő diagnosztikai eszköz (State Capture Assessment Diagnostics, SCAD), amely egy nagyszámú szakértői csoport körében végzett anonim online felmérésen alapul, valamint az ágazati szintű állami korrupciót értékelő diagnosztikai eszköz (State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool, SCAD-SLIT);
- A korrupciós kockázati mutatók (Corruption Risk Indicators, CRI), amelyek a közbeszerzések korrupciós kockázatait mérik; és
- A Korrupciófigyelő Rendszer (Corruption Monitoring System, CMS), amely az önkormányzati tanácsosok és önkormányzati tisztviselők korrupciójára vonatkozó áldozati és észlelési adatokat szolgáltat.
- A jogszabályok korrupcióbiztossága (corruption proofing of legislation, CPL) és a helyi szintű vagy nyilatkozatokkal kapcsolatos korrupcióellenes eszközök.

A közbeszerzés integritásának növelése helyi szinten

A helyi szintű közbeszerzések nemzeti és **uniós felügyeletét** prioritásként kell kezelni és fokozni kell mind a költségvetési, mind a korrupcióellenes ellenőrzési rendszerekben. Az Európai Bizottságnak különösen arra kellene törekednie, hogy a nemzeti transzferekkel együtt koherensebb keretet hozzon létre a különböző finanszírozási eszközein keresztül történő beavatkozási hatásainak nyomon követésére helyi szinten. Ezenkívül a következő intézkedések segíthetnének a helyi szintű közbeszerzések integritásának javításában:

- A stratégiai dokumentumokban (pl. a nemzeti helyreállítási és alkalmazkodóképességi tervekben) **egyértelmű kötelezettségvállalások és határidők meghatározása a közbeszerzési reformok tekintetében.**
- A nemzeti és a helyi önkormányzatok közötti politikai kivételezés **rendszeres és szisztematikus nyomon követése a közbeszerzések terén**, az e tanulmányban kidolgozott eszközökre építve.
- **Az e-közbeszerzési adatok gyűjtésének és közvételének javítása**, átfogóbb adatok gyűjtése,

például a jelentéstételi küszöbértékek csökkentése és a nyilvános adatok társadalmi szereplők számára történő könnyebb hozzáférhetővé tétele (pl. adatleltöltési lehetőségek) révén.

- A közbeszerzési szerződések **átlátható és tisztességes odaítélésére irányuló politikák további erősítése** a pályázati felhívások közvzetételének fokozásával, a pályázati feltételek versenybarátabbá tételével, a nem nyílt eljárástí-
- **A közbeszerzés felügyeletének javítása helyi szinten**, beleértve a versenyellenes pályázati feltételek felülvizsgálatát, hogy korlátozza a közbeszerzés stratégiai felhasználását a politikai szereplők lojalitásukért való jutalmazására.

pusok használatának csökkentésével, valamint a gyakran erős politikai kapcsolatokkal rendelkező inkumbens cégek domináns piaci pozíciójának megtörésével.

IZVRŠNI SAŽETAK

Javne finansije u zemljama Jugoistočne Evrope podložne su zarobljavanju

Rastuće globalne geopolitičke tenzije stavile su Evropsku uniju (EU) i njeno susjedstvu pod dodatni pritisak, što dokazuju brutalni ratovi u Ukrajini, Nagorno-Karabahu, Izraelu i Africi. Korupcija i **ranjivosti država u pogledu zarobljavanja pretvorile su se u ozbiljne (ekonomske i) sigurnosne probleme**, pri čemu istovremeno otežavaju njihovo rješavanje, naročito u demokratijama koje nisu do kraja izgrađene, pošto se duboko ukorijenjene elite okreću geopolitičkim igrama. Prevažilaženje ovih ranjivosti u Jugoistočnoj Evropi (JIE) od ključnog je značaja za dalju integraciju ovog regiona u EU i opstanak demokratske tradicije u Evropi.

Tekuće tranzicije koje se preklapaju u tehnološkom, ekonomskom i geopolitičkom domenu povećavaju značaj pravilnog **upravljanja javnim finansijama** u JIE. Međutim, kad vladine strukture zadužene za javne finansije postanu upletene u mreže zarobljavanja jedne države, kao što se pokazalo u mnogim slučajevima u JIE, bilo kakva opšta razmatranja o optimalnom načinu upravljanja moraju se tumačiti kroz prizmu znanja o **mehanizmima zarobljavanja države**. Gradivni elementi zarobljavanja jedne državne uključuju niz alata, kao što su moć nad osmišljavanjem i sprovođenjem propisa, privilegovan pristup javnim resursima, kontrola medija i finansijskog sektor, uticaj na unutrašnju i spoljnu politiku, itd. Kad je mehanizam državnog aparata zarobljen usljed specijalnih interesa, stvarna moć donošenja odluka o raspodjeli javnih resursa u rukama je vođa **pokroviteljskih i klijentelističkih mreža** koje svojom moći zasjenjuju zvanične vladine institucije. Riječ je, uglavnom, o partijskim i političkim liderima s dugotrajnim pristupom javnim resursima.

Ovaj izvještaj analizira rizike povezane sa zloupotrebom **fiskalnih transfera sa centralne na lokalne vlasti** u devet zemalja JIE. Takvi transferi predstavljaju tipično sredstvo egalizacionih politika izjednačavanja čija je namjera da se nadoknade dispariteti u pogledu ekonomskog razvoja teritorijalnih jedinica i osigura pravedno pružanje javnih usluga u cijeloj zemlji/društvu. Međutim,

kad je ugrožen opšti princip vladavine prava, takvi transferi mogu biti podložni **rizicima od korupcije** koji mogu ugroziti njihovu učinkovitosti i dovesti do pogrešnog opredjeljivanja ili preusmjeravanja sredstava. Distorzije koja su posljedica klijentelističkih transfera mogu biti dodatno pogoršane namještenim postupcima nabavki od strane lokalne samouprave. Kad su kupovina i ulaganja na lokalnom nivou kompromitovani, nejednakost preferencijalnih transfera lokalnim saveznicima centralne vlade dodatno se pogoršava kanalisanjem tokova javnog novca ka lokalnim poslovnim prijateljima i istomišljenicima.

Uticaj kumulativnih distorzija koja su plod pogrešne raspodjele javnih finansija na međuvladinom i lokalnom nivou prevazilazi državne granice. Budući da je Evropska unija glavni finansijski donator ovih zemalja, njihova domaća politika i način na koji nabavljaju usluge i sredstva na lokalnom nivou utiču na to da li je i u kojoj mjeri pomoć **EU** efikasna u promovisanju uravnoteženog ekonomskog razvoja. U stvari, obično iste **klike čija je namjera zarobljavanje države** iskorištavaju transfere unutar države i transfere EU u korist svojih specijalnih interesa. **Neujednačena dostupnost podataka** onemogućava donošenje konačnih zaključaka o konkretnim slučajevima i obrascima ranjivosti država u JIE, naročito kad je riječ o državama kandidatima za EU. Ipak, nalazi predstavljeni u ovom izvještaju trebalo bi da podstaknu dalja razmatranja izbornih ili klijentelističkih razloga koji utiču na dodjelu evropskih fondova na lokalnom nivou. Na ovom nivou dolazi do konvergencije svih rizika u pogledu upravljanja, a posljedice osjećaju i pojedinci i kompanije. Iz ovog razloga potrebno je vršiti **redovno praćenje i procjenu rizika** putem mehanizma za prikupljanje dokaza kako bi se politike prevencije zasnivale na dobijenim informacijama.

Za fiskalnu decentralizaciju potrebna je jaka baza prihoda

S obzirom na to da se transferi između različitih nivoa vlasti u JIE koriste kao instrument koji omogućava politički uticaj na lokalne samouprave, nivo fiskalne decentralizacija ključni je faktor koji treba uzeti u razma-

tranje. Iako je većina zemalja JIE ostvarila značajan napredak u posljednjih 10 godina, na ovaj ili onaj način fiskalna **decentralizacija ostaje izazov** u svakoj od njih. Većina lokalnih samouprava ostaje u velikoj mjeri zavisna od centralne vlade s obzirom na **značajan udio transfera u poređenju s poreskim prihodima**. Sopstveni prihodi predstavljaju beznačajan dio BDP-a njihovih zemalja, svrstavajući ih među one koji su u tom pogledu ispod prosjeka EU i OECD-a. Isto važi i za nivoe lokalne potrošnje kao udjela u ukupnoj vladinoj (javnoj) potrošnji i BDP-u.

Rashodi vlada na podnacionalnom nivou kao udio javnih rashoda i BDP-a u JIE

	% javnih rashoda	% BDP
Prosjeak u EU27	34,3%	18,3%
Prosjeak OECD	36,6%	17,1%
Albanija	18,7%	6,2%
Bugarska	17,7%	7,4%
BiH	10,5%	5,0%
Hrvatska	26,1%	14,2%
Mađarska	12,5%	6,5%
Crna Gora	11,5%	6,7%
Sjeverna Makedonija	13,6%	5,2%
Rumunija	22,6%	9,5%
Srbija	19,0%	10,3%

Izvor: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Kao rezultat toga, vlade u ovom regionu mogu se suočiti sa **izazovima u pogledu raspodjele resursa** u situaciji gdje opštine raspolažu ograničenim finansijskim sredstvima za rješavanje lokalnih potreba, što dovodi do dispariteta u pružanju usluga i razvoju širom regiona. Rezultat su fiskalna neravnoteža, ograničena moć lokalnog samofinansiranja i stvaranje snažne poluge u rukama centralne vlade. S izuzetkom Crne Gore, u svim ostalim zemljama JIE distribucija transfera od strane centralne vlade predstavlja glavni instrument održavanja funkcionisanja lokalnih službi. Ovakva praksa i uobičajeni nedostatak transparentnosti i predvidljivosti sistema za transfere između različitih nivoa vlasti čine lokalne vlasti u JIE **ranjivim na klijentelističke ili izbornu motivisane intervencije**.

Centralno finansiranje putem transfera, međutim, može podrivati lokalnu fiskalnu autonomiju. Ovo se shvata kao mogućnost vlada na podnacionalnom nivou da povećaju lokalni porez u cilju finansiranja rashoda, ali i kao nešto što smanje motivaciju lokalnih lidera da povećaju poresko opterećenje u svojim jurisdikcijama zbog transfera obezbijeđenih od strane centralne vlade.

Rizici od korupcije u fiskalnim odnosima centralne i lokalne vlasti

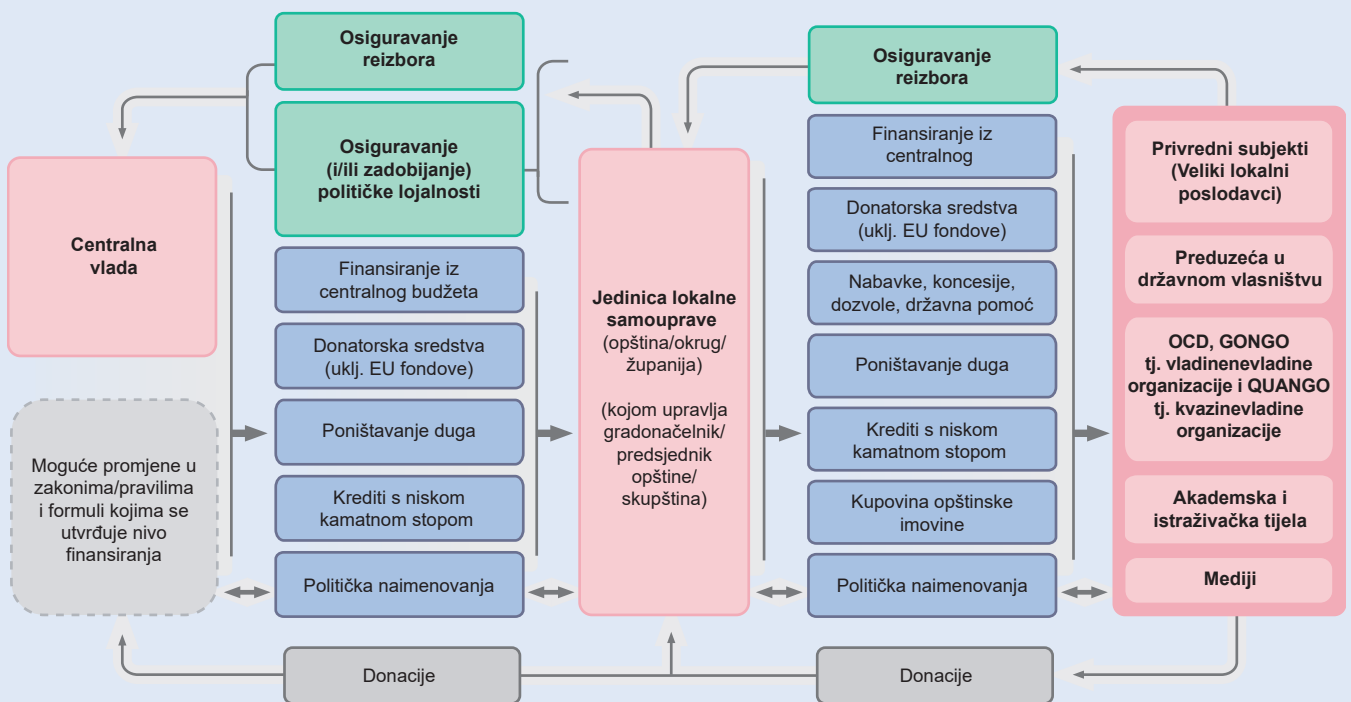
Visok stepen administrativne i fiskalne centralizacije mogao bi biti značajan faktor rizika za zarobljavanje države, pri čemu ovo drugo dodatno institucionalizuje centralizaciju. Prilikom procjene rizika trebalo bi krenuti od ispitivanja dizajna sistema transfera koji se koristi u JIE.

Uslovni transferi omogućavaju centralnim vladama više slobode u pogledu odlučivanja kako će i za šta konkretno trošiti novac u poređenju s безусловnim transferima. Međutim, pošto se isti dodjeljuju kroz pregovore između dva nivoa vlasti, oni liderima na lokalnom nivou daju manevarski prostor da crpe dodatne resurse iz centralne administracije. Uslovni transferi između različitih nivoa vlasti čine lokalne zvaničnike podređenima spram prioriteta centralne vlasti, što prate i povezani efekti **rentijerske ekonomije**.

Kad je riječ o **bezušlovim transferima**, manevarski prostor centralnih vlada daleko je ograničeniji jer je iznos koji svaka opština dobija određen formulom. Međutim, postoje rizici u vezi s političkom manipulacijom te formule od strane aktuelne vlade ili neslaganjem između utvrđene vrijednosti transfera formule i stvarno raspodijeljenih sredstava. Smanjenje složenosti formule i povećanje njene transparentnosti tokom i nakon implementacije predstavlja logičan korak kojim bi zemlje JIE izbjegle ili ublažile **rizike u vezi s upravljanjem i političko zarobljavanje države. Što je formula transfera jednostavnija za primjenu, to je lakši nadzor nad njenom implementacijom**.

Politike ublažavanja rizika zahtijevaju **razumijevanje podsticaja koje podstiču klijentelizam** u fiskalnim odnosima između različitih nivoa vlasti. Centralne i lokalne vlasti, kao i političke stranke na vlasti, imaju koristi od podizanja ugleda lidera na centralnom i lokalnom nivou, obezbjeđivanja glasova i njihovog reizbora.

Kanali potrošnje između različitih nivoa vlasti izloženi korupciji i rizicima od zarobljavanja države (kanali klijentelističkih transfera)



Izvor: CSD.

Transferi između različitih nivoa vlasti u JIE koriste se za **osiguravanje i/ili zadobijanje političke lojalnosti gradonačelnika i predsjednika opština**. Slično tome, prethodna dodjela sredstava poslužila je za ponovno potvrđivanje političke lojalnosti istih. Međutim, obećanje budućeg finansiranja ima tendenciju da podstakne neke gradonačelnike da promijene svoju odanost prema određenoj političkoj stranci okrećući se onoj koja će najvjerojatnije pobijediti na predstojećim izborima. Kad je određena teritorija (opština) politički usklađena s vladajućom strankom (ili strankama) centralne vlade, ona može imati koristi od **većih izdvajanja iz sredstava iz centralnog budžeta ili od stranih donatora (uključujući EU)** u poređenju s opštinama slične veličine i potreba kojima upravlja opozicija. Lokalne kompanije, obično veliki poslodavci, a posebno društvena preduzeća, uživaju koristi od **nekonkurentne dodjele sredstava iz opštinskog budžeta**.

Nedostaju nadzor i transparentnost odnosa centralne i lokalne vlasti u JIE

Najveći broj opština u jugoistočnoj Evropi samo djelimično ispunjava zahtjeve u pogledu transparentnosti. In-

formacije o finansijama lokalne samouprave javne su samo deklarativno, a da zapravo nisu dostupne, lako razumljive ili čak relevantne za građane. U devet analiziranih zemalja **građani i nevladine organizacije rijetko su uključeni** u donošenje odluka vezanih za finansije lokalne samouprave. Ponekad su u ovaj proces uključene zajednice opština, ali se u obzir ne uzimaju sve njihove preporuke.

Što se tiče nadzora, vlade JIE uglavnom se **oslanjaju na postojeće generičke mehanizme kontrole** kako bi spriječile sve rizike vezane za korupciju i loše fiskalno upravljanje – nadzor planiranja budžeta, inspekcije od strane revizorskih tijela, finansijske policije i inspekcije, lokalne antikorupcijske i etičke komisije, savjeti, kodeksi, akcioni i planovi integriteta, itd. Međutim, specifično **pitanje zloupotrebe diskrecionog prava u transferima u partijske svrhe i povezani rizici u pogledu korupcije i zarobljavanja države ostaju van domašaja**. To rezultira **nedostatkom ciljanih mjera prevencije i odvraćanja**, kao i sankcija.

Nacionalno zakonodavstvo i strategije u JIE ne prepoznaju neke konkretne rizike u pogledu korupcije u vezi sa zloupotrebom sredstava domaćih i stranih donatora

koja se prenose sa centralnog na lokalni nivo. Kada se isti pominju u strategijama nacionalnog integriteta to se čini na vrlo uopšten način.

Odredbe o integritetu na opštinskom nivou u JIE često su veoma opšteg karaktera, usmjerene su na javne službenike na nižem nivou, a ne na donosioce odluka, ne propisuju jasne rokove za njihovu implementaciju i nisu prilagođene lokalnim okolnostima. Plannovi integriteta opština usredsređeni su na upravljanje rizicima koji se odnose na planiranje budžeta, planiranje i sprovođenje javnih nabavki, izradu i zaključivanje ugovora, finansijsko upravljanje i kontrole, itd., ali su često veoma opšteg karaktera i nisu prilagođeni lokalnim okolnostima.

Kompromitovane lokalne nabavke dodatno pogoršavaju distorzije koja nastaju kao posljedica pristrasnih fiskalnih transfera

Javne nabavke predstavljaju vladinu aktivnost koju prati **najveći rizik od korupcije** u JIE, zbog velikih iznosa koji se distribuiraju kroz postupke nabavki. Vrste **nepravilnosti u javnim nabavkama** koje su identifikovane u regionu uključuju favorizovanje i klijentelizam, precjenjivanje vrijednosti ugovora, ciljano prilagođavanje tenderskih zahtjeva, sukob interesa u tenderskom postupku, visok udio postupaka koji nisu otvoreni, kratak period oglašavanja, izmjene ugovora i isporuku usluga čiji je kvalitet ispod standarda u fazi implementacije.

Nedostatak **sistema osiguranja integriteta javnih nabavki na opštinskom nivou** i postojanje mehanizama koji nisu prilagođeni lokalnim potrebama čine postojeće nacionalne mehanizme neefikasnim.

Transparentnost ugovora o nabavkama obično se osigurava pokretanjem namjenskih internet portala za nabavke. Ipak, kvalitet i obim informacija koje lokalne vlasti objavljuju na ovim portalima razlikuju se u zemljama JIE. Zahtjevi u pogledu transparentnosti prilično su neobavezni i nema naknadnih sankcija u slučaju da lokalna samouprava ne ispoštuje iste.

Evaluacija i ocjena postupaka javnih nabavki i djelotvornost mjera prevencije obično se oslanjaju na sam-

oprocjenu korišćenjem deskriptivnih i kvalitativnih metoda. Nedostaju **jasni indikatori i kvantitativni instrumenti zasnovani na dokazima** na osnovu kojih se mogu ocijeniti ishodi postupaka. Organi zaduženi za nadzor nabavki i antikorupcioni organi uglavnom sagledavaju ulazne indikatore (propisi, procedure, resursi), a ne ishode, odnosno stvarni uticaj.

Dokaz političkog favorizovanja u lokalnim javnim nabavkama

Kako bi se utvrdilo da li, i ako je to slučaj – kako, lokalne nabavke prate partijske interese, što dovodi do dodjele ugovora prema političkoj lojalnosti i izbornim interesima, ovaj izvještaj ispituje **prisustvo politički motivisanih faktora u dodjeli ugovora o javnim nabavkama**. Statistička analiza odnosa između vrijednosti ugovora o javnim nabavkama, partijske pripadnosti lokalnog rukovodstva i izbornih rezultata u devet zemalja regiona jugoistočne Evrope, omogućava izvođenje niza zaključaka.

Politička usklađenost s centralnom vladom znači veće ugovore. U većini zemalja koje su proučavane, podaci ukazuju na to da postoji politički motivisana raspodjela sredstava po osnovu javnih nabavki, a ne na nepristrasna raspodjela koja odražava javne potrebe. Kad god su opštine politički usklađene sa vladajućom partijom na nacionalnom nivou, postoji tendencija da primaju veće ugovore o javnim nabavkama.

Ubjedljiviji izborni rezultati se isplate. Ubjedljivije pobjede na lokalnim izborima, koje su i pokazatelj manje političke konkurencije, generalno su povezane s većim izgledima za dobijanje većih ugovora. Ovo ukazuje na to da opštine sa predvidljivim izbornim ishodima imaju tendenciju da izdvajaju više sredstava za javne nabavke. Ovo je vjerovatno zbog veće vjerovatnoće korupcije, zarobljavanja ili zloupotrebe. Studije slučaja iz Mađarske i Rumunije nude konkretne primjere kako **političke mreže** mogu dovesti do zloupotrebe procesa javnih nabavki, uključujući favorizovanje određenih firmi s političkim vezama i naduvavanje ugovornih cijena. Ovi slučajevi ukazuju na potencijal za korupciju i sukob interesa u lokalnoj samoupravi u ovim zemljama.

Kombinovani efekti usaglašenih političkih pozicija i izborne konkurencije. Pravci odnosa između ova

dva faktora variraju od zemlje do zemlje. Pozitivni koeficijenti u nekim zemljama (npr. u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumuniji) mogu ukazivati na to da politički istovjetno orijentisane opštine dobijaju veće ugovore, što može biti posljedica političke motivisanosti ili administrativne efikasnosti. Nasuprot tome, negativni koeficijenti u drugim zemljama (npr. u Sjevernoj Makedoniji, Hrvatskoj i Srbiji) ukazuju na to da politički istovjetno orijentisane opštine dobijaju manje ugovore, što je vjerovatno strategija za dobijanje njihove lojalnosti ili podrške.

Važnost lokalnih mreža i konteksta. Korupciju u javnim nabavkama često olakšavaju dobro uspostavljene lokalne mreže. Predvidljivost izbornih rezultata može uticati na ove mreže, a razbijanje takvih mreža može dovesti do smanjenja mogućnosti za saradnju koja počiva na koruptivnim principima. Važno je uzeti u obzir i specifičnost konteksta svake zemlje, uključujući udio javnih nabavki na lokalnom i nacionalnom nivou, te stepen fiskalne i administrativne decentralizacije.

Mogućnost napretka: smanjenje rizika od klijentelističkih transfera između različitih nivoa vlasti

Postoji niz mjera u vidu javne politike kojima bi se mogli smanjiti rizici od diskriminatornog i pristrasnog finansiranja s centralnog prema lokalnom nivou, kao i zloupotreba ili lošeg upravljanja sredstvima domaćih i stranih donatora.

Poboljšati strateško planiranje i donošenje odluka zasnovanih na dokazima

Prvi korak uključuje prepoznavanje problema u vladinim politikama. Kada se problem prepozna, proces bi mogao krenuti ka uspostavljanju jasnih i transparentnih kriterijuma za dodjelu sredstava. Uz to, evaluaciju rizika preferencijalnih i politički pristrasnih odluka treba integrisati u sistem fiskalnog nadzora. Ovo posljednje bi trebalo da uključuje saradnju između niza organa javne uprave kako bi se osigurala transparentnost, odgovornost i pravična raspodjela resursa između centralnih i lokalnih vlasti.

Službenici odgovorni za donošenje odluka o finansiranju treba da budu obučeni da prepoznaju i reaguju na slučajeve preferencijalnog tretmana i pristrasnosti, dok

opštinski službenici treba da posjeduju znanje i vještine da otkrivaju nepravilnosti u javnim nabavkama i koriste elektronske tenderske procedure. Civilno društvo moglo bi pomoći u organizovanju izgradnje ovakvih kapaciteta, kao i uvođenju elektronskih nabavki.

Uspostaviti redovni javno-privatni mehanizam za praćenje odluka o finansiranju s fokusom na kombinaciju korupcijskih i fiskalnih rizika

Agencije za borbu protiv korupcije, institucije za reviziju, finansijska inspekcija, zajednice opština, civilno društvo i mediji treba da preispituju odluke u vezi s budžetskim transferima i procijene svaku potencijalnu pristrasnost, diskriminaciju ili sukob interesa. Institucije zadužene za reviziju i finansijska inspekcija treba da uspostave procedure za nasumične i redovne inspekcije u **saradnji sa antikorupcijskim organima**, pored ad hoc provjera koje se vrše na osnovu zahtjeva, upućivanja i pritužbi. Revizija odluka o transferu budžeta treba da:

- Razmotri izbor između безусловnih transfera i uslovnih transfera;
- Otkrije rizike od korupcije povezane sa transferima zasnovanim na formulama, kao što su manipulacija kriterijumima formule, falsifikovanje podataka, složenost formule i političko uplitanje u dizajn formule;
- Provjeri tačnost unosa podataka za formulu i pravednost postupka dodjele;
- Preporuči korake koji vode smanjenju složenosti formule i povećanju transparentnosti tokom i nakon njene implementacije kako bi se izbjegla i smanjila indiskretnost u pogledu primjene javnih politika i političko zarobljavanje;
- Procijeni veze između političke pripadnosti i fiskalnih transfera u prošlosti, uključujući najmanje dva posljednja ciklusa lokalnih izbora, kao dio procedure godišnjeg budžeta.

Primjenjivati redovne metode procjene rizika od korupcije

Pored finansijskih revizija i izvještaja o samoevaluaciji organa lokalne samouprave, vladama na centralnom i lokalnom nivou se preporučuje i da koriste širi spek-

tar mehanizama za procjenu rizika od korupcije kako bi razvile sveobuhvatan pristup u rješavanju svih prijetnji u vezi s korupcijom i sukobom interesa. To bi moglo uključivati i korišćenje sljedećih najsavremenijih alata koje su razvili partneri u okviru R2G4P:

- Alat za praćenje implementacije antikorupcijske politike (MACPI), kojim se procjenjuje, prati i olakšava sprovođenje antikorupcijskih mjera i politika na nivou pojedinačnih organa javne uprave, uključujući i opštine;
- Dijagnostički alata za procjenu zarobljenosti države (SCAD), koja se zasniva na anonimnoj onlajn anketi namijenjenoj široj grupi eksperata, kao i Integrisani alat za procjenu stepena zarobljenosti države na sektorskom nivou (SCAD-SLIT);
- Indikatori rizika od korupcije (CRI), kojima se mjere rizici u pogledu korupcije u javnim nabavkama; i
- Sistem za praćenje korupcije (CMS), koji pruža podatke o viktimizaciji i percepciji korumpiranosti opštinskih odbornika i opštinskih zvaničnika
- Uvođenje odredbi u zakone kojima se sprečava mogućnost korupcije (CPL) i antikorupcioni alati koji se odnose na prijavu imovine na lokalnom nivou.

Povećati integritet javnih nabavki na lokalnom nivou

Državni i **nadzor EU** nad javnim nabavkama na lokalnom nivou treba da bude prioritet i povećan kako u fiskalnim sistemima tako i u sistemima antikorupcione kontrole. Konkretno, Evropska komisija treba da teži uspostavljanju koherentnijeg okvira za praćenje efekta

ta svojih intervencija kroz različite instrumente finansiranja na lokalnom nivou, u kombinaciji s nacionalnim transferima. Pored toga, sljedeće mjere mogle bi biti od pomoći u poboljšanju integriteta javnih nabavki na lokalnom nivou:

- Navođenje **jasne obaveze i određivanje rokova za reformu javnih nabavki** u strateškim dokumentima (npr. Nacionalnim planovima za oporavak i otpornost)
- Uspostavljanje **redovnog i sistematskog praćenja** političkog favorizovanja između nacionalnih i lokalnih vlasti u javnim nabavkama, na osnovu alata razvijenih u ovoj studiji.
- **Poboljšavanje postupaka prikupljanja i objavljivanja podataka o e-nabavkama**, čime će se prikupljati sveobuhvatniji podaci tako što će se, na primjer, snižavati pragovi za izvještavanje i a javni podaci učiniti lakše dostupnim društvenim akterima (npr. postojanjem opcije za preuzimanje podataka).
- Dalje **ojačavanje politika koje vode transparentnijoj i pravednijoj dodjeli** ugovora o javnim nabavkama tako što će se produžiti period za objavljivanje poziva za podnošenje ponuda, uslovi tendera učiniti konkurentnijim, time smanjujući praksu postupaka koji nisu otvoreni i razbijajući dominantnu tržišnu poziciju etabliranih kompanija koje često imaju jake političke veze.
- Unapređivanje **nadzor nad javnim nabavkama na lokalnom nivou**, uključujući reviziju nekonkurentnih uslova tendera, kako bi se ograničila strateška upotreba javnih nabavki za nagrađivanje političkih aktera za njihovu lojalnost.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Јавните финансии во ЈИЕ се ранливи на државно заробеништво

Зголемените глобални геополитички тензии ја ставија Европската унија (ЕУ) и нејзините соседства под дополнителен стрес, како што може да се посведочи од бруталните војни во Украина, Нагорно-Карабах, Израел и Африка. Корупцијата и **подложноста на заробување на државата се претворија во сериозни (економски) безбедносни грижи**, истовремено отежнувајќи го справувањето со нив, особено во неетаблираните демократии, бидејќи вкоренетите елити се насочуваат кон игри за геополитичко влијание. Решавањето на овие ранливости во Југоисточна Европа (ЈИЕ) е од клучно значење за понатамошната интеграција на регионот во ЕУ и за опстанокот на демократската традиција во Европа.

Тековното совпаѓање на транзициите во технолошката, економската и геополитичката сфера го зголемуваат значењето на правилното **управување со јавните финансии** во ЈИЕ. Меѓутоа, кога владините структури задолжени за јавните финансии беа вклучени во мрежи за заробување на државата, како што беше потврдено во многу случаи во ЈИЕ, сите општи размислувања за оптималниот дизајн на управување треба да се модулираат преку знаењето за механизмите на заробување на државата. Основните блокови преку кои се врши заробувањето на државата вклучуваат различни алатки, како што се моќно влијание во креирањето и спроведувањето на регулативата, привилегиран пристап до јавните ресурси, контрола врз медиумите и финансискиот сектор, влијание врз домашната и надворешната политика итн. Кога машинеријата на државата е заробена од посебни интереси, вистинската моќ на одлучување за распределбата на јавните ресурси е кај **водачите на патронажните и клиентелистичките мрежи** кои ги засенуваат официјалните владини институции, и кои обично се партиско-политички лидери со долготраен пристап до јавните ресурси.

Овој извештај ги анализира ризиците предизвикани од **злоупотребата на фискалните трансфери од централната кон локалните власти** во девет земји од ЈИЕ. Ваквите трансфери вообичаено се алатка на политиките за изедначување, кои имаат за цел да ги неутрализираат разликите во економскиот развој на територијалните единици и да се обезбеди еднаква и правична испорака на јавни услуги низ целата земја/општество. Меѓутоа, кога е загрозено општото владеење на правото, меѓувладините трансфери може да бидат подложни на **корупциски ризици** што може да ја поткопа ефективността на овие трансфери и да доведе до несоодветна распределба или пренасочување на средствата. Нарушувањата создадени од клиентелистичките трансфери се изложени на ризик дополнително да се влошат преку наместените јавни набавки на локалната власт. Кога локалните набавки и инвестиции се загрозени, нееднаквоста при преференцијалните меѓувладини трансфери кон локалните сојузници на централната власт се надополнува со анализирање на јавните пари кон локалните деловни пријатели.

Влијанието на кумулативните нарушувања создадени од несоодветната распределба на јавните финансии на меѓувладино и локално ниво ги надминува националните граници. Со оглед на тоа дека Европската унија е главен финансиски донатор на овие земји, нивните домашни политики и начинот на кој тие набавуваат услуги и добра на локално ниво имаат влијание врз тоа дали и до кој степен **помошта од ЕУ** е ефикасна за промовирање на рамномерен економски развој. Всушност, вообичаено тоа се истите **клики кои ја заробуваат државата** и кои ги искористуваат и интранационалните и ЕУ трансферите во корист на посебни интереси. **Нееднаквата достапност на податоци** не дозволува дефинитивни заклучоци за конкретни случаи и шаблони на ранливости за заробување на државата во ЈИЕ, особено во однос на кандидатите за ЕУ. Сепак, наодите презентирани тука треба да поттикнат понатамошни испитувања за вклучување на изборни или клиентелистички договарања кои влијаат на локалната

распределба на европските фондови. Токму на ова ниво се спојуваат сите ризици од управувањето, а последиците ги чувствуваат и поединците и бизнисите. Затоа е потребно **редовно мониторирање и проценка на ризиците** преку механизми за собирање докази, кои ќе обезбедат информации за креирање на превентивни политики.

На фискалната децентрализација ѝ треба силна база на приходи

Имајќи предвид дека меѓувладините трансфери се користат во ЈИЕ како инструмент кој овозможува политичко влијание врз локалните власти, нивото на фискална децентрализација е клучен фактор. Иако повеќето земји од ЈИЕ постигнаа значителен напредок во последните 10 години, на еден или друг начин **фискалната децентрализација останува предизвик** за сите нив. Повеќето локални власти остануваат многу зависни од централната власт, со **значителен удел на трансфери, во споредба со даночните приходи**. Нивните сопствени приходи претставуваат незначителен дел од БДП на нивните земји, рангирани под просекот на ЕУ и ОЕЦД. Исто-то важи и за нивоата на локални расходи како дел од вкупните владини (јавни) расходи и БДП.

Субнационалните владини расходи како дел од јавните расходи и БДП (2020)

	% јавни расходи	% БДП
ЕУ27 просек	34.3%	18.3%
ОЕЦД просек	36.6%	17.1%
Албанија	18.7%	6.2%
Бугарија	17.7%	7.4%
БиХ	10.5%	5.0%
Хрватска	26.1%	14.2%
Унгарија	12.5%	6.5%
Црна Гора	11.5%	6.7%
Северна Македонија	13.6%	5.2%
Романија	22.6%	9.5%
Србија	19.0%	10.3%

Извор: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Следствено, владите во регионот може да се соочат со **предизвици при распределба на ресурсите** онаму каде општините имаат ограничени финансиски ресурси за да одговорат на локалните потреби, што доведува до нееднаквости во квалитетот на испорака на услугите и развојот низ регионите. Резултатот е фискална нерамно-тежа, ограничена моќ за локално самофинансирање и силно влијание на централната власт. Со исклучок на Црна Гора, во сите други земји од ЈИЕ распределбата на трансферите од централната власт е главниот инструмент за одржување на функционирањето на локалните служби. Ова, како и заедничкиот недостаток на транспарентност и предвидлив меѓувладин систем, ги прават локалните власти на ЈИЕ **ранливи на клиентелистички или изборно мотивирани интервенции**.

Централното финансирање преку трансфери, сепак, може да ја поткопа локалната фискална автономија. Ова се подразбира како способност на локалните власти да ги зголемат локалните даноци за да ги финансираат расходите, но исто така ја намалуваат мотивацијата на локалните лидери да го зголемат даночниот товар во нивните јурисдикции поради обезбедените трансфери од централната власт.

Коруптивни ризици во фискалните односи на релација централна-локална власт

Високиот степен на административна и фискална централизација може да биде значителен фактор на ризик за заробување на државата; последното, пак, дополнително ја институционализира оваа централизација. Евалуацијата на ризикот треба да започне со испитување на дизајнот на системот за трансфер што се користи во ЈИЕ.

Условните трансфери **им овозможуваат на централните власти поголема слобода како и за што да ги трошат парите отколку безусловните трансфери.** Меѓутоа, бидејќи тие се доделуваат преку меѓувладини преговори, им обезбедуваат на лидерите на локално ниво простор за маневрирање за да извлечат дополнителни ре-

сурси од централната администрација. Условните меѓувладини трансфери ги прават локалните функционери подредени на приоритетите на центарот, заедно со придружните ефекти на **профитерство**.

Просторот за маневрирање на централните власти кај **безусловните трансфери** е поограничен, бидејќи износот што го добива секоја општина се одредува преку формула. Сепак, постојат ризици поврзани со политичка манипулација со формулата од страна на актуелната влада или неусогласеност помеѓу вредноста на трансферите утврдена со формулата и реално распределените износи. Намалувањето на сложеноста на формулата и зголемувањето на нејзината транспарентност за време и по имплементацијата е логичен чекор за земјите од ЈИЕ да ги избегнат или **ублажат ризиците од управувањето и политичкото заробување**. Колку е поедноставно да се примени формулата за трансфер, толку е полесен и надзорот над нејзиното спроведување.

Политиките за намалување на ризикот бараат **разбирање на стимулациите кои го поттикнуваат клиентелизмот во меѓувладините фискал-**

ни односи. Централните и локалните власти, како и актуелните политички партии, имаат корист од градењето на угледот на централните и локалните лидери, со што обезбедуваат гласови и реизбор. Меѓувладините трансфери во ЈИЕ се користат за **обезбедување и/или промена на политичката приврзаност на градоначалниците**. Слично на тоа, претходната распределба на средствата служи за повторно потврдување на политичката лојалност на градоначалниците. Сепак, ветувањето за идно финансирање има тенденција да поколеба некои градоначалници да ја променат својата верност кон онаа политичка партија, која најверојатно ќе победи на претстојните избори. Кога територијата (општината) е политички усогласена со актуелната партија(и) на централната власт, таа може да има корист од **повисоки распределби од финансирањето на централниот буџет или од финансирањето од странски донатори (вклучувајќи ја и ЕУ)**, во споредба со општините кои се слични по големина и според потребите, а се управувани од опозицијата. Локалните компании, обично големи работодавачи, а особено државните претпријатија, имаат корист од **неконкурентно доделување на општинските буџетски средства**.

Изложеност на меѓувладините канали за трошење на ризиците од корупција и заробување на државата



Извор: CSD.

Надзорот и транспарентноста на односите на централната и локалната власт во ЈИЕ се неадекватни / недоволни

Повеќето општини во ЈИЕ само делумно ги исполнуваат барањата за транспарентност. Информациите за финансиите на локалната самоуправа се јавни само декларативно, без да бидат фактички достапни, лесно разбирливи, па дури и релевантни за проблемите на граѓаните. **Во деветте анализирани земји**, граѓаните и невладините организации ретко се вклучени **во донесувањето одлуки поврзани со финансиите на локалната самоуправа. Понекогаш се вклучени заедниците на општините, но не се земаат предвид сите нивни препораки.**

Во однос на надзорот, владите во ЈИЕ најмногу **се потпираат на постоечките генерички контролни механизми** за да ги спречат сите ризици поврзани со корупцијата и лошото фискално управување – надзор над планирање на буџетот, проверки од ревизорски органи, финансиска полиција и инспекторати, антикорупциски и етички комитети на локално ниво, совети, кодекси, интегритетски и акциски планови, итн. Сепак, специфичното **прашање за злоупотреба на дискрецијата при трансфери за партиски цели** и поврзаните ризици за корупција и заробување на државата остануваат незабележани. Ова доведува до **недостаток на таргетирани мерки за превенција и одвраќање**, како и соодветни санкции.

Националното законодавство и стратегиите во ЈИЕ конкретно не идентификуваат какви било ризици за корупција поврзани со злоупотреба на средствата на националните и странските донаторски фондови, поврзани со распределбата од централно до локално ниво; кога тие се споменуваат во стратегиите за национален интегритет, тоа е на многу воопштен начин.

Одредбите за интегритет на општинско ниво во ЈИЕ често се многу општи, ги таргетираат државните службеници од пониските нивоа, а не носителите на одлуки, немаат јасни рокови за нивно спроведување и не се приспособени на локалните околности. Општинските планови

за интегритет се фокусираат на управување со ризиците поврзани со планирањето на буџетот, планирањето и спроведувањето на јавните набавки, изготвувањето и склучувањето договори, финансиското управување и контролите итн., но често се многу општи и не се приспособени на локалните околности.

Компромитираните локални набавки дополнително ги влошуваат настанатите нарушувања кај пристрасните фискални трансфери

Јавните набавки се владина активност со еден од **најголемите корупциски ризици** во ЈИЕ, поради големите суми кои се распределуваат преку постапките за набавка. Типовите на **неправилности во јавните набавки** идентификувани во регионот вклучуваат фаворизирање и клиентелизам, преценување на сумата на договорите, приспособени тендерски спецификации, конфликт на интереси во тендерскиот процес, висок удел на нецелосно отворени постапки, кратки периоди на огласување, измени на договорите и испорака на субстандардна услуга во фазата на имплементација.

Недостигот на системи за интегритет за јавни набавки на општинско ниво, како и механизми кои не се приспособени на локалните потреби, доведуваат до неефикасност и на постојните национални системи.

Транспарентноста на договорите за набавки обично се обезбедува преку објавување на наменски онлајн портали за набавки. Сепак, квалитетот и обемот на информациите што ги обезбедуваат локалните власти преку овие портали се разликуваат во земјите од ЈИЕ. Барањата за транспарентност се прилично опционални и не постои дополнителна санкција во случај локалната администрација да не се придржува до нив.

Евалуацијата и оценката на постапките за јавни набавки и ефективноста на превентивните мерки обично се потпираат на самооценување со помош на описни и квалитативни методи. Постои **недостаток на јасни индикатори и квантитативни инструменти засновани на докази** преку кои може

да се евалуираат резултатите. Органите кои вршат надзор врз набавките и органите за борба против корупцијата најмногу ги разгледуваат влезните индикатори (регулативи, процедури, ресурси), наместо резултатите, т.е. реалното влијание.

Докази за политички фаворитизам кај локалните јавни набавки

Со цел да се открие дали – и ако е така, како – локалните набавки ги следат партиските интереси, што доведува до доделување договори според политичката лојалност и изборните договарања, овој извештај го испитува **присуството на политички мотивирани фактори во доделувањето на договорите за јавни набавки**. Статистичката анализа на односот/поврзаноста помеѓу вредноста на договорите за јавни набавки, политичко-партиската припадност на локалното раководство и изборните резултати во девет земји во регионот на ЈИЕ, овозможува низа заклучоци.

Политичката усогласеност со централната власт претпоставува поголеми договори. Во повеќето од испитуваните земји, податоците сугерираат дека постои политички мотивирана распределба за расходи по однос на јавни набавки, а не врз основа на непристрасна распределба, која ги одразува потребите на јавноста. Кога општините се политички усогласени со владејачката партија на национално ниво, постои и тенденција да добиваат поголеми договори за јавни набавки.

Разликата при победата на изборите се исплати. Повисоките разлики при победа на локални избори генерално се поврзуваат и со поголеми шанси за добивање на поголеми договори. Ова сугерира дека општините каде има предвидливи изборни резултати, имаат тенденција да издвојуваат повеќе за расходи преку јавни набавки. Ова е веројатно поради поголемата веројатност за корупција, заробување или злоупотреба. Студиите на случај од Унгарија и Романија даваат конкретни примери за тоа како **политичките мрежи** може да доведат до злоупотреба на процесите за јавни набавки, вклучително и фаворизирање на одредени фирми со политички врски и зголемување на цените на договорите. Овие случаи го истакнуваат потенцијалот

за корупција и конфликт на интереси кај локалната власт во овие земји.

Комбинирани ефекти на политичката усогласеност и изборната конкуренција. Насоките на односите меѓу овие два фактори се разликуваат во различни земји. Позитивните коефициенти во некои земји (на пр. Бугарија, Унгарија и Романија) може да укажат на тоа дека политички усогласените општини добиваат поголеми договори, што може да се должи на политички мотивации или административна ефикасност. Спротивно на тоа, негативните коефициенти во други земји (на пример, Северна Македонија, Хрватска и Србија) сугерираат дека политички усогласените општини добиваат помали договори, можеби како стратегија за добивање лојалност или поддршка.

Важноста на локалните мрежи и контекстот. Корупцијата во јавните набавки е често олеснета низ добро воспоставени локални мрежи. Предвидливоста на изборните резултати може да влијае на овие мрежи, а прекилот на таквите мрежи може да ги намали можностите за коруптивна соработка. Исто така, важно е да се земе предвид специфичниот контекст на секоја земја, вклучувајќи го уделот на јавните набавки на локално наспроти национално ниво, како и степенот на фискална и административна децентрализација.

Патот напред: намалување на ризиците од клиентелистички меѓувладини трансфери

Постојат голем број политики и мерки кои би можеле да ги намалат ризиците од дискриминаторско и пристрасно финансирање од централно кон локално ниво, како и од злоупотреба или лошо управување со националните средства, како и средствата на странските донатори.

Подобрување на стратешкото планирање и донесување на одлуки засновани на докази

Првиот чекор опфаќа препознавање на проблемот во владините политики. Откако ќе се препознае проблемот, процесот би можел да се придвижи кон воспоставување јасни и транспарентни критери-

уми за распределба на средствата. Понатаму, проценката на ризиците од носење преференцијални и политички пристрасни одлуки треба да стане редовен дел од фискалниот надзор. Последново, треба да вклучи соработка меѓу повеќе јавни органи со цел да се обезбеди транспарентност, отчетност и правична распределба на ресурсите помеѓу централната и локалните власти.

Службениците одговорни за донесување на одлуките за финансирање треба да бидат обучени да препознаваат и да реагираат на случаи на преференцијален третман и пристрасност, додека општинските службеници треба да бидат оспособени да откриваат неправилности во јавните набавки и да користат електронски тендерски процедури. Граѓанското општество би можело да помогне во организацијата на ваквото градење на капацитетите, како и во воведувањето на електронски набавки.

Воспоставување на редовен јавно-приватен механизам за мониторирање на одлуките за финансирање за евентуална комбинација од корупција и фискални ризици

Агенциите за антикорупција, ревизорските канцеларии, финансиските инспекторати, заедниците на општините и граѓанското општество и медиумите треба да ги разгледуваат одлуките поврзани со буџетските трансфери и да ја проценат секоја потенцијална пристрасност, дискриминација или конфликт на интереси. Ревизорските канцеларии и институциите кои вршат финансиска инспекција треба да воспостават процедури за случајни и редовни инспекциски надзори во **соработка со антикорупциските органи**, како надополнување на ад хок проверките кои се вршат врз основа на барања, упатувања и поплаки/жалби.

Проверките на одлуките за трансфер на буџетот треба:

- Да го земат предвид изборот помеѓу безусловни трансфери и условни трансфери;
- Да ги детектираат ризиците за корупција поврзани со трансферите засновани на формула, како што се манипулација со критериумите на формулата, фалсификување на податоци, сложеноста на формулата и политичко мешање во дизајнот на формулата;
- Да ја проверат точноста на внесените податоци за формулата и правичноста на процесот на распределба;
- Да препорачаат чекори за намалување на сложеноста на формулата и зголемување на транспарентноста за време на и по нејзиното спроведување за да се избегне и намали индискрецијата на политиките и политичкото заробување;
- Да ги процени врските помеѓу политичката припадност и фискалните трансфери низ историска перспектива, вклучувајќи ги најмалку последните два циклуса на локални избори, како дел од годишната буџетска процедура.

Применување на редовни методи за проценка на ризикот од корупција

Покрај финансиските ревизии и извештаите за самовалуација на локалните власти, исто така им се препорачува на властите на централно и локално ниво да користат поширок опсег на механизми за проценка на ризикот од корупција, со цел да развијат сеопфатен пристап кон справување со сите закани за корупција и конфликт на интереси. Тука би можеле да се вклучат следните најсовремени алатки развиени од партнерите на R2G4P:

- Алатката за следење на спроведувањето на антикорупциската политика (Monitoring Anticorruption Policy Implementation – MACPI)¹, која го оценува, следи и го олеснува спроведувањето на антикорупциските мерки и политики на ниво на поединечни јавни тела, вклучително и општините;
- Дијагностичка проценка за заробувањето на државата (The State Capture Assessment Diagnostics –

¹ Center for the Study of Democracy / R2G4P, [Monitoring Anticorruption Policy Implementation \(MACPI\): Training manual](#), 2022.

SCAD), која се заснова на анонимна онлајн анкета која се врши на голем број на експерти,² како и Интегрираната алатка за дијагностичка проценка за заробувањето на државата на секторско ниво (State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level Integrated Tool – SCAD-SLIT);

- Индикаторите за ризик од корупција (Corruption Risk Indicators – CRIs), кои ги мерат ризиците за корупција кај јавните набавки³;
- Системот за следење на корупцијата (Corruption Monitoring System – CMS)⁴, кој обезбедува податоци за виктимизација и перцепција за корупцијата на општинските советници и општинските службеници; и
- Антикорупциска проверка на законодавството (Corruption Proofing of Legislation – CPL) и антикорупциските алатки поврзани со изјавите за имотна состојба на локално ниво.

Зголемување на интегритетот на јавните набавки на локално ниво

Националниот и **ЕУ надзорот** врз јавните набавки на локално ниво треба да биде приоритизиран и зголемен, како кај фискалните, така и кај антикорупциските системи за контрола. Особено, Европската комисија треба да се стреми да воспостави покохерентна рамка за следење на ефектите од нејзините интервенции преку нејзините различни инструменти за финансирање на локално ниво, во комбинација со националните трансфери. Дополнително, следните мерки би можеле да помогнат за подобрување на интегритетот на јавните набавки на локално ниво:

- Наведување на **јасни обврски и поставување рокови за реформи во јавните набавки** во стратешките документи (на пр: Националните планови за закрепнување и отпорност)
- Воспоставување на **редовен и систематски мониторинг** на политичкиот фаворитизам помеѓу националните и локалните власти при јавните набавки, кој ќе се изгради врз основа на алатките развиени во оваа студија.
- **Подобрување на собирањето и објавувањето на податоците за е-набавките**, собирање посеопфатни податоци со, на пример, намалување на праговите за известување и правење на јавните податоци полесно достапни за општествените чинители (на пр: опции за преземање податоци).
- Понатамошно **зајакнување на политиките за транспарентно и правично распределување** на договорите за јавни набавки преку зголемување на објавувањето повици за тендери, правење на тендерските услови уште поконкурентни, намалување на употребата на типови на затворени/ограничени постапки, како и рушење на доминантната пазарна позиција на актуелните фирми, кои често имаат и силни политички врски.
- Подобрување на **надзорот врз јавните набавки на локално ниво**, вклучително и преглед на антиконкурентните услови за тендери, за да се ограничи стратешката употреба на јавните набавки за наградување на политичките актери за нивната лојалност.

² Center for the Study of Democracy / R2G4P, *State Capture Assessment Diagnostics at Sectoral Level: Training manual*, 2022.

³ R2G4P, *Analyzing Public Procurement Risks: Training manual*, 2022

⁴ Center for the Study of Democracy / SELDI, *CMS Methodology*.

REZUMAT

Finanțele publice din ESE sunt susceptibile la acaparare

Intensificarea tensiunilor geopolitice globale a supus atât Uniunea Europeană (UE) cât și vecinătățile sale unui stres suplimentar, așa cum demonstrează războaiele brutale din Ucraina, Nagorno-Karabah, Israel și Africa. Corupția și **susceptibilitățile la acaparare a statului au devenit motive serioase de îngrijorări privind securitatea (economică)**, devenind în același timp mai dificil de gestionat, în special în democrațiile neconsolidate, pe măsură ce elitele înrădăcinate apelează la jocuri cu efect de pârgie geopolitică. Abordarea acestor vulnerabilități în Europa de Sud-Est (ESE) este esențială pentru integrarea în continuare a regiunii în UE și pentru supraviețuirea tradiției democratice în Europa.

Tranzițiile în curs de desfășurare care se suprapun în domeniile tehnologic, economic și geopolitic cresc importanța **gubernării adecvate a finanțelor publice** în ESE. Cu toate acestea, atunci când structurile guvernamentale responsabile de finanțele publice au fost angrenate în rețele de acaparare a statului, așa cum s-a evidențiat în multe cazuri în ESE, orice considerație generală cu privire la proiectarea optimă a managementului trebuie să fie realizată în baza cunoștințelor despre **mecanismele de acaparare a statului**. Elementele de bază ale acaparării statului includ o varietate de instrumente, cum ar fi controlul asupra elaborării și aplicării reglementărilor, accesul privilegiat la resurse publice, controlul asupra mass-media și asupra sectorului financiar, influența asupra politicii interne și externe etc. Când mașinăria de stat a fost acaparată de interese speciale, puterea reală de decizie asupra alocării resurselor publice ajunge la **liderii rețelelor de patronaj și clientelism** care controlează din umbră instituțiile guvernamentale oficiale și care sunt de obicei lideri de partid politic cu acces pe termen lung la resurse publice.

Acest raport analizează riscurile pe care le implică **utilizarea abuzivă a transferurilor fiscale de la administrațiile centrale către cele locale** în nouă

țări din ESE. Astfel de transferuri sunt de obicei un instrument al politicilor de egalizare care încearcă să compenseze disparitățile în dezvoltarea economică a unităților teritoriale și să asigure furnizarea echitabilă a serviciilor publice în întreaga țară/societate. Cu toate acestea, atunci când statul general de drept este compromis, transferurile interguvernamentale pot fi susceptibile la **riscuri de corupție** care pot submina eficacitatea acestor transferuri și pot duce la alocarea discreționară sau la deturnarea de fonduri. Distorsiunile create de transferurile clientelare riscă să fie și mai mult exacerbate de achizițiile publice frauduloase. Atunci când achizițiile și investițiile locale sunt compromise, inechitatea transferurilor interguvernamentale preferențiale către aliații locali ai guvernului central este agravată de canalizarea banilor publici către tovarășii de afaceri locali.

Impactul distorsiunilor cumulate create de alocarea discreționară a finanțelor publice la nivel interguvernamental și local depășește granițele naționale. Întrucât Uniunea Europeană este un important sponsor financiar pentru aceste țări, politicile lor interne și modul în care achiziționează servicii și active la nivel local au impact asupra acestora în măsura în care **ajutorul UE** este eficient în promovarea unei dezvoltări economice echilibrate. De fapt, de obicei, aceleași **camarile de acaparare a statului** sunt cele care exploatează atât transferurile intra-naționale, cât și cele ale UE în beneficiul unor interese speciale. **Disponibilitatea neuniformă a datelor** împiedică tragerea unor concluzii definitive cu privire la cazuri specifice și modele de susceptibilități la acaparare a statului în ESE, în special în ceea ce privește statele candidate pentru aderarea la UE. Totuși, constatările prezentate aici ar trebui să declanșeze investigații suplimentare cu privire la posibile considerente electorale sau clientelare care influențează alocarea locală de fonduri europene. La acest nivel converg toate riscurile de guvernare, iar consecințele afectează persoanele fizice și entitățile juridice. Prin urmare, este necesară monitorizarea și evaluarea periodică a riscurilor prin mecanisme de adunare a dovezilor care să aducă la cunoștință politicile de prevenire.

Descentralizarea fiscală are nevoie de o bază solidă de venituri

Având în vedere că transferurile interguvernamentale sunt folosite în ESE ca instrument care face posibilă influența politică asupra administrațiilor locale, nivelul de descentralizare fiscală este un factor cheie subiacent. Deși majoritatea țărilor din ESE au făcut progrese substanțiale în ultimii 10 ani, într-un fel sau altul, **descentralizarea fiscală rămâne o provocare** pentru toate. Majoritatea administrațiilor locale rămân foarte dependente de administrația centrală, înregistrând **o pondere semnificativă a transferurilor în comparație cu veniturile fiscale**. Veniturile proprii reprezintă o parte ne semnificativă din PIB-ul țărilor lor, situându-se sub mediile UE și OCDE. Același lucru este valabil și pentru nivelurile cheltuielilor locale ca pondere din totalul cheltuielilor guvernamentale (publice) și din PIB.

Cheltuielile guvernamentale subnaționale ca pondere a cheltuielilor publice și a PIB-ului în ESE

	% cheltuieli publice	% PIB
Media UE27	34,3%	18,3%
media OCDE	36,6%	17,1%
Albania	18,7%	6,2%
Bulgaria	17,7%	7,4%
BiH	10,5%	5,0%
Croația	26,1%	14,2%
Ungaria	12,5%	6,5%
Munte negru	11,5%	6,7%
Macedonia de Nord	13,6%	5,2%
România	22,6%	9,5%
Serbia	19,0%	10,3%

Sursă: OCDE/UCLG, *Profiluri de țară în 2022 realizate de Observatorul Mondial privind finanțele și investițiile guvernamentale subnaționale, 2022.*

În consecință, guvernele din regiune s-ar putea confrunta cu **provocări de alocare a resurselor** în cazul în care municipalitățile au resurse financiare limitate pentru a răspunde nevoilor locale, ceea ce duce la disparități în furnizarea de servicii și dezvoltarea între regiuni. Aceasta rezultă în dezechilibre fiscale, putere locală de autofinanțare limitată și un puternic avantaj al guvernului central. Cu excepția Muntenegrului, în toate

celelalte țări din ESE, distribuția transferurilor de la guvernul central este principalul instrument de menținere a funcționării serviciilor locale. Aceasta precum și lipsa de transparență și a unui sistem interguvernamental previzibil fac autoritățile locale din ESE **vulnerabile la intervenții clientelare sau motivate electoral**.

Finanțarea centrală prin transferuri poate submina însă autonomia fiscală locală. Aceasta este înțeleasă ca o capacitate a guvernelor subnaționale să crească impozitele la nivel local să finanțeze cheltuielile, dar și să reducă motivația liderilor locali de a crește sarcina fiscală în jurisdicțiile lor, dat fiind existența transferurilor furnizate de administrația centrală.

Riscurile de corupție în relațiile fiscale guvernamentale centrale-locale

Un grad ridicat de centralizare administrativă și fiscală ar putea fi un factor de risc considerabil pentru acaparea statului; acesta din urmă, la rândul său, instituționalizează și mai mult această centralizare. Evaluarea riscurilor ar trebui să înceapă cu o examinare a modelului sistemului de transfer utilizat în ESE.

Transferurile condiționate permit guvernelor centrale mai multă libertate în modul și motivele de cheltuire a banilor decât transferurile necondiționate. Cu toate acestea, având în vedere că sunt alocate prin negocieri interguvernamentale, ele oferă liderilor locali o marjă de manevră pentru a obține resurse suplimentare de la administrația centrală. Transferurile interguvernamentale condiționate subordonează prioritățile oficialilor de la nivelul administrației locale la prioritățile centrului, având efectele asociate extragerii rentei ilicite (eng. *rent-seeking*).

Marja de manevră a guvernelor centrale cu **transferuri necondiționate** este mai limitată pentru că suma pe care o primește fiecare municipalitate este determinată de o formulă. Există însă riscuri legate de manipularea politică a formulei de către guvernul în exercițiu sau discrepanțe între valoarea transferurilor determinate prin formulă și sumele efectiv distribuite. Reducerea complexității formulei și creșterea transparenței acesteia în timpul și după implementare este un pas logic pentru țările ESE pentru a evita sau a **modera riscurile de guvernare și acapararea politică**. Cu cât formula de

transfer este mai simplă de aplicat, cu atât este mai ușoară supravegherea implementării acesteia.

Politicile de diminuare a riscurilor necesită o **înțelegere a stimulentele care motivează clientelismul** în relațiile fiscale interguvernamentale. Guvernele centrale și locale, precum și partidele politice aflate la putere, beneficiază prin crearea reputației liderilor centrali și locali, prin asigurarea voturilor și prin realegere. Transferurile interguvernamentale în ESE au fost folosite pentru **a asigura și/sau schimba loialitatea politică a primarilor**. În mod similar, alocarea anterioară de fonduri a servit la reconfirmarea loialității politice a primarilor. Cu toate acestea, promisiunea unei finanțări viitoare tinde să-i influențeze pe unii primari să-și schimbe loialitatea față de partidul politic, care este cel mai probabil să câștige alegerile viitoare. Atunci când teritoriul (municipalul) este aliniat din punct de vedere politic cu partidul (partidele) aflate la guvernare, acesta poate beneficia de **alocări mai mari din finanțarea de la bugetul central sau din finanțarea de la finanțatorii străini (inclusiv UE)** în comparație cu municipalități similare ca mărime și nevoi conduse de către partidele din opoziție. Companiile locale, de obicei marii angajatori, precum și, în special, întreprinderile de stat,

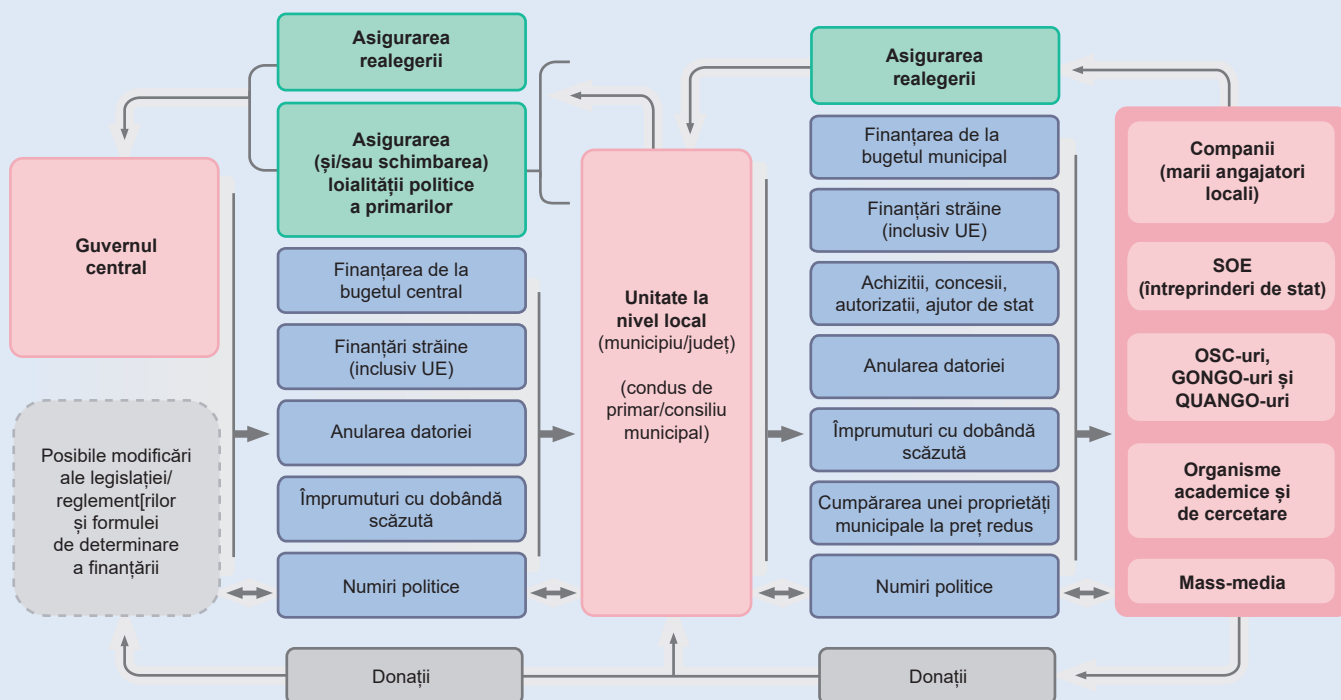
beneficiază de **acordarea necompetitivă de finanțări de la bugetul municipal**.

Supravegherea și transparența relațiilor guvernamentale centrale-locale din ESE lipsesc

Majoritatea municipalităților din ESE respectă doar parțial cerințele de transparență. Informațiile privind finanțele administrației publice locale sunt publice doar cu numele, fără a fi efectiv accesibile, ușor de înțeles sau chiar relevante pentru preocupările cetățenilor. În cele nouă țări analizate, **cetățenii și organizațiile non-guvernamentale sunt rareori implicați** în luarea deciziilor legate de finanțele administrației publice locale. Asociațiile municipalităților sunt uneori implicate, însă nu toate recomandările lor sunt luate în considerare.

În ceea ce privește supravegherea, guvernele ESE **se bazează în cea mai mare parte pe mecanismele de control generice existente** pentru a preveni toate riscurile legate de corupție și de management fiscal defectuos – supravegherea planificării bugetare, inspecții de către autoritățile de audit, poliția financiară

Canalele de cheltuieli interguvernamentale expuse riscurilor de corupție și acaparării de stat (canale de transfer folosite de clientela politică)



Sursă: CSD.

și inspectorate, comitete de etică și anticorupție la nivel local, consilii, coduri, planuri de integritate și planuri de acțiune etc. Cu toate acestea, **problema specifică a abuzului de putere pentru transferuri discreționare în scopuri politice** și riscurile aferente de corupție și acaparare a statului rămân nerecunoscute. Acest lucru duce la **lipsa măsurilor de prevenire și descurajare direcționate**, precum și a sancțiunilor.

Legislația și strategiile naționale în ESE nu identifică în mod specific niciun risc de corupție legat de utilizarea abuzivă a fondurilor finanțatorilor naționali și străini de la nivel central la nivel local; când sunt menționate în strategiile naționale de integritate mențiunea este una foarte generală.

Prevederile de integritate la nivel municipal în ESE sunt adesea foarte generale, vizează funcționarii publici de nivel scăzut mai degrabă decât factorii de decizie, nu au termene limită clare pentru implementarea lor și nu sunt adaptate contextului local. Planurile de integritate municipală se concentrează pe gestionarea riscurilor legate de planificarea bugetului, planificarea și implementarea achizițiilor publice, elaborarea și încheierea contractelor, managementul financiar și controalele etc., dar sunt adesea foarte generale și nu sunt adaptate contextului local.

Achizițiile locale compromise exacerbează și mai mult distorsiunile transferurilor fiscale pătinoare

Achizițiile publice reprezintă activitatea guvernamentală care prezintă unul dintre **cele mai mari riscuri de corupție** din ESE, din cauza sumelor mari distribuite prin procedurile de achiziție. **Tipurile de nereguli** identificate în regiune **privind achizițiile publice** includ favoritismul și clientelismul, supraprețul contractelor, specificațiile personalizate de licitație, conflictul de interese în procesul de licitație, ponderea mare a procedurilor nedeschise, perioade scurte de publicitate, modificarea contractului și livrarea sub standarde a serviciilor în faza de implementare.

Lipsa sistemelor de integritate a achizițiilor publice la nivel municipal și a mecanismelor neadaptate nevoilor locale le fac ineficiente pe cele naționale existente.

Transparența contractelor de achiziții este de obicei asigurată prin lansarea de portaluri dedicate de achiziții online. Cu toate acestea, calitatea și amploarea informațiilor furnizate de autoritățile locale prin intermediul acestor portaluri diferă în funcție de țările ESE. Cerințele de transparență sunt mai degrabă opționale și nu există o sancțiune ulterioară aplicabilă în cazul în care administrația locală nu le respectă.

Evaluarea și controlul procedurilor de achiziții publice și eficacitatea măsurilor de prevenire se bazează de obicei pe autoevaluare folosind metode descriptive și calitative. Există o **lipsă de indicatori clari și instrumente cantitative** bazate pe dovezi care să poată evalua rezultatele. Autoritățile de supraveghere a achizițiilor și cele anticorupție analizează mai degrabă indicatorii de admitere (reglementări, proceduri, resurse), decât rezultatele, adică impactul real.

Dovezi de favoritism politic în achizițiile publice locale

Pentru a afla dacă – și, în cazul afirmativ, cum – achizițiile locale slujesc intereselor politice, conducând la atribuirea contractelor în funcție de loialitate politică și de considerente electorale, acest raport a examinat **prezența factorilor motivați politic în atribuirea contractelor de achiziții publice**. Analiza statistică a relației dintre valorile contractelor de achiziții publice, apartenența la partidele politice a conducerii locale și rezultatele alegerilor în nouă țări din regiunea ESE, permite o serie de concluzii.

Alinierea politică cu guvernul central înseamnă contracte mai mari. În majoritatea țărilor studiate, datele sugerează că există o distribuție motivată politic a cheltuielilor pentru achizițiile publice, mai degrabă decât una bazată pe o atribuire imparțială, care reflectă nevoile publice. Atunci când municipalitățile sunt aliniate politic cu partidul de guvernământ la nivel național, ele tind să primească contracte de achiziții publice mai mari.

Marjele de câștig în alegeri dau roade. Marje mai mari de câștig în alegerile locale, care sunt utilizate ca indicii ale unei concurențe politice mai diminuate, sunt în general asociate cu o șansă mai mare de a câștiga contracte mai mari. Acest lucru sugerează că municipa-

litățile cu rezultate electorale previzibile tind să atribuie mai multe fonduri pentru achiziții publice. Acest lucru se datorează probabil unei probabilități mai mari de corupție, acaparare sau abuz. Studiile de caz din Ungaria și România oferă exemple concrete despre modul în care **rețelele politice** pot conduce la abuzul proceselor de achiziții publice, inclusiv favorizarea anumitor firme cu conexiuni politice și majorarea valorilor contractelor. Aceste cazuri evidențiază potențialul de corupție și conflict de interese în administrația locală din aceste țări.

Efectele combinate ale alinierii politice și ale competiției electorale. Direcțiile relațiilor dintre acești doi factori variază de la o țară la alta. Coeficienții pozitivi din unele țări (de exemplu, Bulgaria, Ungaria și România) pot indica faptul că municipalitățile alinate politic primesc contracte mai mari, ceea ce s-ar putea datoră motivațiilor politice sau eficienței administrative. În schimb, coeficienții negativi din alte țări (de exemplu, Macedonia de Nord, Croația și Serbia) sugerează că municipalitățile alinate politic primesc contracte mai mici, posibil ca strategie de a obține loialitate sau sprijin.

Importanța rețelelor locale și a contextului. Corupția în achizițiile publice este adesea facilitată de rețele locale bine stabilite. Previzibilitatea rezultatelor alegerilor poate afecta aceste rețele, iar o întrerupere a acestor rețele poate reduce oportunitățile de cooperare coruptă. De asemenea, este important să se ia în considerare contextul specific al fiecărei țări, inclusiv ponderea achizițiilor publice la nivel local față de național și gradul de descentralizare fiscală și administrativă.

Calea de urmat: reducerea riscurilor din transferurile interguvernamentale clienteliste

Există o serie de măsuri de politici, care ar putea reduce riscurile legate de finanțarea discriminatorie și părtinitoare de la nivel central către nivel local, precum și cele legate de utilizarea greșită sau gestionarea defecțuoasă a finanțărilor naționale și străine.

Îmbunătățirea planificării strategice și luarea deciziilor bazate pe dovezi

Primul pas implică recunoașterea problemei în politicile guvernamentale. Odată ce problema este recunoscută,

procesul s-ar putea îndrepta către stabilirea unor criterii clare și transparente pentru alocarea fondurilor. Ulterior, evaluarea riscurilor privind deciziile preferențiale și părtinitoare din punct de vedere politic ar trebui să fie integrată în procesul de supraveghere fiscală. Acesta din urmă ar trebui să implice colaborarea între mai multe organisme publice pentru a asigura transparența, responsabilitatea și distribuția echitabilă a resurselor între administrațiile centrale și locale.

Funcționarii responsabili cu luarea deciziilor de finanțare trebuie să fie instruiți să recunoască și să reacționeze la cazurile de tratament preferențial și părtinire, în timp ce oficialii de la nivel municipal ar trebui să fie instruiți pentru a detecta neregulile în achizițiile publice și pentru a utiliza procedurile de licitație electronică. Societatea civilă ar putea ajuta la organizarea unei astfel de capacități, precum și la introducerea achizițiilor electronice.

Stabilirea unui mecanism public-privat standard pentru monitorizarea deciziilor de finanțare care să acopere atât riscurile de corupție cât și cele fiscale

Agențiile anticorupție, birourile de audit, inspectoratele financiare, asociațiile municipalităților și ale societății civile și mass-media ar trebui să revizuiască deciziile legate de transferurile bugetare și să evalueze orice potențială părtinire, discriminare sau potențial conflict de interese. Birourile de audit și instituțiile de control financiar ar trebui să stabilească proceduri pentru inspecții aleatorii și regulate în **cooperare cu autoritățile anticorupție**, pe lângă verificările ad-hoc efectuate pe baza cererilor, sesizărilor și reclamațiilor. Revizuirea deciziilor de transfer bugetar ar trebui:

- Să ia în considerare alegerea între transferuri necondiționate și transferuri condiționate;
- Să detecteze riscurile de corupție asociate transferurilor bazate pe formule, cum ar fi manipularea criteriilor formulei, falsificarea datelor, complexitatea formulei și interferența politică în proiectarea formulei;
- Să verifice acuratețea datelor introduse pentru formula și corectitudinea procesului de alocare;
- Să recomande pași pentru reducerea complexității formulei și creșterea transparenței în timpul și după

implementarea acestora, pentru a evita și a reduce stângăciile politicilor și acapararea politică;

- Evaluarea legăturilor dintre afilierea politică și transferurile fiscale în perspectiva istorică, incluzând cel puțin ultimele două cicluri electorale locale, ca parte a procedurii bugetare anuale.

Aplicarea de metode standard de evaluare a riscului de corupție

Pe lângă auditurile financiare și rapoartele de autoevaluare ale autorităților administrației publice locale, se recomandă, de asemenea, guvernelor de la nivel central și local să utilizeze o gamă mai largă de mecanisme de evaluare a riscului de corupție, pentru a dezvolta o abordare cuprinzătoare pentru abordarea tuturor corupției și amenințări de conflict de interese. Acestea ar putea include următoarele instrumente de ultimă generație dezvoltate de partenerii R2G4P:

- Instrumentul de monitorizare a implementării politicii anticorupție (MACPI), care evaluează, monitorizează și facilitează aplicarea măsurilor și politicilor anticorupție la nivelul organismelor publice individuale, inclusiv al municipalităților;
- Instrumentul de evaluare a nivelului de acaparare a statului (SCAD), care se bazează pe un sondaj online anonim între un grup mare de experți, precum și instrument integrat de evaluare a nivelului de acaparare a statului la nivel sectorial (SCAD-SLIT);
- Indicatorii de risc de corupție (CRI), care măsoară riscurile de corupție în achizițiile publice;
- Sistemul de monitorizare a corupției (CMS), care furnizează date privind victimizarea și percepția corupției consilierilor municipali și a funcționarilor municipali
- Imunizarea legislației împotriva corupției (CPL) și instrumentele anticorupție privind declarațiile de avere la nivel local.

Creșterea integrității achizițiilor publice la nivel local

Supravegherea națională și a **UE** cu privire la achizițiile publice la nivel local ar trebui să fie prioritizată și sporită atât în sistemele de control fiscal, cât și anticorupție. În special, Comisia Europeană ar trebui să încerce să stabilească un cadru mai coerent de monitorizare a efectelor intervențiilor sale prin diferitele sale instrumente de finanțare la nivel local, în combinație cu transferurile naționale. În plus, următoarele măsuri ar putea contribui la îmbunătățirea integrității achizițiilor publice la nivel local:

- **Stabilirea angajamentelor clare și stabilirea termenelor limită pentru reformele achizițiilor publice** prin intermediul documentelor strategice (de exemplu, Planurile Naționale de Recuperare și Reziliență)
- Stabilirea unei **monitorizări regulate și sistematice** a favoritismului politic între autoritățile naționale și locale în domeniul achizițiilor publice, pe baza instrumentelor dezvoltate în acest studiu.
- **Îmbunătățirea colectării și publicării datelor privind achizițiile electronice**, prin strângerea de date mai cuprinzătoare, de exemplu, scăzând pragurile de raportare și făcând datele publice mai ușor accesibile pentru persoanele implicate de la nivelul societății civile (de exemplu, opțiunile de descărcare a datelor).
- **Consolidarea continuă a politicilor de atribuire transparentă și echitabilă** a contractelor de achiziții publice printr-o mai mare publicare a cererilor de licitație, prin stabilirea unor condiții de licitație mai pro-competitive, reducerea utilizării tipurilor de proceduri nedeschise și distrugerea poziției dominante pe piață a firmelor existente care au adesea legături politice puternice.
- Îmbunătățirea **supravegherii achizițiilor publice la nivel local**, inclusiv revizuirea condițiilor anti-concurențiale de licitație, pentru a limita utilizarea strategică a achizițiilor publice pentru a recompensa entitățile politice implicate pentru loialitatea lor.

SAŽETAK

Javne finansije u zemljama Jugoistočne Evrope podložne su zarobljavanju

Rastuće globalne geopolitičke tenzije stavile su Evropsku uniju (EU) i njeno susedstvo pod dodatni pritisak, što dokazuju brutalni ratovi u Ukrajini, Nagorno-Karabahu, Izraelu i Africi. Korupcija i **ranjivosti država u pogledu zarobljavanja pretvorile su se u ozbiljne (ekonomske) bezbednosne probleme**, pri čemu istovremeno otežavaju njihovo rešavanje, naročito u demokratijama koje nisu do kraja izgrađene, pošto se duboko ukorenjene elite okreću geopolitičkim igrama. Prevažilaženje ovih ranjivosti u Jugoistočnoj Evropi (JIE) od ključnog je značaja za dalju integraciju ovog regiona u EU i opstanak demokratske tradicije u Evropi.

Tekuće tranzicije koje se preklapaju u tehnološkom, ekonomskom i geopolitičkom domenu povećavaju značaj pravilnog **upravljanja javnim finansijama** u JIE. Međutim, kad vladine strukture zadužene za javne finansije postanu upletene u mreže zarobljavanja jedne države, kao što se pokazalo u mnogim slučajevima u JIE, bilo kakva opšta razmatranja o optimalnom načinu upravljanja moraju se tumačiti kroz prizmu znanja o **mehanizmima zarobljavanja države**. Gradivni elementi zarobljavanja jedne države uključuju niz alata, kao što su moć nad osmišljavanjem i sprovođenjem propisa, privilegovani pristup javnim resursima, kontrola medija i finansijskog sektora, uticaj na unutrašnju i spoljnu politiku, itd. Kad je mehanizam državnog aparata zarobljen usled partikularnih interesa, stvarna moć donošenja odluka o raspodeli javnih resursa u rukama je vođa **pokroviteljskih i klijentelističkih mreža** koje svojom moći zasenjuju zvanične vladine institucije. Reč je, uglavnom, o partijskim i političkim liderima s dugotrajnim pristupom javnim resursima.

Ovaj izveštaj analizira rizike povezane sa zloupotrebom **fiskalnih transfera sa centralnog na lokalne nivoe vlasti** u devet zemalja JIE. Takvi transferi predstavljaju tipično sredstvo egalitarizujućih politika izjednačavanja čija je namera da se nadoknade dispariteti u pogledu ekonomskog razvoja teritorijalnih jedinica i osigura pravredno pružanje javnih usluga u celoj zemlji/društvu. Među-

tim, kad je ugrožen opšti princip vladavine prava, takvi transferi mogu biti podložni **rizicima od korupcije** koji mogu ugroziti njihovu učinkovitost i dovesti do pogrešnog opredeljivanja ili preusmeravanja sredstava. Distorzije koje su posledica klijentelističkih transfera mogu biti dodatno pogoršane nameštenim postupcima nabavki od strane lokalne samouprave. Kad su kupovina i ulaganja na lokalnom nivou kompromitovani, nejednakost preferencijalnih transfera lokalnim saveznicima centralne vlade dodatno se pogoršava kanalisanjem tokova javnog novca ka lokalnim poslovnim prijateljima i istomišljenicima.

Uticaj kumulativnih distorzija koje su plod pogrešne raspodele javnih finansija na međuvladinom i lokalnom nivou prevazilazi državne granice. Budući da je Evropska unija glavni finansijski donator ovih zemalja, njihova domaća politika i način na koji nabavljaju usluge i sredstva na lokalnom nivou utiču na to da li je i u kojoj meri pomoć **EU** efikasna u promovisanju uravnoteženog ekonomskog razvoja. U stvari, obično iste **skupine čija je namera zarobljavanje države** iskorišćavaju transfere unutar države i transfere EU u korist svojih partikularnih interesa. **Neujednačena dostupnost podataka** onemogućava donošenje konačnih zaključaka o konkretnim slučajevima i obrascima ranjivosti država u JIE, naročito kad je reč o državama kandidatima za EU. Ipak, nalazi predstavljeni u ovom izveštaju trebalo bi da podstaknu dalja razmatranja izbornih ili klijentelističkih razloga koji utiču na dodelu evropskih fondova na lokalnom nivou. Na ovom nivou dolazi do konvergencije svih rizika u pogledu upravljanja, a posledice osećaju i pojedinci i kompanije. Iz ovog razloga potrebno je vršiti **redovno praćenje i procenu rizika** putem mehanizama za prikupljanje dokaza kako bi se politike prevencije zasnivale na dobijenim informacijama.

Za fiskalnu decentralizaciju potrebna je snažna baza prihoda

S obzirom na to da se transferi između različitih nivoa vlasti u JIE koriste kao instrument koji omogućava politički uticaj na lokalne samouprave, nivo fiskalne decentralizacije ključni je faktor koji treba uzeti u razma-

tranje. Iako je većina zemalja JIE ostvarila značajan napredak u poslednjih 10 godina, na ovaj ili onaj način fiskalna **decentralizacija ostaje izazov** u svakoj od njih. Većina lokalnih samouprava ostaje u velikoj meri zavisna od centralne vlade s obzirom na **značajan udeo transfera u poređenju s poreskim prihodima**. Sopstveni prihodi predstavljaju beznačajan deo BDP-a njihovih zemalja, svrstavajući ih među one koji su u tom pogledu ispod proseka EU i OECD-a. Isto važi i za nivoe lokalne potrošnje kao udela u ukupnoj vladinoj (javnoj) potrošnji i BDP-u.

Rashodi vlada na podnacionalnom nivou kao udeo javnih rashoda i BDP-a u JIE

	% javnih rashoda	% BDP
Prosek u EU27	34,3%	18,3%
Prosek OECD	36,6%	17,1%
Albanija	18,7%	6,2%
Bugarska	17,7%	7,4%
BiH	10,5%	5,0%
Hrvatska	26,1%	14,2%
Mađarska	12,5%	6,5%
Crna Gora	11,5%	6,7%
Severna Makedonija	13,6%	5,2%
Rumunija	22,6%	9,5%
Srbija	19%	10,3%

Izvor: OECD/UCLG, 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2022.

Kao rezultat toga, vlade u ovom regionu mogu se suočiti sa **izazovima u pogledu raspodele resursa** u situaciji gde opštine raspolažu ograničenim finansijskim sredstvima za rešavanje lokalnih potreba, što dovodi do dispariteta u pružanju usluga i razvoju širom regiona. Rezultat su fiskalna neravnoteža, ograničena moć lokalnog samofinansiranja i stvaranje snažne poluge u rukama centralne vlade. S izuzetkom Crne Gore, u svim ostalim zemljama JIE distribucija transfera od strane centralne vlade predstavlja glavni instrument održavanja funkcionisanja lokalnih službi. Ovakva praksa i uobičajeni nedostatak transparentnosti i predvidljivosti sistema za transfere između različitih nivoa vlasti čine lokalne vlasti u JIE **ranjivim na klijentelističke ili izbornu motivisane intervencije**.

Centralno finansiranje putem transfera, međutim, može podrivati lokalnu fiskalnu autonomiju. Ovo se shvata kao mogućnost vlada na podnacionalnom nivou da povećaju lokalni porez u cilju finansiranja rashoda, ali i kao nešto što smanjuje motivaciju lokalnih lidera da povećaju poresko opterećenje u svojim jurisdikcijama zbog transfera obezbeđenih od strane centralne vlade.

Rizici od korupcije u fiskalnim odnosima centralne i lokalne vlasti

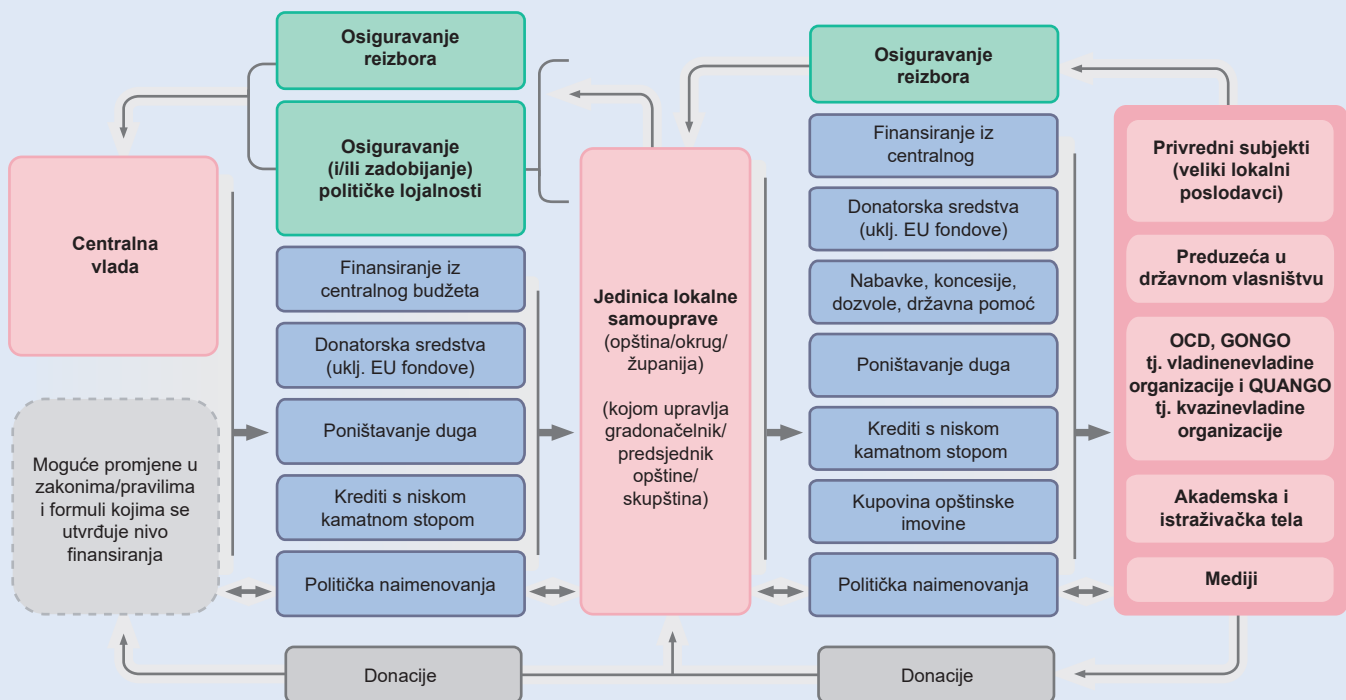
Visok stepen administrativne i fiskalne centralizacije mogao bi biti značajan faktor rizika za zarobljavanje države, pri čemu ovo drugo dodatno institucionalizuje centralizaciju. Prilikom procene rizika trebalo bi krenuti od ispitivanja dizajna sistema transfera koji se koristi u JIE.

Uslovni transferi omogućavaju centralnim vladama više slobode u pogledu odlučivanja kako će i za šta konkretno trošiti novac u poređenju s безусловnim transferima. Međutim, pošto se isti dodeljuju kroz pregovore između dva nivoa vlasti, oni liderima na lokalnom nivou daju manevarski prostor da crpe dodatne resurse iz centralne administracije. Uslovni transferi između različitih nivoa vlasti čine lokalne zvaničnike podređenima spram prioriteta centralne vlasti, što prate i povezani efekti **rentijerske ekonomije**.

Kad je riječ o **bezušnim transferima**, manevarski prostor centralnih vlada daleko je ograničeniji jer je iznos koji svaka opština dobija određen formulom. Međutim, postoje rizici u vezi s političkom manipulacijom te formule od strane aktuelne vlade ili neslaganjem između utvrđene vrednosti transfera formule i stvarno raspodeljenih sredstava. Smanjenje složenosti formule i povećanje njene transparentnosti tokom i nakon implementacije predstavlja logičan korak kojim bi zemlje JIE izbegle ili ublažile **rizike u vezi s upravljanjem i političko zarobljavanje države**. Što je formula transfera jednostavnija za primenu, to je lakši nadzor nad njenom implementacijom.

Politike ublažavanja rizika zahtevaju **razumevanje podsticaja koje podstiču klijentelizam** u fiskalnim odnosima između različitih nivoa vlasti. Centralne i lokalne vlasti, kao i političke stranke na vlasti, imaju koristi od podizanja ugleda lidera na centralnom i lokalnom nivou, obezbeđivanje glasova i njihovog reizbora.

Kanali potrošnje između različitih nivoa vlasti izloženi korupciji i rizicima od zarobljavanja države (kanali klijentelističkih transfera)



Izvor: CSD.

Transferi između različitih nivoa vlasti u JIE koriste se za **osiguravanje i/ili zadobijanje političke lojalnosti gradonačelnika i predsjednika opština**. Slično tome, prethodna dodela sredstava poslužila je za ponovno potvrđivanje političke lojalnosti istih. Međutim, obećanje budućeg finansiranja ima tendenciju da podstakne neke gradonačelnike da promene svoju odanost prema određenoj političkoj stranci okrećući se onoj koja će najverovatnije pobediti na predstojećim izborima. Kad je određena teritorija (opština) politički usklađena s vladajućom strankom (ili strankama) centralne vlade, ona može imati koristi od **većih izdvajanja iz sredstava centralnog budžeta ili od stranih donatora (uključujući EU)** u poređenju s opštinama slične veličine i potreba kojima upravlja opozicija. Lokalne kompanije, obično veliki poslodavci, a posebno državne kompanije, uživaju koristi od **nekonkurentne dodele sredstava iz opštinskog budžeta**.

Nedostaju nadzor i transparentnost odnosa centralne i lokalne vlasti u JIE

Najveći broj opština u jugoistočnoj Evropi samo delimično ispunjava zahteve u pogledu transparentnosti. In-

formacije o finansijama lokalne samouprave javne su samo deklarativno, a da zapravo nisu dostupne, lako razumljive ili čak relevantne za građane. U devet analiziranih zemalja **građani i nevladine organizacije retko su uključeni** u donošenje odluka vezanih za finansije lokalne samouprave. Ponekad su u ovaj proces uključene zajednice opština, ali se u obzir ne uzimaju sve njihove preporuke.

Što se tiče nadzora, vlade zemalja JIE uglavnom se **oslanjaju na postojeće generičke mehanizme kontrole** kako bi sprečile sve rizike vezane za korupciju i loše fiskalno upravljanje – nadzor planiranja budžeta, inspekcije od strane revizorskih tela, finansijske policije i inspekcije, lokalne antikorupcijske i etičke komisije, saveti, kodeksi, akcioni i planovi integriteta, itd. Međutim, posebno **pitanje zloupotrebe diskrecionog prava u transferima u partijske svrhe i povezani rizici u pogledu korupcije i zarobljavanja države ostaju van domašaja**. To rezultira **nedostatkom ciljanih mera prevencije i odvraćanja**, kao i sankcija.

Nacionalno zakonodavstvo i strategije u JIE ne prepoznaju neke konkretne rizike u pogledu korupcije u vezi sa zloupotrebom sredstava domaćih i stranih donatora

koja se prenose sa centralnog na lokalni nivo. Kada se isti pominju u strategijama nacionalnog integriteta, to se čini na vrlo uopšten način.

Odredbe o integritetu na opštinskom nivou u JIE često su veoma opšteg karaktera, usmerene su na javne službenike na nižem nivou, a ne na donosioce odluka, ne propisuju jasne rokove za njihovu implementaciju i nisu prilagođene lokalnim okolnostima. Planovi integriteta opština usredsređeni su na upravljanje rizicima koji se odnose na planiranje budžeta, planiranje i sprovođenje javnih nabavki, izradu i zaključivanje ugovora, finansijsko upravljanje i kontrole, itd., ali su često veoma opšteg karaktera i nisu prilagođeni lokalnim okolnostima.

Kompromitovane lokalne nabavke dodatno pogoršavaju distorzije koje nastaju kao posledica pristrasnih fiskalnih transfera

Javne nabavke predstavljaju vladinu aktivnost koju prati **najveći rizik od korupcije** u JIE, zbog velikih iznosa koji se distribuiraju kroz postupke nabavki. Vrste **nepravilnosti u javnim nabavkama** koje su identifikovane u regionu uključuju favorizovanje i klijentelizam, precenjivanje vrijednosti ugovora, ciljano prilagođavanje tenderskih zahteva, sukob interesa u tenderskom postupku, visok udeo postupaka koji nisu otvoreni, kratak period oglašavanja, izmene ugovora i isporuku usluga čiji je kvalitet ispod standarda u fazi implementacije.

Nedostatak **systema osiguranja integriteta javnih nabavki na opštinskom nivou** i postojanje mehanizama koji nisu prilagođeni lokalnim potrebama čine postojeće nacionalne mehanizme neefikasnim.

Transparentnost ugovora o nabavkama obično se osigurava pokretanjem namenskih internet portala za nabavke. Ipak, kvalitet i obim informacija koje lokalne vlasti objavljuju na ovim portalima razlikuju se u zemljama JIE. Zahtevi u pogledu transparentnosti prilično su neobavezni i nema naknadnih sankcija u slučaju da lokalna samouprava ne ispoštuje iste.

Evaluacija i ocena postupaka javnih nabavki i delotvornost mera prevencije obično se oslanjaju na samopro-

cenu korišćenjem deskriptivnih i kvalitativnih metoda. Nedostaju **jasni indikatori i kvantitativni instrumenti zasnovani na dokazima** na osnovu kojih se mogu oceniti ishodi postupaka. Organi zaduženi za nadzor nabavki i antikorupcioni organi uglavnom sagledavaju ulazne indikatore (propisi, procedure, resursi), a ne ishode, odnosno stvarni uticaj.

Dokaz političkog favorizovanja u lokalnim javnim nabavkama

Kako bi se utvrdilo da li, i ako je to slučaj – kako, lokalne nabavke prate partijske interese, što dovodi do dodele ugovora prema političkoj lojalnosti i izbornim interesima, ovaj izveštaj ispituje **prisustvo politički motivisanih faktora u dodeli ugovora o javnim nabavkama**. Statistička analiza odnosa između vrednosti ugovora o javnim nabavkama, partijske pripadnosti lokalnog rukovodstva i izbornih rezultata u devet zemalja regiona jugoistočne Evrope, omogućava izvođenje niza zaključaka.

Politička usklađenost s centralnom vladom znači veće ugovore. U većini zemalja koje su proučavane, podaci ukazuju na to da postoji politički motivisana raspodela sredstava po osnovu javnih nabavki, a ne nepristrasna raspodela koja odražava javne potrebe. Kad god su opštine politički usklađene sa vladajućom partijom na nacionalnom nivou, postoji tendencija da primaju veće ugovore o javnim nabavkama.

Ubedljiviji izborni rezultati se isplate. Ubedljivije pobjede na lokalnim izborima, koje su i pokazatelj manje političke konkurencije, generalno su povezane s većim izgledima za dobijanje većih ugovora. Ovo ukazuje na to da opštine sa predvidljivim izbornim ishodima imaju tendenciju da izdvajaju više sredstava za javne nabavke. Ovo je verovatno zbog veće verovatnoće korupcije, zarobljavanja ili zloupotrebe. Studije slučaja iz Mađarske i Rumunije nude konkretne primere kako **političke mreže** mogu dovesti do zloupotrebe procesa javnih nabavki, uključujući favorizovanje određenih firmi s političkim vezama i naduvavanje ugovornih cena. Ovi slučajevi ukazuju na potencijal za korupciju i sukob interesa u lokalnoj samoupravi u ovim zemljama.

Kombinovani efekti usaglašenih političkih pozicija i izborne konkurencije. Pravci odnosa između ova

dva faktora variraju od zemlje do zemlje. Pozitivni koeficijenti u nekim zemljama (npr. u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumuniji) mogu ukazivati na to da politički istovetno orijentisane opštine dobijaju veće ugovore, što može biti posledica političke motivisanosti ili administrativne efikasnosti. Nasuprot tome, negativni koeficijenti u drugim zemljama (npr. u Severnoj Makedoniji, Hrvatskoj i Srbiji) ukazuju na to da politički istovetno orijentisane opštine dobijaju manje ugovore, što je verovatno strategija za dobijanje njihove lojalnosti ili podrške.

Važnost lokalnih mreža i konteksta. Korupciju u javnim nabavkama često olakšavaju dobro uspostavljene lokalne mreže. Predvidljivost izbornih rezultata može uticati na ove mreže, a razbijanje takvih mreža može dovesti do smanjenja mogućnosti za saradnju koja počiva na koruptivnim principima. Važno je uzeti u obzir i specifičnost konteksta svake zemlje, uključujući udeo javnih nabavki na lokalnom i nacionalnom nivou, te stepen fiskalne i administrativne decentralizacije.

Mogućnost napretka: smanjenje rizika od klijentelističkih transfera između različitih nivoa vlasti

Postoji niz mera u vidu javnih politika kojima bi se mogli smanjiti rizici od diskriminatornog i pristrasnog finansiranja s centralnog prema lokalnom nivou, kao i zloupotreba ili loše upravljanje sredstvima domaćih i stranih donatora.

Poboljšati strateško planiranje i donošenje odluka zasnovanih na dokazima

Prvi korak uključuje prepoznavanje problema u vladinim politikama. Kada se problem prepozna, proces bi mogao krenuti ka uspostavljanju jasnih i transparentnih kriterijuma za dodelu sredstava. Uz to, evaluaciju rizika preferencijalnih i politički pristrasnih odluka treba integrisati u sistem fiskalnog nadzora. Ovo poslednje bi trebalo da uključuje saradnju između niza organa javne uprave kako bi se osigurala transparentnost, odgovornost i pravična raspodela resursa između centralnih i lokalnih vlasti.

Službenici odgovorni za donošenje odluka o finansiranju treba da budu obučeni da prepoznaju i reaguju na slučajeve preferencijalnog tretmana i pristrasnosti, dok

opštinski službenici treba da poseduju znanje i veštine da otkrivaju nepravilnosti u javnim nabavkama i koriste elektronske tenderske procedure. Civilno društvo moglo bi pomoći u organizovanju izgradnje ovakvih kapaciteta, kao i uvođenju elektronskih nabavki.

Uspostaviti redovni javno-privatni mehanizam za praćenje odluka o finansiranju s fokusom na kombinaciji korupcijskih i fiskalnih rizika

Agencije za borbu protiv korupcije, institucije za reviziju, finansijska inspekcija, zajednice opština, civilno društvo i mediji treba da preispituju odluke u vezi sa budžetskim transferima i procene svaku potencijalnu pristrasnost, diskriminaciju ili sukob interesa. Institucije zadužene za reviziju i finansijska inspekcija treba da uspostave procedure za nasumične i redovne inspekcije u **saradnji sa antikorupcijskim organima**, pored ad hoc provera koje se vrše na osnovu zahteva, upućivanja i pritužbi. Revizija odluka o transferu budžeta treba da:

- Razmotri izbor između безусловnih transfera i uslovnih transfera;
- Otkrije rizike od korupcije povezane sa transferima zasnovanim na formulama, kao što su manipulacija kriterijumima formule, falsifikovanje podataka, složenost formule i političko uplitanje u dizajn formule;
- Proveri tačnost unosa podataka za formulu i pravednost postupka dodele;
- Preporuči korake koji vode smanjenju složenosti formule i povećanju transparentnosti tokom i nakon njene implementacije kako bi se izbegla i smanjila indiskretnost u pogledu primene javnih politika i političko zarobljavanje;
- Proceni veze između političke pripadnosti i fiskalnih transfera u prošlosti, uključujući najmanje dva poslednja ciklusa lokalnih izbora, kao deo procedure godišnjeg budžeta.

Primenjivati redovne metode procene rizika od korupcije

Pored finansijskih revizija i izveštaja o samoevaluaciji organa lokalne samouprave, vladama na centralnom i lokalnom nivou se preporučuje i da koriste širi spektar

mehanizama za procenu rizika od korupcije kako bi razvile sveobuhvatan pristup u rešavanju svih pretnji u vezi s korupcijom i sukobom interesa. To bi moglo uključivati i korišćenje sledećih najsavremenijih alata koje su razvili partneri u okviru R2G4P:

- Alat za praćenje implementacije antikorupcijske politike (MACPI), kojim se procenjuje, prati i olakšava sprovođenje antikorupcijskih mera i politika na nivou pojedinačnih organa javne uprave, uključujući i opštine;
- Dijagnostički alat za procenu zarobljenosti države (SCAD), koji se zasniva na anonimnoj onlajn anketi namenjenoj široj grupi eksperata, kao i Integrisani alat za procenu stepena zarobljenosti države na sektorskom nivou (SCAD-SLIT);
- Indikatori rizika od korupcije (CRI), kojima se mere rizici u pogledu korupcije u javnim nabavkama;
- Sistem za praćenje korupcije (CMS), koji pruža podatke o viktimizaciji i percepciji korumpiranosti opštinskih odbornika i opštinskih zvaničnika;
- Uvođenje odredaba u zakone kojima se sprečava mogućnost korupcije (CPL) i antikorupcioni alati koji se odnose na prijavu imovine na lokalnom nivou.

Povećati integritet javnih nabavki na lokalnom nivou

Državni i **nadzor EU** nad javnim nabavkama na lokalnom nivou treba da bude prioritet i treba da bude povećan kako u fiskalnim sistemima tako i u sistemima antikorupcione kontrole. Konkretno, Evropska komisija treba da teži uspostavljanju koherentnijeg okvira za

praćenje efekata svojih intervencija kroz različite instrumente finansiranja na lokalnom nivou, u kombinaciji s nacionalnim transferima. Pored toga, sledeće mere mogle bi biti od pomoći u poboljšanju integriteta javnih nabavki na lokalnom nivou:

- Navođenje **jasne obaveze i određivanje rokova za reformu javnih nabavki** u strateškim dokumentima (npr. Nacionalnim planovima za oporavak i otpornost).
- Uspostavljanje **redovnog i sistematskog praćenja** političkog favorizovanja između nacionalnih i lokalnih vlasti u javnim nabavkama, na osnovu alata razvijenih u ovoj studiji.
- **Poboljšavanje postupaka prikupljanja i objavljivanja podataka o e-nabavkama**, čime će se prikupljati sveobuhvatniji podaci tako što će se, na primer, snižavati pragovi za izveštavanje, a i javni podaci učiniti lakše dostupnim društvenim akterima (npr. postojanjem opcije za preuzimanje podataka).
- Dalje **ojačavanje politika koje vode transparentnijoj i pravednijoj dodeli** ugovora o javnim nabavkama tako što će se produžiti period za objavljivanje poziva za podnošenje ponuda, uslovi tendera učiniti konkurentnijim, time smanjujući praksu postupaka koji nisu otvoreni i razbijajući dominantnu tržišnu poziciju etabliranih kompanija koje često imaju jake političke veze.
- Unapređivanje **nadzora nad javnim nabavkama na lokalnom nivou**, uključujući reviziju nekonkurentnih uslova tendera, kako bi se ograničila strateška upotreba javnih nabavki za nagrađivanje političkih aktera za njihovu lojalnost.

Implemented by:



The R2G4P project, coordinated by the Center for the Study of Democracy, Bulgaria, benefits from a € 1.5 million grant from Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA and Norway Grants Fund for Regional Cooperation.