

---

Оваа студија се занимава со распространетоста на корупцијата во ЕУ и ги опишува преземените дејствија за решавање на проблемот. Се фокусира на иницијативи и политики кои ги спроведуваат владите на национално, регионално и локално ниво во осум одбрани земји членки кои се движат од север кон југ и од запад кон исток: Финска, Обединетото Кралство, Франција, Германија, Италија, Хрватска, Романија и Бугарија. Претставена е перцепцијата за корупција на граѓаните, правната, институционалната и политичката рамка, како и некои најдобри практики на различни нивоа на власта, за подобро да се разбере контекстот и природата на антикорупциските политики и да се дадат некои позитивни примери за тоа што може да се преземе.

---

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)  
ул: Никола Парапунов 41а  
1060 Скопје

[www.mcms.mk](http://www.mcms.mk)

## Корупција во Европската Унија



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА



BALKAN  
CIVIL  
SOCIETY  
DEVELOPMENT  
NETWORK



---

# Корупција во Европската Унија

---

Распространетост на корупцијата  
и борбата против корупција  
во одредени земји членки на ЕУ

---



Проектот е финансиран  
од Европската Унија



# Корупција во Европската Унија

Распространетост на корупцијата и борбата против корупција во одредени земји членки на ЕУ

Оваа студија ја разгледува распространетоста на корупцијата во ЕУ и ги опишува преземените дејствија за решавање на проблемот. Се фокусира на иницијативи и политики кои ги спроведуваат владите на национално, регионално и локално ниво во осум одбрани земји членки кои се движат од север кон југ и од запад кон исток: Финска, Обединетото Кралство, Франција, Германија, Италија, Хрватска, Романија и Бугарија. Претставена е перцепцијата за корупцијата на граѓаните, правната, институционалната и политичката рамка, како и некои најдобри практики на различни нивоа на власта, за подобро да се разбере контекстот и природата на антикорупциските политики и да се дадат некои позитивни примери за тоа што може да се преземе.

## **Корупција во Европската Унија: Распространетост на корупцијата и борбата против корупција во одредени земји членки на ЕУ**

**Наслов на оригиналот:** Corruption in the European Union: Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States

**Автори:** Пиотр Бковски (Piotr Bqkowski) и Софија Воронова (Sofija Voronova) со придонес од Кармен-Кристина Цтрлиг (Carmen-Cristina Ctrlig), Алина Добрева (Alina Dobрева), Давид Еаток (David Eatock), Силвија Котанидис (Silvia Kotanidis), Светлана Парамонова (Svetlana Paramonova), Метју Пари (Matthew Parry) и Мартина Прпик (Martina Prpic).

Brussels© European Union, 2017 за верзијата на англиски јазик

Оригиналот на оваа публикација е издаден на англиски јазик од страна на Генералниот директорат за услуги за парламентарно истражување на Секретаријатот за услуги за парламентарно истражување (Directorate-General for Parliamentary Research Services of the Secretariat for Parliamentary Research Services)

**Издавач:** Македонски центар за меѓународна соработка

### **За издавачот:**

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Гонце Јаковлеска, извршен директор

**© Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) за верзијата на македонски јазик**

**Превод од англиски јазик:** Ад Вербум

**Тираж:** 150 примероци

**Подготовка и печатење:** БороГрафика

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на било кој дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

Авторското право на оваа книга е заштитено, но книгата може да се репродуцира на било кој начин без наплата за едукативни намени. За копирање во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот.

Оваа публикација е подготвена со финансиска помош од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и во никој случај не може да се смета дека е одраз на ставовите на Европската Унија.

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Корупцијата има многу негативни последици за општествата, вклучувајќи и високи економски и социјални трошоци. Сепак, оваа појава е тешко да се дефинира или да се измери. И покрај нивните различни ограничувања, показателите засновани на перцепцијата на граѓаните и експертите за корупција станаа најшироко користени мерни инструменти. Во моментов се користат многу вакви показатели, кои ги рангираат земјите по успех, врз основа на распространетоста на корупцијата или на пошироки карактеристики, како што се квалитетот на владата. Додека повеќето такви алатки ја испитуваат ситуацијата на национално ниво, неодамна беше развиена иновативна алатка во ЕУ - Европскиот индекс за квалитет на владата (ЕИКВ) - кој обезбедува слика на регионално ниво за квалитетот и непристрасноста на јавните услуги и степенот до кој корупцијата игра улога во нивното добивање.

Корупцијата е далеку од непостоечка во ЕУ, иако таа е помалку распространета таму отколку во мнозинството земји и региони низ целиот свет. Некои земји членки на ЕУ се повеќе погодени од другите, нордиските ги постигнуваат најдобрите резултати во сите светски рангирања, а југоисточните европски земји се борат со системско присуство на корупцијата. Значителни регионални разлики постојат и во внатрешноста на некои земји членки, додека во другите не постои голема дивергенција – што претставува контраст за кој се чини дека не постои едноставно објаснување.

Од 90-тите години од дваесеттиот век, земјите ширум светот ги здружија напорите за колективно решавање на корупцијата. Ова доведе до усвојување на нашироко признати меѓународни закони и стандарди. ЕУ придонесе за овие напори, но допрва треба да развие сеопфатна анти-корупциска политика, една од причините е недостатокот на надлежности во оваа област. Меѓутоа, проблемот е разгледуван во контекст на проширувањето на ЕУ, при што членството беше условено од посветеноста на кандидатите на антикорупциските реформи.

Во согласност со меѓународните стандарди, земјите членки усвоија закони, изготвија политики и создадоа национални институции за решавање на корупцијата. Користејќи слични извори на инспирација, овие рамки за борба против корупцијата имаат заеднички карактеристики, кои обично ги комбинираат репресивните алатки со голем број превентивни инструменти. Некои анти-корупциски реформи, исто така, се преземени и на поднационални нивоа. Владите на овие нивоа, односно локалните и регионалните власти, кои се најблиску до граѓаните, располагаат со овластувања од различен обем и се соочуваат со специфични предизвици при решавањето на корупцијата.

## Содржина

1. Вовед .....	7
2. Дефинирање и мерење корупција .....	9
2.1. Широк концепт .....	9
2.2. Мерење корупција .....	10
3. Перцепирана распространетост на корупцијата во ЕУ .....	15
3.1. Перцепција на корупцијата низ целата ЕУ .....	15
3.2. Перцепција на корупцијата во различни региони на ЕУ .....	19
4. Решавање на корупцијата преку колективно дејствување .....	26
4.1. Меѓународна правна рамка .....	26
4.2. Антикорупциски напори на ЕУ .....	27
4.3. Дејствување на национално ниво .....	35
5. Корупција на регионални и локални нивоа .....	40
5.1. Децентрализација и корупција .....	40
5.2. Решавање на корупцијата на регионално и локално ниво ...	42
6. Фокус на избрани земји членки .....	43
6.1. Бугарија .....	43
6.2. Хрватска .....	55
6.3. Финска .....	65
6.4. Франција .....	74
6.5. Германија .....	86
6.6. Италија .....	98
6.7. Романија .....	108
6.8. Обединетото Кралство .....	119
7. Главни референции .....	131

### Листа на најчесто користени акроними

ИПК:	Индекс за перцепции на корупција
ЕИКВ:	Европски индекс за квалитет на владата
ГБК:	Глобален барометар на корупција
КВ:	Квалитет на владата
ТЕД:	Tenders Electronic Daily (Дневен електронски систем за тендери)
СИВ:	Светски индикатори за владеење



## 1. Вовед

Денес, се чини дека постои широк консензус за повеќеслојното негативно економско, социјално и политичко влијание на корупцијата. Се верува дека оваа појава ја поткопува стабилноста на институциите и економскиот раст,<sup>1</sup> а со тоа претставува директна закана за демократиите. Корупцијата досега е поврзана со повисоки нивоа на организиран криминал, послабо владеење на правото, намален одзив на гласачите на парламентарните избори и намалена доверба во јавните институции,<sup>2</sup> Исто така, се тврди дека има негативно влијание врз социјалната заштита, јавната потрошувачка, фискалниот дефицит, наплатата на даноци, вработувањето ранливи групи, родовата рамноправност и апсорпцијата на фондовите на ЕУ. Понатаму, се верува дека ќе доведе до зголемување на одливот на интелектуална сила од земјите кои се борат под нејзиниот товар.<sup>3</sup>

Направени се обиди за мерење на трошоците за корупција во ЕУ. Според Европската комисија, корупцијата ја чини економијата на ЕУ околу 120 милијарди евра годишно, во поглед на изгубените даночни приходи и инвестиции.<sup>4</sup> Извештајот на Европската парламентарна истражувачка служба за придобивките од интеграцијата во ЕУ,<sup>5</sup> посебно фокусиран на оваа тема, покажа дека доколку се вклучат индиректните трошоци, БДП на ЕУ страда од годишни загуби во опсег од 179 до 990 милијарди евра (во зависност од претпоставениот степен на намалување на нивоата на корупција што е можен за земјите членки). Според извештајот, само корупцијата поврзана со јавните набавки ја чини ЕУ над 5 милијарди евра годишно. Европската комисија вели дека во ЕУ нема зони без корупција, бидејќи сите земји членки се под влијание на проблемот, иако во различен степен.

<sup>1</sup> Паоло Мауро, [‘Corruption and Growth’](#), *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No 3, 1995, pp. 681- 712. Видете и Паоло Мауро, [‘Why worry About Corruption?’](#) IMF, 1997.

<sup>2</sup> Воутер ван Балегој и Томас Зандстра, [‘The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption’](#), Детална анализа, EPRS, 2016, p. 11.

<sup>3</sup> Алина Мунгиу-Пипиди и Роберто Мартинез Б. Икучка, [‘European Union Member States’](#) во Alina Mungiu-Pippidi (ed.), *Controlling Corruption in Europe*, The Anticorruption Report, Vol. 1.

<sup>4</sup> [‘EU Anti-Corruption Report’](#), COM(2014) 38 финален, Европска комисија, 2014.

<sup>5</sup> [‘The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II: Corruption’](#), RAND Europe, 2016, стр. 9.



Оваа студија ја анализира распространетоста на корупцијата низ ЕУ и законите и политиките кои се однесуваат на најшироките можни корумпирани практики. Со користење истражувања на корупцијата во Европа, студијата ја прави претпоставката дека различните нивоа на корупцијата меѓу земјите членки може да се должат на специфични контексти кои, пак, предизвикуваат специфични реакции срочени во политики. Затоа, користејќи различни алатки за мерење, студијата ги идентификува кластерите на земјите членки што се карактеризираат со слични нивоа на корупција и генерираат примерок кој вклучува најмалку една земја членка од секој кластер. Фокусирајќи се на корупцијата во јавниот сектор, студијата потоа ја анализира нејзината распространетост во дадените осум земји членки, ја испитува нивната правна, институционална и политичка рамка и се обидува да ги идентификува антикорупциските иницијативи кои би можеле да послужат како најдобри практики.

Како што е прикажано подолу, наднационалните тела создадоа сеопфатна меѓународна рамка за борба против корупцијата за земјите членки во кои работат; земјите членки, пак, ги обликуваат своите домашни закони и политики. Сепак, имајќи предвид дека обемот, а можеби и природата, на проблемот варира во различните делови на ЕУ, секако има потреба и простор за нови и оригинални иницијативи на сите нивоа на власт. Студијата става посебен нагласок на практики на регионално и локално ниво, кои се најблиску до граѓанинот на ЕУ и најтешки за законодавецот на ЕУ да ги достигне. Истите вреди да се разгледаат за подобро да се разберат предизвиците и, можеби, да послужат како инспирација за креаторите на политиките кои бараат иновативни решенија за решавање на она што изгледа дека е долготрајна појава.

## 2. Дефинирање и мерење корупција

### 2.1. Широк концепт

Не постои универзален договор за дефинирање на корупцијата: практиките што се сметаат за корумпирани во еден културен контекст не се нужно перцепирани како такви во друг. Дури и честопати цитираната дефиниција за корупција како злоупотреба на (доверена) моќ за приватна добивка, што е навидум прилично широка и општа, можеби не ги опфаќа сите случаи на погрешно постапување за остварување добивка.

Тесниот пристап што го има во кривичното право ја поврзува корупцијата со ограничен број на кривични дела, вклучувајќи активен и пасивен поткуп, односно давање и земање мито. Ова е разбирливо, со оглед на прецизноста што се бара при дефинирањето на прекршоците што треба да бидат санкционирани со кривични казни. Сепак, корупцијата, исто така, може да се концептуализира како поширок социо-економски проблем кој опфаќа различни прашања, како што се:

- **Конфликт на интереси** - ситуација каде што поединецот е во состојба да извлече лична корист од активности или одлуки донесени во нивниот службен капацитет;<sup>6</sup>
- **Клиентелизам** - систем на размена на ресурси и услуги врз основа на експлоататорски однос помеѓу „патрон“ и „клиент“<sup>7</sup>;
- различни форми на **фаворизирање**, како што се **непотизам** и **кронизам** (при што некој на службена положба ја експлоатира нивната моќ и авторитет да обезбеди работа или услуга на член на семејството или на пријател, иако тој или таа може да не е квалификуван или заслужен) и **протекционизам** (при што едно лице е избрано за работа или државна корист поради сродност или врски и без оглед на квалификациите или основаноста);<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Строго гледано, конфликт на интереси не е форма на корупција, туку ситуација која можеби би довела до тоа. Тоа не мора нужно да доведе до корупција, бидејќи засегнатиот службеник може да избере да не дејствува во свој личен интерес. Сепак, конфликтите на интереси се анализираат во тесна врска со корупцијата и се решаваат со антикорупциски закони и политики.

<sup>7</sup> Дефинициите на ова низа на практики се засновани на [антикорупцискиот гласар](#) на Транспаренси интернешнл.

- **Тргување со влијание (продажба на влијание)** - користејќи ги врските со лицата кои имаат овластувања за добивање на услуги или приоритетен третман за трето лице (лице, институција или влада), обично за возврат на нивната лојалност или каква било несоодветна корист и

- Други слични форми на однесување.

Иако тие не се нужно нелегални, таквите практики можат да бидат многу штетни за државите и општествата, особено кога се широко распространети. Тие можат да се сретнат на сите нивоа на општеството и нивното влијание може да варира во зависност од моќта на донесување одлуки на корумпираниот субјект. Затоа често се прави разлика меѓу секојдневната „ситна“ корупција и политичката (често изедначена со „тешка“, односно голема) корупција. Земајќи предвид дека првиот вид се случува во текот на спроведувањето на политиките, а вториот се случува на високи нивоа каде што се донесуваат политики и закони.

## 2.2. Мерење корупција

### 2.2.1. Методолошки ограничувања

Корупцијата е тешко да се измери исто колку што е тешко да се дефинира. Повеќето експерти го доведуваат во прашање општото уверување дека неформалната и скриената природа на корупцијата ја прави немерлива, но сепак ги препознаваат предизвиците на квантифицирање на различните аспекти на овој проблем.<sup>8</sup>

Објективните податоци се корисни само до извесен степен: на пример, бројот на истраги или обвинителни пресуди може да укажува на степенот на корупција, но овој број може исто така да покаже колку ефективно агенциите за спроведување на законот или судството ќе одговорат на корупцијата. Освен тоа, статистичките податоци и извештаите за криминалот за случаи на корупција се малкубројни, а оние што се на располагање имаат ограничена вредност со оглед на големиот број на непријавени случаи.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> видете, на пр. Alina Mungiu-Pippidi, 'For a New Generation of Objective Indicators in Governance and Corruption Studies', *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 22, Issue 3, 2016; и Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, '[Measuring Corruption: Myths and Realities](#)', World Bank Findings report, април 2007.

<sup>9</sup> [Communication on a comprehensive EU policy against corruption](#), CCM(2003) 317 финален, Европска комисија, pp. 11-12.

Со оглед на тешкотиите при директно мерење на корупцијата, разни (индиректни) показатели се развиени врз основа на перцепцијата или искуството на оваа појава. Релевантните информации се собираат преку анкети за јавното мислење, испратени до случајни или репрезентативни примероци на домаќинства или компании, или преку стручни проценки. Бројот на ваквите показатели значително се зголеми и стана водечки метод за собирање податоци за мерење на корупцијата. Додека некои од нив се базираат на единствен извор на податоци, други, познати како „комполитни“ или „агрегатни“ индикатори, претставуваат збир на два или повеќе поединечни индикатори од различни извори во еден индекс.

Комполитните индикатори се најшироко користени алатки за мерење, поради нивната речиси глобална покриеност. Додека тие можат да бидат подобри во идентификувањето различни (иако не сите) аспекти на корупција во споредба со индикаторите со еден извор, тие имаат различни ограничувања. Еден од нив е недоволната прецизност, бидејќи тие комбинираат голем број индикатори кои можат да се потпираат на различни дефиниции за корупција. Освен тоа, во некои случаи се користи различен сет на извори за засегнатите земји во изминатите години. Како резултат на тоа, иако таквите индикатори може да се користат за да се направат споредби помеѓу земјите, треба да се внимава при користење на истите за да се покаже напредок во текот на даден временски период. Ефективноста на антикорупциските политики не може да се процени врз основа на таквите показатели.<sup>10</sup>

### *2.2.2. Главниите показатели и анкети користени во оваа ситуација*

Индексот на перцепција на корупцијата на Транспаренси Интернешнл (ИПК) и Светските индикаторите за владеење на Светската банка (СИБ) во моментов се двата водечки комполитни индикатори во оваа област. Индексот на перцепција на корупција ги мери нивоата на корупција во јавниот сектор во светот, како што на тоа гледаат деловните луѓе и експертите од земјата. Најскорешниот ИПК за 2016 година рангира 176 земји на скала од 100 (многу чисти) до 0 (високо корумпирани). Ги агрегира податоците од 13 бази на податоци произведени од голем број независни специјализирани

<sup>10</sup> Nicholas Charron, Victor Lapuente и Bo Rothstein, 'The quality of government and corruption from a European perspective: a comparative study of good government in EU Regions', 2013, pp. 41-43; и Alina Mungiu-Pippidi & Ramin Dadasov, '[Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity](#)', *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 22, Issue 3, 2016, p. 1.

институции што се специјализирани за анализа на владеењето и бизнис-климата. Најмалку три извори треба да бидат достапни за една земја, за да бидат вклучени во ИПК.<sup>11</sup>

Спротивно на тоа, ИПК<sup>12</sup> ја мери корупцијата во јавниот и приватниот сектор и ги комбинира експертските проценки со истражувања на јавното мислење. Тој опфаќа шест различни димензии на владеење, а една од нив е контролата на корупцијата. Овие шест збирни индикатори се прикажуваат на два начина: во стандардните нормални единици на индикаторот за управување, кои се движат од околу -2,5 до 2,5, и во контекст на рангирање по перцентили, во опсег од 0 до 100, каде што повисоките вредности соодветствуваат со подобри резултати. Перцентилниот ранг на некоја земја го покажува процентот на земји во светот што постигнале пониски вредности.<sup>13</sup>

Кога ја анализираме корупцијата, може да се потпреме на многу други индикатори засновани на концепти кои се пошироки од самата корупција. Еден таков концепт е „квалитетот на владата“ (КВ), кој опфаќа прашања како што се распространетоста на корупцијата, бирократската ефективност, владеењето на правото и силата на изборните институции.<sup>14</sup> Досега, повеќето истражувања за КВ во Европа се фокусираа само на национално ниво. Институтот на Гетеборг за квалитет на владата се осврна на тоа преку развивање на европски индекс за квалитет на Владата (ЕИКВ), врз основа на перцепциите и искуствата на граѓаните на ЕУ и постигнувањата на поднационално ниво (во овој случај на регионално ниво).

ЕИКВ е композитен индикатор изграден врз СИВ на Светската банка, во комбинација со резултатите од истражувањето на регионално ниво, кое се користи за објаснување до кој степен постои регионална варијација околу резултатите на национално ниво базирани на СИВ. Во 2010 година, проектот на Институтот Гетеборг, финансиран од Генералниот директорат за регионална и урбана политика на Комисијата (REGIO), опфати 172 региони на NUTS (Класификација на територијални единици за статистика) 1 и NUTS 2 во 18 земји членки.

<sup>11</sup> За детален опис на методологијата, видете 'Short Methodology Note' и 'Technical Methodology Note', што може да ги преземете на [веб страницата](#) за ИПК на Транспаренси интернешенл.

<sup>12</sup> За повеќе информации за показателите за ИПК и за применетата методологија, видете го описот на Светската Банка.

<sup>13</sup> За споредба на двата показателя, видете Anja Rohwer, ["Measuring corruption: a comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators"](#) Research Report 3, Cesifo-group.de, 2009.

<sup>14</sup> Nicholas Charron, Victor Lapuente and Bo Rothstein, op. cit. p. 38.

Тоа беше засновано на анкета спроведена од 33 540 испитаници. Во 2013 година, истражувањето беше спроведено повторно како дел од ANTICORRP, голем истражувачки проект финансиран од Седмата рамковна програма на Комисијата за истражување.<sup>15</sup> Овој пат, беше проширено на 206 региони и опфати околу 85 000 испитаници во 24 европски земји.<sup>16</sup> Авторите избраа здравство, образование и спроведување на законот како дел од политичките области кои вообичаено се финансираат или управуваат од страна на регионалната власт.<sup>17</sup>

Важно е да се напомене дека ЕИКВ може да ги опфати промените со текот на времето во ограничена мера, бидејќи обезбедува само два сета на моментална анализа од ситуацијата, кои датираат од времето кога биле собрани податоците за изданијата за 2010 и 2013 година. Резултатите може да бидат под влијание од надворешни фактори, како што се последиците од финансиската криза која беше во полн замав во Европа за време на првиот круг на собирање на податоци.

Кога станува збор за јавното мислење, главното меѓународно истражување е Глобалниот корупциски барометар (ГКБ) на Транспаренси интернешнл, кој собира податоци за искуствата на луѓето и перцепциите за корупција ширум светот од 2003 година. Во 2016 година, истражувањето во кое се собрани мислењата на 60 000 луѓе од 42 земји во Европа и Централна Азија беше спроведено како дел од регионалната серија ГКБ. Едно поглавје од извештајот<sup>18</sup> беше посветено на земјите членки на ЕУ, споредувајќи ставови и искуства низ ЕУ.

Перцепцијата за корупција во ЕУ исто така се мери преку анкетите на ЕУ, познати како Евробарометри. Специјалниот Евробарометар

---

<sup>15</sup> Проектот насловен „Ревизија на антикорупциските политики: Глобални трендови и европски одговори на предизвикот корупција“ започна во март 2012 г., а заврши во февруари 2017 г.

<sup>16</sup> 21 земја членка на ЕУ, како и Турција, Србија (вклучувајќи го и Косово) и шест области на Украина.

<sup>17</sup> Податочен сет 2010: Nicholas Charron, Lewis Dijkstra и Victor Lapuente, [‘Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States’](#), *Regional Studies*, Vol. 48, Issue 1, 2014, pp. 68-90; Nicholas Charron, Victor Lapuente and Bo Rothstein, op.cit. Податочен сет од 2013 г.: Nicholas Charron, Lewis Dijkstra и Victor Lapuente, [‘Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions’](#), *Sochi Indicators Research*, Vol. 122, Issue 2, 2015, pp. 315-346.

<sup>18</sup> Глобален барометар за корупција, [‘People and corruption: Europe and Central Asia’](#), ноември 2016 г.

(во понатамошниот текст „Специјален Евробарометар за корупција 2013“) ја разгледа перцепцијата и искуството на корупцијата кај граѓаните на ЕУ во 2013 година.<sup>19</sup> Друг тип на анкета - Флеш Евробарометар - беше спроведена во 2013 и 2015 година, фокусирајќи се на ставовите на претпријатијата за корупцијата во ЕУ.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Специјален Евробарометар 397, [Корупција](#), теренска работа: февруари-март 2013, објавено во февруари 2014 г. Анкетата опфаќа 27 земји членки и Хрватска, која Member States and Croatia, which had completed its accession negotiations at the time of the survey. However, the overall EU-level results are based on the analysis of the EU-27 excluding Croatia.

<sup>20</sup> Флеш Евробарометар 374, [‘Businesses attitudes towards corruption in the EU’](#), теренска работа: февруари-Март 2013 г., објавен: февруари 2014 г.; Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU’](#), теренска работа: септември-октомври 2015 г., објавен: декември 2015 г.

### 3. Перцепирана распространетост на корупцијата во ЕУ

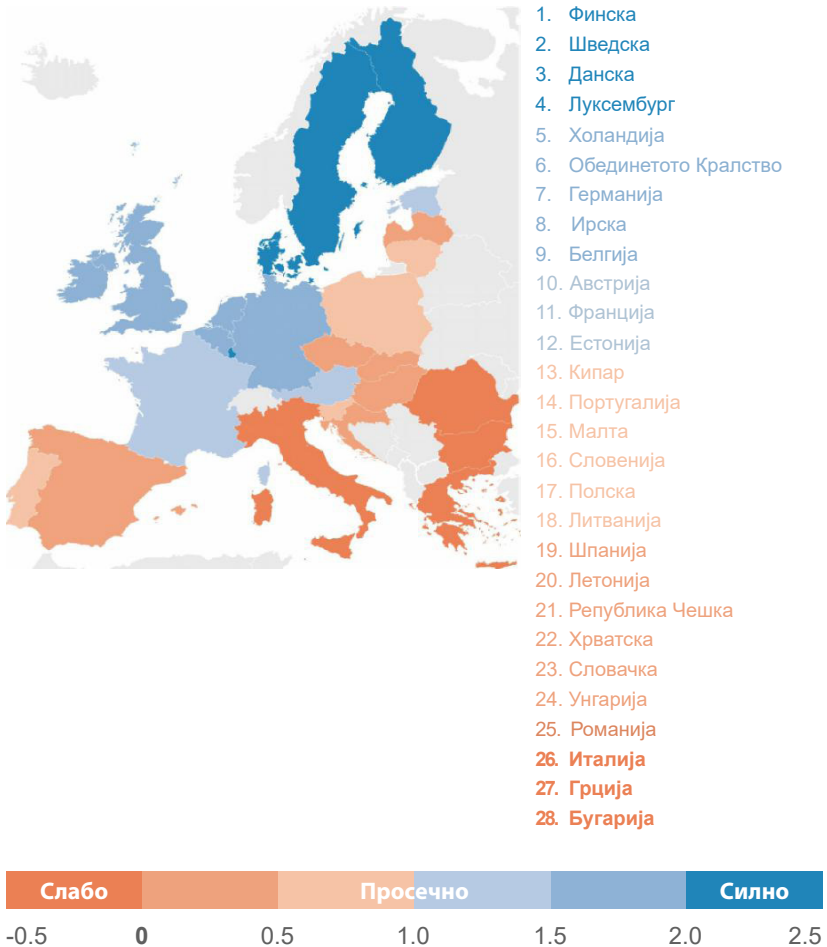
#### 3.1. Перцепција на корупцијата низ целата ЕУ

Најновиот ИПК на Транспаренси интернешнл (2016) рангира седум земји членки на ЕУ меѓу 12-те најмалку корумпирани земји во светот. Ова се чини дека ја поткрепува популарната перцепција на ЕУ како еден од најмалку корумпираните региони во светот. Таквиот општ опис може да е вистинит, но сепак крие значителни разлики помеѓу земјите членки на ЕУ: додека неколку се меѓу најдобро рангираните во светот, други се борат со сеprisутната, ако не и ендемска корупција (на пример, шест земји членки постигнаа помалку од 50 од вкупно 100 поени во ИПК). Кај останатите, нивоата на корупција се наоѓаат на различни точки помеѓу овие две крајности.

Овие разлики се истакнуваат и со резултатите од друга експертска оценка, Индикаторот за контрола на корупцијата (КНК) на СИВ на Светската банка за 2015 година: оценките се разликуваат од -0,31 за Бугарија до +2,28 за Финска. Како што е прикажано на Сликата 1, постои јасна поделба меѓу нордиските земји членки, кои се меѓу петте најуспешни во поглед на контролата на корупцијата, а источните и јужните, односно Романија, Италија, Грција и Бугарија покажуваат резултати под нула.



Слика 1- Контрола на корупцијата во ЕУ (вредности и рангирање), 2015 г.



Извор на податоците: СИБ Показател за контрола на корупцијата, 2015.

Забелешка: Повисоките вредности означуваат помало ниво на корупција

Оваа слика се чини дека се рефлектира во истражувањата на јавното мислење, како што покажаа различни Евробарометри кои обезбедуваат детални информации за перцепцијата на граѓаните за корупцијата не само во одделни земји членки, туку и на ниво на ЕУ и во **Глобалниот барометар за корупција (ГКБ) на Транспаренси интернешнл 2016**. Иако се појавуваат некои вообичаени шаблони, постои силна варијација во перцепцијата на граѓаните и бизнисите за различни корумпирани однесувања низ ЕУ.

Резултатите од **Специјалниот Евробарометер 2013 за корупција** покажуваат дека тројца од четворица граѓани на ЕУ ја сметаат корупцијата како широко распространета во нивната земја. Покрај тоа, 56% од испитаниците сметаат дека нивото на корупција во нивната земја е зголемено во текот на изминатите три години, а само 5% сметаат дека тоа е намалено. Сепак, многу помал процент од Европејците (26%) се чувствуваат лично погодени од корупцијата во нивниот секојдневен живот. Дури и помалку луѓе - еден од 12 (8%) - доживеале или биле сведоци на корупција во текот на последните 12 месеци, а само еден од 25 (4%) пријавил лично искуство со плаќање мито за услугите што ги добил/а. Се тврди дека разликата меѓу перцептирање на раширена корупцијата и ограниченото искуство на де факто поткуп укажува на тоа дека Европејците сметаат за различни видови на однесување, освен поткупот - како што се тргување со влијание, фаворизирање или клиентелизам - како корумпирано.<sup>21</sup>

Додека искуството со поткуп е многу ниско кај повеќето земји членки на ЕУ, во оваа насока постојат значајни варијации: личното искуство варира од 0% во Велика Британија до 25% во Романија и 29% во Литванија (здравствената заштита се чини дека е најпогоден сектор). Оваа разлика е потврдена и со резултатите од ГКБ 2016: стапките на поткуп се искачуваат од 0% во Велика Британија до 29% во Романија (Литванија има втора највисока стапка од 24%).

Двете истражувања од јавното мислење, исто така, покажуваат дека ставовите за пријавување на корупцијата се разликуваат во голема мера меѓу земјите членки. Додека, според Специјалниот Евробарометер за корупција 2013, три четвртини од Европејците (74%) кои доживеале или биле сведоци на корупција не го пријавиле случајот, оваа бројка варира од речиси 100% во Полска, Словачка и Грција, на нешто над 50% во Финска и Холандија. Од друга страна,

<sup>21</sup> Алина Мунгиу-Пипиди, 'The [Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union](#)', 2013.

ако ги земеме истите земји членки како пример, процентот на оние кои пријавиле корупција варира од 1% до 36%, а некои луѓе се воздржале од давање одговор. Истражувањето на ГКБ 2016 покажува дека општественото прифаќање за известување за корупција во ЕУ е генерално ниско: само во осум (стари) земји членки, повеќе од 60% од граѓаните го сметаат ова за социјално прифатливо, додека во девет (нови) земји членки социјалното прифаќање стапка е под 30% (всушност, таа се движи од околу три четвртини од позитивните ставови во Франција и Португалија до скоро 15% во Бугарија и Хрватска).

Неподготвеноста на граѓаните на ЕУ да пријават корупција, особено во новите земји членки, делумно може да се објасни со ниското ниво на доверба во институциите и политичките лидери. Вистина е дека на прашањето на кого ќе му веруваат најмногу ако сакаат да се жалат на случај на корупција, само 3% од Европејците би се пожалиле кај политички претставник, како што е член на парламентот или локалниот совет (најниска оценка помеѓу сите предложени опции<sup>22</sup>). Околу 59% сметаат дека поткупот и злоупотребата на власта за лична добивка се широко распространети меѓу политичките партии, а 56% го сметаат истото за политичарите на национално, регионално или локално ниво. Слично на тоа, мнозинството испитаници го делат мислењето дека корупцијата постои во националните (80%), како и локалните или регионалните (77%) јавни институции.

Оценката на владините напори за борба против корупцијата е прилично негативна: само околу една четвртина од Европејците ги сметаат за ефективни (23%) или сметаат дека гонењето на случаи на корупција во нивната земја има ефект на одвраќање (26%). БКК од 2016 година покажува слична слика: во 14 од 20-те анкетирани земји членки на ЕУ, повеќе од половина од граѓаните ги оценуваат активностите на нивната влада за борба против корупцијата во јавниот сектор како „многу лоши“ или „прилично лоши“ (процентот на негативни оценки се движи од помалку од 30% во Шведска до 70% во Италија и 80% во Шпанија).

Поопшто, **Стандардниот Евробарометер од ноември 2016**<sup>23</sup> година покажува дека постои недостаток на доверба во националните

<sup>22</sup> Специјален Евробарометар 397, [‘Corruption’](#), Модул на прашања 11: „Ако сакате да се пожалите за овој случај на корупција, кој сметате дека најдобро би се справил со истиот?“, други можни одговори биле: полицијата, правосудниот систем, НВО, медиумите, народниот правобранител, специјализирана антикорупциска агенција, синдикатите, институциите на ЕУ.

<sup>23</sup> Стандарден Евробарометар 86, [‘Public opinion in the European Union’](#), теренска работа: ноември 2016 г., објавено: декември 2016 г.

влади и политичките партии, соодветно 64% и 78% од Европејците имаат тенденција да не им веруваат. Што се однесува до јавната администрација, мислењата се поделени, со тоа што 48% од граѓаните на ЕУ ѝ веруваат, а 46% не ѝ веруваат. Довербата и отсуството на доверба во регионалните и локалните власти изнесуваат подеднакво 47% од мислењата. Кога станува збор за правосудниот систем, само половина од Европејците (51% изјавиле дека веруваат во нивниот правен систем, додека 44% не.) Сепак, меѓу земјите членки постои голема разлика во однос на довербата во институциите опфатени со истражувањето. На пример, за оние кои се однесуваат на правдата, нивото на доверба е 17% во Бугарија и 84% во Данска и Финска.

Резултатите од **Евробарометарот “Флеш Евро 2015” за ставовите на претпријатијата кон корупцијата во ЕУ** откриваат значителни разлики во перцепцијата на корупцијата од страна на претпријатијата во ЕУ, со разлика од 87 процентни поени меѓу земјите членки со највисоко и најниско ниво на перцепирана корупција: додека просечната 71% од европските компании велат дека корупцијата е широко распространета во земјата каде што се наоѓаат, оваа перцепција се движи од 11% во Данска до 98% во Италија. Повеќе од четири од 10 европски компании сметаат дека корупцијата, протекционизмот и непотизмот се пречка за водење бизнис. Ваквите ставови се најзастапени кај градежните компании, од кои 40 отсто тврдат дека корупцијата ги спречува да добијат јавен тендер или договор за набавка. Во сите сектори, се чини дека колку е помала фирмата, толку повеќе е засегната. Општо земено, нешто повеќе од половина од претпријатијата (53%) сметаат дека корупцијата е присутна во јавните набавки со кои управуваат националните власти, а 58% сметаат дека постои на локално или регионално ниво. На спротивната страна, на прашањето до кој степен поткупот и злоупотребата на моќ се практикуваат од страна на политичарите, претставниците на партиите или високите функционери, претпријатијата сметаат дека оние на национално ниво се повеќе склони кон примена на такви практики од оние на регионално или локално ниво (68 % во споредба со 65%).

### **3.2. Перцепција на корупцијата во различни региони на ЕУ**

Може да се заклучи од регионалните **истражувања за квалитетот на владата (КВ) во 2010 и 2013 година** спроведени во голем број земји

членки на ЕУ дека постојат суштински разлики во перцепираниот квалитет на владата воопшто и посебно распространетоста на корупцијата, и тоа не само меѓу земјите членки туку и помеѓу региони во рамките на една иста земја членка. Како последица на тоа, за неколку земји членки, вкупниот резултат на национално ниво може да укаже на погрешен заклучок.

Што се однесува до квалитетот на владата, регионалните успеси во некои земји членки значително варираат во споредба со другите, и се чини дека не постои едноставно објаснување за ова. Во овој поглед, не постојат заеднички карактеристики ниту за старите земји членки, ниту за оние кои се приклучија на ЕУ од 2004 година. Бројот на региони во дадена земја членка не е точен индикатор за можните варијации меѓу нив, ниту, пак, е нејзината форма на влада (сојузна или не-сојузна, централизирана или децентрализирана), без оглед колку контраинтуитивно звучи тоа. Сосема интересно, некои земји членки (како што се Романија и Бугарија), кои им пренесуваат на регионите релативно мала автономија, покажуваат широки регионални варијации, додека други, чии региони уживаат широка автономија (како што се Германија и Австрија), имаат мали варијации. Овие резултати покажуваат дека различните нивоа на корупција и севкупниот квалитет на владата може да бидат резултат на мешавина на географски, историски и културни фактори, наместо на воспоставената институционална поставеност.<sup>24</sup>

Сепак, се чини дека еден тренд се појави и од регионалните истражувања за квалитетот на владата за 2010 година, во однос на горенаведените регионални варијации: ниту една од петте највисоко рангирани држави членки не покажаа значајни варијации (со исклучок на регионот Оланд во Финска), додека во три од петте најниско рангирани земји членки варијацијата беше релативно висока, Италија покажува најширок регионален диспаритет во текот на двете рунди на истражувања.<sup>25</sup>

Слични варијации во самите земји членки на ЕУ и споредено со други кои учествуваат во двете регионални истражувања за Квалитет на владата за 2013 година може да се најдат и при испитување на податоците за перцепцијата на корупцијата (види слика 2 подолу

<sup>24</sup> Николас Шарон, Виктор Лапуенте и Бо Ротстајн, *op.cit.*, pp. 113-114.

<sup>25</sup> Николас Шарон, ['WP5 Deliverable 1: Сеопфатен опис на методологијата, резултатите и анализата на податоците од истражувањето и индексот ЕИКВ, Институт за квалитет на владите, проект ANTICORRP, 2015 г.](#)

за податоци за регионалната анкета за Квалитет на владата за 2013 година). Како што е случај и со други експертски истражувања и барометар за јавното мислење опишани погоре, овие две регионални истражувања покажуваат дека нивоата на корупција во голема мера се сметаат за многу ниски во северните европски региони, но се критично високи во југоисточните европски. Регионалните варијации, слични на резултатите поврзани со општиот квалитет на владеење, исто така се чини дека се многу повеќе присутни кај јужните земји членки кои се ниско рангирани (Италија, Бугарија и Романија), додека скоро нема варијации во повисоко рангираните нордиски, западни и централно-европски земји членки, како што се Финска, Шведска, Данска, Холандија, Велика Британија и Германија.

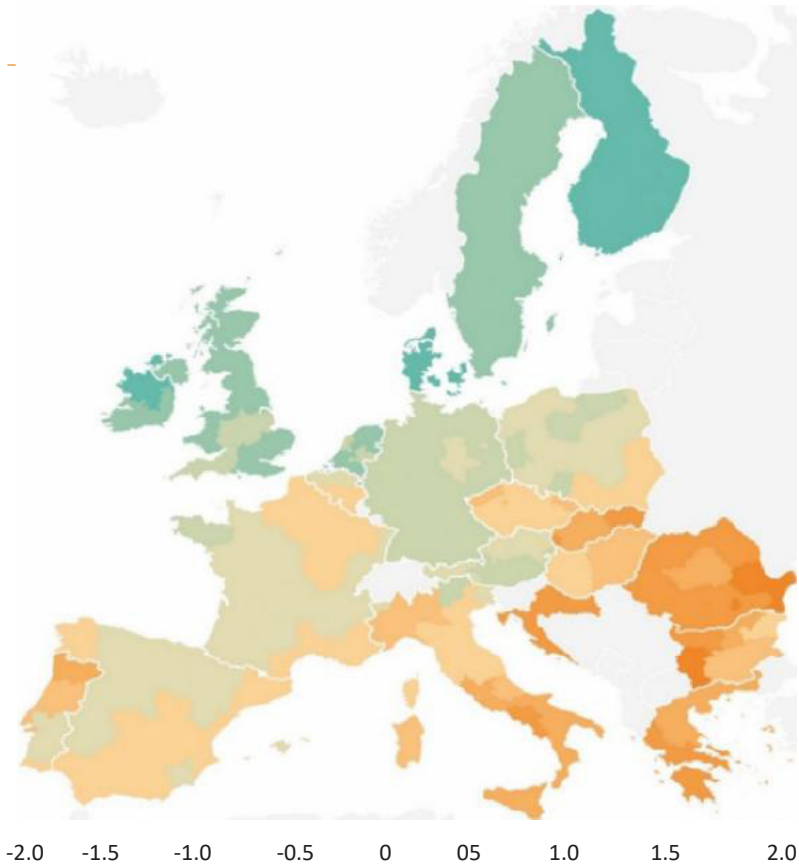
Значителни разлики може да се идентификуваат и меѓу областите што биле предмет на истражувањето, односно образованието, здравствената заштита, спроведувањето на законите и изборите, при што перцепциите варираат не само меѓу регионите, туку и меѓу областите (види Слика 3 подолу). Здравствената заштита се покажа како најкорумпирана област во сите анкетирани региони, додека образовните услуги се сметаат за најмалку корумпирани.<sup>26</sup> Интересно е тоа што кога станува збор за перцепцијата на изборите, проценето како умерено некорумпирано од страна на повеќето испитаници, сликата се менува драстично во споредба со другите индикатори, при што некои земји членки и региони кои постигнале прилично слаби резултати во други области тука регистрираат многу високи оценки, а кај други се случува спротивното. На пример, повеќе од половина од италијанските региони се рангирани во првите 10% од оние кои сметаат дека изборите се чисти, додека сите француски резултати се под просекот на примерокот и речиси една третина од нив се рангираат во најниските 10%.

Перцепциите и искуствата за мито, исто така, покажуваат големи разлики и во самите земји членки на ЕУ, како и споредено со други земји членки. Во повеќето случаи, ситната корупција се перципира како повисока отколку што фактички ја доживуваат граѓаните во нивниот секојдневен живот, иако постојат неколку примери на спротивен тренд. На пример, во неколку италијански, бугарски и романски региони личното искуство со поткуп е меѓу највисоките во примерокот, додека перцепцијата за поткуп што ја користат другите во истите региони не достигнува такви критични

<sup>26</sup> Ibid.

нивоа. Личното искуство со поткупот покажува дека здравствената заштита повторно е област каде најверојатно ќе се појави корупција (6% од сите испитаници велат дека платиле мито за здравствени услуги во последните 12 месеци). Општо земено, искуството со поткуп драстично варира во регионите и се чини дека е географски фокусирано на југоисточна Европа (во некои региони изнесува повеќе од 30%), додека во просек тоа се случува ретко во други делови на ЕУ и е практично непостоечко во нордиските земји-членки (помалку од 1 %).<sup>27</sup>

**Слика 2 — Перцепција на корупцијата во јавниот сектор, во регионите на ЕУ, 2013 г.**



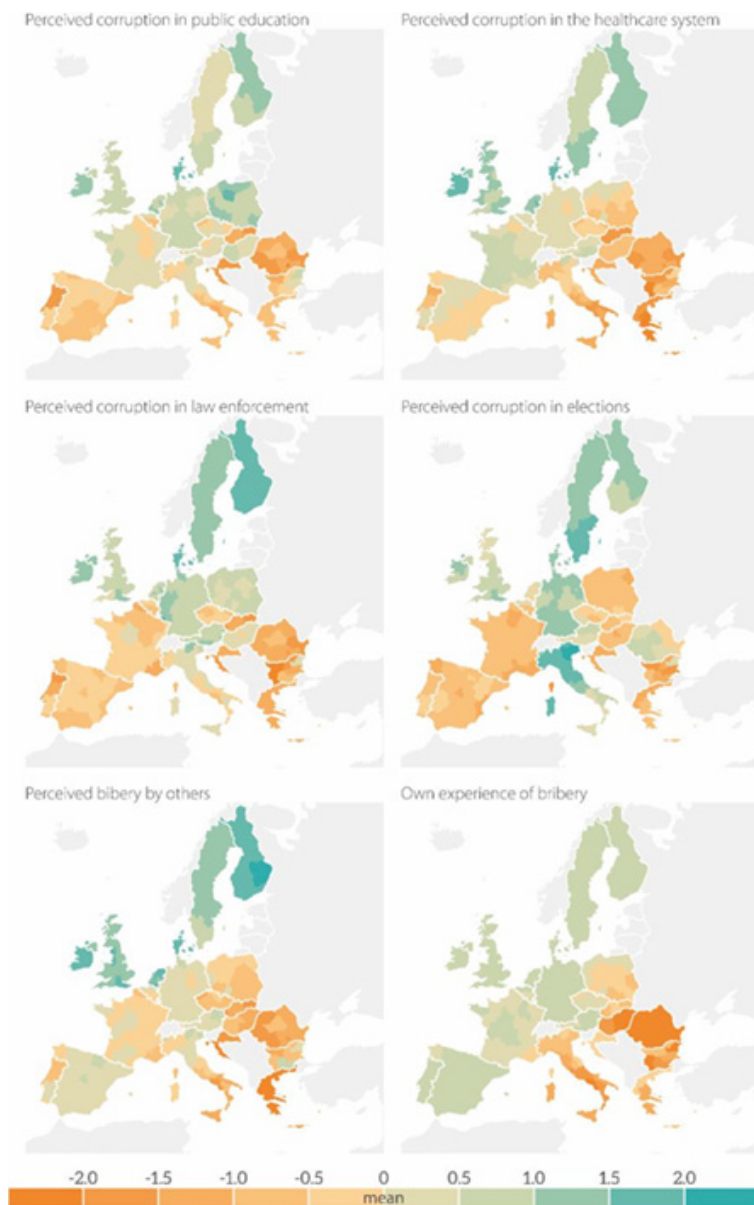
<sup>27</sup> Ibid; видете и Шарон и др., 'Mapping the Regional Divide in Europe', op.cit.

Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013. На мапата се прикажани само 21 земја членка на ЕУ што учествувале во регионалното истражување. Забелешка: Податоците се стандардизирани така што средната вредност на примерокот е 0, а стандардната девијација е 1. Повисоките вредности означуваат помало ниво на корупција.

Сликата 2 ги прикажува резултатите од регионалното истражување за КВ 2013 во однос на перцепцијата на корупцијата (столбот од истражувањето што се однесува на корупцијата). Столбот за корупција е обликуван од агрегирани и стандардизирани податоци кои произлегуваат од одговорите на петте прашања кои им беа поставени на граѓаните во врска со нивната перцепција за корупцијата во јавниот сектор во нивниот регион. Три прашања се однесуваат на распространетоста на корупцијата во образованието, здравството и спроведувањето на законите, додека останатите два се осврната на перцепцијата на поткупот што го користат другите за да се добијат посебни предности и нивно лично искуство со поткуп. Шесте мапи прикажани на Слика 3 ги презентираат резултатите за секое од петте прашања (варијабли) и за прашањето за перцепираната корупција на изборите (која е дел од друг столб во истражувањето на КВ).



Слика 3— Перцепција за корупција во различни сектори во анализираните региони на EYused, 2013



Извор на податоци: [QoG EIKB dataset](#), 2013. На мапите се прикажани само 21 земја членка на ЕУ што учествувале во регионалната анкета. Заб.: Податоците се стандардизирани така што средната вредност на примерокот е 0, а стандардната девијација е 1. Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција.

Текст во слика (од лево кон десно): Перцепирана корупција во јавното образование; Перцепирана корупција во здравствниот систем; Перцепирана корупција во спроведување на законите; Перцепирана корупција при избори; Перцепиран поткуп од други; Лично искуство со поткуп.

## 4. Решавање на корупцијата преку колективно дејствување

### 4.1. Меѓународна правна рамка

Меѓународните конвенции, стандарди и упатства, особено оние усвоени од Советот на Европа, ОЕЦД и Обединетите нации имаат силно влијание врз законите и политиките на земјите членки на ЕУ. Овие инструменти се резултат на она што стана глобална соработка врз основа на консензус во однос на штетните ефекти од корупцијата. Сепак, првите антикорупциски стандарди и конвенции беа усвоени дури во 90-тите години од XX век.

Предводена од САД, соработката најпрво се фокусираше на поткупот во контекст на меѓународната трговија. Тоа доведе до усвојување на Конвенцијата на ОЕЦД од 1997 година за борба против поткупот на странски јавни службеници во меѓународните деловни трансакции, која досега беше ратификувана од 22 земји членки на ЕУ. Работната група на ОЕЦД за поткуп беше формирана за да ги следи перформансите на партиите.

Конвенцијата на ОН против корупција од 2003 година (UNCAC) беше првиот меѓународен антикорупциски инструмент чии одредби беа надвор од кривичниот закон. Конвенцијата, која има квази-глобален опсег, опфаќа пет главни области, вклучително и криминализација и спречување на корупцијата. Што се однесува до превенцијата, Конвенцијата предвидува широк дијапазон на активности што треба да ги преземат земјите членки, како што се промовирање на транспарентноста, интегритетот и одговорноста на јавните службеници; обезбедување соодветни системи за јавни набавки; воспоставување на регулаторен и надзорен режим за спречување и откривање на перење пари; и вклучување на граѓанското општество во напорите за борба против корупцијата. Покрај тоа, UNCAC ги наведува елементите што треба да ги разгледаат земјите членки, кои вклучуваат обезбедување транспарентност во финансирањето на политичките партии, спречување судир на интереси, промовирање кодекси на однесување за јавните службеници и олеснување на пријавувањето на корупција од страна на јавните службеници.

ЕУ и сите нејзини земји членки се членки на UNCAC. Механизмот за ревизија на имплементацијата (IRM) е процес на рецензија за ефикасно спроведување на конвенцијата.

Советот на Европа го препозна сериозното штетно влијание на корупцијата врз политичките системи и директната закана за демократиите што таа ја претставува. Затоа, сеопфатно пристапи кон проблемот со усвојување на мноштво стандарди (вклучувајќи ги Дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата), како и Конвенцијата на граѓанско право за борба против корупција и Конвенцијата за кривично право за борба против корупција, сите земји членки на ЕУ ја усвоија Конвенцијата за кривично право и сите освен една ја усвоија конвенцијата за граѓанското право. Спроведувањето на двете конвенции се следи од страна на Групата на држави против корупцијата (GRECO), што е најсеопфатниот систем за следење на корупцијата во Европа и досега спроведе четири круга на евалвација и следење на усогласеноста. 28-те земји членки на ЕУ се индивидуални учесници во GRECO; Комисијата го предвидува учеството на ниво на ЕУ, додека Европскиот парламент дава силни препораки за истото.

## 4.2. Антикорупциски напори на ЕУ

### 4.2.1. Правила на ЕУ

ЕУ нема експлицитна општа надлежност за справување со корупцијата, а ова прашање првенствено се решава од страна на поединечни земји членки. Меѓутоа, во рамките на договорите, ЕУ се обиде да развие сеопфатна антикорупциска политика.<sup>28</sup>

ЕУ ја разгледуваше корупцијата во контекст на заштитата на своите финансиски интереси, област каде што има повеќе правни опции отколку на други места. Соодветно на тоа, во средината на 90-тите години од XX век, усвои два обврзувачки законски акти: Конвенцијата за заштита на финансискиот интерес на Европските заедници (Конвенцијата PIF) и Конвенцијата за борба против корупцијата што вклучува службеници на Европските заедници или функционери на

<sup>28</sup> Создавањето таква политика не е лесна задача, а ограничувањата на належностите на ЕУ не се единствената причина за тоа. Професорот по криминологија Федерико Варесе укажува на тоа дека значајните разлики во нивоата на корупција кај различни земји членки на ЕУ се клучен предизвик за решавање на проблемот на ниво на ЕУ. Видете Federico Varese, [‘The Cost of Non Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex III - Overall assessment of organised crime and corruption’](#), 2016, pp. 17-18.

земјите членки на Европската унија. Двата инструменти налагаат криминализирање на активен и пасивен поткуп. Покрај тоа, специјално тело на ЕУ, Европската управа за борба против измами (OLAF), беше формирана со цел да се открие измама и корупција што претставуваат загрозување на финансиските интереси на ЕУ. OLAF спроведува управни истраги и ги известува надлежните државни органи ако смета дека треба да се поведе кривична истрага. Размената на информации и оперативната соработка меѓу националните власти ја посредуваат Euroropol, Eurojust и Европската мрежа на контакт-точки против корупцијата (EACN).

Во моментот, член 325 од Договорот за функционирање на Европската унија (TFEU) ја дава правната основа за заштита на финансиските интереси на ЕУ против измами и други незаконски активности (вклучително и корупција). Врз основа на оваа одредба, во 2012 година, Комисијата претстави предлог директива што ќе го користи пристапот на кривичното право да се справи со измама што претставува загрозување на финансиските интереси на ЕУ (Директивата PIF<sup>29</sup>). Новата директива, која ќе ја замени Конвенцијата PIF, стапи на сила во август 2017 година. Земјите-членки најдоцна до 6 јули 2019 треба да ги транспонираат нејзините одредби, и мора да ги применуваат од тој датум. За прв пат во историјата, во законски инструмент на ЕУ се обезбедува дефиниција за јавен службеник. Дефиницијата не ги опфаќа само релевантните претставници кои се на официјални функции во ЕУ, нејзините земји членки или трети земји, туку исто така и на лица кои не се на таква функција, но сепак вршат јавна функција поврзана со фондовите на ЕУ (на пример, изведувачи кои се вклучени во управување со таквите фондови). Следните последователни реформи постепено ја зајакнаа надлежноста на ЕУ во полициската и судската соработка во кривичните прашања. Ова му овозможи на законодавецот на ЕУ да ја надмине тесната област на заштита на финансиските интереси на ЕУ при решавањето на корупцијата. Рамковната одлука на Советот за борба против корупцијата во приватниот сектор<sup>30</sup> е приакз на зголемените овластувања на ЕУ. Според оваа одлука, земјите членки

<sup>29</sup> [Директива \(ЕУ\) 2017/1371](#) од 5 јули 2017 г. за борбата против измама на финансиските интереси на Унијата, Службен весник L 198, 28.7.2017, стр. 29-41. Новата директивна не е обврзувачка за Данска и за Обединетото Кралство, оттаму за нив продолжува да важи Конвенцијата.

<sup>30</sup> [Рамковна одлука на Советот 2003/568/ЈНА](#) од 22 јули 2003 г. за борба против корупцијата во приватниот сектор.

се обврзани да воведат ефикасни, пропорционални кривични казни кои ќе служат како обесхрабрувачки фактор за активен и пасивен поткуп. Сепак, Комисијата смета дека нејзиното транспонирање е незадоволително.<sup>31</sup> По усвојувањето на Лисабонскиот договор, корупцијата се наведува како едно од тешките кривични дела за кои Парламентот и Советот може да воспостават минимални правила и санкции со помош на директиви (член 83, TFEU) .

На ниво на ЕУ, исто така, постојат голем број инструменти кои индиректно се однесуваат на корупцијата. Меѓу нив се и три директиви што ги приближуваат националните одредби за јавни набавки.<sup>32</sup> Тие содржат детални одредби за јавноста и транспарентност во различни фази на циклусот на набавки и за понуди со невообичаено ниски цени. Тие ја наведуваат корупцијата меѓу основите за исклучување на економските оператори од учество во постапка за јавни набавки. Другите вакви инструменти се директивите на ЕУ за спречување на перење пари, кои придонесоа за зголемување на транспарентноста на финансиските текови низ ЕУ. Усвоена во 2015 година, најновата четврта Директива против перење пари<sup>33</sup> вовеле услов за земјите членки да се уверат дека претпријатијата и другите правни лица вклучени во рамките на нивната територија добиле и одржуваат информации за нивните крајни сопственици. Таа, исто така, наметнува обврска за длабинска анализа на субјектите кои се занимаваат со политички изложени лица. Покрај тоа, таа го криминализира перењето пари во однос на сега обемниот каталог на прекршоци („предикативни прекршоци“), меѓу кои и корупција, даночни злосторства и измами.

#### 4.2.2. Механизми за евалвација на ЕУ

Бидејќи на ЕУ ѝ недостасуваше сеопфатен механизам за евалвација, за да ги следи и оценува антикорупциските напори на земјите членки, Комисијата објави, во својата Комуникација од 2011 година за борба против корупцијата во ЕУ,<sup>34</sup> двогодишен извештај за борба против корупцијата на ЕУ. Првиот извештај, објавен во 2014,<sup>35</sup> се состои од

<sup>31</sup> [Извештај](#) заснован на Член 9 од Раковната одлука на Советот 2003/568/JHA од 22 јули 2003 г. за борба против корупцијата во приватниот сектор, COM(2011) 309 финална, Европска комисија.

<sup>32</sup> [Директива 2014/23/EU](#), [Директива 2014/24/EU](#), и [Директива 2014/25/EU](#)

<sup>33</sup> [Директива 2015/849](#) од 20 мај 2015 г. за превенција на употребата на финансискиот систем со цел перење пари или финасирање тероризам.

<sup>34</sup> [Fighting Corruption in the EU](#), COM(2011) 308 финална верзија, комуникација на Европската комисија.

<sup>35</sup> [Антикорупциски извештај на ЕУ](#), op.cit.

резиме во кое се вклучени тематски дел и опис на трендовите на ниво на ЕУ, како и 28 поглавја за секоја земја. Извештајот претставува надградба на постојните бази на податоци и меѓународните механизми за евалвација, вклучувајќи ги GRECO, Работната група на ОЕЦД за поткуп и механизмот за повторно оценување UNCAS, како и сопствени механизми на ЕУ, како што е механизмот на соработка и верификација (CVM) и Листата на резултати за правосудниот систем. Таа исто така се потпираше на истражувања на Евробарометарот и разни други извори на информации кои произлегуваат од експерти и граѓанското општество. Извештајот вклучуваше препораки специфични за земјите, но не обезбеди формална процедура за проценка на нивната имплементација. Комисијата требаше да излезе со втор извештај за борба против корупцијата во 2016 година, но во јануари 2017 година објави дека се откажува од оваа периодична проценка и дека борбата против корупцијата ќе се одвива во рамките на Европскиот семестар на економско владеење.<sup>36</sup>

Одлуката на Комисијата значи дека проценката на антикорупциските напори на земјите членки на ниво на ЕУ останува ограничена во обемот и кохерентноста, со неколку механизми кои ги проценуваат одбраните аспекти на релевантните акции или конкретни земји членки.

Механизмот за соработка и верификација (CVM) е еден ваков инструмент, воспоставен за Бугарија и Романија за време на нивниот пристап во ЕУ. Постојаната мерка за заштита продолжи да важи за овие две земји членки, поставувајќи специфични одредници во областите на судските реформи, борбата против корупцијата и, во случајот со Бугарија, и борбата против организираниот криминал. Влијанието на CVM е, сепак, дискутабилно. Додека некои коментатори ја истакнуваат неговата улога како лост за притисок за реформи во двете земји, нема цврсти докази дека формалното усогласување со законите се претвора во промена во постојните практики.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Видете го [писмото](#) од јануари, 2017 г. од Заменикот претседател на Комисијата Франк Тимерман до Клод Мораес, претседавач на Комитетот за граѓански слободи, правда и внатрешни работи на Европскиот парламент (LIBE). Одлуката на Комисијата да престане да го објавува антикорупцискиот извештај беше пречекана со остри критики од членовите на Комитетот LIBE. Видете ја [Средбата на Комитетот на LIBE](#) од 4 мај 2017 г.

<sup>37</sup> За преглед на литературата во која се дискутира ефективноста на CVM, видете [‘The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II: Corruption’](#), RAND Europe, 2016, pp. 81-83.

Листата на резултати за правосудниот систем е годишна информативна алатка која ги оценува правните системи на земјите членки во однос на нивната ефикасност, квалитет и независност. Наодите од извештајот за правда за 2017<sup>38</sup> година се земено предвид во оценките специфични за секоја земја, извршени како дел од европскиот семестар во 2017 година.

Во својата одлука од октомври 2016 година за борба против корупцијата и следење на реконструкцијата на одборот на GRIM,<sup>39</sup> Парламентот ја повика Комисијата да ја разгледа можноста за комбинирање на различните механизми за следење на ЕУ во поширока рамка за следење на владеењето на правото. Парламентарниот извештај за придобивките од интеграцијата во ЕУ за 2016 година процени дека тоа ќе обезбеди годишни заштеди на трошоците од 70 милијарди евра.<sup>40</sup> Во друга одлука на оваа тема, Парламентот даде конкретни препораки до Комисијата во врска со воспоставувањето на таква рамка.<sup>41</sup>

### Дебати за ефективност на наднационални регулативи

При решавањето на корупцијата, земјите членки на ЕУ се придржуваат кон низа закони и политики препорачани од меѓународните институции. ЕУ ги промовираше успешно, еден значаен начин беше со тоа што членството во ЕУ зависи од усогласеноста со нив и користејќи ги условите за стимулирање на законодавните и институционалните промени во земјите кандидати.<sup>42</sup> Конкретно, под претпоставка на постоење на ендемична корупција во пост-комунистичките земји кандидати,

<sup>38</sup> [Листа на резултати за правосудниот систем](#), Европска комисија, април 2017 г.

<sup>39</sup> CRIM беше Посебен комитет за организиран криминал, корупција и перење пари на Европскиот парламент. Видете ја процедуралната датотека на Европскиот парламент [2015/2110\(INI\)](#).

<sup>40</sup> RAND Europe, [op. cit.](#), p. 117.

<sup>41</sup> Одлука на Европскиот парламент од 25 октомври 2016 г. со препораки до Комисијата за воспоставување на ЕУ механизам за демократија, владеење на правото и основни права [2015/2254\(INL\)](#).

<sup>42</sup> Сепак, условеноста губи дел од својата значајност откако земјата кандидат ќе пристапи, бидејќи ЕУ има помал број иницијативи за земјите членки да ги спроведат потребните дејствија споредено со оние што се однесуваат на земјите кандидати. Сепак, може да изврши влијание со тоа што ќе ги замрзне средствата во ситуации кога постои загриженост поради корупција. Видете Tatiana Kostadinova, 'Political Corruption in Eastern Europe: Politics after Communism', Lynne Rienner, 2012.



ЕУ го стави тоа прашање како централно прашање во дебатите за транзицијата на овие земји. Како резултат на тоа, поголемиот дел од новите земји членки ги усогласија своите законодавства со меѓународната рамка за борба против корупцијата. Истото го сторија и старите (кои исто така се членки на ООН, ОЕЦД и Советот на Европа), и покрај фактот што институциите на ЕУ не нуделе слични стимулации.

Механизмите за евалвација ја потврдуваат општата посветеност на земјите членки кон реформите во борбата против корупцијата. Ова може да се илустрира со последователните евалвациски кругови на GRECO, покажувајќи дека повеќето од нив, барем формално се усогласени со меѓународното право. Меѓутоа, во исто време, алатките кои ги мерат перцепциите за корупција и понатаму претставуваат прилично вознемирувачка слика, при што многу граѓани на ЕУ веруваат дека корупцијата е широко распространета во нивната земја членка. Ова особено важи за некои земји од Источна и Јужна Европа, и покрај фактот што повеќето од нив изгледа дека имаат изградено релативно солиден правен, институционален и политички напредок.

Постоењето на такво несовпаѓање покренува прашања во однос на фактичката вредност на регулаторните активности на наднационалните тела во зајакнувањето на борбата на националните влади против корупцијата. Некои коментатори сметаат дека меѓународните правила имаат позитивно влијание во овој поглед, но други тврдат дека имаат ограничен практичен ефект, додека други одат уште подалеку, тврдејќи дека овие правила можеби дури и создале дополнителни проблеми и трошоци.<sup>43</sup> Ова може да биде случај со CVM, кој, според една многу критикувачка студија, помага да се легитимизираат мерките кои ја имитираат реформата, но сепак не доведуваат до потребниот резултат. Бидејќи е премногу скап за имплементирање и премногу технички насочен, CVM можеби го попречува развојот на механизмите за внатрешна контрола во Бугарија, тврдат авторите на оваа студија.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Дия Анагносту и Евангелиа Психогоиополу (eds), [‘Background report on international and European law against corruption’](#), проект ANTICORRP, 2014, стр. 5.

<sup>44</sup> Георги Димитров, Калојан Харалампиев, Стојчо Стојчев и Линка Тонева-Методиева, ‘The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian Governments’, 2014.

Меѓународните институции изготвија закони и политики со кои се претпоставува објективната природа на дефиницијата за корупција и постоењето на стандарди на добро владеење кои заслужуваат пофалба, применливи во секој контекст. Сепак, културните специфики на општествата кои треба да ги спроведат не биле земени предвид во процесот. Истражувањето за корупција во земјите од централна и источна Европа нуди значајни информации за тоа како ова може да се претвори во проблеми при инкорпорирање на овие стандарди во конкретни практики од страна на владите и општествата.<sup>45</sup>

Во една статија од 2012 година е дадена интересна споредба меѓу земјите од источна и западна Европа, во врска со перципираните нивоа на корупција и антикорупциската политика. Додека во западна Европа, цврстите регулаторни рамки се совпаѓаат со ниското ниво на корупција, таков сооднос не може да се потврди во источна Европа.<sup>46</sup> „Ова може да укажува на тоа дека законите и политиките на земјите од источна Европа кои се анализирани тука, иако силно се инспирирани од меѓународните и институциите на ЕУ, или не се спроведуваат или се неделотворни.“<sup>47</sup>

Спроведувањето е особено проблематично во односна политичката корупција, која бара воспоставување на солиден систем на коректив на власта за да се обезбеди одговорност на јавните службеници. Реформите во борбата против корупцијата постигнаа одреден отпор кај некои земји членки, што беше објаснето со тоа што тие влијаат врз личните интереси на законодавците и владините службеници одговорни за нивно спроведување.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Сепак, важно е да се напомене дека испитувањата на јавното мислење и експертските проценки укжуваат на разлики помеѓу источните земји членки на ЕУ, некои од нив се доближиле, дури и ги претекнале нивните западни партнери. Справувајќи се со поширока категорија на посткомунистички земји, Татјана Костадинова, *op.cit.*, забележува дека покрај заедничката оставина од комунизмот, злоупотребата на јавните функции претставува посериозна закана во тие земји споредено со другите. Авторот ги истражува факторите што ги причинуваат овие разлики, вклучувајќи го и прашањето на степенот до кој надворешните сили, како на пр. процесот на интеграција во ЕУ, ја ограничиле корупцијата.

<sup>46</sup> Себастија Волф (2012), 'Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD and Transparency International' in Diana Schmidt-Pfister and Holger Moroff eds., *Fighting Corruption in Eastern Europe: A Multi-Level Perspective*, Routledge, 2012, pp. 11-33.

<sup>47</sup> Врз основа на евалуациите од GRECO и OECD, искомбинирани со оценките од CPI 2008, Волф, *op.cit.*, разгледува 11 источни земји членки на ЕУ: Бугарија, Република Чешка, Хрватска, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија.

<sup>48</sup> Михаел Кубисиел, 'International Legal Development and National Legal Change in the Fight Against Corruption', 2012, p. 432 in D.K. Linnan (ed.), 'Legitimacy, Legal Development and Change

Интересни аргументи во овој поглед се потврдени во контекстот на CVM. Се смета дека главниот проблем со механизмот е дека тој првично го игнорира системскиот отпор кон воведувањето на владеењето на правото што истиот го промовира. Овој отпор има различни форми, вклучително и намерно спроведување на препораките од CVM на таков начин што целите на реформата би можеле да се постигнат, но би се постигнало и одбивање да се спроведе сеопфатна судска реформа.<sup>49</sup>

Она што можеби би можело да помогне во обликувањето на антикорупциските реформи кои се подобро приспособени за специфичните национални контексти е да се внимава на правењето разлика, предложено од еден водечки експерт за борба против корупцијата, меѓу социо-политички системи кои или се засноваат на нешто што таа го нарекува „универзализам“ или се засноваат на „партикуларизам“.<sup>50</sup> Универзализмот се карактеризира со еднаков третман од државата за сите граѓани, без разлика на групата на која ѝ припаѓаат, со фер и еднаков пристап до јавните добра, и со јасна дистинкција помеѓу јавното и приватното. Во таквите системи, корупцијата е отстапување од нормата и треба да се решава како таква. Во случај на партикуларизам, нееднаквиот третман е нормата, власта е концентрирана во рацете на мала елита, чии членови ја користат својата позиција за приватни цели, па оттаму разликата помеѓу јавното и приватното е нејасна. Многу земји стигнале до фазата на развој окарактеризирана со истовремено постоење на двата системи. Еволуцијата од партикуларистички систем во универзален е сложен проблем кој не може да се реши со едноставно сузбивање на дадена девијација. Антикорупциските политики кои ќе го занемарат овој факт ризикуваат да наидат на отпор и да се докаже дека истите се контрапродуктивни.<sup>51</sup>

- Law and Modernization Reconsidered', цитирано по Dia Anagnostou и Evangelia Psychogiopoulou (eds.), ['Background report on international and European law against corruption'](#), проект ANTICORRP, 2014, стр. 7.

<sup>49</sup> Георги Димитров, Калојан Харалампиев, Стојчо Стојчев и Линка Тонева-Методиева, op. cit.

<sup>50</sup> Алина Мунгиу-Пипиди, ['Corruption: Diagnosis and treatment'](#), *Journal of Democracy*, 17(3), 2006, pp. 86- 99 и неколку други трудови од истиот автор;

<sup>51</sup> Алина Мунгиу-Пипиди, [ibid.](#), *Journal of Democracy*, 17(3), 2006, pp. 86- 99; A. Ledeneva, ['Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination'](#), 10(1) *Perspectives on European Politics and Society* 69, 2009, pp. 77-79.

### 4.3. Дејствување на национално ниво

#### 4.3.1. Закони, политики и институции

Земјите членки на ЕУ создадоа сеопфатни правни, политички и институционални рамки за справување со корупцијата, иако истите се на различни нивоа. Инспирирани од истите меѓународни стандарди, овие рамки имаат многу заеднички елементи.

Вообичаено, националните стратегии за борба против корупцијата се најшироки инструменти на политики кои ги претставуваат активностите за борба против корупцијата за следните неколку години, што може да се преточи во акциони планови кои ќе бидат основа за да се преземат конкретни чекори. Меѓутоа, не сите земји членки усвоиле такви стратегии и акциони планови.

Антикорупциското законодавство обично вклучува одредби од кривичното право кои ги утврдуваат дефинициите и казните за коруптивните прекршоци. Вторите вклучуваат активен и пасивен поткуп и можеби одредени специфични форми на поткуп, како и тргување со влијание и злоупотреба на функцијата.<sup>52</sup> Некои земји членки одбрале да усвојат сеопфатни закони против корупцијата кои може да вклучуваат и управни и кривични закони. Меѓутоа, бидејќи овие закони не можат да ги покријат сите области релевантни за корупцијата, некои од нив често се регулираат со посебни закони. Следствено, постои законска регулатива на национално ниво која се занимава конкретно со, на пример, конфликт на интереси или заштита на укажувачи.

За да се справат со корупцијата, земјите членки на ЕУ воспоставија различни институционални структури. Со оглед на тоа што некои од нив имаат воспоставено централни агенции кои ги координираат репресивните и превентивните акции против корупцијата на национално ниво, други имаат воспоставено посебни агенции против корупција само за цели на превенција (некои од нив исто така се овластени да се занимаваат со проверка на имот и конфликт на интереси и, во некои случаи, финансирање политички партии). Сепак, други имаат формирано специјализирани служби за спроведување на законите или гонење на коруптивни дела.<sup>53</sup> Сепак, како што беше споменато претходно, постоењето на такви структури не е во корелација со пониските нивоа на корупција. На

<sup>52</sup> [Собирање официјални податоци за корупциски прекршоци](#), ГД за Миграција и внатрешни прашања, Европска комисија.

<sup>53</sup> [Антикорупциски извештај на ЕУ](#), op.cit.

пример, некои од најефикасните земји членки немаат посебно тело за спречување на корупцијата, додека некои други имаат неколку такви институции (вклучувајќи и независни), без да се постигне значително намалување на нивоата на корупција, како што сметаат експертите и граѓаните.<sup>54</sup>

#### 4.3.2. Фокус на превенција

Недостатокот на известување за коруптивни практики, високите барања за доказите изнесени во судовите и статусот на ограничувања се само неколку од бројните пречки за успешно гонење на корупцијата од страна на националните власти. Во секој случај, репресијата преку криминализација и спроведување на законот не е само по себе доволно за ефикасно спречување на корупцијата. Потребата да се надополни со превентивни алатки е нашироко признаена, како што е илустрирано со бројни иницијативи во земјата (видете го текстот во полето подолу).

#### **Иницијативи за превенција на корупција во ЕУ и пошироко**

Пактот за интегритет е алатка за спречување на корупцијата во склучувањето јавни договори, развиена од Транспаренси интернешенл (TI). Тоа е договор помеѓу договорниот орган на јавна власт и понудувачите кои се обврзуваат да ги почитуваат барањата за транспарентност и да се воздржат од коруптивни практики за времетраење на договорот. Пактовите за интегритет, исто така, вклучуваат систем за следење управуван од трета страна, која најчесто е граѓанска организација (честопати локално основани независни организации на TI).<sup>55</sup> Пактовите се заеднички дизајнирани од субјектите на граѓанското општество и владините службеници одговорни за процесот на јавни набавки врз основа на меѓународните стандарди, истовремено земајќи го предвид локалниот правен и социјален контекст. Во март 2015 година, TI и Генералниот директорат за регионална и урбана политика на Комисијата (GD REGIO) започнаа пилот проект под наслов „Пакт за интегритет - механизам за граѓанска контрола за заштита на фондовите на ЕУ“. Околу 17 проекти за јавни набавки во вкупна

<sup>54</sup> За повеќе информации, видете ги посебните поглавја за земјите.

<sup>55</sup> Европска комисија, „[Што се Пактови на интегритет?](#)“

вредност од речиси 1 милијарда евра беа избрани во 11 земји членки на ЕУ. Повеќе од 7 милиони евра, кофинансирани од Структурните фондови и Кохезивниот фонд, беа ставени на располагање за поддршка на спроведувањето на договорите за овие проекти во период од четири години.<sup>56</sup>

Отворено владино партнерството (OGP)<sup>57</sup> е мултилатерална иницијатива чија цел е промовирање на транспарентноста, борба против корупцијата, зголемување на учеството на граѓаните и зајакнување на управувањето, вклучително и со помош на нови технологии. Ова доброволно партнерство, започнато во 2011 година од осум земји основачи, вклучувајќи го и Обединетото Кралство, вклучува 75 земји учеснички и 15 локални власти. Повеќето земји членки на ЕУ се приклучија на иницијативата, а со тоа се посветија на нејзините три основни барања: поддршка на Декларацијата за отворена влада, изготвување национален акционен план во консултација со граѓанското општество и минување низ независна ревизија на напредокот. OGP воспостави шест тематски работни групи, од кои едната е посветена на борбата против корупцијата. Во 2016 година, во рамките на пилот-програма, го прошири членството на локалните власти како заслужни учесници. Постојат три вакви учесници од ЕУ: локалните власти во Мадрид и Париз, како и Шкотска.<sup>58</sup>

### Отворени податоци за борба против корупцијата

Употребата на отворени податоци е еден пример за тоа како развојот на нови технологии може да придонесе кон справувањето со корупција. Во 2014 година, работната група за борба против корупција на Г-20 подготви сет од шест принципи на отворени податоци, врз основа на Меѓународната повелба за отворени податоци,<sup>59</sup> подоцна усвоени од страна на Г-20. Според овие принципи, податоците стандардно треба да бидат отворени, навремени и сеопфатни, достапни и употребливи, споредливи

<sup>56</sup> Европска комисија, [‘Integrity Pacts: better safeguarding and use of EU funds’](#), јануари 2017, и [‘Integrity Pacts’](#); Видете и Транспаренси интернешенл, [‘Integrity Pacts - state of play’](#).

<sup>57</sup> <https://www.opengovpartnership.org>.

<sup>58</sup> [Open Government Partnership](#), Брошува на OGP, август 2016 г.

<sup>59</sup> Повелбата за отворени податоци: [Принципи](#).

и интероперабилни. Повелбата го разгледува потенцијалот на отворените податоци како алатка за спречување на корупцијата и заклучува дека тоа во голема мера може да придонесе за елиминирање на коруптивните мрежи. Ова резултираше со изготвување на антикорупциски пакет и водич за креирање отворени податоци со кратка листа на 30 сетови на податоци кои можат да бидат корисни во решавањето на корупцијата, како и примери на најдобри практики. Сепак, една студија<sup>60</sup> објавена од TI и Фондацијата „Ворлд вајд веб“ (World Wide Web) во 2017 година која покрива пет земји од Г-20 покажува дека политиките за отворени податоци и напорите за борба против корупцијата се развиваат независно еден од друг. Студијата заклучува дека постои потреба за промена на културата и ставовите на луѓето кон отворените податоци и нивна употреба како алатка за борба против корупцијата.

DIGIWHIST (Дигиталниот укажувач: фискална транспарентност, проценка на ризикот и влијанието на политиките за добро управување) е проект финансиран од ЕУ Хоризонт 2020 кој спојува шест европски истражувачки институти. Тој се обидува да открие потенцијални судири на интереси во јавните набавки и да ги идентификува системските слабости во националното законодавство и неговото спроведување. Тоа го прави со комбинирање на информации од поединечни трансакции за јавни набавки со финансиските и сопственичките структури на победничките фирми и проверка на податоците за средствата и приходот. Платформата [opentender.eu](http://opentender.eu), која ќе биде пуштена во употреба во 2018 година, е дел од овој проект кој има за цел подобрување на транспарентноста преку градење на национални портали за јавни набавки во 35 јурисдикции.<sup>61</sup>

Земјите членки на ЕУ развија бројни закони и практики од превентивна природа. Многу од нив ја разгледуваат корупцијата индиректно, преку создавање услови во кои би било помалку веројатно таа да се појави.

Некои такви иницијативи се фокусираат на транспарентноста, што е суштински елемент на доброто владеење која се состои

<sup>60</sup> 'Connecting the dots: Building the case for open data to fight corruption', Transparency International и World Wide Web Foundation, февруари 2017.

<sup>61</sup> За повеќе информации, видете <http://digiwhist.eu/>.

од објавување на информации за јавните политики и трошењето и обезбедување пристап на граѓаните до такви информации. Регистрите за транспарентност и изјавите за имотна состојба на избрани претставници или службеници на високо ниво се меѓу многуте алатки што ги користат земјите членки за да се поведе сметка дека граѓаните имаат таков пристап и се откриваат потенцијални судири на интереси.

Одговорноста на јавните службеници е загарантирана преку мониторинг и надзор; развиени се партиципативни пристапи за вклучување на граѓанското општество во овие процеси, на пример, преку иницијативи кои им овозможуваат на нивните членови да учествуваат во ревизиите за јавните трошоци.<sup>62</sup> Некои европски градови исто така ги вклучија своите заедници во подготвувањето на буџетот на локалната власт.<sup>63</sup>

Поимот интегритет на јавната администрација подразбира употреба на нејзините овластувања за официјално овластени и јавно оправдани цели. Затоа е спротивна на корупцијата и како таква може да се гледа како основен принцип или крајната цел на разни антикорупциски иницијативи. Терминот „национален систем на интегритет“ често се користи за да се опише збирот на сите антикорупциски закони, политики, институции и иницијативи во една земја. Кодексите за етика и интегритет (видете го текстот во полето погоре) се дел од практиките кои ја промовираат културата на интегритет во јавната администрација, било да е тоа во одредени сектори или индивидуални институции.

---

<sup>62</sup> [‘Good practice in strengthening transparency, participation, accountability and integrity’](#), U4 Expert Answer, Transparency International и CMI (Chr. Michelsen Institute), март 2011.

<sup>63</sup> Џанлука Сгуео, [‘Participatory budgeting: An innovative approach’](#), брифинг на EPRS, јануари 2016



## 5. Корупција на регионални и локални нивоа

### 5.1. Децентрализација и корупција

Регионите во ЕУ сега се одговорни за голем дел од јавните трошоци, вклучувајќи го и кофинансирањето и управувањето со фондовите на ЕУ. Ова е дел од општата тенденција за регионалните и локалните власти во Европа да стекнат нови овластувања и да добијат зголемена политичка и економска важност. Би можело да се претпостави дека таквите процеси на децентрализација имаат свое влијание врз корупцијата на централно и на поднационално ниво. Меѓутоа, истражувања на односот помеѓу децентрализацијата и корупцијата не нудат заклучоци.

Дискусијата за последиците од децентрализацијата се врти околу концептите на конкуренција и отчетност. Според некои, децентрализацијата води кон зголемена конкуренција меѓу властите под државно ниво, кои нудат различни услуги и даночни стапки за да привлечат граѓани и компании. Сепак, дискутабилно е дали таквата конкуренција доведува до поефикасно обезбедување на јавни добра и до намалена корупција. Сепак, регионалните и локалните власти можеби ќе се обидат да ја зголемат нивната атрактивност и со прибегнување кон нелегални практики.

Што се однесува до отчетноста, децентрализацијата треба да ги приближи владите до граѓаните, со што ќе им олесни на останатите да се информираат за активностите на владите и да бараат одговорност од нивните службеници. Повторно, постои контра-аргумент дека повеќе интеракција значи повеќе можности за заговор. На тој начин, отчетноста ќе зависи од квалитетот на ревизорските и мониторинг практики (на пример, од страна на медиумите), кои, пак, најчесто се поразвиени на национално ниво.<sup>64</sup> Во овој контекст, улогата на граѓанското општество во следењето на буџетските распределби и испораката на услуги е навистина значајна.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Бенјамин Неудорфер, Наташа С. Неудорфер, [‘Decentralization and Political Corruption: Disaggregating Regional Authority’](#), 2014, p. 14.

<sup>65</sup> Во таа насока, Кајса Карлстром тврди дека „потенцијалот на децентрализацијата во намалувањето на корупцијата зависи од тоа дали постојат институции што им даваат информации на граѓаните за однесувањето на владата и дали има капацитети за постапување

Децентрализацијата може да има различни форми, политичка, фискална и административна, во зависност од обемот на одговорности пренесени од централната власт на властите под национално ниво. Политичката децентрализација се однесува на присуството на директно избрани локални власти, што може да биде во комбинација со распределбата на овластувањата за донесување одлуки за нив. Административната децентрализација значи пренос на овластувања за вработување на локален персонал или ресурси за спроведување на политиката на централната власт, без да се пренесат овластувања за донесување одлуки. Фискалната децентрализација води до тоа властите под национално ниво да имаат овластување да ги оданочуваат физичките и правните лица и да одлучуваат како да го трошат така собраниот приход преку нивните буџети.<sup>66</sup>

Достапните истражувања укажуваат на тоа дека ефектот што децентрализацијата ќе го има врз корупцијата зависи од формата на децентрализација од погоре наведените. Фискалната децентрализација е најшироко истражена, а студиите го оценуваат нејзиното влијание врз корупцијата како позитивно, негативно или никакво. Истражувањето за административната децентрализација, исто така, не нуди заклучоци. Спротивно на тоа, повеќето студии за политичка децентрализација покажуваат дека истата ја зголемува корупцијата.<sup>67</sup>

При справувањето со големата политичка корупција, една неодамнешна студија укажува на тоа дека зголемувањето или намалувањето на нивоата на корупција не може да се објасни само со децентрализацијата, бидејќи треба да се земе предвид и обемот на регионалната власт. Оттука, самоуправувањето и заедничкото владеење имаат спротивни ефекти врз корупцијата. Со множење на бројот на потенцијални поткупници и доближување на процесот на донесување одлуки до локалните и регионалните елити (потенцијални поткупувачи), самоуправувањето го олеснува создавањето на коруптивни мрежи и ја зголемува политичката

по тие информации“ и дека, како последица, децентрализацијата промовира помалку корумпирани активности во демократските земји, но не и во авторитарните земји каде што не постојат такви институции. Видете Kajsa Karlström, [‘Decentralization, corruption, and the role of democracy’](#), 2015, p. 1.

<sup>66</sup> Kajsa Karlström, *Ibid*, 2015, p. 7.

<sup>67</sup> Видете Kajsa Karlström, *ibid*, 2015, p. 10, каде се нуди преглед на студии во повеќе земји за децентрализација и корупција. Видете и Ivar Kolstad and Odd-Helge Fjeldstad, [‘Fiscal Decentralisation and Corruption: A brief overview of the issues’](#), *Chr. Michelsen Institute*, U4 Issue 3:2006. Авторите на вториот труд ги разгледуваат можните ефекти на корупцијата врз децентрализацијата и заклучуваат дека е потребно повеќе истражување за да се утврди дали постои таква поврзаност.

корупција. Заедничкото владеење, со кое регионалните власти одлучуваат заеднички со централната власт, нема таков ефект на поднационалните нивоа. Освен тоа, со дозволување на повеќе играчи да учествуваат во донесувањето одлуки, се подобрува следењето и отчетноста и, како последица на тоа, се зголемува веројатноста корумпираните практики да бидат откриени и казнети. Ова може да доведе до намалување на корупцијата.<sup>68</sup>

## 5.2. Решавање на корупцијата на регионално и локално ниво

Законите и политиките развиени од страна на централната власт имаат влијание врз активностите на локалните и регионалните власти, чија улога се состои пред сè во нивното спроведување. Употребата на национални стратегии и акциони планови овозможува усогласување на политиките и олеснување на нивното спроведување. Сепак, некои тврдат дека исто така може да ја намали автономијата и независноста на регионалните и локалните власти во однос на дефинирањето на нивниот одговор на политиката така што ќе одговара на нивните специфични регионални или локални контексти.<sup>69</sup>

Доколку постои можност локалните власти заеднички да ги дефинираат антикорупциските политики, тоа главно е во смисла на превенција, бидејќи доменот на репресија обично е резервиран за националниот законодавец. Степенот до кој овие влади можат да бидат креативни во решавањето на корупцијата зависи, пред сè, од нивните надлежности што произлегуваат од административната и територијалната поставеност на нивната земја. Исто така, важна е и заложбата на локалните власти за реформи и јавна поддршка за нив, што може да се постигне преку подигнување на свеста кај граѓаните и соработка со граѓанското општество. Поради нивната блискост со засегнатите заедници, властите под национално ниво и граѓанските организации се совршено поставени за да ги препознаат проблемите за кои е потребна интервенција, а партнерствата меѓу нив може да ја зголемат одговорноста, транспарентноста и учеството на граѓаните, со што се спречува корумпираното однесување. Оваа студија идентификува неколку примери на вакви партнерства низ ЕУ.

<sup>68</sup> Бенјамин Неудорфер, Наташа С. Неудорфер, [op. cit.](#) pp. 38-39.

<sup>69</sup> Меморандум кој нуди објаснување за Одлуката на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа, [‘Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels’](#), p. 6

## 6. Фокус на одбрани земји членки

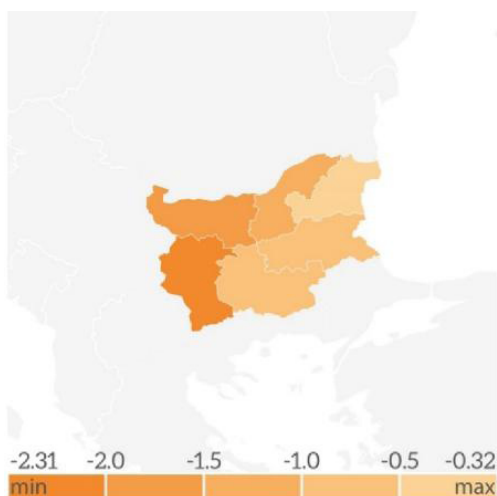
### 6.1. Бугарија

#### 6.1.1. Перцепција на корупцијата

Различни индекси и стручни студии постојано ја рангираат Бугарија меѓу најкорумпираните земји членки на ЕУ.<sup>70</sup> На пример, Индексот за перцепција на корупцијата во 2016 година (ИПК) на Транспаренси интернешенл (TI) (2016) ја рангира на 75-то место од 176 земји, со тоа што ѝ дава 41 бод од вкупно 100, што е најниско бодување во ЕУ. ИПК потврдува дека има недостаток на напредок, па дури и пад во борбата против корупцијата, нарекувајќи го „систематски неуспех да се спротивстави на корупцијата“. Главните

причини за тоа се однесуваат на перцепираните недостатоци на судството, односно слабото почитување на владеењето на правото, неефективната кривична политика и недостатокот на навремено и ефикасно гонење на случаите на корупција на високо ниво.

Слика 4 – Перцепција на корупцијата во регионите во Бугарија, 2013 г.



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013. Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција.

<sup>70</sup> Како на пример оние на Транспаренси Интернешенл, Светската банка, Светскиот економски форум, Центарот за проучување на демократијата и тимот на експерти на Глобалниот извештај за интегритет.

Според истражувањето на ЕУ за квалитетот на владата (КВ) за 2013 година,<sup>71</sup> варијациите во перцепцијата за корупција во Бугарија (административно централизирана земја) се доста високи, почнувајќи од -0,32 (Варна, североисточен регион) до 2,31 (Софија, Југозападниот регион) (види слика 4 погоре). Во зависност од конкретната област испитана за присуство на корупција - образование, здравствена заштита, спроведување на законот и избори, регионите значително варираат во тоа како се рангирани (види слика 3, страница 14); потребни се понатамошни истражувања за да се објасни што ја предизвикува оваа варијација.<sup>72</sup> На пример, перцепцијата на испитаниците од Варна за поткуп што го практикувале други лица е меѓу најниските во земјата, но нивното лично искуство со поткуп е меѓу највисоките. И покрај варијациите, во сите региони утврдени се меѓу највисоките перцепирани нивоа на корупција во студијата, при што здравствената заштита и личното искуство со поткупот се идентификувани како најкритични во овој поглед.

Според истражувањето на Светските индикатори за владеење на Светската банка од 2015 година, контролата на корупцијата е најлошиот аспект на квалитетот на владеењето во Бугарија. Таа и дополнително се влошува, рангирањето од 48,56 проценти во 2015 година е скоро исто како во политички турбулентните 90-ти години од XX век (47,32 во 1998 година). Контролата на нивоата на корупција била оптимална во текот на годините на преговорите за пристапување на Бугарија во ЕУ (2003-2006), достигнувајќи го рангирањето од 58,02 проценти во 2004 година; меѓутоа, тие нивоа не се одржани по пристапувањето на земјата.

Бугарите, исто така, ја сфаќаат својата земја како силно погодена од корупција, без напори од страна на владата да се бори против неа. Според Специјалниот Евробарометар 397 за корупција од 2013 година,<sup>73</sup> сите бугарски испитаници веруваат дека има корупција во нивната земја, единственото несогласување е за нејзиното

<sup>71</sup> За појаснување на регионалниот истражување на КВ и индексот ЕИКВ, видете го поглавјето 2.2, стр. 7.

<sup>72</sup> Регионалната варијација регистрирана во извештајот на TI '[Local Integrity System in Bulgaria: Catalogue of Good Practices](#)' се разликува од перцепциите наведени во истражувањето на КВ, и нема постојан тренд во различните географски региони или области на општествено живеење. Разликите во применетите методологии и методи за извлекување репрезентативен примерок се очигледни, но тие не се доволни да послужат како објаснение.

<sup>73</sup> Специјален Евробарометар 397, '[Corruption](#)', теренска работа: февруари-март 2013 г., објавено: февруари 2014.

ниво: 84% сметаат дека корупцијата е широко распространета. Сепак, само 21% се согласуваат дека корупцијата влијае на нивниот секојдневен живот лично. Ова е дури и пониско од просекот на ЕУ и може да сугерира постоење на широко распространета адаптација кон корупцијата кај граѓаните.

Бугарите тврдат дека единствениот начин да се успее во бизнисот е преку политички врски (73% во споредба со просекот на ЕУ-27 од 56%). Само 9% од Бугарите сметаат дека финансирањето на политичките партии е доволно транспарентно и надгледувано. На референдум одржан кон крајот на 2016 година, 72 отсто гласале за значително намалување на владиното финансирање на политичките партии, но досега не се спроведени никакви промени. Според Флеш Евробарометарот 445<sup>74</sup> од 2017 година, Бугарите се речиси едногласни во признавањето на корупцијата како сериозен проблем во нивната земја (97%), а правосудниот систем во земјата, односно системот кој треба да ја спроведува борбата против корупцијата го оценуваат како проблематичен (94%). Бугарите сметаат дека состојбата се влошила од пристапувањето на нивната земја во ЕУ во 2007 година, а оние со песимистички изглед во врска со изгледите за борба против корупцијата се мнозинство.

Според Стандардниот Евробарометер 86<sup>75</sup> од 2016 година, довербата во бугарските јавни институции општо гледано е ниска. Само 24% имаат доверба во националната јавна администрација, 30% имаат доверба во регионалните и локалните власти, а само 17% имаат доверба во судството (ова е една од институциите со најмалку доверба). Според Специјалниот Евробарометер за корупција 397<sup>76</sup> од 2013 година, само 9% од Бугарите сметаат дека има доволен број обвиненија кои би ги одвратиле луѓето од коруптивни практики, 12% сметаат дека националните мерки против корупцијата се применуваат непристрасно и без други мотиви и 7% имаат доверба во судството за решавање на жалби. Понатаму, околу 82% сметаат дека случаите на корупција на високо ниво не се спроведуваат до крај. Како последица на тоа, кај Бугарите се забележува една од најмалите стапки на веројатност да пријават корупција секогаш кога ќе се сочат со истата, според Глобалниот барометар за корупција

<sup>74</sup> Флеш Евробарометар 445, [‘The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania - third wave’](#), теренска работа: октомври 2016 г., објавено: јануари 2017 г.

<sup>75</sup> Стандарден Евробарометар 86, [‘Public Opinion in the European Union’](#), 2016.

<sup>76</sup> Специјален Евробарометар 397, op.cit.

на TI<sup>77</sup> 2016, само 15% сметаат дека пријавувањето е општествено прифатливо. Бугарските испитаници објаснуваат дека луѓето не пријавуваат корупција поради недостаток на заштита за оние кои пријавуваат (41%), или поради страв дека оние што го пријавуваат тоа ќе влезат во неволја со полицијата или другите власти (31%). Само 16% од испитаниците веруваат во напорите на нивните национални институции во борбата против корупцијата, а 29% веруваат дека медиумите имаат најголема веројатност за решавање на некој проблем со корупција. Иако довербата во работата на антикорупциските институции на ЕУ се намалува (10 процентни поени помалку во 2013 година во споредба со 2011 година), таа сè уште е значително повисока од довербата во националните институции.<sup>78</sup> Во 2017 година, само 26% од Бугарите сметале дека судовите се независни, додека оние кои верувале дека има мешање во работата на судството од страна на владата и политичарите, од една страна, и од сфери на економски интерес, од друга страна, соодветно биле 80% и 79%.<sup>79</sup> Околу 70% од Бугарите се согласиле дека ЕУ има легитимна улога во борбата против корупцијата, а 72% изјавиле дека би сакале да се одржи Механизмот за соработка и верификација (CVM). Иако помал број луѓе (50%) сметале дека CVM постигнува фактички ефекти, тој сепак добил повисока поддршка отколку националните институции.<sup>80</sup>

Според Флеш Евробарометарот за бизнис и корупција 428 од 2015 година, претпријатијата сметаат дека корупцијата е уште пошироко распространета споредено со граѓаните, една од групите ја оценува распространетоста на 90%, а другата на 84%. Сепак, само 61% сметаат дека корупцијата е проблем при работењето; навидум, некои бизниси се приспособуваат на корупцијата. Иако бројот на бизниси кои ја сметаат корупцијата за широко распространета во јавните набавки со кои управуваат локалните власти е 8% понизок отколку во 2013 година, сепак е висок (70%). Перцепцијата за распространетоста на поткупот и злоупотребата на моќта кај политичарите е 85% на национално ниво и 75% на локално ниво. Околу 89% од компаниите

<sup>77</sup> Глобален барометар за корупција, [‘People and corruption: Europe and Central Asia’](#), ноември 2016

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Флеш Евробарометар 447, [‘Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public’](#), теренска работа: јануари 2017 г., објавено: април 2017 г.

<sup>80</sup> Флеш Евробарометар 445, [‘The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania - third wave’](#), 2017.

се согласуваат дека митото и користењето на врските е најлесниот начин да се добијат јавни услуги, а 65% сметаат дека единствениот начин да се успее во бизнисот е преку политички врски.

### *6.1.2. Правна, институционална и политичка рамка*

#### **Нивоа на власт во Бугарија**

Бугарија е унитарна држава, уредена како република и е високо централизирана, таа е парламентарна демократија, без законодавни овластувања на поднационалните нивоа. Во моментот е составена од два региона NUTS 1 (според класификацијата на територијални единици за статистички цели), шест плански региони на ниво NUTS 2, 28 области и 264 општини. Има три нивоа на власт: централна, областна и општинска. Областите главно се занимаваат со статистички и административни задачи. Принципот на локална самоуправа е вграден во Уставот и се применува на општинско ниво, каде што градоначалниците и советите на општините се директно избрани од народот. Од 2002 година, општините забележаа зголемување на нивните надлежности и стекнаа одредена финансиска автономија. Централната власт и нејзините територијални поделби односно области, ги надгледуваат актите што ги донесуваат општините, за да обезбедат нивна законитост (член 144, Устав). Општините се должни да ги применуваат принципите на јавност, транспарентност и отчетност при спроведувањето на политиките, инвестирање или решавање на прашања од локално значење. Улогата на областите, како територијални поделби на централната влада, вклучува задачи релевантни за борбата против корупцијата, заштита на имотот на државата, обезбедување на почитување на законот и контрола на законитоста на актите и дејствата на локалната администрација, владини агенции, организации и претпријатија.

Бугарија ги усвои и ги ратификуваше главните меѓународни инструменти за борба против корупцијата: Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на ЕУ, Конвенцијата на Обединетите нации против корупција, Конвенцијата за спречување на поткуп на



ОЕЦД и Конвенциите за корупција за кривично и граѓанско право на Советот на Европа. Понатаму, националното законодавство на Бугарија претрпе темелен претпристапен процес на усогласување со законодавството на ЕУ. Затоа, основните принципи во однос на борбата против корупцијата, односно добро управување, отвореност и транспарентност; слободна и фер конкуренција; и еднаков третман, се зацртани во законодавството на земјата. Дополнително, корупцијата е експлицитно опфатена во бројни национални закони и законски кодекси. Примерите вклучуваат Кривичен законик, со кој се забрануваат различни корумпирани практики, вклучувајќи изнудување, тргување со влијание, плаќања за олеснување, активен и пасивен поткуп, злоупотреба на функција и проневера; Законот за државни службеници и Законот за спречување и детектирање судири на интереси; Законот за заштита на конкуренцијата и Законот за јавни набавки; Законот за политички партии (кој дава гаранции за транспарентност и отчетност за политичко-партиско финансирање); Законот за спречување и обелоденување судири на интереси (што нуди многу ограничена заштита на укажувачите во јавниот сектор); и Законот за кривична постапка (што нуди заштита на државните службеници кои помагаат во кривичната постапка). Деловникот за работа на бугарскиот парламент ги поставува барањата, меѓу другото, за етичкото однесување на пратениците, наметнувајќи им обврска да го пријават својот имот и да ги ограничат подароците што можат да ги прифатат. Не постои законска рамка поврзана со лобирањето.<sup>81</sup>

Казните за дела поврзани со корупција вклучуваат затворска казна од 1 до 30 години, парични казни и конфискација на имот. Сепак, казните речиси никогаш не се спроведуваат. Слабоста на институционалната рамка, корупцијата и неефикасноста на судството и сложеноста на правната рамка го отежнуваат спроведувањето на законите.<sup>82</sup> Понатаму, судството се карактеризира со непотизам, мито, злоупотреба на функцијата, тргување со влијание<sup>83</sup> и прилично голема нетранспарентност во процесот на назначувањата.<sup>84</sup> Голем дел од и онака ретките случаи на корупција што биле отворени, служат како адути за размена во преговорите меѓу политичките

<sup>81</sup> Сузан Мулкејхи, '[Money, politics, power: corruption risks in Europe](#)', Транспаренси интернешнл, 2012.

<sup>82</sup> [Bulgaria annex to the EU Anti-Corruption Report](#), Европска комисија, февруари 2014.

<sup>83</sup> Силвана Хабданк-Кубачовска, '[Nations in Transit 2015](#)', Freedom House, 2015.

<sup>84</sup> [Assistance to Bulgaria and Romania under the CVM](#), веб страница на Европската комисија.

фракции, а не како вистински обиди за воспоставување правда,<sup>85</sup> и како резултат обвиненијата најчесто се повлекуваат штом ќе бидат објавени.<sup>86</sup> И покрај реконструкцијата на специјализираната агенција за борба против корупцијата и безбедносните служби во 2013 година, тие сè уште не се доволно ефикасни.<sup>87</sup> Бугарија по 1990 година создаде традиција за трансформирање на политичката моќ во економска. Моќта се дистрибуира меѓу неколку лидери на политичките партии и бизнис конгломерати. Поврзани во комплексната мрежа на зависности со поранешната тајна служба и елитите на комунистичката партија, тие доминираат во спроведувањето на политиките.<sup>88</sup>

Бугарската институционална поставеност за справување со корупцијата вклучува бројни тела кои биле реконструирани неколку пати, во обид да одговорат на загриженоста на јавноста и критиките на ЕУ во врска со корупцијата. Сепак, досега ниту едно од нив нема значително влијание врз ограничувањето на коруптивните практики, кои се широко распространети. Понатаму, фактот дека има мноштво институции чија задача е борбата против корупција создава проблеми на координација и јурисдикциско преклопување.<sup>89</sup>

По 2006 година, во секој дел од владината администрација беа формирани специјализирани инспекторати за борба против корупцијата, и беше формиран генерален инспекторат кој е директно одговорен пред премиерот за координирање на нивната активност. Сепак, овие инспекторати имаат ограничена моќ и се политички пристрасни.<sup>90</sup>

Основана во 2008 година, Агенцијата за национална безбедност (Скратено ДАНС на бугарски) е главната институција која ја истражува корупцијата во која се вклучени високи јавни службеници. Во мај 2013 година, назначувањето по скратена постапка на познат политичар како нов директор на ДАНС предизвика десетици илјади

---

<sup>85</sup> Биро за демократија, човекови права и работна сила, '[2013 Country Reports on Human Rights Practices](#)', Стејт депарментот на САД, 27 февруари 2014.

<sup>86</sup> Александер Стојанов, Руслан Стефанов и Борјана Велчева, '[Bulgarian Anti-Corruption Reforms: A Lost Decade?](#)' Центар за проучување на демократијата (CSD), 27 јануари 2014.

<sup>87</sup> Клаус Шваб, '[Global Competitiveness Report 2014-2015](#)', Светски економски форум, 21 август 2014.

<sup>88</sup> Александер Стојанов, Руслан Стефанов и Борјана Велчева, *op.cit.*

<sup>89</sup> '[National Integrity System Assessment Bulgaria](#)', Transparency International, 1 март 2012.

<sup>90</sup> Веб страница на [GRECO](#), Совет на Европа, 2015.

луѓе да излезат на улиците во протестите што траеја повеќе од една година, додека владата која го назначила не поднесе оставка. Друга контроверзност која постои околу ДАНС е наводната злоупотреба на нејзините прилично широки и нејасно дефинирани овластувања за прислушување на телефони на политичарите и на поединците без да се поврзат со тековните истраги и/или без да се почитуваат стандардните процедури.<sup>91</sup>

Во 2012 година беше формирана Комисија за одземање на незаконски средства<sup>92</sup> со задача да ги одземе средствата чија вредност значително го надминува приходот на сопственикот и неговото семејство.<sup>93</sup> Меѓутоа, нејзините активности се нарушени со голем број скандали. На пример, нејзиниот прв претседател мораше да поднесе оставка поради судир на интереси и неговиот наследник поднесе оставка, тврдејќи дека кај најголемиот дел од персоналот на Комисијата за конфискување на незаконските средства нема доволно волја да води ефикасна борба против политичката корупција.<sup>94</sup>

Други институции за спречување на корупција ја вклучуваат Агенцијата за јавни финансиски инспекции; Националното биро за ревизија; Комисијата за превенција и утврдување на судир на интереси и Центарот за превенција и спречување на корупција и организиран криминал; Комисијата за спречување и борба против корупцијата; и меѓуинституционалниот Национален совет за антикорупциска политика. Севкупната правна и институционална поставеност се карактеризира со дефицит на ефикасни механизми за одвраќање и ограничувања во однос на корупцијата.<sup>95</sup>

На ниво на ЕУ, CVM го следи напредокот на Бугарија во поглед на голем број дефинирани области, меѓу кои и независноста, професионалноста и ефикасноста на судството, борбата против корупцијата и активностите преземени против организираниот

---

<sup>91</sup> Атанас Атанасов, [The Interior Ministry and the SANS reportedly wiretapped Kasim Dal, acting on a fake tipoff that he was plotting to murder Mestan and Peevski](#) (на бугарски јазик), Правен свет Бугарија, 29 август 2014.

<sup>92</sup> Општо позната како „Комисија Кушлев“, наречена по нејзиниот претседавач.

<sup>93</sup> [‘Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia’](#), OECD, 16 август 2013.

<sup>94</sup> [‘Illegal property worth over 6 million leva has been confiscated since the beginning of 2012’](#) (на бугарски јазик), весник „Капитал“, 19 мај 2012.

<sup>95</sup> Алина Мунгиу-Пипиди, [et.al. ‘Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learnt’](#), Школата за управување „Херти“ и NORAD, 2011.

криминал.<sup>96</sup> Со оглед на заклучокот во извештаите на CVM дека Бугарија не постигнала доволен напредок во овие области, се сметаше дека механизмот треба да остане на место во оваа земја, за разлика од Романија, која покажа напредок. Корупцијата, очигледните судири на интереси и недостатокот на соодветни системи за контрола доведоа до замрзнување на средствата на ЕУ за Бугарија во неколку наврати. Таков беше случајот со средствата од фондовите на програмата PHARE наменети за развој на патната инфраструктура,<sup>97</sup> и средства во рамките на Оперативната програма на ЕУ за наука и образование за паметен раст. Замрзнувањето на фондовите на ЕУ е исклучително чувствително прашање во Бугарија и затоа има потенцијал да има влијание врз борбата против корупцијата.

Со текот на годините имаше неколку обиди за справување со борбата против корупцијата преку усвојување на бројни инструменти на политиката: интегрирана стратегија за борба против корупцијата од 2009 година,<sup>98</sup> Акционен план за спречување на корупцијата<sup>99</sup> и Програма 2013-2020 за приоритизација на мерките против главните причини за корупција.<sup>100</sup> Сепак, ниту една од овие постпристапни стратегии не даде значителни резултати. Во 2015 година, недостатокот на политичка поддршка го натера Собранието да ги отфрли уставните амандмани со цел ограничување на политичкото мешање во судовите и воведување на принципот на коректив на власта во работата на главниот обвинител. Ова се случи спротивно на препораките на советодавното тело на Советот на Европа за уставното право, Венецијанската комисија и се смета за опструкција за реформа на судството, еден од клучните предуслови за спречување на корупцијата.

---

<sup>96</sup> Георги Готев, [‘Juncker: Romania could see its monitoring lifted before Bulgaria’](#), Euractiv, 16 февруари 2016

<sup>97</sup> Руслан Стефанов, Стефан Карабоев, [‘The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector’](#), Центар за проучување на демократијата, 30 март 2015.

<sup>98</sup> Комисија за спречување и борба против корупцијата, [‘Integrated Strategy for Preventing and Countering Corruption and Organised Crime’](#).

<sup>99</sup> [‘Action plan to prevent corruption in 2015-2020’](#) (на бугарски јазик), веб страница на бугарската влада

<sup>100</sup> Пламен Орешарски, [‘Openness, accountability and dialogue will be the key principles in the government’s work’](#), 20 септември 2013 (на бугарски јазик).

### 6.1.3. Најдобри практики

Поголемиот дел од позитивните мерки за политики за справување со корупцијата имаат за цел подобрување на целокупното ниво на транспарентност, а примери за такви практики доаѓаат од различни области. Принципот на најважен јавен интерес е зацртан во Законот за пристап до информации од јавен карактер, кој ја отвори вратата за истражувачкото новинарство; некои скромни чекори веќе се направени во оваа насока.<sup>101</sup> Бидејќи дури и самиот избран процес покренува загриженост за законитоста и корупцијата,<sup>102</sup> преземени се мерки за зголемување на транспарентноста и ограничување на некои видови корупција поврзани со него. Целосна забрана за неоткриени и корпоративни донации и плафони од околу 5000 евра донации годишно за политичките партии се пропишани со закон.<sup>103</sup> Повеќе од 7 000 функционери на високо ниво, кои се на различни работни места, вклучувајќи и пратеници, мора да го пријават својот имот во електронски јавен регистар што се одржува во Националното биро за ревизија.<sup>104</sup>

Стратегијата за развој на е-Владеене 2014-2015,<sup>105</sup> меѓу другото, има за цел да го зголеми целокупното ниво на транспарентност и ефикасност на јавните институции, да го подобри учеството на граѓаните и граѓанскиот сектор во управувањето и да обезбеди пристапни и квалитетни административни услуги за граѓаните и бизнисите. Во однос на јавните институции, овие мерки вклучуваат обезбедување на транспарентност во нивното донесување одлуки и можности за повратни информации од јавноста; следење на напредокот во спроведувањето на приоритетните услуги и проекти на континуирана основа; обезбедување подобра интеракција помеѓу институциите во јавната администрација; и уверување дека со личните податоци се постапува законски. Патната мапа за 2016-2020 година за спроведување на стратегијата<sup>106</sup> вклучува поконкретни

<sup>101</sup> Меѓутоа, имплементацијата на Законот за пристап до информации од јавен карактер.

<sup>102</sup> Сузан Малкејхи, *op. cit.*

<sup>103</sup> Сузан Малкејхи, *op. cit.*

<sup>104</sup> Во пракса, недостатокот на транспарентност на трошењето на партиите спречува вкрстени проверки за да се потврди дали сите донации се регистрирани и дали сигурноста на пријавените информации е сомнителна, секако доколку воопшто е пријавена.

<sup>105</sup> [‘e-Governance Development Strategy in the Republic of Bulgaria for the 2016-2020 period’](#), 8 април 2016 (на бугарски јазик).

<sup>106</sup> [‘Roadmap for the implementation of the e-Governance Development Strategy in the Republic of Bulgaria for the 2016-2020 period’](#), 8 април 2016 (на бугарски јазик).

мерки, меѓу кои градење централизиран и автоматизирани информациски системи во секторите како што се царината, судството и националната безбедност. Овие информациски системи ќе можат да го анализираат ризикот од корупција со кои се соочуваат службениците, преку упатување на бројни специфични закони и собирање информации од повеќе извори и регистри. Слични автоматизирани информациски системи ќе се воведат и за потребите на годишното финансиско известување, катастарот, јавните набавки и електронското гласање. Повеќето од овие проекти се во прелиминарна или рана фаза и нивното целосно влијание врз борбата против корупцијата треба да се види во иднина. На пример, системот за е-набавки сè уште има ограничени функционалности, Регистарот за јавни набавки со отворени податоци<sup>107</sup> обезбедува транспарентност за јавните договори, но тендерите сè уште не се доволно транспарентни.

Друга иницијатива за борба против корупцијата вклучува воведување на пактовите за интегритет на ТП во јавните набавки. Пилот-фазата 2012-2014 година беше спроведена за голем број на тендери што ги започна Агенцијата за патна инфраструктура, Министерството за здравство и Министерството за труд и социјална политика. ТП, исто така, спроведува проценка на системот за национален интегритет,<sup>108</sup> која сеопфатно ги анализира напорите за спречување и борба против корупцијата во законодавната, извршната и судската гранка на власта, институцијата народен правобранител, организациите на граѓанското општество, медиумите и бизнис-секторот.

Притисокот на граѓанското општество за транспарентност е обид да се надомести за недостатокот на слобода на медиумите, барем делумно.<sup>109</sup> Најновата ваква иницијатива е воспоставувањето на Фонд за борба против корупцијата, кој ја истражува корупцијата и ја анализира врз основа на случајот, видот и причината, и организира обуки за активности насочени кон спречување на корупцијата.<sup>110</sup> Центарот за проучување на демократијата (CSD), кој веќе долго

<sup>107</sup> <https://opendata.government.bg/dataset/registar-na-obshtestvenite-porachki>, само на бугарски јазик.

<sup>108</sup> [‘National Integrity System Assessment Bulgaria’](#), Транспаренси интернешенл, 1 март 2012.

<sup>109</sup> Генерално, бугарската медиумска средина е окарактеризирана со концентрација на сопственост, политичко мешање и произволна дистрибуција на јавни ресурси на „погодни“ медиуми. (Орлин Спасов, Нели Огњанова, Nicoleta Даскалова, [Media Pluralism Monitor](#), Институт на Европскиот универзитет, декември 2016).

<sup>110</sup> [Антикорупциски фонд](#).

време работи на истражување на корупцијата во Бугарија, изработи сеопфатен модел за следење на владините политики против корупцијата.

И покрај недоволно финансирање на општините и финансиска ранливост на општинските советници,<sup>111</sup> постојат позитивни примери на антикорупциски мерки на локално ниво. Вакви примери се: транспарентен процес на донесување одлуки во Општина Велико Трново во врска со барањата за финансирање од државниот буџет; и објавување на прашања на советниците и одговорите на градоначалниците на општинските веб-страници во Бургас, Габрово и Силистра. Други примери вклучуваат интензивна интеракција со граѓанското општество (на пример, во општините Благоевград, Габрово, Русе, Разград, Плевен, Смолјан, Шумен, Стара Загора и Софија), учество на јавноста на седниците на општинските совети и нивните комисији (Пазарџик), како и објавување на документите на администрацијата на веб-страницата на општината во реално време (Бургас).

---

<sup>111</sup> Катиа Христова-Валтчева, Ванја Кашукеева-Нушева, [‘Local Integrity System in Bulgaria: Catalogue of Good Practices’](#), Транспаренсн интернешнл Бугарија.

## 6.2. Хрватска

### 6.2.1. Перцепција на корупцијата

Хрватската јавност и експертите беа многу критични за корупцијата во нивната земја и активностите што се преземаат во борбата против неа. Според Специјалниот Евробарометер за корупција за 2013 година,<sup>112</sup> 94% од испитаниците сметаат дека корупцијата во Хрватска е широко распространета (просек на ЕУ-27: 76%), а 55% велат дека тие се лично погодени од корупција во нивниот секојдневен живот (просек на ЕУ-27: 26%). Дури 91% (просек на ЕУ-27: 77%) сметаат дека има корупција во локалните или регионал-

ните јавни институции, а дури 93% сметаат дека постои корупција во националните јавни институции. Доколку треба да користат услуга од јавната администрација, 36% сметаат дека е прифатливо да се направи услуга и 43% да се даде подарок, но само 9% сметаат дека е прифатливо да се даваат пари. Кога станува збор за мерки против корупција, 28% сметаат дека владините напори за борба против корупцијата се ефективни, а само 23% сметаат дека има доволно успешни обвиненија во Хрватска што би ги одвратило луѓето од коруптивни практики. Ова одговара на оценката на

Слика 5 – Перцепција на корупцијата во регионите на Хрватска, 2013



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013.  
Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција.

<sup>112</sup> Специјален Евробарометар 397, [‘Corruption’](#), теренска работа: февруари-март 2013, објавено: февруари 2014.



Европската комисија за Хрватска во нејзиниот Мониторинг извештај од 2013 година за подготовките за пристапување на Хрватска,<sup>113</sup> што предупредува дека „Злосторствата поврзани со корупцијата честопати се казнуваат со благи или дури и условни санкции, создавајќи клима на неказнување“.<sup>114</sup> Судството, исто така, се смета за недоволно независно, при што малку повеќе од 30% од општата јавност сметаат дека судовите се независни.<sup>115</sup> Главната причина што испитаниците го наведуваат ова е мешањето или притисокот од владата и политичарите (повеќе од 50%, што е највисок процент во ЕУ), по што следува притисокот од економски или други специфични интереси.<sup>116</sup>

Глобалниот барометар за корупција на Транспаренси интернешнл за 2016 година,<sup>117</sup> исто така, го открива степенот на проблемот во Хрватска: врз основа на фактот што 51% од испитаниците сметаат дека корупцијата е еден од трите најголеми проблеми со кои се соочува нивната земја, Хрватска е рангирана во близина на врвот меѓу анкетираниите европски земји. Напорите на владата за борба против корупцијата се оценуваат негативно од 57% од испитаниците. Според истото истражување, 10% од домаќинствата кои имале контакт со најмалку една основна јавна служба во последните 12 месеци пред истражувањето платиле мито за пристап до неа. Од друга страна, пријавувањето инциденти на корупција не се смета за општествено прифатливо, како што е во некои други европски земји: Хрватска е меѓу земјите каде што само мал процент луѓе (околу 15%) се согласуваат дека пријавувањето на корупцијата е социјално прифатливо.

Експертските перцепции за корупцијата, исто така, ја сместуваат Хрватска во близина на дното на земјите членки на ЕУ, со тоа што земјата добила 49 бода од 100<sup>118</sup> според Индексот за перцепција

<sup>113</sup> Комуникација од Комисијата, [Monitoring Report on Croatia's accession preparations](#), 26 март 2013.

<sup>114</sup> [Annex on Croatia to the EU Anti-Corruption Report](#), COM(2014) 38 финална, Европска комисија, 2014, стр. 2, реченица што ја сумаризира евалвацијата од Мониторинг извештајот од 2013 г. за антикорупциски мерки на Хрватска во областа на правосудството.

<sup>115</sup> Единствените земји членки на ЕУ што се рангирани полошо според овој индикатор се Шпанија, Бугарија и Словачка

<sup>116</sup> [The EU Justice Scoreboard 2017](#), Европска комисија.

<sup>117</sup> Глобален барометар за корупција, ['People and corruption: Europe and Central Asia'](#), ноември 2016.

<sup>118</sup> Неколку земји членки на ЕУ добиле помалку бодови од Хрватска: Унгарија, Романија, Италија, Грција и Бугарија

на корупцијата во 2016 година на Транспаренси интернешнл. Во индикаторите за владеење на Светската банка во 2015 година, Хрватска е во 63,46 перцентил од сите земји што учествуваат во истражувањето во врска со контролата на корупцијата. Ова е подобрување од 2005 и 2010 година, кога Хрватска била рангирана во 58,54 и 57,62 перцентил, соодветно.

Извештајот за проценка на корупцијата за Југоисточна Европа во 2016 година, изготвен од Центарот за проучување на демократијата,<sup>119</sup> покажа дека процентот на испитаници кои биле вклучени во корупција во изминатата година се намалил од 28% во 2001 година на 8,6% во 2016 година. Сепак, иако притисокот од корупција (ситуации во кои испитаниците се бара да примаат мито) се намалил од 36,6% во 2001 година на 9,2% во 2014 година, тој почнал да расте и достигнал 12% во 2016 година. Дури 62% од испитаниците очекуваат ќе се најдат во ситуација кога ќе бидат под притисок да дадат мито. Сепак, овој процент бил уште поголем во минатото, кога 83% верувале во тоа во 2001 година.

Според истиот извештај, перцепциите на локалните политички лидери (народно наречени „локални шерифи“) се најнегативни, односно 72% од испитаниците веруваат дека се корумпирани, што е повисок процент од просекот во југоисточна Европа (66%). По локалните политички лидери следуваат пратениците (70%) и политичките партии (69%). 59% сметаат дека општинските советници се корумпирани (просекот за југоисточна Европа е 57%). 35% сметаат дека НВО секторот е корумпиран, што претставува пад од 37% во 2014 година, но значително зголемување од 14,2% во 2001 година.

Бизнисите во Хрватска имаат слична негативна перцепција за корупција во земјата. Според Флеш Евробарометарот 2015 за ставовите на претпријатијата за корупција во ЕУ,<sup>120</sup> 90% од нив сметаат дека корупцијата е распространета во Хрватска (просек на ЕУ-28: 71%). Кај нив е најголема веројатноста на ниво на ЕУ да изјават дека фаворизирањето на пријателите и членовите на семејството е широко распространето во јавните институции (50%).<sup>121</sup> Сепак, бизнисите во Хрватска се исто така покритички настроени кон

<sup>119</sup> Центар за проучување на демократијата (Бугарија), [‘Corruption Assessment Report 2016’](#) (SELDI)

<sup>120</sup> Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU’](#), теренска работа: септември-октомври 2015, објавено: декември 2015.

<sup>121</sup> Единствените земји членки на ЕУ со повисок процент се Шпанија и Полска.

корупцијата, на пример, 27% сметаат дека секој подарок е поткуп. Хрватска е исто така меѓу земјите членки на ЕУ каде што најмалку половина од сите бизниси мислат дека корупцијата е широко распространета во јавните набавки управувани од централната, регионалната или локалната власт. Во споредба со истражувањето во 2013 година,<sup>122</sup> помал број бизниси мислат дека митото и поткупот се широко распространети, но повеќе мислат дека единствениот начин да се успее во бизнисот е да се има политички врски. Бизнисите во Хрватска се пооптимистични кога го оценуваат хрватскиот правен систем, додека 63% од нив сметаат дека луѓето и претпријатијата кои се вклучени во корупција ќе бидат фатени и 53% сметаат дека ќе бидат казнети со парична или затворска казна.<sup>123</sup>

Регионалната анкета за квалитетот на владата (КВ) за 2013 година,<sup>124</sup> која го анализира квалитетот на регионалните и локалните администрации, ја рангира Хрватска на 26-то место меѓу ЕУ-28 (пред Бугарија и Романија) со резултат -1.182. Регионалното истражување не покажува значителни варијации во земјата, иако ова може да биде последица на фактот дека анализата се фокусирала на хрватските два региони според класификацијата NUTS 2, а не на нејзините примарни административни единици (20 жупани и плус градот Загреб). Што се однесува до перцепцијата за корупција, двата региони се со релативно ниски и слични резултати од -1,66 и -1,50. Кога се споредува перцепцијата за корупција во поединечни хрватски сектори, образованието се смета за попроблематично споредено со другите анализирани земји и региони. Исто така, бројките за перцепираната употреба на поткуп од други лица се повисоки од личното искуство со поткупот.

---

<sup>122</sup> Флеш Барометар 374, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU 2013](#), теренска работа: февруари— март 2013, објавено: февруари 2014

<sup>123</sup> Само три земји членки на ЕУ имаат повисок процент на бизниси што сметаат дека корупцијата ќе биде фатена (Романија, Естонија и Данска) или казнета со парична или затворска казна (Романија, Данска и Луксембург)

<sup>124</sup> За појасненија за регионалната анкета за КВ и индексот ЕИКВ, видете поглавје 2.2, стр. 7.

### 6.2.2. Правна и пољитичка рамка

#### Нивоа на власт во Хрватска

Хрватска е унитарна држава со три нивоа на власт: централна, регионална (жупаниии) и локална (градови и општини). Според Стратегијата за развој на јавната администрација 2015-2020, Хрватска има 20 жупаниии (плус градот Загреб), 428 општини и 127 градови. Жупанииие имаат јурисдикција над регионалните прашања, особено образованието, здравството, урбанизмот, економскиот развој, транспортот и транспортната инфраструктура, одржувањето на јавните патишта и други слични домени. Градовите и општините се надлежни за локалните работи, како што се урбанистичкото планирање, детската и социјалната заштита, основното образование, заштитата на потрошувачите, цивилната заштита и други слични домени.

Во својот Извештај за следењето на подготовките на Хрватска за пристапување, Комисијата ја оцени законската рамка на Хрватска за елиминирање на корупцијата како „адекватна“. Хрватска направи напори да ги ажурира антикорупциските закони, што може да се види од активностите пред 2015 година, фокусирани на воспоставување на релевантна институционална и законска рамка и спречување и справување со корупцијата. Акциите на Хрватска беа водени, меѓу другото, од обврските што произлегуваат од Конвенцијата на ОН против корупција и други релевантни инструменти на Советот на Европа и ЕУ, на кои таа е членка. Сепак, Хрватска не е членка на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткуп.

Приоритетните области на кои Хрватска ги фокусираше своите напори за борба против корупцијата<sup>125</sup> беа: спречување на судир на интереси во однос на јавните функционери, финансирање политички партии, право на пристап до информации, интегритет на државната служба, јавни финансии, јавни набавки и заштита на укажувачи. Како резултат на тоа, Хрватска има доста развиена законска рамка во овие области. На пример, покрај релевантните кодекси на однесување, конфликтот на интереси е опфатен со Законот за спречување судир на интереси (Службен весник 26/11, 12/12), чија имплементација ја

<sup>125</sup> Веб страница на хрватското Министерство за правда, дел наменет за [борба против корупција](#)

следи посебна комисија. Финансирањето на политичките партии е регулирано со Законот за финансирање на политички активности и изборна кампања (Службен весник 24/11, 61/11, 27/13, 02/14), со кој се утврдува лимит на износот на донации и се забрануваат анонимни донации. Законот за право на пристап до информации (Службен весник 25/13) гарантира дека граѓаните имаат право на пристап до информациите што ги даваат владините институции. Друг чекор во оваа насока е владиниот портал,<sup>126</sup> кој е поставен како централизиран извор на информациите за правата и обврските на граѓаните и претприемачите и достапните е-услуги во врска со јавните набавки. Етичкиот кодекс на државните службеници (Службен весник 40/11, 13/12) е главен инструмент за заштита на интегритетот на државните служби. Иако не постои посебна легислатива за заштита на укажувачи, одредбите за заштита на лица кои пријавуваат корупција се вградени во кривичниот законик, законите за работни односи, законите за заштита на податоците и други.

Покрај усвојувањето на релевантните закони, Хрватска има развиено и институционална рамка за борба против корупцијата. Постојат неколку антикорупциски комисии и оддели, од кои најзначајно е Бирото за борба против корупцијата и организираниот криминал (УСКОК) - специјалната канцеларија на државниот правобранител задолжена за гонење на корупција и случаи поврзани со организиран криминал. Со текот на годините, неговите овластувања се зголемија; некои автори<sup>127</sup> позитивно ја оценија работата на Бирото, но остануваат предизвици,<sup>128</sup> особено во однос на меѓуинституционалната координација и ефективност на институционалната рамка како целина.

Националната стратегија за борба против корупцијата 2015-2020,<sup>129</sup> што е најновата за оваа земја, се фокусира на елиминирање на преостанатите недостатоци во институционалната и законодавната рамка, како и на превентивната акција за откривање на ризиците од корупција. Затоа, плановите за наредниот период треба да

<sup>126</sup> [www.gov.hr](http://www.gov.hr)

<sup>127</sup> Габриел Курис, 'Cleaning house: Croatia mops up high-level corruption, 2005-2012', Иновации за успешни општества, Универзитет Принстон, пристапено на <http://www.princeton.edu/successfulsocieties> на 6 јуни 2017.

<sup>128</sup> [Annex on Croatia to the EU Anti-Corruption Report](#), op.cit.

<sup>129</sup> Hrvatski sabor, [Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine](#), 27 февруари 2015.

воспостават унифицирана етичка инфраструктура која ја покрива целата јавна администрација (во моментот опфаќа само одредени групи државни службеници), особено кога работните обврски се поврзани со судир на интереси. Утврдено е дека се потребни построги етички стандарди за пратениците, владата, претседателот и другите јавни службеници. Многу активности се преземени за подобрување на системот на политичко финансирање, меѓутоа тешкотиите во следењето на нејзината имплементација остануваат и треба да се решат. Исто така, постои потреба да се регулира финансирањето на референдумските кампањи. Ова е многу проблематично прашање, бидејќи одлуките донесени на референдумите имаат директно и трајно влијание врз социјалниот и политичкиот развој на земјата. Исто така, лобирањето не е регулирано.

Стратегијата ги смета локалните и регионалните власти за високо подложни на корупција, поради фактот што поседуваат значителен имот и можат да потрошат значителен дел од своите буџети за проекти за јавни набавки. Понатаму, тие се во директен контакт со граѓаните. Меѓутоа, во моментот нема етички кодекс за нивните службеници и други вработени, ниту пак се обврзани со основни стандарди за прифатливо однесување, што може лесно да доведе до конфликт на интереси. Нивната работа се оценува како недоволно транспарентна, особено во овозможување пристап до документација за наддавања, договори за јавни набавки, спонзорства и донации.

Според Мониторинг извештајот на европскиот семестар 2017,<sup>130</sup> сепак, спроведувањето на хрватската Национална стратегија за борба против корупцијата 2015-2020 е одложено. Извештајот за набљудување упатува на посебен акцент на проблемите поврзани со јавните набавки, бидејќи оваа област се смета за подложна на корупција и бидејќи решавањето на ризиците од истата би имало значително влијание врз ефикасноста на јавните трошоци, со оглед на тоа што јавните набавки сочинуваат околу 13% од БДП. Една неодамнешна студија на Комисијата за јавни набавки<sup>131</sup> препорача Хрватска да дозволи истрага по службена должност од страна на Државната комисија за супервизија на јавните набавки, за да се зголеми заштитата на укажувачите и да се спроведат санкции за

<sup>130</sup> [Извештај за земја - Хрватска 2017](#), вклучувајќи детален преглед на превенцијата и корекцијата на макроекономски нерамнотежи, 2017 Европски семестар, Европска комисија, февруари 2017

<sup>131</sup> Профил за држава - Хрватска '[Public procurement - a study on administrative capacity in the EU](#)', Европска комисија, јануари 2016

прекршување на правилата за јавни набавки. Новиот Закон за јавни набавки, кој помага во решавањето на корупцијата преку поголема можност за следење и транспарентност на постапките за јавни набавки, стапи на сила на 1 јануари 2017 година. Електронските набавки се задолжителни од 2008 година, а е-поднесување понуди за сите договорни органи од 2016 година.

### *6.2.3. Најдобри практики*

Примерите за добри практики во борбата против корупцијата во Хрватска се или ретки или недоволно експонирани. Ова е во согласност со силната перцепција на јавноста дека борбата на Хрватска против корупцијата не е толку ефективна и со забелешките на Комисијата дека предложените мерки за борба против аспектите на корупција не се доволно дефинирани и дека контролните механизми за нивна имплементација имаат недостатоци.<sup>132</sup>

Активностите преземени од страна на јавната администрација, особено регионалната и локалната, се малку на број и со големо временско растојание меѓу нив, а главно организациите на граѓанското општество кои направиле конкретни чекори и дизајнирале проекти насочени кон искоренување на корупцијата на сите нивоа, особено на регионално и локално. Реформата на јавната администрација е клучно прашање со кое се соочува Хрватска со години и кое Комисијата го идентификувала<sup>133</sup> како предуслов за ефикасна испорака на јавни услуги. Комисијата ја оценува јавната администрација во Хрватска како „слаба“, „неефикасна“ и „фрагментирана“, и истакнува дека „Хрватска постигнува многу пониски резултати од другите членки на ЕУ за капацитетот на владата да испорачува добри политики („извршен капацитет“). Исто така, се наведува дека „недостатокот на креирање политики засновани на докази и следење на влијанието на политиките има последици врз повеќето области, а перцепираниот квалитет на јавните услуги во Хрватска исто така е претежно лош“. Исто така, го покренува прашањето за високото ниво на територијална фрагментација на Хрватска, што „придонесува за сложена државна администрација и е товар на ефикасноста“, особено затоа што „многу единици немаат соодветни финансиски, административни и кадровски ресурси“.

<sup>132</sup> [Анекс за Хрватска во Антикорупцискиот извештај на ЕУ](#), op.cit.

<sup>133</sup> [Извештај за земја - Хрватска 2017](#), op.cit.

Во некои случаи, организациите на граѓанското општество известуваат дека нивните напори за транспарентноста на работата на локалната администрација не се секогаш добредојдени. Таков пример е проектот за воведување на партиципативно буџетирање во неколку хрватски градови, што имаше делумен успех.<sup>134</sup> Уште еден проект во кој се вклучи градот Пазин имаше поголем успех. Пазин спроведува партиципативно буџетирање од почетокот на својот проект во 2014 година. Проектот, кофинансиран од ЕУ со 85%, беше имплементиран од НВО Гонг во партнерство со локалната власт и неколку други организации.

Неговата цел беше да се зајакне капацитетот на сите засегнати страни, особено граѓаните, во донесувањето одлуки на локално ниво, како начин за зголемување на квалитетот на јавните политики и управувачките практики на локалната администрација. Граѓаните беа вклучени во изготвувањето на локалниот буџет преку јавни расправи, каде што дадоа предлози, дебатираа и гласаа за комуналните акции што требаше да добијат финансирање. Исто така, тие беа информирани за секторските приоритети на локалната власт преку пет фокусирани дискусии. За градските совети и градоначалникот беа доставени записници од јавните расправи, сугестии и одлуки, така што при донесувањето на буџетот ќе ги земат предвид предлозите на граѓаните. Постои веб-портал<sup>135</sup> каде граѓаните можат да се информираат за тоа како можат да придонесат за изготвување на локалниот буџет.

На национално ниво, се појавија повеќе истакнати примери на акции, фокусирани особено на донесување постапки за јавни набавки, што претставува високо проблематична област, колку што е можно потранспарентно. Еден таков пример е Државната комисија за следење на постапките за јавни набавки (DKOM), која беше формирана како независно владино тело задолжено за одлучување по жалбите за постапките за јавни набавки, концесии и јавно-приватни партнерства. Таа ги објавува сите свои одлуки на својата веб-страница.<sup>136</sup> Понатаму, сите јавни тела треба да ги објават своите планови за јавни набавки за фискалната година, како и договорите што ги склучиле, на сопствени веб-страници или на порталот за јавни набавки координиран од Министерството за економија. Уште

<sup>134</sup> <http://pb.zelena-istra.hr/report>.

<sup>135</sup> <http://proracun.pazin.hr/>.

<sup>136</sup> <http://dkom.hr/>.



еден пример е проектот на граѓанското општество што го води НВО Партнерство за социјален развој,<sup>137</sup> што вклучува креирање и промовирање на веб портал и база на податоци за јавни набавки финансирани од ЕУ. Порталот им дава на граѓаните слободен пристап до податоците за спроведувањето на постапките за јавни набавки и за компаниите вклучени во таквите постапки. Исто така, обезбедува информации за имотот и интересите на јавните службеници.

---

<sup>137</sup> Видете ја [веб страницата на англиски јазик](#).

## 6.3. Финска

### 6.3.1. Перцепција на корупцијата

Заедно со другите нордиски земји членки, Финска обично е рангирана некаде на врвот на глобалните истражувања и индекси за мерење на доброто владеење и на меѓународно ниво се смета како земја со многу ниско ниво на корупција. Таа е рангирана на третото место според Индексот за перцепција на корупцијата на Транспаренс интернешнл 2016 година, со резултат 89 од таа година, што е речиси идентично со резултатот од претходните четири години. Според индикаторите за владеење на Светската банка во 2015

година, Финска постигнала оценка од 2,28 (на скала од -2,5 до +2,5) и перцентил од 99,52 за контрола на корупцијата, и двете бројки ја ставаат прва меѓу земјите на ЕУ. Сепак, голем број корупциски скандали и случаи, од кои некои привлекоа меѓународно внимание, ја оштетија меѓународна положба на земјата. Постојат докази дека корупцијата во Финска и нејзините нордиски соседи има поголема веројатност да преземе форма на институционализирана или „структурна“ корупција, како што се договорите зад затворени врати, мрежите на „стари школски пријатели“, конфликтите на интереси и незаконското финансирање, најистакнат пример за ова беше скандалот со финансирање политички партии во 2008

Слика 6 – Перцепција за корупцијата во регионите на Финска, 2013 г.



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013.  
Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција

година од општите избори во 2007 година. Дополнително, до степен до кој корупцијата се гледа како проблем, таа повеќе се поврзува со приватниот сектор отколку со јавниот, особено со финските претпријатија кои работат во странство.<sup>138</sup>

Посебниот облик што го зема корупцијата во Финска може да го објасни несогласувањето меѓу перцепциите на јавноста и личното искуство. Според Специјалниот Евробарометар за корупција од 2013 г.,<sup>139</sup> само 6% од луѓето во Финска сметаат дека е прифатливо да се даде подарок на јавната администрација во замена за услуга (просек на ЕУ-27: 23%); само 9% пријавуваат лично познавање на некој што зел поткуп (просек на ЕУ-27: 12%); 9% велат дека се лично погодени од корупцијата во нивниот секојдневен живот (просек на ЕУ-27: 26%); и 97% изјавиле дека не се соочиле со никого во последните 12 месеци кој побарал или очекувал поткуп за услуга (просек на ЕУ-27: 91%). Сепак, речиси еден од тројца од анкетираниите (29%) смета дека корупцијата е широко распространета во нивната земја (просек на ЕУ-27: 76%). Повторно, и покрај релативно ограниченото лично искуство на анкетираниите, речиси половина (45%) сметаат дека постои корупција во локалните или регионалните институции (просек на ЕУ: 77%), а нешто повеќе од половина (51%) сметаат дека постои корупција во финските национални јавни институции (просек на ЕУ: 80%). Понатаму, 28% се согласуваат дека единствениот начин да се успее во бизнисот е да има политички врски (просек на ЕУ-27: 56%). Од друга страна, Финците се чини дека се релативно задоволни од јавните напори за спречување и контрола на корупцијата: 47% се согласуваат дека владините напори за борба против корупцијата се ефикасни (просек на ЕУ-27: 23%). Можеби изненадувачки земајќи го предвид скандалот со донации за политички партии во 2008 година, дури 37% сметаат дека има доволно транспарентност и надзор над финансирањето на политичките партии во нивната земја (просек на ЕУ-27: 22%). Единствена земја со повисок процент меѓу ЕУ-27 е Данска (41%).

Бизнисите со седиште во Финска, исто така, генерално ја сметаат корупцијата за помал проблем во споредба со просекот на ЕУ-28, но сепак поголем проблем од тоа што би се заклучило од лично искуство.

<sup>138</sup> Видете, на пример, [‘Current activities in the Finnish anti-corruption field’](#), Нортон Роуз Фулбрајт, март 2016

<sup>139</sup> Специјален Евробарометар 397, [‘Corruption’](#), теренска работа: февруари-март 2013, објавено: февруари 2014

Податоците од истражувањето од Флеш Евробарометарот од 2015 за ставовите на претпријатијата за корупција во ЕУ<sup>140</sup> покажуваат дека 31% од анкетираниите бизниси сметаат дека корупцијата е „широко распространета“ во земјата (просек на ЕУ-28: 71%), а само 16% сметаат корупцијата преставува проблем за нивната компанија при работењето (просек на ЕУ-28: 40%) и 21% (споредено со 13% во 2013 година) сметаат дека единствениот начин да се успее во бизнисот е да има политички врски (просек на ЕУ-28 : 44%). Во однос на јавните набавки, 20% сметаат дека корупцијата во јавните набавки што ги вршат националните власти е „широко распространета“ (просек на ЕУ-28: 53%) и 29% (во споредба со 15% во 2013 година) сметаат дека тоа е широко распространет проблем меѓу локалните или регионалните власти (просек на ЕУ-28: 58%). Треба да се спомене дека 38% сметаат дека поткупот или злоупотребата на власта за лична корист се раширени меѓу политичарите, претставниците на партиите или високите функционери на национално ниво (просек на ЕУ-28: 68%) и 42% (во споредба со 30% во 2013 година) сметаат дека истото важи за истите лица на регионално или локално ниво (просек на ЕУ-28: 65%).

Поновите податоци во Стандардниот Евробарометар 86 од 2016 година<sup>141</sup> покажуваат дека 74% од Финците имаат доверба во нивната јавна администрација (просек на ЕУ-28: 48%), додека 69% имаат доверба во нивните регионални и локални јавни власти (просек на ЕУ-28 : 47%).

Во регионалната анкета за КВ за 2013 година, во која се разгледува перцепцијата за квалитетот, непристрасноста и корупцијата во јавните услуги на регионално ниво, Финска како целина е рангирана на второ место меѓу земјите членки на ЕУ, во однос на вкупниот ЕИКВ индекс.<sup>142</sup> Само во податоците за перцепција на корупцијата (види слика 6 погоре), нема значајни регионални разлики на копнената територија на Финска, сите копнени региони регистрираат високи оценки (што значи ниско ниво на корупција), кои се движат од 1,5 до 1,65. Сепак, Оландските Острови претставуваат отстапка, постигнувајќи значително повисок резултат, не само во споредба

<sup>140</sup> Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU](#), теренска работа: септември-октомври 2015, објавено: декември 2015.

<sup>141</sup> Стандарден Евробарометар: 86, [‘Public opinion in the European Union’](#), 2016

<sup>142</sup> За појаснение за регионалното истражување за КВ и индексот ЕИКВ, видете го поглавјето 2.2, стр. 7

со другите фински региони, туку и со целиот примерок, со стапка од 2,35. Оланд ја задржува врвната позиција, исто така, во врска со индивидуалните варијабли поврзани со корупцијата во образованието, здравството и спроведувањето на законот (види слика 3, страница 14). Го губи своето прво место кога станува збор за перцепцијата за корупција од страна на другите и има еквивалентен резултат во другите фински региони кога е во прашање личното искуство на корупција (над 0,8). Мора да се забележи дека личното искуство со поткуп практично не постои во целата земја и изнесува помалку од 1%. Единствената компонента која покажува некои варијации помеѓу регионите е перцепцијата за тоа дали изборите биле чисти од корупција (или не): Финска како целина е меѓу првите пет земји (на четвртото место), но регионалните резултати варираат од 0,77 на 2,33, што претставува похетерогена слика (57 места го одделуваат Оланд, кој е на врвот, од делот на јужна Финска кој има пониски резултати и е на 58 место од 206-те региони).

### 6.3.2. Правна, институционална и политичка рамка

#### Нивоа на власт во Финска

Финска е унитарна држава со децентрализирана структура на управување. Постојат три нивоа на власт: централна, регионална и локална. Финска има 19 региони (*maakunnan liitto*) - 18 на копното на Финска управувани од регионалните совети, и една во полуавтономната провинција на островите Оланд, територија на архипелаг на југозападниот брег на Финска со свој парламент и влада. На локално ниво, Финска има 311 општина (*kunta*) (2017).

Двете главни статутарни функции на регионалните совети се: (1) регионален развој и (2) регионално планирање на користење на земјиштето. Тие исто така се одговорни за планирање и администрирање на програмите на ЕУ за структурни фондови. Финските општини имаат 500 статутарни функции, вклучувајќи ги и услугите во социјалниот, здравствениот, образовниот, културниот, планирачкиот и градежничкиот сектор.

Иако напорите за борба против корупцијата во Финска ги предводат Министерството за внатрешни работи на Министерството за правда и Националното истражно биро, податоците од Комисијата покажуваат дека 52% од договорите за јавни набавки

се поднесуваат на регионално или локално ниво.<sup>143</sup> Следствено, неодамна донесениот Закон за јавни набавки и концесиски договори (видете го делот за законска рамка) е важен чекор во заштитата на јавните финансии од корупција на локално ниво.

### *Законска рамка*

Се забранува активен и пасивен поткуп, проневера, измама, злоупотреба на службената должност, прекршување на довербата и злоупотреба на инсајдерски информации според Финскиот Кривичен законик,<sup>144</sup> и Уставот<sup>145</sup> и Законот за отвореност на власта<sup>146</sup> го утврдува принципот на слободен пристап до јавните записи. Законот за државни службеници,<sup>147</sup> Законот за општински службеници<sup>148</sup> и Законот за локална самоуправа<sup>149</sup> содржат одредби за судир на интереси. Законот за изборно финансирање на кандидати<sup>150</sup> ги поставува финансиските средства за избор и финансирање на локалните, регионалните, парламентарните и претседателските и избори како и изборите во Европскиот парламент, додека Законот за политички партии<sup>151</sup> и Кривичниот законик беа дополнети во 2010 и 2011 година, за да се зголеми транспарентноста во пресрет од скандалот за финансирање на кампањата во 2008 година (видете ја точката за перцепциите за корупција). Финска е потписник на Конвенцијата на Обединетите нации за корупција, Конвенцијата на ОЕЦД за борба против мито и Конвенцијата за кривично право за борба против корупција и Конвенција на граѓанско право за борба против корупција на Советот на Европа.

Мониторинг извештајот за усогласеноста на Финска со Конвенцијата на ОЕЦД за спречување на поткупот во март 2017 година заклучи

<sup>143</sup> Податоците засновани на тендери за набавки регистрирани во базата на податоци за јавни набавки на ЕУ (TED); видете го профилот за земја – Финска на [‘Public procurement - a study on administrative capacity in the EU’](#), Европска комисија, јануари 2016.

<sup>144</sup> [Rikoslaki 19.12.1889/39](#), објавен во законската база на податоци Finlex

<sup>145</sup> [Peruslaki 11.6.1999/731](#), објавен во Finlex

<sup>146</sup> [Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999](#), објавен во Finlex

<sup>147</sup> [Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750](#), објавен во Finlex

<sup>148</sup> [Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304](#), објавен во Finlex

<sup>149</sup> [Kuntalaki 365/1995](#), објавен во Finlex

<sup>150</sup> [Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 24.4.2009/273](#), објавен во Finlex

<sup>151</sup> [Puoluelaki 10.1.1969/10](#), објавен во Finlex

дека земјата активно ги спроведувала своите закони за подмитување на мито во странство, но препорачала чекори за подобрување на „обесхрабрувачки високата стапка на ослободување од обвиненија“.<sup>152</sup> Национална стратегија за борба против корупцијата во моментов е подготвена од страна на антикорупциската работна група на Министерството за правда (види подолу), признава дека законските акти за поткуп треба да се подобрат. Во 2016 година, Финска вовеле нови законски акти за постапките за јавни набавки со цел да се справи со корупцијата во процесот на јавни набавки.<sup>153</sup> Во Финска не постои посебна правна заштита за укажувачите, но нацрт-националната стратегија за борба против корупцијата го согледува фактот дека заштитата на укажувачите треба да се подобри.

### *Институционална и политичка рамка*

Финската антикорупциска легислатива и политика беа изменети во последниве години за да ги одразат меѓународните конвенции и обврските од ЕУ. Извештајот за согласност од GRECO<sup>154</sup> за 2015 година заклучи дека Финска на задоволително ниво спроведува четири од осумте препораки за спречување на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите, додека останатите четири препораки се „делумно“ спроведени.

Досега, Финска никогаш немала посебна национална антикорупциска стратегија,<sup>155</sup> иако има изготвено стратегии за сивата економија и за внатрешната безбедност (на пример, против корупцијата во јавните набавки). Меѓутоа, во согласност со обврските на Финска од член 5 од Конвенцијата на ОН против корупцијата од 2004 година,<sup>156</sup> национална стратегија е изготвена од страна на работна група за спречување на корупција во Министерството за правда и, по консултациите со засегнатите страни, истата сега е во фаза

<sup>152</sup> [Finland's Phase 4 Monitoring Report - OECD Anti-Bribery Convention](#), OECD, 23 март 2017

<sup>153</sup> [Закон за јавни набавки и договори за концесија](#) (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016)

<sup>154</sup> [Четврта рунда на евалуација – Извештај за усогласеност на Финска](#), Greco RC-IV (2015) 4E, 1 април 2015

<sup>155</sup> Видете го поглавјето за земјата Финска во [Антикорупцискиот извештај](#) на Европската комисија од 2014 г.

<sup>156</sup> Секоја земја членка, во согласност со основните начела на својот законски систем, ќе развие и спроведе или одржува координирани антикорупциски политики...', член 5, [Конвенција на ОН против корупција](#)

на финализација.<sup>157</sup> Целта на стратегијата е „општество каде што корупцијата нема шанси за успех и нема место за криење“.

Иако националната стратегија е во фаза на финализација, корупцијата во Финска не се смета толку како сеопфатна општа појава, туку како криминално прашање и прашање на управувањето кое се јавува во области на политиката како што се финансирање или проневера на изборни кампањи. До степен до кој веќе постои унифициран пристап, целта е да се избегне корупцијата преку промовирање на етички норми и обезбедување транспарентност и надзор. За таа цел, прирачникот за државни службеници наречен „Вредности во секојдневното работење – етика на државни службеници“ дава насоки за вредностите и етиката за луѓето кои работат во јавната администрација. Во однос на корупцијата во форма на конфликт на интереси, не постои посебно законодавство за лобирање, ниту пак постои регистар за лобисти. Сепак, финските лобисти се саморегулирани со кодекс на однесување, а владината советодавна комисија за етичко однесување за јавните службеници препорача дека службените лица кои работат со информации кои би можеле да бидат вредни за приватниот сектор да подлежат на период во кој тие нема да може да се вработат во приватниот сектор, изречно наведен во нивниот договор со јавниот сектор.<sup>158</sup>

Не постои конкретен орган задолжен за справување со корупцијата, но прашањето го следи единица во Националното биро за истраги, а Министерството за правда и Министерството за внатрешни работи се одговорни за координирање на хоризонталната и меѓународната соработка за антикорупциските мерки. Јавните финансии се ревидираат од страна на Националното биро за ревизија, која исто така го надгледува финансирањето политички партии и кампањи.

### 6.3.3. Најдобри практики

Токму поради тоа што корупцијата не се перцепира како широко распространет проблем во Финска, финските власти не произвеле голем број иновативни или значајни иницијативи на ова поле.

<sup>157</sup> Видете ја „Нацрт антикорупциската стратегија“ ([Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi](#)), Министерство за правда, 2017

<sup>158</sup> Оваа препорака служи само како насока за државни службеници. Видете [‘Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus toimenpiteiksi ministerien sekä valtiosihteerien ja ministerien erityisavustajien siirtyessä toisiin tehtäviin’](#), Советодавен комитет за етика на државни службеници (Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta) финско Министерство за финансии, 22.9.2014



Угледната јавна администрација на Финска, која се карактеризира со силна јавна етичка услуга и верување во владеењето на правото, се смета за меѓународен пример за најдобра практика само по себе.<sup>159</sup> Иако за првпат се финализира националната стратегија за законските, институционалните и политичките промени, вклучувајќи ги и оние препорачани од меѓународните набљудувачи, кои земјата треба да ги спроведе, наместо пилот-проекти или експериментални иницијативи. Нацрт-стратегијата идентификува посилна административна соработка за спречување на корупцијата; подигнување на свеста; поголема транспарентност; посилна заштита за укажувачи; зголемено законодавство за спречување на поткупувањето; и повеќе истражувања за корупција како области на кои треба повеќе да се работи. Меѓутоа, нацрт-стратегијата не оди во детали за тоа како треба да се постигнат овие цели.

Покрај националната стратегија за борба против корупцијата која е во фаза на финализација, Финска има Програма за внатрешна безбедност договорена во 2012 година.<sup>160</sup> што делумно се занимава со проблемот на финските претпријатија кои се занимаваат со коруптивни активности кога работат на странски пазари. Покрај тоа, во 2002 година финското Министерство за правда основа антикорупциска мрежа за дискутирање на неопходните промени во политиките и за споделување информации. Финската даночна управа („Vero“) и Министерството за финансии произвеле упатства за службените лица за тоа како да пријават кривични прекршоци и за нивните обврски во врска со гостопримството, бенефициите и подароците. Единицата за економски криминал и корупција на Државното биро за истраги се состои од само еден службеник.

На 12 април 2016 година, финскиот владин министерски комитет за економска политика усвои национална стратегија за справување со сивата економија и економскиот криминал за периодот 2016-2020 година.<sup>161</sup> Во согласност со оваа стратегија, Управната група на Министерството за внатрешни работи за спречување на економскиот криминал подготви акционен план со кој се утврдуваат

<sup>159</sup> Видете ја точката „Добра пракса: угледна јавна администрација“ во поглавјето за земја – Финска од [Антикорупцискиот извештај од 2014 г.](#) на Европската комисија.

<sup>160</sup> [‘A Safer Tomorrow - Internal Security Programme’](#), финско Министерство за внатрешни работи, 14 јуни 2012

<sup>161</sup> Видете го [‘Good practice fiche - Finland: action programme to tackle the grey economy and economic crime’](#), на Европската комисија, Европска платформа за справување со непријавена работа, 28 април 2016

целите и мерките за ставање на стратегијата во сила. Пошироката цел на стратегијата е „да се обезбеди бизнис средина без корупција и еднакви услови за сите компании“. Стратешките цели се:

- Да се промовира здрава конкуренција меѓу компаниите;
- Да се отстранат условите што ја овозможуваат сивата економија и економскиот криминал;
- Да се зголеми ефикасноста на активностите преземени од страна на властите за справување со сивата економија и економскиот криминал преку подобрување на соработката меѓу нив; и
- Да се зајакне борбата против криминалот поврзан со сивата економија.

Понатаму, акциониот план се состои од четири клучни проекти што властите треба да ги спроведат:

1. Обезбедување на функционални пазари и здрава конкуренција преку подобрување на можностите за компаниите и граѓаните да постапуваат чесно, намалување на административниот товар и зголемување на антикорупциската акција;
2. Проактивно интервенирање во појавите поврзани со сивата економија и економскиот криминал, и преземање активности за влијание врз ставовите на луѓето;
3. Подобрување на размената на информации помеѓу властите;
4. Подобрување на ефективоста на борбата против криминалот поврзана со сивата економија и понатамошен развој на административните санкции.

Акциониот план ќе го оценува Управната група на Министерството за внатрешни работи во шестмесечни интервали, при што надлежните министерства и органи одговорни за секоја мерка ќе известуваат за напредокот во спроведувањето на планот и за резултатите од проектот.

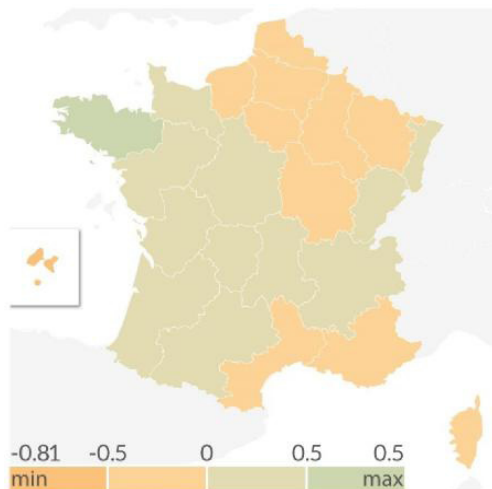
## 6.4. Франција

### 6.4.1. Перцепција на корупцијата

Експертите најчесто ја сметаат Франција за умерено корумпирана земја. Всушност, таа се рангира на 23-тото место според Индексот на Транспаренси интернешнл за 2016 година, со резултат од 69 од 100 (12-то место меѓу ЕУ-28); Исто така, има висок перцентилен ранг (88) кога станува збор за показателот за контрола на корупцијата на СИВ 2015 (11 место меѓу ЕУ-28).

Сепак, анкетите за јавното мислење насликаа поинаква слика. Според Специјалниот Евробарометер за корупција од 2013 г.,<sup>162</sup> 68% од испитаниците сметаат дека корупцијата е широко распространета во нивната земја (просек на ЕУ-27: 76%). Три четвртини од нив веруваат дека корупцијата е присутна во националните институции; односно 76% и 75% сметаат дека истото важи и за локалните и регионалните институции. Сепак, само 6% споменуваат дека лично се погодени од корупција во нивниот секојдневен живот (далеку под просекот на ЕУ-27 од 20% и на исто ниво како и Германија). На сличен начин, на прашањето за нивното лично искуство со поткуп, само 2% (помалку

Слика 7 — Перцепција на корупцијата во регионите на Франција, 2013



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013.  
Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција.

<sup>162</sup> Специјален Евробарометар 397, [‘Corruption’](#), теренска работа: февруари – март 2013, објавено: февруари 2014

од просекот на ЕУ-27 од 4%) велат дека од нив било побарано или се очекувало да платат мито во последните 12 месеци, а 6% (ЕУ-27 : 8%) доживеале или сведочат за случај на корупција. Интересно е тоа што 16% изјавиле дека лично знаат некој што дава или прима мито (ЕУ-27 просек: 12%).

Слична слика се добива од Флеш Евробарометарот за ставовите на претпријатијата кон корупцијата од 2015 г.<sup>163</sup> Повеќе од половина анкетирани бизниси (58%) сметаат дека корупцијата е распространета во Франција (просек на ЕУ-28: 71%), идентификувајќи „фаворизирање на пријателите и членови на семејството во бизнисот“ како најчеста практика (51% од одговорите), проследено со „нудење бесплатни подароци или патување во замена за услуга“ (41%) и со „финансирање политички партии во замена за јавни договори или влијание“ (37%). Анкетираниите компании сметаат дека корупцијата (56% од одговорите), како и протекционизмот и непотизмот (61%) претставуваат проблем кога се работи во Франција, што е значително повисоко од просекот на ЕУ-28 (40% и 42%, соодветно), но сепак многу пониски отколку во однос на другите пречки, како што се високите даночни стапки, брзо менувачкото законодавство и комплексните административни процедури (секое со 89%). Покрај тоа, повеќе од половина од компаниите во Франција (52%) велат дека корупцијата е широко распространета во јавните набавки управувани од националните власти; оваа бројка е значително повисока кога станува збор за јавни набавки управувани од регионални или локални власти (63%). Од друга страна, поткупот или злоупотребата на моќта за лична добивка се сметаат за широко распространети на национално ниво од страна на 70% од анкетираниите бизниси, додека 62% велат дека се раширени на регионално или локално ниво.

Неколку истражувања покажуваат дека француските граѓани не се задоволни од тоа како нивните власти се справуваат со корупцијата. Според Глобалниот барометар за корупција во 2016 година,<sup>164</sup> 64% од испитаниците ги оценуваат активностите на владата за борба против корупцијата како „многу лоши“ или „прилично лоши“. Оваа бројка е во согласност со резултатите од Специјалниот Евробарометар за корупција од 2013 г., откривајќи дека 67% од испитаниците ги

<sup>163</sup> Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU](#), 2015

<sup>164</sup> Глобален барометар за корупција, [‘People and corruption : Europe and Central Asia’](#), November 2016

оценуваат напорите на владата за борба против корупцијата како неефективни.

Додека пријавување на корупцијата се смета за социјално прифатливо од 74% од испитаниците, што е еден од највисоките проценти во ЕУ,<sup>165</sup> 79% од оние кои биле сведоци или самите искусиле корупција велат дека не го пријавиле случајот. Најчесто дадени причини беа дека корупцијата е тешко да се докаже (59%) и дека оние што ја пријавуваат немаат заштита (32%).<sup>166</sup>

Поопшто, француските граѓани најчесто покажуваат ограничена доверба во нивната јавна администрација: според Стандардниот Евробарометар 86 од ноември 2016 година,<sup>167</sup> само 49% од нив веруваат во нивните локални и регионални власти, а нешто повеќе од половина (54%) веруваат во националните власти. Овој недостаток на доверба е уште повидлив на политичко ниво, бидејќи 90% од испитаниците од Франција не им веруваат на нивните политички партии. Исто така, 71% сметаат дека финансирањето на политичките партии е далеку од транспарентно, а 62% сметаат дека единствениот начин да се успее во бизнисот е да има политички врски.<sup>168</sup>

Овој недостаток на доверба во политичките институции е потврден со национални истражувања. Една неодамнешна анкета на јавното мислење<sup>169</sup> покажа дека повеќе од еден на секои тројца француски државјани (36%) сметаат дека сите категории политичари се корумпирани, при што националните пратеници се на врвот на листата (77%), а потоа следуваат парламентарците и носителите на извршната власт (претседател, премиери, други министри и државни секретари) на 76% и 72%, соодветно. Меѓу сите избрани претставници, градоначалниците се категоријата со најголема доверба, при што само 48% од анкетираниите луѓе сметаат дека се корумпирани (оваа бројка е многу повисока за претседателите на регионалните и одделенските совети, што изнесува 67%).

Гледајќи го регионалното истражување за КВ од 2013 г., повеќето француски региони имаат умерено добри резултати во вкупниот индекс на ЕИКВ (помеѓу 0 и 1), и во показателите поврзани со

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Специјален Евробарометар 397, op.cit

<sup>167</sup> Стандарден Евробарометар 86, [‘Public opinion in the European Union’](#), 2016

<sup>168</sup> Специјален Евробарометар 397, op.cit

<sup>169</sup> [‘La représentation de la corruption en France’](#), истражување од „Харис интерактив“ за Транспареси интернешнл Франција и Tilder, август 2016

корупцијата (помеѓу 0 и 0,5).<sup>170</sup> Сепак, со оглед на податоците за перцепцијата на корупцијата (види Слика 7 погоре), неколку североисточни и јужни региони се под просекот (помеѓу 0 и -0,5, каде има ниски резултати дури до -0,81 за Гвадалупе). Оваа варијација не е толку значајна меѓу регионите во континентална Франција (односно, исклучувајќи ги прекуокеанските). Интересно е што изгледот на индивидуалните варијабли (слика 3, страница 14) открива една поизразена слика: иако се чини дека има малку корупција во јавните служби (со исклучок на службите за спроведување на законот) и скоро никакво лично искуство со поткуп, испитаниците во повеќето региони сметаат дека нивото на корупција поврзано со изборите е високо. Резултатите од ова и други истражувања имаат тенденција да покажат дека иако има многу ниска распространетост на ситна корупција во француското општество, политичката корупција се смета за широко распространета, а оваа перцепција ја поткопува довербата на граѓаните во јавните институции.

#### 6.4.2. Правна, институционална и политичка рамка

##### **Нивоа на власт во Франција**

Денес, Франција<sup>171</sup> е унитарна децентрализирана држава, каде поднационалните нивоа на власт немаат законодавни овластувања. Во минатото, таа била значително централизирана, со две нивоа на локална власт: департмани (départements) и општини (communes). Регионите (régions) биле формирани во 1972 година. Процесот на децентрализација започнал во 1980 година со т.н. “Defferre Acts”,<sup>172</sup> со која се укинала надзорната моќ на централната власт во текот на локалните власти и регионите биле претворени во територијални власти водени директно од избрани собранија. Извршната моќ на ниво на департмани и региони исто така беше префрлена на претседателите на нивните соодветни совети. Францускиот устав ги содржи принципите на слобода на администрацијата и финансиска автономија на

<sup>170</sup> За појасненија за регионалното истражување на КВ и индексот ЕИКВ, видете го поглавјето 2.2, стр. 7. Истражувањето од 2013 г. е извршено пред територијалната реформа со која се намали бројот на региони од 22 на 13

<sup>171</sup> Извор: [Division of powers](#), портал на Европскиот комитет за региони

<sup>172</sup> Закон бр. 82-213 of 2 март 1982 г. за правата и слободите на општините, департманите и регионите ([Loi No 82-2013](#)) и Законите бр. 83-8 од 7 јануари 1983 г. и 83-663 од 22 јули 1983 г. за дистрибуција на овластувањата меѓу нив и централната власт ([Loi No 83-8](#) et [Loi No 83-663](#)).

локалните и регионалните власти (LRAs). Нема хиерархија меѓу власти под национално ниво, кои имаат заеднички овластувања во области како на пример урбаното планирање, образованието, културата и здравството. Централната влада има ексклузивна одговорност за прашања поврзани со националниот суверенитет (одбрана, надворешни работи, правда и безбедност).

Во 2015 година, Франција спроведе територијална реформа насочена кон зајакнување на конкурентноста на регионалните и меѓународните организации. Како резултат на реформите, бројот на регионите е намален од 22 на 13 и нивната големина е сменета и сега повеќе одговара на пропорциите на регионални територијални единици на ЕУ.<sup>173</sup> Понатаму, во моментот има 101 департман (вклучувајќи и пет прекуморски департмани со пошироки овластувања отколку копнените) и 36 699 општини.

Со оглед на тоа што овластувањата на локалните и регионалните власти и висината на јавните средства со кои тие управуваат, со текот на времето се зголемија (повеќе од една третина од договорите за јавни набавки се поднесени на поднационално ниво,<sup>174</sup> и управувањето со фондовите на ЕУ за периодот 2014-2020 година е префрлено на регионите), а со тоа се префрлени и поврзаните ризици за корупција.<sup>175</sup>

Со текот на времето, Франција има развиено широка рамка за спречување на корупција, во согласност со главните меѓународни конвенции на кои е потписник од нивното усвојување.<sup>176</sup> Меѓународниот притисок, заедно со скандалите со корупција во земјата, кои вклучуваа високи функционери и избрани претставници, беа причините за значајни законодавни и институционални

<sup>173</sup> Реформата стапи на сила на 1 јануари 2016 г.

<sup>174</sup> 37%, според профилот на земјата Франција во ['Public procurement - a study on administrative capacity in the EU'](#), Европска комисија, јануари 2016

<sup>175</sup> Во [извештајот](#) од 2013 г. на националното антикорупциско тело (SCPC) се вели дека децентрализацијата во Франција придонела кон зголемување на ризикот од корупција на поднационално ниво, со пренесување важни овластувања и поврзани финансиски текови на локалните и регионалните власти, без да се постават соодветни механизми за спречување судири на интереси и без доволни контроли и санкции.

<sup>176</sup> На пр., Франција е основачки член на GRECO и е првата земја од Г8 која ја ратификуваше конвенцијата на ОН против корупција во 2005 г.

антикорупциски реформи, особено во изминатата деценија.<sup>177</sup> Иако Франција не усвои посебна анти-корупциска стратегија, нејзиното законодавство опфаќа широк спектар прашања поврзани со борбата против корупцијата и спречувањето на корупцијата.

Францускиот Кривичен законик ги дефинира прекршоците поврзани со корупција, како што се активниот и пасивниот поткуп на домашните и странските јавни службеници, тргување со влијание, изнуда од јавен службеник и проневера, како и митото во приватниот сектор.<sup>178</sup> Што се однесува до судирите на интерес, кривично дело за јавните службеници е да извлечат незаконска корист од активностите кои ги управуваат или надгледуваат и обврзани се да почекаат задолжителен временски период од години пред да пристапат кон приватна компанија со која работеле додека биле на јавна функција (мерка против праксата наречена „врата на вртење“).<sup>179</sup> Покрај тоа, член 432-14 од Кривичниот законик ги криминализира прекршувањата на правилата за јавни набавки (*délit de favoritisme*), со што се овозможува да се суди за самиот прекршок, дури и ако нема доказ за корупција. Реформата за борба против корупцијата во 2007 година го прошири бројот и обемот на овие прекршоци.<sup>180</sup> Исто така, направи прв обид да ги заштити укажувачите со воведување на посебна одредба во Законот за работни односи, само што е ограничена на приватниот сектор. Со закон од 2013 година<sup>181</sup> се зголемија санкциите и казните за прекршоците за корупција и им се даде на организациите за борба против корупцијата право да поднесуваат граѓански побарувања за надомест на штети. Последно, но подеднакво важно, периодот на застарување за кривични дела за корупција неодамна беше продолжен од три на шест години.<sup>182</sup>

---

<sup>177</sup> За историски и општествен преглед на корупцијата во Франција, видете Н. Rayner, 'Corruption in France: Structural and Contextual Conditions' во *The Social Construction of Corruption in Europe*, 2012

<sup>178</sup> Видете ги членовите 432-11, 433-1 и следните, 435-1 и следните, 432-10, 432-15 и 432-16, како и 445-1 и следните, од Кривичниот законик.

<sup>179</sup> Член 432-12 и 432-13 од Кривичниот законик

<sup>180</sup> Закон бр. 2007-1598 за борбата против корупција ([Loi No°2007-1598](#) du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption).

<sup>181</sup> Закон бр. 2013-1117 за борбата против даночни измами и сериозен економски и финансиски криминал ([Loi No°2013- 1117](#) du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière). Максималната парична казна за физички и правни лица е подигната на 1 милион евра.

<sup>182</sup> Закон бр. 2017-242 со кој се реформира периодот на застарување за кривична материја ([Loi No°2017-242](#) du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale).



Освен засилување на аспектот на прогон, неодамнешните реформи, исто така, се фокусираа на превенција. Откако беа донесени првите посебни закони за спречување на корупцијата и транспарентност кон крајот на 80-тите/раните 90-ти години од XX век,<sup>183</sup> напорите во овие домени добија голем поттик преку донесување на клучни закони во 2013 година и потоа во 2016 година.

Со законите за транспарентност во јавниот живот од 2013<sup>184</sup> година се вовеле задолжително објавување на имот и интереси за широка категорија високи јавни функционери и избрани претставници (вклучително и на локално ниво), а во повеќето случаи нивните изјави беа јавно достапни.<sup>185</sup> Реформата од 2013 година беше дополнета во 2014 година со закони<sup>186</sup> со кој се ограничи можноста избраните претставници да имаат повеќе функции, пракса која се смета за еден од главните извори на судири на интереси.<sup>187</sup>

Законот за транспарентност, борба против корупцијата и модернизација на економијата (познат како Закон Сапин II)<sup>188</sup> од 2016 година, вовеле неколку значајни измени. Што е најважно, тој создаде сеопфатна рамка за заштита на укажувачите: обезбеди дефиниција за укажување (не ограничувајќи се само на вработени, туку опфаќајќи ги сите поединци), правила за тоа како да се укаже предупредување, забрана за каква било дискриминација против укажувачи и кривични санкции за спречување на правото на укаже предупредување. Уште повеќе, се вовеле услов за големите компании (со повеќе од 500 вработени) да воведат внатрешни канали за пријавување на погрешно однесување како дел од пошироките задолжителни мерки за откривање и спречување на корупцијата,

<sup>183</sup> На пр. законите од 1988 за финансиска транспарентност на политичкиот живот ([Loi organique No°88-226](#) et [Loi No°88-227](#)) и Законот за спречување корупција и транспарентност на економскиот живот и јавните процедури од 1993 г., познат како Сапин I Law ([Loi No°93-122](#)).

<sup>184</sup> Закони бр. 2013-906 и 2013-907 ([Loi organique No°2013-906](#) et [Loi ordinaire No°2013-907](#) du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique).

<sup>185</sup> Иако обврската за пријавување имот постои уште од 1988 г., немало таква обврска за пријавување интереси, ниту пак пријавите на службените лица биле јавно достапни. По реформата, повеќето пријави на интереси и некои анектни листови станаа слободно достапни на веб страницата на NATVP (видете подолу).

<sup>186</sup> Закони бр. 2014-125 и бр. 2014-126 со кои се забранува можноста за вршење локални извршни функции додека лицето има мандат на пратеник или сенатор, или пратеник на Европскиот парламент, соодветно ([Loi organique No°2014-125](#) et [Loi No°2014-126](#)).

<sup>187</sup> Видете го [извештајот](#) од 2011 г. на националното антикорупциско тело (SCPC).

<sup>188</sup> Закон бр. 2016-1691 ([Loi No°2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique).

вклучувајќи мапирање на ризик од корупција и механизми за внатрешна превенција, како што се кодекси на однесување.

Оваа нова обврска за големите компании ја одразува решеноста на владата да се бори против корупцијата во приватниот сектор, а особено во меѓународните трансакции. Повеќекратно критикувана од страна на ОЕЦД и GRECO, Франција, конечно, преку законот Сапин II го криминализираше делото тргување со влијание во врска со странските јавни службеници и ги укина процедуралните пречки за гонење на странски поткуп.

Законот Сапин II понатаму го задолжи создавањето на заеднички регистар на лобисти кои ќе бидат јавно достапни онлајн и задолжително за сите лобисти кои сакаат да стапат во контакт со членовите на владата или парламентот, локалните избрани претставници или високи јавни службеници на национално и поднационално ниво.

Последниот развој на законодавството се два закони за „доверба во политичкиот живот“, усвоени во август 2017 година од страна на новоизбраното Национално собрание<sup>189</sup>, со цел да се воспостават построги правила за финансирање на политичките партии и за транспарентноста и чесноста на избраните претставници. Новите закони содржат неколку важни мерки, како што се забраната на членовите на парламентот да ги вработуваат членовите на нивните семејства,<sup>190</sup> за укинување на парламентарните резерви со кои може да управуваат пратениците за дистрибуција на субвенции во нивната изборна единица и прогласување на лицата осудени за одредени кривични дела како неподобни за функцијата избран застапник.

Паралелно со развојот на законодавството во последниве децении, Франција ја консолидирала својата институционална поставеност во борбата против корупцијата.

Првото посебно тело за спречување на корупција во Франција, Централната служба за спречување на корупцијата (SCPC) - е основано во 1993 година според Законот Сапин I. Беше задолжена за откривање и спречување на корупцијата, како и обезбедување насоки за административните и судските органи. Сепак, немаше

<sup>189</sup> Втората комора на францускиот парламент, првата е Сенатот.

<sup>190</sup> Немало таква забрана во француските закони до 2017 г., и контроверзијата за оваа пракса кулминираше во „Скандалот Филон“, кој настана за време на претседателската изборна кампања во 2017 г.

истражни овластувања. Со усвојувањето на Законот Sapin II во 2016 година, SCPC беше заменета со Француската агенција за борба против корупцијата (AFA) во март 2017 година. На AFA ѝ беа доделени широки советодавни, инспекциски и истражни овластувања, како и 70 вработени (SCPC имаше само 16). Нејзината надлежност вклучува придонесување кон спречувањето и откривањето на случаи на: корупција, тргување со влијание, судир на интереси, злоупотреба на јавни средства или фаворизирање. Таа е задолжена и за контрола на ефикасноста на антикорупциските механизми во јавната администрација на национално и на поднационално ниво, како и во приватните компании, на кои може да наметне административни санкции. AFA е подредена на Министерството за правда и Министерството за буџет.

Други тела, исто така, се поставени во различни министерства. Еден таков пример е Tracfin, кој е формиран во 1990 година како дел од Министерството за финансии, за борба против илегалните финансиски операции, перење пари и финансирање на тероризам. Тоа истражува изјави дадени од професионалци, како што се банки или казина, за нивните сомневања за присуство на коруптивни активности. Друго тело, создадено истата година во рамките на Министерството за внатрешни работи за справување со економски и финансиски прекршоци од страна на професионални криминалци или организирани криминални групи, е Централната канцеларија за борба против сериозен финансиски криминал (OCRGDF). Со законите од 2013 година се воведоа две нови институции: националниот финансиски обвинител (задолжен за сложени случаи на корупција и даночна измама) и Централното биро за борба против корупцијата и финансиските и даночните прекршоци (OCLCIFI), депарتمان за судска полиција за истражување на случаи на корупција, даночни измами, прекршување на чесноста и поврзано перење пари (имено по барање на финансискиот обвинител).<sup>191</sup>

Друг важен развоен настан инициран од законите од 2013 година беше создавањето на Високото тело за транспарентност во јавниот живот (HATVP), независна институција чија цел е промовирање на интегритетот на јавните службеници. HATVP ја контролира содржината на анкетните листови на јавните службеници за

<sup>191</sup> Националниот финансиски обвинител и OCLCIFI се справуваат со високо профилни случаи, како што е неодамнешната истрага за наводно фиктивната работа на сопругата на претседателскиот кандидат Франсоа Филон во 2017 г.

имот и изјавите интереси и ги прави повеќето од нив достапни за јавноста. Телото, исто така, дава совети на администрацијата на различни нивоа за поставување внатрешни механизми за деонтологија.<sup>192</sup> Покрај тоа, од 1 јули 2017 година, НАТVP управува со новосоздадениот централен регистар на лобисти. И горенаведените пријави и податоците содржани во регистарот за лобисти сега се објавуваат во формат на отворени податоци.

### *6.4.3. Најдобри практики*

Во последниве години, Франција презеде бројни иницијативи во потрага по иновативни решенија за спречување на корупцијата. Франција активно учествува во голем број меѓународни иницијативи, како што се Партнерството за отворено влада и Повелбата за отворени податоци (видете го текстот во полето на страна 21).

Отварањето на јавните податоци и овозможување слободна повторна употреба од страна на граѓанското општество, се смета за ветувачки чекор за зголемување на транспарентноста и интегритетот на јавните службеници. Франција има амбициозна стратегија за отворени податоци и прави илјадници бази на податоци достапни на национална платформа, [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), во формат соодветен за повторна употреба. Под наслов „транспарентност на јавниот живот“ граѓаните можат да најдат податоци за годишните сметки на политичките партии, анкетни листови на министри и изјави за интереси на избраните претставници, како и за работата на Сенатот и на националното собрание. Порталот, исто така, објавува податоци за договори за јавни набавки извлечени од Службен весник на објави за јавни набавки (BOAMP) и за јавни трошоци на локалните и регионалните власти за кои пристап овозможува Генералниот директорат за јавни финансии (DGFIP).

Интересен пример за тоа како граѓанското општество ги користи отворените податоци што ги нуди јавната администрација е интерактивната онлајн платформа,<sup>193</sup> создадена од Транспаренси интернешенл (TI) Франција. Оваа платформа дава пристап до две бази на податоци: првата овозможува да се видат интересите и приходите на пратениците, врз основа на нивните изјави за интерес објавени од НАТVP. Втората база на податоци содржи информации за

<sup>192</sup> На пр., во 2014, телото го советуваше Градскиот совет на Париз во врска со етичкиот кодекс и создавањето на комитет за етика

<sup>193</sup> <http://integritywatch.fr>

лобисти регистрирани во доброволниот регистар на националното собрание: нивниот број, сектор и трошоци за лобирање. Друга иницијатива на TI Франција е интерактивна мапа на случаи на корупција во Франција,<sup>194</sup> создадена со помош на волонтери и отворена за придонес за сите граѓани. Бидејќи не постои централна јавна база на податоци за судски пресуди, мапата е заснована на локални печатени статии. Основната база на податоци сега е достапна на платформата [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr).

Податоците за јавните набавки сè повеќе се достапни на регионално и локално ниво.<sup>195</sup> Во 2015 година, Законот за мали бизниси на Брејз, здружение за јавно-приватно партнерство од регионот на Бретања, започна регионална опсерваторија за јавни набавки и од 2014 година им предлага на сите јавни и приватни субјекти да потпишат „повелба за јавни набавки“. Првиот принцип на оваа повелба е да се зголеми транспарентноста, преку поттикнување на органите за јавни набавки да ги објават сите договори за јавни набавки, без оглед на нивната вредност, како и годишните буџетски резерви.<sup>196</sup> Друг ваков пример е општината Париз, која во 2014 година воведо клаузула за податоци за локални договори за јавни набавки: обврска за објавување на податоците добиени при извршувањето на доделениот договор. Сите договори за јавни набавки над 20 000 евра се објавуваат на Парискиот податочен портал,<sup>197</sup> заедно со информации за субвенции, буџетот што се гласа и неговото извршување.

Друг начин на кој општината Париз ја применува транспарентноста е преку партиципативно буџетирање. Од 2001 година, Парижаните можат да предложат инвестициски проекти за нивниот град и да гласаат за оние кои ќе се финансираат од општинскиот буџет. За периодот 2014-2020 година, Париз доделува 5% од својот инвестициски буџет за проекти предложени и избрани од граѓаните.

Превенцијата на регионално ниво, исто така, добива форма на создавање на внатрешни механизми за подигнување на свеста и за советување на релевантните засегнати страни. Примерите ги

<sup>194</sup> [www.visualiserlacorruption.fr](http://www.visualiserlacorruption.fr)

<sup>195</sup> Публикацијата на податоци на поднационално ниво е поддржана со неодамнешниот закон за административна географија на Франција (*Loi No 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale*), со кој се бара од LRA со повеќе од 3 500 жители да обезбедат јавни информации онлајн во формат на отворени податоци

<sup>196</sup> <http://breizhsmallbusinessact.fr/my-breizh-open-data-marches-publics/>.

<sup>197</sup> <https://opendata.paris.fr/page/home/>.

вклучуваат регионите на Ил де Франс, Бретања и Прованса-Алпи-Азурен Брег, но исто така и во Општина Стразбур, кои ги имаат поставено посебните структури задолжени за изготвување на етички правила или кодекси на однесување или собирање на изјави за интереси и анектни листови пред нивно пренесување до НАТРВ.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> [Bilan du Quinquennat de François Hollande en matière de transparence, d'intégrité et de lutte contre la corruption 2012-2017](#), Транспаренси интернешенл Франција

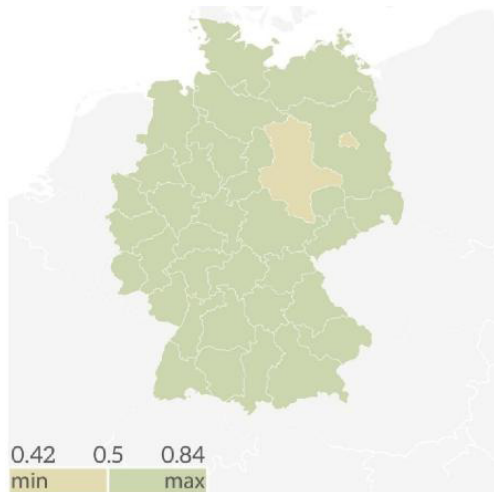
## 6.5. Германија

### 6.5.1. Перцепција на корупцијата

Општо земено, германскиот систем за спречување и борба против корупцијата е оценет како добар - многу добар.<sup>199</sup> Критичките проценки на ситуацијата во земјата генерално рефлектираат релативно високо поставени цели. Во Индексот за перцепција на корупцијата на Транспаренси интернешнл од 2016 година, во кој се споредуваат 176 земји ширум светот, Германија е рангирана на 10-то, заедно со Велика Британија и Луксембург, со 81 поен. Генерално, ова е подобрување од 2012 година, кога Германија се рангираше на 13-тото место според истиот индекс.

Според Светските индикатори за владеење на Светската банка од 2015 година, во кои исто така се вклучени и експертските мислења, Германија беше на 15-тото место (со перцентилно рангирање од 93 во однос на контрола на корупцијата).

**Слика 8 – Перцепција на корупцијата во регионите во Германија, 2013**



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013.  
Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција.

<sup>199</sup> [‘The National Integrity System \(NIS\) Report —Germany’, 2012](#)

Според Специјалниот Евробарометар за корупција од 2013 година,<sup>200</sup> само 6% од испитаниците од Германија изјавиле дека тие се лично погодени од корупција во нивниот секојдневен живот. Овој процент е поголем во одредени области: на пример, 16% од испитаниците сметаат дека корупцијата е распространета во полицијата или во царината. На прашањето „според вас, колку е раширен проблемот со корупцијата во вашата земја?“, 59% од испитаниците изјавиле дека проблемот е широко распространет, 33% рекле дека корупцијата е ретка, а 1% тврдат дека таа не постои. Германија е една од деветте земји каде процентот на испитаници (9%) кои велат дека знаат дека некој што зема или земал мито е понизок од просекот на ЕУ-27 (12%). Според ова истражување, Германците (слично на Швеѓаните и Австријците) најверојатно ќе ја согледаат корупцијата како присутна во институциите на ЕУ и најмалку веројатно ќе ја сметаат за присутна во нивните домашни јавни институции. Сепак, само 12% целосно или делумно се согласуваат дека напорите на владата за борба против корупцијата се ефикасни (просек на ЕУ-27: 23%).

Според Глобалниот корупциски барометар на Транспаренси интернешнал од 2016 година,<sup>201</sup> мнозинството германски граѓани се согласуваат дека „пријавувањето корупција се смета за општествено прифатливо“.

Флеш Евробарометарот од 2015 за ставовите на претпријатијата за корупција во ЕУ покажа дека 28% од испитаниците сметаат дека корупцијата е проблем за нивната компанија кога врши деловни активности во Германија. Овој број е под просекот на ЕУ-28 (40%). Околу 51% од испитаниците изјавиле дека корупцијата е распространета во Германија (ЕУ-28 просек: 71%). Сепак, само 4% даде позитивен одговор на прашањето „дали некој во Германија побарал или очекувал некој од вашата компанија да плати мито за какви било дозволи или услуги“. Во принцип, повратните информации за корупцијата од страна на бизнисите соодветствуваат со оние што ги даваат граѓаните. Околу 50% од германските граѓани<sup>202</sup> сметаат дека корупцијата е широко распространета во приватните бизниси, а 39% се согласуваат дека единствениот начин за успех на бизнисот

<sup>200</sup> Специјален Евробарометар 397, [‘Corruption’](#), теренска работа: февруари-март 2013, објавено: февруари 2014

<sup>201</sup> Глобален корупциски барометар, [‘People and corruption: Europe and Central Asia’](#), ноември 2016 г.

<sup>202</sup> Специјален Евробарометар 397, *op.cit.*



во нивната земја е преку политички врски. Компаниите во Германија велат дека корупцијата е пошироко распространета (45%), онаму каде што јавните набавки се управувани од страна на регионалните или локалните власти, во споредба со онаму каде што се управувани од централната власт (30%). Кога се споредуваат поткупот или злоупотребата на моќ на регионално/локално наспроти национално ниво, перцепциите се речиси идентични, со тоа што 52% и 51% тврдат дека ова е „широко распространета“ појава.

Околу 69% од Германците сметаат дека корупцијата е присутна во локалните или регионалните јавни институции (просек на ЕУ-27: 77%), додека 21% не се согласуваат со изјавата, а 10% велат дека не знаат.<sup>203</sup> Квалитетот на владата на ЕУ 2013 (КВ) ја сврстува Германија во втората најдобра група, по нордиските земји членки, со оценка ЕИКВ од 0,852 поени.<sup>204</sup> Резултатите од истражувањето прикажуваат прилично хомогена слика за квалитетот на власта воопшто, а уште повеќе за перцепцијата за корупција во земјата: додека вкупните резултати на ЕИКВ низ регионите варираат помеѓу 0,375 и 1,092, варијациите сè повеќе се ограничени кога станува збор за податоците поврзани со корупцијата, резултатите за агрегирани показатели за корупција се движат од 0,42 до 0,84 (како што е прикажано на Сликата 6). Гледајќи го целокупниот ЕИКВ, областите на Германија со најлоши резултати, како што се Саксонија-Анхалт (0,375) и Берлин (0,470), се двојно пониски од националниот просек, додека некои други региони, како Шлезвиг-Холштајн (1,092), Долна Саксонија (1,062), Баварија (1,045), Рајнланд-Палатинат (1,026) и Зарланд (1,019), се меѓу најдобрите, со резултати над националниот просек. Што се однесува до перцепцијата за корупција, иако има помалку варијации, резултатите се сосема слични: Саксонија-Анхалт и Берлин остануваат во групата со ниски резултати односно 0,419 и 0,431, соодветно, а Шлезвиг-Холштајн повторно има најдобар резултат од 0,844, проследено од Зарланд (0,806), Баден-Виртемберг (0,801), Бремен (0,792) и Рајнланд-Палатинат (0,778).

Одредени структурни разлики меѓу германските региони можат да ги објаснат различните статистички резултати регистрирани во нив. Во принцип, сите региони се опфатени со националната антикорупциска политика и законска рамка. Меѓутоа, во областа на полициското

<sup>203</sup> Специјален Евробарометар 397, op.cit.

<sup>204</sup> За објаснување на регионалното истражување за КВ и индексот ЕИКВ, видете го поглавјето 2.2, стр. 7

работење, законодавната и административната надлежност лежи првенствено во 16 федерални субјекти (Bundesländer), што доведува до одредени регионални разлики (видете го текстот во полето). На пример, според статистичките податоци на германската Федерална криминална агенција<sup>205</sup> во врска со бројот на истраги поврзани со коруптивните дела, во Бранденбург има околу 6,7 постапки за корупција на 100 000 жители, што е највисок процент меѓу федералните држави. Северна Рајна-Вестфалија има втор најголем број на процедури за корупција (2,6-2,9 на 100 000 жители). Спротивно од нив, Рајнланд-Палатинат има само околу 0,4 постапки за корупција на 100 000 жители, рангирајќи ја најниско од сите федерални држави. Нема причина да се претпостави дека државните службеници и вработените во Бранденбург се повеќе склони кон корупција од оние во Рајнланд-Палатинат. Попрво би можело да се објасни со фактот дека сојузната држава Бранденбург посветува големо внимание на проблемот со корупцијата. На пример, во судството и во полицијата беа формирани посебни канцеларии (како што е Групата за кривични истраги за корупција на обвинители и истражители, GEG).<sup>206</sup> Понатаму, канцелариите против корупција се основани на различни регионални нивоа (како како Канцеларија за спречување на корупцијата во државната администрација на Бранденбург).<sup>207</sup> Сепак, Северна Рајна-Вестфалија не само што отворила четири јавни обвинителства туку и две дополнителни полициски служби посветени на борбата против корупцијата.<sup>208</sup> За разлика од нив, во Рајнланд-Палатинат не постојат специјализирани антикорупциски тела.<sup>209</sup> Ова го илустрира нееднаквото користење на истите надлежности дадени на сојузните држави.

---

<sup>205</sup> [ВКА, 2013](#) (најновите статистички податоци достапни за регионите).

<sup>206</sup> Официјалната [веб страница](#) на федералната државна полиција на Бранденбург

<sup>207</sup> Официјалната [веб страница](#) на федералната држава Бранденбург

<sup>208</sup> Официјалната [веб страница](#) на федералната држава Северна Рајна-Вестфалија

<sup>209</sup> Видете го и написот ['Das sind die Hochburgen der korrupten Beamten'](#).

### 6.5.2. Правна, институционална и политичка рамка

#### Нивоа на власт во Германија

Како што е наведено во член 20(1) од германскиот устав, Германија е федерална држава. Федералното законодавство е заедничка надлежност на Бундестагот и Бундесратот.

На Bundesländer им се гарантирани сопствени устави и општините уживаат самоуправа во границите на законот. Постојат 16 Bundesländer (федерални држави), 295 Kreise (области на средно ниво) и 11 313 Gemeinden (општини на локално ниво).

Што се однесува до законодавната власт, Bundesländer имаат право да донесуваат закони доколку Уставот не ја доделил законодавна власт на федерацијата (член 70 од Уставот на Германија). Оттаму, тие се одговорни за спроведување на федералното законодавство. Сојузните и регионалните власти понекогаш се преклопуваат во областите како што се правдата, социјалната заштита, граѓанското право, кривичното право, трудовото право и економското право. Поголемиот дел законски акти се донесува на федерално ниво, но во целата област на административни функции, Bundesländer се јасно преовладувачките тела (членови 87-90 од Уставот на Германија). Bundesländer имаат ексклузивни законодавни надлежности во однос на културата, образованието, универзитетите, локалните власти и полицијата.<sup>1</sup> Така, секоја од 16-те федерални држави има своја полиција. На федерално ниво, постојат само полициски власти со специфични задачи, како што се Федералната полиција (Bundespoleizei), која се состои од Федералната гранична и железничка полиција,<sup>1</sup> Федералната агенција за кривични работи (Bundeskriminalamt),<sup>1</sup> или федералната царинска полиција (Bundeszollpolizei). Ова ги објаснува разликите помеѓу полициските структури на Bundesländer, вклучително и во однос на регионалните иницијативи и тела за борба против корупцијата (види го делот за перцепција за корупцијата погоре).

Во однос на нивната институционална поставеност, германските Bundesländer имаат доста висок степен на автономија. Поради федералната структура на Германија, не постои централно федерално тело против корупција со вистински извршни функции. Идејата за воспоставување на таква структура би се соочило со големи

пречки и неговото присуство би довело до бројни преклопувачки надлежности кај Bundesländer или за истото би биле потребни сеопфатни законски измени.<sup>210</sup>

Законските одредби служат за заштита на независноста, транспарентноста и интегритетот на политичкиот систем на национално и регионално ниво. Следната (неисцрпна листа на) закони ја сочинува основната законска рамка за борба против корупцијата: Законот за борба против корупцијата (во натамошниот текст: Антикорупциски закон),<sup>211</sup> Кривичниот законик (во понатамошниот текст: КЗ),<sup>212</sup> Законот за поткуп на ЕУ,<sup>213</sup> Законик за даноци,<sup>214</sup> Законот против нелојална конкуренција,<sup>215</sup> Законот за борба против интернационален поткуп,<sup>216</sup> и Закон за перење пари,<sup>217</sup> Антикорупциската политика е формулирана со голем број документи чија цел е да се утврди стратегија, кои се произведени од федералното министерство за правда и заштита на потрошувачите, а меѓу нив е и оној за „Промовирање на конструктивни односи меѓу владата и општеството-легитимност, транспарентност, отчетност“,<sup>218</sup> за „Јасно дефинирано добро владеење“<sup>219</sup> и за „Антикорупција и интегритет во германската развојна политика“.<sup>220</sup>

Антикорупциските начела,<sup>221</sup> како што е транспарентноста; правични постапки за вработување и за јавни набавки; и спречување

<sup>210</sup> [‘National Integrity System \(NIS\) Report - Germany’](#), 2012

<sup>211</sup> Закон за борба против корупција од 1997 г., изменет во 2015 г. (Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, 23 January 2015, [BGBl. Nr. 58](#)).

<sup>212</sup> Кривичен законик (Strafgesetzbuch, 13 ноември 1998, [BGBl. I S. 3322](#)); [Англиската верзија](#) на Кривичниот законик ги вклучува измените на истиот усвоени со закон од 10.10.2013.

<sup>213</sup> Закон за поткуп на ЕУ (EU-Bestechungsgesetz, 10 септември 1998, [BGBl. Teil II Nr. 37](#)).

<sup>214</sup> Законик за даноци (Abgabenordnung, 1 октомври 2002, [BGBl. I S. 3866](#)).

<sup>215</sup> Закон против нелојална конкуренција (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 3 јули 2004, [BGBl. I S. 1414](#)).

<sup>216</sup> Закон за борба против интернационален поткуп (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, 10 септември 1998, [BGBl. II S. 2327](#)).

<sup>217</sup> Закон против перење пари (Geldwäschegesetz, 13 август 2008, [BGBl. I S. 1690](#)).

<sup>218</sup> [‘Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen - Legitimität, Transparenz, Rechenschaft’](#), (стратегиски документ на федералното Министерство за правда и заштита на потрошувачи), април 2010

<sup>219</sup> [‘Gute Regierungsführung konkret’](#), октомври 2012 (федерално Министерство за правда и заштита на потрошувачи).

<sup>220</sup> [‘Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik’](#), (стратегиски документ на федералното Министерство за правда и заштита на потрошувачи), јуни 2012

<sup>221</sup> Извештај на Советот на Европа, [‘Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels’](#), 2016.

на клиентелизам/злоупотреба на административни ресурси, како воопшто, така и во изборни кампањи, се загарантирани во специфични законодавни инструменти, но и во нови закони и законодавни иницијативи. Тие произлегуваат од максимата на добро владеење<sup>222</sup> што првенствено зависи од конструктивниот дијалог меѓу владата и општеството, вклучувајќи го и регионалното и локалното ниво.

Кривичниот законик предвидува алатки за казнување кривични дела за корупција. Криминализираните дела вклучуваат активен и пасивен поткуп и проневера (членови 108e, 266 и 331-335a КЗ), меѓу другите. Чинот на купување или продавање гласови на избирачи е казниво според член 108b од КЗ.

Во контекст на ратификацијата на Конвенцијата на ОН против корупција,<sup>223</sup> која се одржа во 2014 година како резултат на релативно силен притисок од социјалните и медиумските критичари,<sup>224</sup> беа направени некои суштински промени во кривичните дела поврзани со корупција, во врска со избраните претставници (делегати<sup>225</sup>). Ова вклучува криминализирање на активно и пасивно поткупување, насочено кон овие делегати, вклучувајќи ги и членовите на домашните (федерални, регионални или локални) јавни собранија (член 108e од КЗ). Пред 2014 година ситуацијата била поинаква, бидејќи член 108e од КЗ го криминализираше однесувањето на делегатите само кога гласовите на гласачите биле купени или продадени.

Меѓутоа, клучната регулатива за борба против поткупување за избраните претставници не е целосно приспособена на меѓународните стандарди. Неколку проблематични и контроверзни прашања остануваат нерешени. Првото е дека член 108e од КЗ има доста тесен опсег на примена: одредбата бара да се докаже дека претставникот дејствувал со следење на „нечии наредби или упатства“, а според анти-корупциските конвенции на ОН и на Советот на Европа се смета дека се смета за поткуп ако критериумот

<sup>222</sup> [‘Gute Regierungsführung konkret’](#), октомври 2012

<sup>223</sup> Конвенција против корупција на ОН, 31 октомври 2003 (Германија ја потпиша на 9 декември 2003 и на ратификуваше на 12 ноември 2014 г.).

<sup>224</sup> [‘Report of the Research Service of the Bundestag on the Corruption of the Deputies’](#), 2008; Heinrich B., [‘An den Rechtsausschuss des deutschen Bundestages’](#). (До Комитетот за законски прашања на германскиот Бундестаг).

<sup>225</sup> Терминот „делегати“ се користи во официјалните германски законски преводи

за „реципроцитет или заеднички интерес“ помеѓу странките е исполнет. Второто проблематично прашање е што другите кривични дела поврзани со корупција (на пример, членовите 331- 335а од КЗ) кои го криминализираат однесувањето на државните службеници, не се применуваат за избрани претставници. Работите можат да се променат, откако Германија ја ратификуваше во 2017 година, што беше долгоочекуван потег, Конвенцијата за кривично право за борба против корупција на Советот на Европа од 1999 година,<sup>226</sup> која ја потпиша во 1999 година.

Важно е да се споменат клучните промени кои произлегуваат од измените во Законот за спречување на корупцијата во 2015 година. Благодарение на овие амандмани, законот сега ги исполнува условите од Конвенцијата за спречување на корупција на ОЕЦД<sup>227</sup> и Конвенцијата на ОН против корупцијата. Понатаму, се проширува опсегот на постоечките одредби за спречување на корупција и перење пари од Кривичниот законик, преку криминализирање на перењето пари и се проширува опфатот на антикорупциските закони за европските јавни службеници и странските јавни службеници. Што се однесува до приватниот сектор, со измените им е дозволено да ја прошират примената на законите поврзани со корупцијата за да вклучат случаи во кои коруптивните практики доведуваат до неисполнување или прекршување на должностите на вработените. Претходно, само прекршувањата со кои се менува конкурентноста беа казниви. Друга новина меѓу регулативите за борба против корупцијата е Законот за борба против корупцијата во здравствениот систем 2016,<sup>228</sup> кој, меѓу другото, изречно го криминализира поткупот во здравствената заштита (член 299а од КЗ).

На 8 март 2017 година, Бундестагот го усвои Законот за зајакнување на нефинансиското известување на компаниите за нивната позиција и групно управување.<sup>229</sup> Овој закон ја воведува обврската за компании ориентирани на пазарот на капитал, со приходи поголеми од 40 милиони евра, да ја пријават својата финансиска состојба

<sup>226</sup> Конвенција на кривичен закон за корупција, Совет на Европа, 1999 (Германија ја потпиша во јануари 1999 г. и ја ратификуваше во мај 2017 г.).

<sup>227</sup> Конвенција против поткуп на ОЕЦД, 15 февруари 1999 г. (Германија ја потпиша и ја ратификуваше на 15 февруари 1999 г.).

<sup>228</sup> Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen, 30 мај 2016, [BGBl. I S. 1254](#).

<sup>229</sup> Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten, 11 април 2017, [BGBl. I 2017 Nr. 20](#) (транспозиција на Директивата на ЕУ за Корпоративна социјална одговорност 2014/95/EU во германското законодавство).

не само во однос на нивните активности поврзани со прашањата поврзани со животната средина, работната сила, социјалните прашања и прашањата за човекови права, туку и во однос на оние поврзани со нивната борба против корупцијата и поштупот. Новиот закон придонесува за транспарентност.

Донесен во 2016 година, германскиот закон кој ја транспонира четвртата Директива за спречување перење пари на ЕУ од 2015,<sup>230</sup> година донесе значајни промени во однос на воведувањето на повеќе алатки за борба против корупцијата во финансиската сфера, меѓу кои и централниот регистар за електронска транспарентност кој содржи информации за стварните сопствениците. Оваа промена, заедно со проширувањето на принципот на „пристап заснован на ризик“, ќе придонесе за спречување на судир на интереси и клиентелизам. Со измените, опсегот на општите должности на обврзаната страна (на пример, во делот на јавните набавки) ќе биде во рамките на општите обврски да се испита дали договорниот партнер или стварниот сопственик е политички изложено лице, член на семејството или близок соработник. Овие новини јасно придонесуваат за развојот на методите за отворено управување (начело на транспарентност<sup>231</sup>) во приватниот сектор, како и во областа на јавните набавки преку систематизација на релевантни документи и податоци, со цел податоците во централниот електронски регистар да бидат достапни за јавен преглед.

Новиот предлог-закон на Министерството за економски прашања за црната листа на корумпирани компании е обид да се воведат практика која веќе постои во некои германски држави, како Берлин, Северна Рајна Вестфалија, Хамбург и Шлезвиг-Холштајн, на федерално ниво. Предлогот се залага за тоа дека компаниите или вработените од нив, кои биле осудени за кривични дела и или административни прекршоци, треба да бидат исклучени од јавни договори на национално ниво. Откако ќе биде усвоен, законот ќе придонесе за воспоставување фер постапки за јавни набавки.

Сепак, во праксата проблемите и дупките сè уште постојат и може да доведат до злоупотреба. На пример, Германија нема конкретен закон кое се занимава со постапки и заштита на укажувачи. Некои домашни закони, како што се Законот за еднаков третман, Законот

<sup>230</sup> Закон за имплементација на Четвртата директива за спречување перење пари бр. 2015/849, 15 December 2016

<sup>231</sup> [‘Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels’](#), Одлука, Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа, 20 октомври 2016

за заштита на податоците и Законот за заштита на работната сила, ги утврдуваат правата и должностите поврзани со обелоденување во конкретни ситуации. Меѓутоа, не постојат општи принципи за укажување, освен оние што потекнуваат од судската пракса. Германија ја потпиша Конвенцијата за граѓанско право на Советот на Европа во 1999 година, но сè уште не ја ратификувала.

### *6.5.3. Најдобри практики*

Како што споменавме погоре, германските Bundesländer имаат прилично голем капацитет за самостојно владеење. Подолу се дадени некои од најдобрите практики и неодамнешни политички мерки на локално и регионално ниво.

Германската асоцијација на градови и општини, заедно со Сојузната асоцијација на изведувачи на градежни активности на мали и средни претпријатија, се согласија за насоките за спречување на корупцијата во јавните набавки на локално ниво. Како резултат на тоа, изготвена е брошура, која дава преглед на превентивните мерки против корупцијата во јавните набавки на ниво на градови и општини. Овие превентивни мерки вклучуваат: спроведување на чекори за подигање на свеста и усвојување на кодекси на однесување; вршење на ротација на персоналот; строго почитување на правилата „четири очи“; изготвување на јасни прописи за спонзорирање и забрана за прифаќање на подароци; воспоставување на централизирани органи за организирање/доделување на понуди; обезбедување на прецизен опис на тендерите и обезбедување контрола на проценките; организирање тендерски постапки, вклучувајќи тајност на понудите и спречување на последователна манипулација со понудите; зголемена употреба на е-набавки; изработка на документација за пресуда и внимателна контрола од страна на надзорни тела; исклучување на претпријатијата со потврдни пресуди за кривични дела за корупција со тендери; и изготвување на црни листи/регистри на корупција.<sup>232</sup>

Во сферата на јавните набавки постојат и други најдобри практики кои треба да се споменат. Германија има специјализирани судови (на федерално ниво и ниво на Bundesländer) кои се занимаваат само со спорови за јавни набавки. Одлуките и постапките за ревизија се спроведуваат ефикасно.

<sup>232</sup> [‘EU Anti-Corruption Report’](#), op.cit.



Друга практика ја вклучува и претквалификацијата на економските оператори, која им овозможува на компаниите да ги достават своите документи за учество во тендерската постапка до Советодавното тело за јавни набавки. Истите се прегледуваат и, доколку се одобрени, компаниите добиваат сертификат (со единствен регистерски број во базата на податоци во Германија) со кој се потврдува дека ги исполнуваат сите потребни критериуми и дека имаат претквалификуван статус. За да поднесе понуда, претквалификуваната компанија треба да достави само копија од сертификатот и бројот на сертификатот.<sup>233</sup>

Системот за следење на чуварите на бизнисот (BKMS)<sup>234</sup> има за цел да обезбеди подобра заштита на укажувачите со инсајдерски знаења достапни во борбата против корупцијата. Тоа е веб-базиран софтвер за структурирана обработка на анонимни укажувања. Укажувачите секогаш се соочуваат со ризик кога известуваат за настаната корупција, вклучувајќи, на пример, можен притисок од страна на нивниот работодавач или физичка закана. Главната предност на BKMS е тоа што овозможува комуникацијата да се одвива анонимно. Преку овој интернет-базиран систем, вработен/член на една организација може да пријави инцидент со корупција 24 часа дневно, 7 дена неделно. Секој извештај е индивидуално шифрирана содржина и канал; може да биде декриптирана само од оној што ја прима пораката. Никој друг, вклучувајќи и други членови на BKMS, нема пристап до декриптирани пораки. Надворешниот BKMS сервер се наоѓа во центар со високо ниво на безбедност, каков што банките, како на пример Европската централна банка, користат за заштита на нивните податоци и сервери. BKMS првично бил развиен за приватниот сектор. Неодамна, тој широко се применува од страна на државните власти, како што се полицијата во Северна Рајна-Вестфалија и Баден-Виртемберг. BKMS станува сè повеќе вреден со тоа што им помага на укажувачите да избегнат негативни лични последици, со оглед на тоа што законодавството им нуди ниско ниво на заштита.

На одредени иницијативи на Bundesländer, кои помагаат да се обезбеди транспарентност како начин за зајакнување на јавната контрола над регионалната/локалната администрација, исто

<sup>233</sup> Профил за земја - Германија country profile, 'Public procurement - a study on administrative capacity in the EU', European Commission, January 2016

<sup>234</sup> [Business-Keeper Monitoring System \(BKMS\)](#).

така, треба да им се дадат соодветни заслуги. На пример, според Транспаренс интернешнл Германија, сите Bundesländer, освен Хесен, Долна Саксонија и Саксонија, усвоија сопствени акти за информирање или транспарентност. Овие акти, во принцип, ѝ олеснуваат на јавноста да добие информации (поврзани со бирократија). Во Баварија, на пример, Законот за електронска администрација во Баварија (акт за е-влада), меѓу другите, го содржи и правото на добивање информации.



онаа за националните институции (93%). Освен тоа, перцепцијата на напорите на владата за борба против корупцијата е далеку од позитивна, со оглед дека 75% од испитаниците генерално не се согласуваат со изјавата дека таквите напори се ефективни.

Меѓутоа, неопходно е да се потенцира дека социјалното прифаќање на корумпираното однесување во Италија се чини дека е на прилично ниско ниво. Всушност, перцепцијата за степенот до кој е неприфатливо да се направи услуга, даде подарок или пари е во согласност со, ако не и над, просекот на ЕУ. Според Специјалниот Евробарометер 2013 за корупција, 71% од испитаниците сметаат дека е неприфатливо да се направи услуга, 78% да се направи подарок, а 87% да дадат пари за добивање услуга, додека просекот ЕУ-27 е 72%, 76 % и 82%, соодветно.

Според Глобалниот барометар за корупција во 2016 година (GCB 2016),<sup>236</sup> пријавувањето корупција во Италија се смета за општествено прифатливо. Искуството на Италијанците со поткуп во последните 12 месеци е на 7%, во согласност со резултатите од Специјалниот Евробарометер 2013 за корупција. Покрај тоа, слично со резултатите од истиот Евробарометер, перцепцијата во врска со владините антикорупциски напори е прилично негативна, при што 70% од испитаниците сметаат дека ваквите напори генерално гледано се недоволни.

Флеш Евробарометарот за ставовите на претпријатијата кон корупцијата во ЕУ од 2015 година<sup>237</sup> ја одразува перцепцијата за корупција регистрирана во Специјалниот Евробарометар за 2013 година опишан погоре. Околу 98% од анкетираниите бизниси во Италија сметаат дека корупцијата е широко распространета појава (ЕУ-28: 71%). Што се однесува до перцепцијата на испитаниците за корупција во јавните набавки, околу три четвртини сметаат дека тоа е широко распространета појава, како во националната администрација (76%) така и во локалните или регионалните администрации (77%). Околу една третина (33%) од испитаниците изјавиле дека во последните три години корупцијата ги спречила да добијат јавен тендер или договор за јавна набавка. Компаниите во Италија сметаат дека фаворизирањето пријатели и членови на семејството во јавните институции е најраспространетата практика

<sup>236</sup> Глобален барометар за корупција, [‘People and corruption: Europe and Central Asia’](#), ноември 2016

<sup>237</sup> Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU’](#), 2015

(49%). Перцепцијата за појава на поткуп или злоупотреба на моќта за лична добивка исто така е со прилично висок резултат, при што 88% од испитаниците тврдат дека ова е случај во однос на политичарите, партиските претставници или високи функционери на национално ниво. Иако оваа перцепција е нешто помала (81%) во однос на нивните колеги на локално или регионално ниво, сепак е релативно висока.

Според Стандардниот Евробарометер 86 од ноември 2016 година,<sup>238</sup> довербата на Италијанците во националната јавна администрација (17%) и во регионалните и локалните јавни власти (19%) е на прилично ниско ниво. Интересно, довербата во судството е повисока (31%) отколку во јавните власти на национално или регионално/локално ниво, иако таа останува прилично ниска во споредба со ЕУ-28 како целина (51%).

Кога станува збор за анкети од експертски тип, Транспаренси интернешнл (TI) ја рангираше Италија на 60-то место во Индексот за перцепција на корупцијата во 2016 година, со релативно низок резултат од 47 од 100.<sup>239</sup> Според светските показатели за владеење на Светската банка за 2015 година, Италија е рангирана на 57-мо место од вкупно 100 во Индикаторот за контрола на корупцијата, со пријавено влошување во однос на 2010 година (58-мо) и 2005 година (67-мо место).

Во однос на квалитетот, непристрасноста и корупцијата на регионалната или локалната администрација, Европскиот индекс за квалитет на владеењето (ЕИКВ)<sup>240</sup> за 2013 година ја рангираше Италија (како земја) на 24-то место меѓу ЕУ-28. Сепак, резултатите од ова истражување на регионално ниво покажуваат дека овој национален резултат можеби е сосема погрешен, бидејќи постојат екстремни разлики во перформансите меѓу италијанските региони. Големата поделба меѓу северните и јужните региони во Италија честопати е истакната во литературата. Точно е дека истражувањата покажуваат дека најдобрите италијански региони, како што се

<sup>238</sup> Стандарден Евробарометар 86, [‘Public opinion in the European Union’](#), 2016 г.

<sup>239</sup> Според Системската проценка на националниот интегритет на Италија, спроведена од TI, телата во италијанското граѓанско и политичко општество со полоши резултати од работењето се политичките партии, јавниот сектор, медиумите и антикорупциската агенција, додека повисок резултат добиле Врховната институција за ревизија, правосудството и Изборното управно тело

<sup>240</sup> За појаснување на регионалното истражување за КВ и индексот ЕИКВ, видете го поглавјето 2.2, стр. 7

Болзано, Тренто и Вал Даоста, постигнуваат резултати за ЕИКВ слични на оние во Лондон, Баварија и Франш-Комте, додека регионите со пониски перформанси, како Кампанија, Калабрија и Сицилија, имаат резултати што се подеднакво лоши како некои послаби романски и бугарски региони. Само во поглед на податоците за перцепцијата на корупцијата, се појавува слична слика (види слика 9): регионалните резултати се движат од 0,88 (Болзано) до -1,69 (Кампанија). Испитувањето на индивидуалните варијабли (види слика 3, страница 14) ги потврдува разликите меѓу северот и југот, со лично искуство со поткуп кој покажува критично високо ниво во Кампанија (повеќе од 20%) и помалку од 10% во Болзано, додека просекот во земјата е 15%. Некои големи разлики можат да се забележат и кај јавните служби: додека италијанските граѓани најчесто ја сметаат корупцијата во здравството и поткупот како многу проблематична, особено во јужните региони, изгледа дека изборите ги сметаат за многу ослободени од корупција, особено во северната половина на земјата. За оваа варијабла, Италија е подобра од Финска, која е рангирана на второ место меѓу анкетираниите земји, а 12-те италијански региони се помеѓу 15-те со најдобри резултати.<sup>241</sup>

### 6.6.2. Правна, институционална и политичка рамка

#### Нивоа на власт во Италија

Италија е унитарна држава, која ја признава улогата на локалните власти и ја применува децентрализацијата. Ова овозможува на Италија да се смета за „регионализирана“ земја. Со оригиналниот италијански устав беше даден специјален автономен статус на пет региони, додека уставното признавање на 15-те региони со обичен статус датира од 70-тите години од XX век. Регионализацијата постепено се зголемуваше со текот на годините. Во моментот постојат ексклузивни надлежности на централната власт, ексклузивни надлежности на регионите и заеднички надлежности меѓу регионите и централната власт. Последниве ѝ овозможуваат на централната власт да усвои законски акти со кои се утврдуваат општите принципи за која било дадена област на политиката, а регионот да усвои подетално законски акти. Сепак, кривичната, граѓанската и административната правда остануваат исклучива

<sup>241</sup> Николас Шарон, [WP5 Deliverable 1](#), op.cit.

надлежност на централната власт. Во прилог на регионите (regioni), Италија е понатаму поделена на метрополитски градови (città metropolitane), општини (comuni) и провинции (province). Сепак, провинциите постепено се укинуваат, додека надлежностите на општините, регионите и метрополските градови се засилени.

Антикорупциските закони претрпеа големи реформи во последниве години. Со усвојувањето на Законот за спречување на корупција<sup>242</sup> во 2012 година, Италија направи пресуден чекор во усогласувањето на својот правен систем со барањата што произлегуваат од различни меѓународни инструменти на кои таа е членка. Исто така, како дел од реформите, Италија воведе сеопфатен сет на превентивни и репресивни мерки за борба против корупцијата во јавната администрација, како и други кои имаат за цел да помогнат во култивирањето на културата на евалвација, квалитет и транспарентност. Еден од главните столбови на реформата беше создавањето на Национална антикорупциска управа (ANAC) и регулаторен систем заснован на транспарентност, соодветна обука, кодекси на однесување и анализа на ризик. Превентивните мерки преземени како дел од реформата се дизајнирани со „каскадна“ структура, при што ANAC го утврдува годишниот Национален план за борба против корупцијата и, врз основа на тоа, поединечните делови на јавната администрација ги објавуваат своите сопствени тригодишни планови, приспособени на нивните специфични потреби. Потоа, ANAC ја контролира имплементацијата на овие планови. Нејзината институционална улога е да обезбеди спречување на корупцијата, како и транспарентност и надзор на јавните договори. Сепак, се чини дека неговото влијание останува ограничено поради недоволните човечки и финансиски ресурси.<sup>243</sup>

Откако Законот за спречување на корупцијата ја нагласи важноста на транспарентноста како алатка за спречување на корупцијата, во 2012

<sup>242</sup> Закон бр. 190 од 6 ноември 2012 г., 'Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione' (Одредби за спречување и искоренување на корупцијата и незаконското работење во јавната администрација), Службен весник бр. 265 од 13.11.2012

<sup>243</sup> Видете [Country Report Italy 2017](#) 'Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances'; (SWD(2017) 77), 2017 Европски семестар, Европска комисија, февруари 2017, стр. 60

година беа усвоени неколку инструменти за зајакнување на оваа алатка. Првата, Законодавна уредба 33/2012, вовеле нови барања, дополнителни обврски за усогласување и систем на проверки и санкции кои се применуваат кога обврската за обелоденување на одредени видови на информации кои се бараат со закон не е исполнета. Вториот, Законодавна уредба 39/2012, ги реорганизира одредбите за некомпатибилност и неподобност на кандидатите за местата на јавната администрација, со цел да се избегне политиката и администрацијата да се мешаат едни со други и да се спречи корупцијата.

Законот за спречување на корупцијата помогна да се зајакне законодавството за судир на интереси преку проширување на опсегот на она што претставува вистински, очигледен и потенцијален конфликт на интереси. Според тоа, преземени се мерки за спречување на практиките на „врата на вртење“ и лицата кои се осудени од суд за одредени кривични дела, вклучувајќи ја и корупцијата, не се квалификувани за вршење на јавни функции. Во 2013 година воведени се мерки за обелоденување на имотот за избраните и именуваните функционери на централно, регионално и локално ниво, вклучувајќи ги и оние кои вршат привремена задачи за јавните власти. Сепак, не постојат специфични механизми за верификација и не постојат посебни етички кодекси за избраните функционери на централно или поднационално ниво.

Законот за спречување на корупцијата исто така помогна да се зајакне заштитата на укажувачите, со тоа што беше проширен и вклучи мерки против акти како што се деградирање, мобинг, трансфер и дискриминација на укажувачите. Сепак, заштитата на укажувачите останува прилично генеричка и не го покрива приватниот сектор.

Јавното финансирање на политичките партии долго време претставуваше извор на злоупотреба и неправилности со голем број на недостатоци идентификувани како во законската рамка, така и во праксата,<sup>244</sup> како што е недостигот на транспарентност на сметките и недостатокот на контрола над нив од страна на независните ревизори. Со реформата на законодавството преземена на крајот на 2013 година се утврди период за ставање крај на јавното финансирање на политичките партии, кој трае до крајот на 2016 година и го замени со даночно олеснителни придонеси и можност

<sup>244</sup> Видете GRECO, [‘Evaluation Report on Italy: Transparency of Party Funding’](#), март 2012



да се пренесе процент од персоналниот данок на доход на избраната политичка партија, под услов да биде наведена во посебен регистар.

Јавните набавки се област каде што<sup>245</sup> ризикот од корупција и инфилтрација на организираниот криминал останува многу висок,<sup>246</sup> и покрај подобрувањата во однос на законските и надзорните иницијативи преземени во последниве години (видете го текстот во полето). Рокот на застарување претставува сериозна пречка во гонењето на случаите на корупција поради должината на истрагите и судските постапки. Во таа смисла, Италија сè уште не ги спровела очекуваните реформи со кои би можело да се суспендира или ревидира рокот на застарување.

### **Решавање на корупцијата во јавните набавки**

Јавните набавки<sup>247</sup> во Италија учествуваат со околу 10% од БДП. Истите ги спроведуваат околу 30 000 договорни агенции на сите нивоа на јавната администрација. На национално ниво, централизацијата се случува преку Consip, главното тело за набавки. Јавните набавки сочинуваат 60% од јавните работи извршени на локално ниво. Италијанскиот систем за јавни набавки покажува слабости во својата законска рамка и нема соодветен административен капацитет. Исто така е област што е склона на измами и врски со организираниот криминал. Според Извештајот на ANAC за 2013 година,<sup>248</sup> околу 22% од вкупниот број пресуди за корупција се поврзани со јавните набавки. Исто така се проценува<sup>249</sup> дека просечните трошоци за изградба на брзи железнички пруги во Италија чинат 61 милион/km во споредба со 10 милиони долари/km во Франција, Шпанија или Јапонија. Неодамнешните реформи, како што е усвојувањето на Законот за спречување на корупцијата, помогнаа во унапредувањето на борбата против корупцијата во оваа област, со воведувањето

<sup>245</sup> Според [Commission's Country Report for Italy 2017](#) (SWD(2017) 77), стр. 59, јавните набавки се сектор под ризик, каде 29% од сите проекти имаат само еден понудувач, а 9% воопшто не објавиле повик за понуди во 2015 г.

<sup>246</sup> Италијанскиот ревизорски суд нагласи дека не е фазата пред доделување, туку фазата по доделување што најчесто е подложна на корупција

<sup>247</sup> Податоците засновани на тендери за јавни набавки регистрирани во базата на податоци TED; видете го профилот за земјата Италија во ['Public procurement - a study on administrative capacity in the EU'](#), Европска комисија, јануари 2016 г.

<sup>248</sup> ANAC (2013), [Извештај за првата година од имплементацијата на законот бр. 90/2012](#)

<sup>249</sup> Анекс за Италија на [Антикорупцискиот извештај на ЕУ](#), op.cit.

на Националниот план за борба против корупцијата кој има координативна функција во однос на плановите за борба против корупцијата подготвени од индивидуалните делови на јавната администрација.

Националниот антикорупциски план го поттикнува користењето на „пактови за интегритет“ во договорните односи со договорните органи; непочитувањето на овие пактови служи како основа за исклучување од договор. Италија, исто така, усвои законска регулатива за можност за следење на средствата во постапките за јавни набавки, овозможувајќи построга контрола на финансиските текови преку создавање посебна сметка за сите плаќања поврзани со јавните набавки. Покрај тоа, на ANAC му се доверени значителни надзорни и инспекциски овластувања во врска со јавните набавки.<sup>250</sup> Поконкретно, на барање на договорниот орган, може да спроведе „колаборативен надзор“ во врска со спроведувањето на постапките за јавни набавки, особено онаму каде што има висока вредност и стратешки проекти.

Координативниот комитет за висок надзор на инфраструктурата и приоритетните работи<sup>251</sup> (CCASIP) е друго јавно тело за спречување и борба против инфилтрација на организиран криминал во јавно финансирани дела. Упатствата воспоставени од CCASIP се усвоени од страна на Меѓуминистерскиот комитет за економско планирање (CIPE) и се сегашна референца за спречување на организираниот криминал. Откако ќе се усвојат, упатствата се обврзувачки за договорните органи и претпријатијата вклучени во постапките за јавни набавки. Упатствата обезбедуваат засилена контрола против мафија, за договори и постапки за јавни набавки за одредени работи, услуги или набавки. Особено, тие воведуваат поголеми обврски во однос на информациите, како и обврската за усвојување на клаузули со кои се предвидува раскинување на договорот, доколку за време на неговото извршување, на субјектот кој го добил тендерот му е издаден превентивен анти-мафија налог или доколку субјектот не пријавил обиди за изнудување.

<sup>250</sup> Преку [Легислативен указ од 18 април 2016, бр. 50](#), со кој се транспонираат три директиви на ЕУ (директивите 2014/23/EU; 2014/24/EU and 2015/25/EU) во националното законодавство на Италија. Примери за тоа како тие овластувања се користат беа дадени за време на ЕХРО во 2015 и католичката јубилејна година (2015-2016).

<sup>251</sup> Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari

### 6.6.3. Најдобри практики

Италија спроведе голем број проекти за подигање на свеста поврзана со корупцијата или зајакнување на борбата против корупцијата. Некои од нив се осврнаа на проблематичната област на јавни набавки. Проектот CAPACI<sup>252</sup> беше една таква иницијатива насочена кон подобрување на заштитата на јавните договори и транспарентноста. Тој обезбеди средства за следење на финансиските текови што се одвиваат меѓу низата играчи кои учествуваат во создавањето на јавната инфраструктура и на тој начин се корисници на плаќања кои се обезбедуваат од јавните средства. Проектот CAPACI доби финансиска поддршка од Европската комисија и се обиде да создаде база на податоци со информации за поединечни трансакции и извештаи за статусот на плаќањата со користење на стандардите на SEPA. Понатаму, неговата цел беше да се воведат системи на сигнали/предупредувања кои би известиле за невообичаено однесување, како и да се олеснат дисеминацијата на најдобрите практики и технологии промовирани во рамките на проектот во другите земји. Денес, по фазата на тестирање и објавувањето на указ законот 90/2014,<sup>253</sup> мониторингот е задолжителен за работи поврзани со стратешка инфраструктура.

Проектот Itaca, федеративно здружение на регионални и автономни покраини, е важна мрежа со цел развивање и унапредување на транспарентноста во различните фази на јавните набавки и јавните концесии. Проектот, исто така, има цел да ги дисеминира најдобрите практики поврзани со услугите, набавките и јавните работи со цел да се постигне одржливост на урбаната средина.

Исто така, постојат и проекти од поопшт обем кои се занимаваат со спречување на корупцијата. На пример, Антикорупцискиот проект<sup>254</sup> е иницијатива насочена кон обезбедување на техничка и научна помош на Министерството за јавна администрација за дизајнирање на корпоративни модели за да се спречи корупцијата, да се зголеми свеста за корупцијата кај јавната администрација и да се

<sup>252</sup> Проектот е наречен по градот Капачи во Сицилија, кадешто судијата Џиовани Фалконе, столб на борбата против организирираниот криминал, бил убиен во 1992 заедно со неговата сопруга и телохранителите

<sup>253</sup> [Указ закон од 24 јуни 2014, бр. 90](#), Итни мерки насочени кон поедноставување и постигнување административна транспарентност, како и ефикасност за судовите

<sup>254</sup> Профил на земја - Италија, '[Public procurement - a study on administrative capacity in the EU](#)', Европска комисија, јануари 2016

промовира култура на законитост. Проектот за реформи во јавната администрација фокусиран на осумте јужни региони во Италија, има за цел да ги зајакне стратешките надлежности на раководните лица во јавната администрација во смисла на спречување и борба против корупцијата.

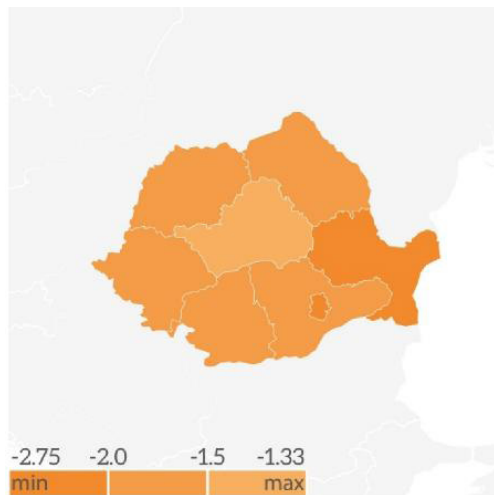
Исто така вреди да се спомене и улогата на ANAC, бидејќи одржува контакти со италијански универзитети за да овозможи обуки и да промовира култура на законитост. Во таа смисла, соработува со Италијанската школа за јавна администрација со цел да се организираат обуки за кадарот на теми фокусирани на спречување на корупција, транспарентност и јавни договори.

## 6.7. Романија

### 6.7.1. Перцепција на корупцијата

Во Романија, корупцијата се смета за сериозен проблем и покрај долгогодишните напори за справување со оваа појава преку воспоставување на сеопфатна антикорупциска политика и законодавна рамка. Во Специјалниот Евробарометар за корупција од 2013 година<sup>255</sup> е утврдено дека 93% од Романците сметаат дека корупцијата е широко распространета и затоа е рангирана на 6-то место во ЕУ. Исто така, 57 отсто од Романците се сметаа себеси лично засегнати од корупцијата во нивниот секојдневен живот (втор највисок во ЕУ-27 заедно со Кипар), а 25 отсто се изјасниле дека е побарано или се очекува да платат мито (второто највисоко место во ЕУ-27). Само 27% сметаат дека напорите на владата во борбата против корупција се ефективни. Конечно, скоро сите веруваат дека корупцијата е присутна во локалните и регионалните јавни институции (83%), како и во националните јавни институции (82%). Според Флеш Евробарометарот од 2015 година за ставовите на претпријатијата

Слика 10 – Перцепција на корупцијата во регионите во Романија, 2013



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013.  
Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција.

<sup>255</sup> Специјален Евробарометар 397, '[Corruption](#)', теренска работа: февруари-март 2013, објавено: февруари 2014 г.

кон корупцијата во ЕУ,<sup>256</sup> испитаниците во Романија во најголем процент, споредено со останатите земји од ЕУ, сметале дека корупцијата претставува проблем при водењето бизнис во земјата (74%) и посочиле дека покровителството и непотизмот се постоечки проблеми (70%). Романија, исто така, беше на четврто место од земјите членки на ЕУ по процентот на испитаници кои сметаат дека корупцијата е широко распространета во јавните набавки на државните органи (74%) и локалните/регионалните (73%).

Неодамна, Флеш барометарот на механизмот за соработка и верификација (CVM) за Бугарија и Романија<sup>257</sup> откри дека 93% од Романците сметале дека корупцијата е сериозен проблем во 2016 година, а 45% сметале дека ситуацијата е полоша во споредба со една деценија порано. Повеќето ја гледаат улогата на ЕУ во помагањето на справување со корупцијата како позитивна (64%).

Глобалниот барометар за корупција од 2016 година<sup>258</sup> покажа дека 49% од романските испитаници сметаат дека корупцијата е една од трите најголеми проблеми во земјата (седма по висина на рангирање во ЕУ-28), со што 42% ги оценуваат владините антикорупциски напори како „лоши“. Исто така, 54% од Романците (највисок процент меѓу ЕУ-28) веруваат дека членовите на парламентот се најкорумпираната група. Значајно е што Романија има највисоки стапки меѓу земјите членки на ЕУ во однос на поткупот за добивање пристап до јавните услуги, при што 29% од домаќинствата пријавиле дека платиле мито (што е поголемо за 7% од 2013 година). Единствениот аспект во кој Романија покажала подобри резултати, во опсегот на среден ризик (40-60%), е во општествата прифатливост на чинот на пријавување на корупција. Со Индексот за перцепција на корупцијата во 2016 година на Романија ѝ се доделени 48 бода од вкупно 100 (0 високо корумпирани, 100 многу чисти), што ја става на 57-мо место од вкупно 176 земји. Сепак, Романија е подобро во споредба со претходните години.<sup>259</sup> Во 2015 година индикаторот за контрола на корупцијата од Светските индикаторите за владеење ја рангираше Романија на перцентил од 57,69.

<sup>256</sup> Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU](#), 2015

<sup>257</sup> Флеш Евробарометар 445, [‘The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania - third wave’](#), 2017.

<sup>258</sup> Глобален барометар за корупција, [‘People and corruption: Europe and Central Asia’](#), ноември 2016

<sup>259</sup> Во 2015 г. таа добила 46/100 бода и била рангирана на 58-мо место од 168 земји; во 2014 и 2013 г. таа добила 43/100 бода

Анкетата за Квалитетот на владата (КВ) за 2013 година ја рангира Романија последна меѓу земјите членки на ЕУ, со оценка ЕИКВ -1,649<sup>260</sup>. Што се однесува до столбот на корупција (види слика 10 погоре), сите осум региони во Романија (NUTS-2) се наоѓаат во пониските 50%, а регионото Букурешт-Илфов има најлош резултат меѓу испитуваните европски региони, имено -2,75, и Суд-Ест третиот најлош резултат (-2,2). Регионот Центар има најдобар резултат меѓу романските региони (-1,33) за севкупниот корупциски столб, но шест романски региони се меѓу осумте најлошо ранжирани европски региони. Според тоа, во однос на перцепцијата за корупција, Романија е меѓу земјите членки што регистрира значајна варијација меѓу нејзините региони, слична на варијацијата забележана кога се разгледуваат целокупните податоци на ЕИКВ. Интересно е што истражувањето укажува дека ако се отстранат аспектите на корупција или целиот столб на корупција, повеќето романски региони значително се искачуваат на ранг листата, бидејќи многу повисоки резултати се добиени на прашањата за квалитет или непристрасност на услугите.

Во однос на индивидуалните варијабли на столбот за корупција (види слика 3 на страница 14), кај Романија се регистрира највисокото ниво на корупција во споредба со сите анализирани земји членки на ЕУ, кога станува збор за личното искуство со поткупот. Во главниот град (Букурешт-Илфов, со рекорден резултат од -4,62) и во регионот Суд-Ест (-3,35) повеќе од 30% од испитаниците изјавиле дека имале директно искуство со плаќање мито; исто така, повеќе од 20% од испитаниците, според сите романски региони, изјавиле дека платиле мито за здравствени услуги. Свкупно, Романија има четврто највисоко ниво на корупција во здравствените услуги, трето највисоко во однос на образовните услуги, а петто највисоко во однос на услугите за спроведување на законот и перцепираното користење корупција од страна на другите. Во однос на сите овие индивидуални аспекти, регионот Центар има најдобри резултати, додека Букурешт-Илфов најлоши. Од друга страна, некои романски региони се многу подобри во однос на нивото на корупција при избори (шест региони постигнале резултат над 0), а во целина, земјата е рангирана на осмо место меѓу оние кои сметаат дека нивните избори се доста чисти.<sup>261</sup>

<sup>260</sup> За објаснувања за регионалното истражување за КВ и индексот ЕИКВ, видете го поглавјето 2.2, стр. 7.

<sup>261</sup> Николас Шарон, [WPS Deliverable 1](#), op.cit. and Charron et al, 'Mapping the regional divide in Europe', op.cit.

Студијата за корупција во локалната јавна администрација во 2012 година покажа дека тројца од пет испитаници (61%) веруваат дека нивото било високо или многу високо. Кога требало да дадат споредбена оценка, 42% од испитаниците сметале дека нивото на корупција е слично на сите нивоа (локално, регионално и централно); сепак, сличен процент од испитаниците (41%) сметале дека има поголема корупција на национално ниво во споредба со локалната, а само 10,3% веруваат поинаку.<sup>262</sup> Конечно, едно неодамнешно истражување на јавното мислење за судирот на интереси покажа дека речиси две третини од испитаниците веруваат дека повеќето случаи кои вклучуваат судир на интереси се случуваат на централно ниво (влада, парламент, министерства, агенции), додека една третина сметаат дека тие почесто се случуваат на локално ниво (градски собранија, локални и окружни совети).<sup>263</sup>

### 6.7.2. Правна, институционална и политичка рамка

#### Нивоа на власт во Романија

Романија има високо ниво на централизација, со региони кои немаат политичка/административна автономија. 41-те земји (judese), плус главниот град Букурешт, ја имаат истата организациска структура: институцијата на „префект“ им е доверена од централната власт со моќ да ги спроведуваат националните политики на територијата на земјата. Областните совети, општинските совети и градоначалниците (избрани претставници) ја надгледуваат работата на локалната јавна администрација.<sup>264</sup> Во октомври 2014 година, романската влада ја усвои Националната стратегија 2014-2020 за консолидација на локалната јавна администрација.<sup>265</sup> Преземени се некои мерки за децентрализација, во однос на болниците и образованието (во 2010 и 2011 година). Политиките поврзани со интегритетот и борбата против корупцијата се координирани помеѓу Министерството за правда и Министерството за

<sup>262</sup> „Студија за корупцијата во локалната јавна администрација“ (на романски јазик), Министерството за администрација и внатрешни работи, 2012 г.

<sup>263</sup> ‘Percepțiile și atitudinile populației privind conflictul de interese la nivel central și local în România’, Institutul pentru Politici Publice, 22 мај 2017

<sup>264</sup> Видете ‘Romania - division of powers’, на веб страницата на Европскиот комитет на регионите

<sup>265</sup> Владина [одлука бр. 909/2014](#) (на романски јазик), 15 октомври 2014 г.



регионален развој, јавна администрација и Европски фондови (MDRAP). Локалната јавна администрација била во фокусот на Националната стратегија за борба против корупцијата (NAS) 2008-2010.<sup>266</sup> Шест месеци во усвојувањето на NAS 2016-2020 оценето е дека бројот на административно-територијални единици кои се придржуваат кон стратегијата се зголемил од 16,17% на 41,79% во споредба со претходниот циклус 2012-2015 (што е 1 349 од вкупно 3 228 вакви единици).<sup>267</sup>

Романија има поставено сеопфатна правна, политичка и институционална рамка за борба против корупцијата. Законот 115/1996 за пријавување и контрола на имотот на високи функционери и јавни службеници<sup>268</sup> и Законот 78/2000 за спречување, откривање и санкционирање на коруптивни акти може да се сметаат како основа за јавната политика на Романија за корупцијата. Оттогаш, усвоени се повеќе од 150 законски акти со цел, меѓу другото, да се постигнат четирите одредници утврдени во CVM.<sup>269</sup> Одобрени се пет национални стратегии за борба против корупцијата (2001, 2005, 2008, 2012<sup>270</sup> и Август 2016<sup>271</sup>) за да ја водат владината политика. Конечно, Романија е членка на меѓународните инструменти посветени на борбата против корупцијата, вклучувајќи ги и конвенциите на ОН и на Советот на Европа, и ја постави целта за пристапување кон Конвенцијата на ОЕЦД за борба против поткупот.<sup>272</sup> Романија исто така учествува во некои меѓународни и регионални иницијативи (како што е Партнерството за отворена влада,<sup>273</sup> Регионалната антикорупциска иницијатива).

<sup>266</sup> [Национална антикорупциска стратегија за периодот 2008-2010 во врска со ранливите сектори и локалната јавна администрација](#)

<sup>267</sup> Соопштение за јавноста, MDRAP, 18 јули 2017 г.

<sup>268</sup> [Закон 115/1996](#) за пријавување и контрола на имотот на високи функционери, судии, јавни службеници и одредени лица на управувачки позиции

<sup>269</sup> За Романија, овие одредници се: 1) воспоставување независен, непристрасен и ефикасен правосуден систем; 2) воспоставување агенција за интегритет одговорна за проверка на имот, некомпатибилности и потенцијални судири на интерес; 3) справување со корупција на високо ниво; и 4) справување со корупцијата на сите нивоа, особено на ниво на локалната влада.

<sup>270</sup> На пример [Националната антикорупциска стратегија 2008-2010](#) и [Националната антикорупциска стратегија за периодот 2012-2015 г.](#)

<sup>271</sup> [Одлука бр. 583 од 10 август 2016](#) (на романски јазик), објавена во Monitorul Oficial (Службен весник) бр. 644 од 23 август 2016 г.

<sup>272</sup> [„Цасмин Пруна: Романија е способна за значителен придонес на напорите на ОЕЦД во борба против поткупот“](#), 16 март 2016

<sup>273</sup> [Веб страница на Партнерство за отворена влада](#). Видете го и [профилот](#) на Романија.

Националната антикорупциска стратегија 2016-2020 година (NAS), се карактеризира со пристап со три столба (превенција, едукација и борба против корупцијата) и се однесува на извршната, законодавната и судската власт, како и на локалните јавни власти, бизнис секторот и граѓанското општество. Во стратегијата се споменува дека сè уште треба да се работи, меѓу другото, на: едукација за принципите на антикорупција и правните стандарди за интегритет, кои се релативно непознати за јавните институции; спречување на корупција и консолидирање на интегритетот во политичката сфера и во бизнисот, особено во претпријатијата во државна сопственост; и справување со формалистичкиот пристап кон спречувањето на корупцијата забележана на локално ниво. Министерството за правда годишно го известува Парламентот за спроведувањето на NAS, додека петте платформи идентификувани од претходната NAS (независни антикорупциски органи и институции, централната јавна администрација, локалната јавна администрација, бизнисот и граѓанското општество) го поддржуваат процесот на следење.

Законодавните одредби поврзани со борбата против корупцијата се наоѓаат во Уставот, новиот Кривичен законик, Законот за кривична постапка<sup>274</sup> и конкретните закони. На пример, Уставот содржи одредби за некомпатибилности во однос на пратениците, претседателот и членовите на владата, како и одредбите за нивниот имунитет. Точката V од новиот Кривичен законик се однесува на одредена категорија на криминал, корупција и прекршоци на јавна функција (членови 289-309), во која се вклучени и прекршоците за земање и давање поткуп, тргување со влијание, купување влијание, судир на интереси, злоупотреба на функцијата, злоупотреба на позицијата; и релевантните санкции. Законот 78/2000 е посебен закон за корупција, кој ги дефинира правилата за спречување на корупцијата, обезбедува список на прекршоци за корупција и одредува одредби за истрага и казнување на дела на корупција.<sup>275</sup> Посебните закони, исто така, ги дефинираат административните санкции и правила во врска со однесувањето, судир на интереси, имунитет и некомпатибилности на високи функционери, избрани лица и јавни службеници.<sup>276</sup>

<sup>274</sup> [Закон 286 од 17 јули 2009 г.](#) од Кривичниот законик, изменет, и [Закон 135 од 1 јули 2010 г.](#) од Законикот за кривична постапка, со измени

<sup>275</sup> [Закон 78/2000 за превенција, откривање и санкционирање на дела на корупција](#), со измени.

<sup>276</sup> Закон [96/2006](#) (на романски јазик) за статутот за заменици и сенатори; Закон [161/2003](#) (на романски јазик) со кој се дефинираат административните судири на интереси при вршење на јавна функција, Закон [188/1999](#) (на романски јазик) за статутот на јавни службеници; [Закон 7/2004 за кодексот на однесување на државни службеници](#), изменет со Законот [50/2007](#) (на романски јазик); и законите за судии и полицијата

Покрај тоа, Романија се проценува дека има воспоставено систем што може да служи за пример, кој е за пријавување на имотот, приходот и интересите на јавните службеници.<sup>277</sup> Системот ги проценува разликите во наследената ситуација на службениците за пријавување и има за цел да открие ситуација на некомпатибилност.<sup>278</sup> Други законски одредби во оваа област го поставуваат условот за пријавување подароци добиени за време на протоколарни дејствија во извршувањето на мандатот или функцијата (прилично голем број на високи функционери и службеници не биле запознаени со овој закон),<sup>279</sup> или наметнуваат ограничувања по вработувањето, како што е дефинирано во член 94 од Законот 161/2003 (погоре), што се однесува само на државните службеници (не на високи функционери) и на позициите преземени во приватниот сектор откако лицето ја напуштило јавната функција. Сепак, во пракса не постојат механизми за следење.<sup>280</sup>

Покрај тоа, Романија е првата континентална европска земја која донесе закон за заштита на укажувачите (2004).<sup>281</sup> Сепак, Законот за заштита на укажувачите се однесува само на јавниот сектор и сè уште е релативно непознат за службениците.<sup>282</sup>

Беа усвоени и посебни закони за:

- Финансирање на активностите на политичките партии и на изборните кампањи, со цел спречување на злоупотреба на административни ресурси во вакви кампањи;<sup>283</sup>

<sup>277</sup> [„Спречување на корупција поврзана со пратеници, судии и обвинители – Евалвациски извештај за Романијаа’](#), GRECO, Четврта рунда на евалвации, Greco Eval IV Rep (2015) 4E, јануари 2016 г.. Главните закони се Законот [176/2010](#) (на романски јазик) за интегрите при вршење јавна функција и високи служби, Закон за измени и дополненија [144/2007](#) (на романски јазик) и Закон 115/1996 за пријавување и контрола на имот на службеници.

<sup>278</sup> Националната агенција за интегритет (ANI) ги објавува овие годишни пријави и може да спроведе истраги за инциденти со интегритетот и да поднесе поплаки до кривични истражни органи. Според ANI, од 2008 г., преку 10 000 финализирани досиеја довеле до административни санкции или отпуштања во многу случаи.

<sup>279</sup> [Закон 251/2004](#) и [Правилник](#) за негово спроведување, исто така усвоен во 2004 г. (двата закони се на романски јазик)

<sup>280</sup> [„Компаративна студија поврзана со антикорупциските мерки во земји членки на ЕУ \(Данска, Естонија, Летонија и Романија\)](#), AID Романија, романската влада и Генералниот антикорупциски директорат, 2014 г.

<sup>281</sup> [Закон 571/2004 за заштита на персоналот во јавните власти, јавните институции и други установи, кои пријавуваат прекршувања.](#)

<sup>282</sup> R. Dimitriu, *‘The Whistleblowing Policies in Romania’s Labour Law’*, Accounting and Management Information Systems, Vol. 13, No 3, 2014 pp. 584-598

<sup>283</sup> [Закон 78/2016](#) со измени на Законот [334/2006](#) за финансирање на активностите на политичките партии и изборните кампањи (двата закона се на романски јазик).

- Транспарентност во донесувањето одлуки и пристап до информациите што ги поседуваат јавните власти.<sup>284</sup> Владата објавува годишен извештај за напредокот во спроведувањето на двата закона посебно, врз основа на извештаи од поединечните јавни институции. Романија, исто така, активно учествува во иницијативата „Отворена влада“ и постигна значителен напредок во однос на своите заложби за отворени податоци и транспарентност на владата што ја презеде во овој контекст;<sup>285</sup>
- Јавни набавки: да се имплементира ново законодавство на ЕУ во оваа област,<sup>286</sup> во 2016 година беа донесени голем број закони, вклучувајќи го Законот 184/2016 (во сила од 20 јуни 2017 година), кој воспоставува механизам за спречување на судир на интереси во доделувањето договори за јавни набавки.<sup>287</sup> Во 2015 година беше усвоена Национална стратегија за јавни набавки и основање на Национална агенција за јавни набавки.

Институционалната рамка за борба против корупцијата во Романија се состои од Министерството за правда, кое развива, ги надгледува и координира NAS, како и други специјализирани институции и тела за спроведување на законот, кои се занимаваат со корупција на средно и високо ниво.<sup>288</sup> Националниот антикорупциски директорат (DNA), специјализирана антикорупциска обвинителна структура во рамките на Обвинителството, приложена кон Високиот суд за казација и правда, се занимава само со корупциски злосторства на високо и средно ниво, додека со ситната корупција се занимаваат основните обвинителства. Активноста на DNA доведе до зголемување на бројот на обвиненија и пресуди во случаите на корупција на високо ниво.<sup>289</sup> Генералниот антикорупциски директорат (DGA) во рамките на Министерството за внатрешни работи е специјализирана судска

---

<sup>284</sup> [Закон 52/2003 за одлучувачка транспарентност во јавната администрација](#) и [Закон 544/2001 за слободен пристап до информации од јавен интерес](#)

<sup>285</sup> Видете ја [веб страницата](#) на Партнерството за отворена влада и [Извештајот од крајот на мандатот на Романија 2014-2016](#).

<sup>286</sup> Видете ја листата на [примарна легислатива](#) (на романски јазик) во областа на јавни набавки, веб-страница на ANAP

<sup>287</sup> Закон [184/2016](#) со кој се поставува механизам за спречување на судири на интереси во постапката на доделување договори за јавни набавки

<sup>288</sup> [Антикорупциска институционална рамка на Романија](#), Регионална антикорупциска иницијатива.

<sup>289</sup> Видете ги [годишните извештаи од работењето](#) на Националниот антикорупциски директорат, посебно [Извештајот за 2016 г.](#) (двата документа се на романски јазик).

полициска структура одговорна за спречување, истрага и борба против корупцијата меѓу персоналот на Министерството. Агенцијата за национален интегритет (ANI), создадена во 2007 година, е автономна институција (на централно ниво) која ја организира верификацијата на средствата што ги стекнале службениците додека вршеле мандат или биле на јавни функции. ANI исто така се занимава со верификација на судир на интереси и некомпатибилности.

И покрај оваа широка законска рамка за борба против корупцијата, Романија и понатаму има сериозен проблем со корупцијата. Многу експерти го објаснуваат ова со недостаток на имплементација на постоечката легислатива или поради неадекватно спроведување. Беа истакнати голем број посебно проблематични области, меѓу кои и пристапот до информации од јавен карактер, финансирањето на политичките партии, јавната контрола на државните претпријатија и спроведувањето на законодавството за судир на интереси.<sup>290</sup> Освен тоа, извештајот од 2016 година заклучи дека во Романија има тенденција да се „складираат бројни правила и делови од законодавството кое се занимаваат со интегритетот и спречувањето на корупцијата, кои честопати се недоследни или непотребни, но не секогаш се однесуваат на потребните елементи на политиките“.<sup>291</sup> Исто така, разгледани се и некои предложени измени и дополнувања на одредбите од кривичното право (за поткуп, судир на интереси и тргување со влијание) како обид за поткопување на правната рамка и активноста на институциите за борба против корупцијата, со препорака тој приоритет да биде приложен кон ефикасно спроведување на постојната рамка.<sup>292</sup> Во 2017 година, Европската комисија го истакна напредокот постигнат во изминатите десет години, но исто така и областите каде што реформите биле тешки или кои наишле на отпор од властите.<sup>293</sup>

### 6.7.3. Најдобри практики

Романија доби меѓународни заслуги за некои од најдобрите практики и иновативни пристапи во борбата против корупцијата.

<sup>290</sup> „Национален систем за интегритет на Романија“, Транспаренси интернешнл, јануари 2012 г.

<sup>291</sup> GRECO Eval IV Rep (2015) 4E, op. cit.

<sup>292</sup> По протестите на почетокот на 2017 г., владата го повлекла [итните подзаконски акти](#) со кои се изменуваат одредбите за „злоупотреба на функција“, што граѓанското општество го сметало како пречка во антикорупциските напори.

<sup>293</sup> [Извештај за напредокот за Романија 2017](#), COM(2017) 44, и [Технички извештај за Романија 2017](#), SWD(2017)25, Европска комисија, 25 јануари 2017.

Извештајот на ОЕЦД за спречување на корупцијата (2015) ги нагласува тематските набљудувачки мисии во јавните институции, формирани од NAS 2012-2015 кои се состојат од евалуациски посети од тимовите експерти од петте горенаведени платформи за соработка. Во текот на четирите години додека оваа NAS беше на сила, беа оценети 17 централни јавни институции и 66 локални административни субјекти. Беше ставен и акцент на проценката на нивото на „институционална одговорност“, односно оценување на подобрувањата направени од институциите во кои беа откриени повредите на правилата за интегритет.<sup>294</sup>

Друга најдобра практика се однесува на процената на ризикот од корупција, при што јавните институции се одговорни за проценка на сопствените ризици и закани за корупција и за развивање на планови за внатрешен интегритет. Особено, Министерството за внатрешни работи има развиено методологија за справување со ризиците од корупција во рамките на нејзините структури, што беше повторено од неколку други министерства.

Во јавните набавки, новиот систем за ex-ante проверки (електронскиот систем PREVENT воспоставен со Законот 184/2016) беше добредојден, меѓу другите и од страна на Европската комисија. Тој автоматски ги открива потенцијалните ситуации на судир на интереси пред да започнат постапките за избор и доделување на договори и се заснова на задолжително комплетирање на формулар за интегритет од страна на договорните органи. Неуспехот да се пополни формуларот доведува до прекинување на постапката. Исто така, доколку системот открие каков бил потенцијално судир на интереси, го известува договорниот орган пред доделувањето на договорот.

Посебно во однос на локалното и регионално ниво, NAS 2016-2020 година споменува бројни најдобри практики кои се идентификувани: усвојување на кодекси за етика и однесување специјализирани за јавни набавки и ЕУ фондови; спроведување на постапките за електронско управување на интернет; спроведување на обуки за најдобри анти-корупциски практики; и создавање на регистри кои опишуваат инциденти на интегритет и воздржаност од одлуки во ситуации на судир на интереси. Меѓутоа, исто така, се нагласуваат некои отворени проблеми: формален пристап кон спречувањето

<sup>294</sup> Три месеци по инцидентот со интегритет, институцијата мора да презентира усвоените мерки за справување со факторите на корупција.

на корупцијата на локално ниво; ограничен број на територијални единици и институции кои имаат етички кодекс; формална улога која ја спроведуваат советниците за етика во тие институции; недостаток на знаење за легислативата за примање подароци, за ограничувања по вработувањето и за укажување; недостаток на процедури за спречување на судир на интереси и некомпатибилности и сл. Во овој контекст, MDRAP започна со создавање на мапа на најдобрата анти-корупциска практика на локално и регионално ниво<sup>295</sup> и ќе изработи, заедно со Министерството за правда, методологија за имплементација на NAS 2016-2020 на локално ниво. Групите на граѓанското општество, исто така, воспоставија проекти за следење на корупцијата (статистика за пресудите и казните во случаите на корупција), транспарентност во донесувањето одлуки,<sup>296</sup> политички клиентелизам,<sup>297</sup> и усогласеност со законот за пристап до информации од јавен карактер.<sup>298</sup>

---

<sup>295</sup> Видете ја мапата на <http://greencity.mdrap.ro/> (на романски јазик).

<sup>296</sup> [Мапа за корупција](#) и [Мапа за транспарентност во процесот на одлучување](#) (двете мапи се на романски јазик), Romania Curata.

<sup>297</sup> [Мапа на политички клиентелизам, 2012-2015](#) (на романски јазик), Експертски форум.

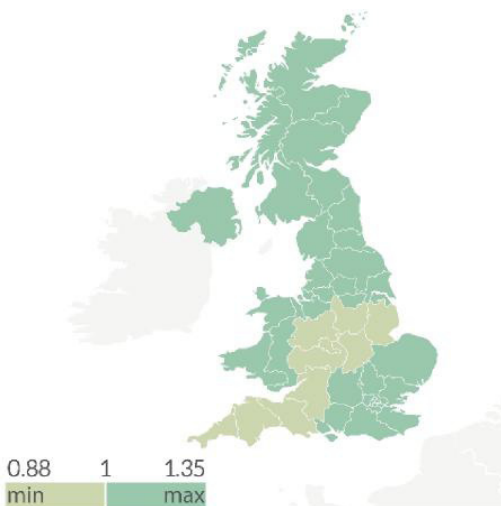
<sup>298</sup> Мапа за [пристап до информации од јавен карактер](#) (на романски јазик), проект 'Podul Bunei Guvernari', Romania Curata

## 6.8. Обединетото Кралство

### 6.8.1. Перцепција на корупција

Генерално се смета дека Обединетото Кралство има релативно ниско ниво на корупција. На пример, тоа се рангира на 10-то место во светот според Индексот на перцепција на корупција од 2016 година на Транспаренси Интернешнл. Друга широка мерка, што ги вклучува ставовите на експертите се светските индикатори за владеење на Светската банка, ја оценува контролата на корупцијата во Велика Британија во 2015 година со перцентилно рангирање од 94, што повторно е едно од најдобрите рангирања во светот и е на шесто место по висина од земјите членки на ЕУ. Конкретни анкети на ЕУ за бизниси и граѓани генерално ја поддржуваат оваа перцепција.

**Слика 11 – Перцепција за корупцијата во регионите во Обединетото Кралство, 2013 г.**



Извор на податоци: [QoG EU regional dataset](#), 2013.  
Заб.: Повисоките вредности означуваат пониско ниво на корупција

Според Флеш Евробарометарот за односот на бизнисите кон корупцијата во ЕУ од 2015 година,<sup>299</sup> само 8% од испитаниците сметаат дека корупцијата е проблем за нивната компанија при водењето бизнис во Велика Британија, што е втор најнизок процент во ЕУ (просек ЕУ-28: 40%). Сепак, 41% од испитаниците сметаат дека

<sup>299</sup> Флеш Евробарометар 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU](#), 2015



корупцијата е прилично распространета или многу раширена во Велика Британија, скоро 44% сметаат дека е прилично раширена или многу ретка. Меѓутоа, овој резултат сепак беше многу подобар од просекот на ЕУ-28, каде што 71% сметаат дека корупцијата е прилично распространета или многу раширена. На прашањето кои корумпирани практики ги сметаат за најраспространети во Велика Британија, испитаниците споменале „даночна измама или неплаќање на ДДВ“ (41%), потоа „фаворизирање пријатели и членови на семејството во бизнисот“ (38%), па „финансирање политички партии во замена за договори за јавни набавки или влијание врз креирањето политики“ на трето место (24%).<sup>300</sup> Перцепцијата на претпријатијата е дека раширеноста на корупција во јавните набавки е ниска во споредба со просекот на ЕУ-28. За набавките управувани на национално ниво, 29% сметаат дека корупцијата е широко распространета, што е многу пониско од просекот на ЕУ-28 од 53%. Сличен процент (32%) смета дека корупцијата е широко распространета во регионало или локално управувани набавки, што повторно е многу пониско од просекот на ЕУ-28 од 58%. 52% сметаат дека поткупувањето или злоупотребата на службената должност за лична корист се широко распространети кај националните политичари, претставници на партиите или високи функционери (просек на ЕУ-28: 68%), додека се покажа дека на оние на регионално или локално ниво им се дава малку повеќе доверба, каде 48% сметале дека поткупот или злоупотребата на моќта се широко распространети кај нив (просек на ЕУ-28: 65%). Сепак, само 17% се согласија со изјавата „Единствениот начин да се успее во бизнисот е да има политички врски“, што е многу пониско од 44% од просекот на ЕУ-28. Ова беше поткрепено со тоа што само 13% потврдиле дека во последните три години корупцијата ги спречила нив или нивната компанија да освојат јавен тендер или договор за набавка (просек на ЕУ-28: 34%).

Гледајќи ги одговорите на анкетата на граѓаните на Обединетото Кралство во Специјалниот Евробарометер за корупција од 2013 година,<sup>301</sup> се појавува слична приказна. Личното искуство на граѓаните на Обединетото Кралство за корупција беше ниско, со само 5 од 1 115 испитаници кои изјавиле дека им било побарано или

<sup>300</sup> Флеш Евробарометар 428, том на податоци А, Прашање 11, дозволени се најмногу три одговори

<sup>301</sup> Специјален Евробарометар 397, [‘Corruption’](#), теренска работа: февруари-март 2013, објавено: февруари 2014

од нив се очекувало да платат мито, што е најнизок процент во ЕУ. Понатаму, Велика Британија има најнизок процент од испитаниците кои изјавиле дека знаат некој кој зел мито (7%), а само 4% од испитаниците изјавиле дека доживеале или биле сведоци на случај на корупција во последните 12 месеци (едно од најниските нивоа, просекот на ЕУ-27 е 8%). Сепак, 16% од испитаниците изјавиле дека тие биле лично засегнати од корупцијата во нивниот секојдневен живот (просек на ЕУ-27: 26%). И покрај ова релативно ограничено лично искуство со корупција, 64% од испитаниците сметаат дека корупцијата е широко распространета во Велика Британија (иако тоа е пониско од просекот на ЕУ-27 од 76%).

За перцепциите за тоа дали напорите на владата на Велика Британија за решавање на корупцијата се ефективни, само 29% целосно се согласија (просек на ЕУ-27: 23%), или имаа тенденција да се согласат дека се. Спротивно на тоа, 57% имаат тенденција или целосно не се согласуваат (просек на ЕУ-27: 66%). Кога станува збор за прифатливи практики кога се обидуваат да добијат нешто од јавната администрација или јавната служба, испитаниците обично беа блиску до просекот на ЕУ-27. Интересно, сепак, е дека резултатите од Обединетото Кралство беа речиси идентични, без оглед дали станува збор за правење услуга (22% сметаат дека е прифатливо, просекот на ЕУ-27: 26%), давање подарок (23%, ЕУ-27: 23 %) или давање пари (22%, ЕУ-27: 16%) за возврат. Спротивно на тоа, кога станува збор за изјавата „Во Обединетото Кралство, единствениот начин да се успее во бизнисот е да има политички врски“, испитаниците беа речиси идентични со просекот на ЕУ-27, при што 38% се согласија (просек ЕУ-27: 56%) и 53% не се согласуваат (ЕУ-27 просек: 36%). Кога станува збор за оплаки против корупција, испитаниците би се обратиле до полицијата (63%), судскиот систем (15%) и невладините организации (8%), овие резултати се во голема мерка во согласност со просекот на ЕУ-27 (57%, 27% и 7%, соодветно). Во однос на политичкиот систем, 30% (просек на ЕУ-27: 22%) се согласија дека има доволно транспарентност и надзор над финансирањето на политичките партии во Обединетото Кралство, додека 54% не се согласуваат (просек на ЕУ-27: 67%).

Гледајќи ги перцепциите за корупцијата на локално ниво, 66% од испитаниците (просек на ЕУ-27: 77%) сметаат дека има корупција во локалните или регионалните јавни институции (22% не се согласуваат, 12% не знаат), што е малку пониско од 72% кои сметаат дека има корупција во националните јавни институции.

Во анкетата за КВ за 2013 година, во која се разгледуваше перцепцијата за квалитет, непристрасност и корупција во јавните услуги на регионално ниво, резултатот на ЕИКВ за Обединетото Кралство како целина беше 0,803.<sup>302</sup> Ова го рангира Обединетото Кралство на деветтото место меѓу земјите членки на ЕУ во однос на севкупниот ЕИКВ. Гледајќи ги само податоците за перцепција на корупцијата (види Слика 11), постојат само ограничени регионални варијации во рамките на Обединетото Кралство, кои се движат од 0,88 во југозападна Англија (веднаш под Ист Мидлендс со 0,89) до 1,35 во југоисточна Англија. Другите региони изгледаат многу слично едни на други, групирани околу 1,0.

### *6.8.2. Правна, институционална и политичка рамка*

#### **Нивоа на власт во Обединетото Кралство**

Обединетото Кралство е асиметрично децентрализирана унитарна држава составена од Англија и три земји со деволвирани влади: Шкотска, Северна Ирска и Велс. Иако Парламентот на Обединетото Кралство задржува апсолутен суверенитет, шкотскиот парламент, Собранието на Северна Ирска и Национално собрание на Велс имаат стекнато различни степени на законодавна власт од децентрализацијата во 1999 година. Областите за кои шкотската Владата, велшката Владата и Извршниот комитет на Собранието на Северна Ирска се одговорни вклучуваат: здравје; образование; култура; животна средина; и транспорт. Под ова ниво на власт лежи локалната власт, која исто така варира. Многу делови од Англија имаат две нивоа (областни совети и окружни, општински или градски совети), додека други имаат само единечни унитарни власти. Во Англија има 353 совети: 27 областни совети (горниот ред); 201 окружни совети (пониски нивоа); 32 лондонски општини (унитарни); 36 градски општини (унитарни); 55 унитарни власти; и 2 sui generis власти – Корпорацијата на градот Лондон и островите Сили (унитарна). Тие донесуваат и спроведуваат одлуки за локалните услуги, како што се образованието, социјалната заштита и управувањето со отпадот. Советите во другите три земји во

<sup>302</sup> За објаснувања за регионалното истражување за КВ и индексот ЕИКВ, видете поглавје 2.2, стр. 7

Велика Британија се унитарни. Шкотската локална самоуправа се состои од 32 локални власти кои обезбедуваат услуги како што се образование, социјална грижа, управување со отпад. Советите во останатите три земји во Обединетото Кралство се унитарни. Шкотската локална власт се состои од 32 локални институции што обезбедуваат услуги како што се образование, социјална грижа, управување со отпад, културни услуги и планирање. Во Велс има 22 локални власти кои покриваат слични области. Северна Ирска има 11 регионални совети, иако тие ги немаат истите надлежности како советите во други делови на Велика Британија (на пример, тие не ги опфаќаат образованието).

Локалната влада игра улога во справување со корупција, на пример, преку тригодишни стратегии (видете подолу).

Обединетото Кралство ги усвои и ги ратификуваше релевантните конвенции на ОН, Советот на Европа и ОЕЦД, покрај Конвенцијата за граѓански права на Советот на Европа за корупција, која ја потпиша во 2000 година, но сè уште не ја ратификувала.

Централен закон за антикорупциското законодавство во Обединетото Кралство е Законот за поткуп од 2010 година, кој ги замени сите постојни законски одредби поврзани со поткупот со четири нови основни кривични дела: поткуп на друго лице (активен поткуп), примање поткуп (пасивен поткуп), поткуп на странски јавен службеник и неуспехот на комерцијалните организации да го спречат поткупот. Тој предвидува санкции до 10 години затвор и неограничени парични казни.

Друг важен дел од законодавството е Законот за измама од 2006 година, кој предвидува општ прекршок измама со три начини на негово извршување (со давање погрешни изјави, со необелоденување информации и со злоупотреба на позиција). Овие прекршоци, кои носат максимална казна од 10 години затвор, можат да бидат корисни во справувањето со корупцијата.

Исто така, одредбите за заеднички закони, како што се оние што се однесуваат на злоупотреба на службена должност и попречување на правдата, исто така се користат за да се помогне во борбата

против корупцијата.<sup>303</sup> Нема закони за ограничување во британското кривично право и нема имунитет од кривично гонење за пратениците, судиите или обвинителите.

Според извештајот од 2013 година, се смета дека Обединетото Кралство има напредна правна рамка во областа на заштитата на укажувачите.<sup>304</sup> Клучниот закон е Законот за јавно обелоденување на интереси (PIDA) од 1998 година, кој се однесува на законот за вработување и ги опфаќа сите работници во јавниот, приватниот и волонтерскиот сектор.

Со Законот за транспарентност на лобирање, непартиска кампања и синдикална администрација од 2014 година се воспостави законски регистар на консултантски лобисти кои се обврзани да ги обелоденат своите клиенти во јавно достапен регистар и да објават дали се обврзани со кодекс на однесување или не.

Законот за отповикување на пратеници од 2015 година предвидува активирање на петиција за отповикување ако пратеникот е осуден на казна затвор или е суспендиран од парламентот најмалку 21 ден од заседавање на Парламентот. Доколку најмалку 10% од квалификуваните избирачи ја потпишат петиција, местото на пратеникот ќе биде прогласено за слободно и ќе следат споредни избори. Пратеникот кој бил отповикан може да застане на дополнителните избори. Овој закон дава можност да ги отстрани пратениците од нивната позиција (без да се чекаат следните општи избори), каде што се загрижени за нивното однесување, вклучително и во секој случај на вмешаност во корупција.

Неодамнешен додаток на арсеналот на антикорупциските закони на Обединетото Кралство е Законот за кривични финансии од 2017 година. Овој нов закон ја зајакнува борбата против перењето пари и корупцијата и помага да се повратат приносите од криминал,

<sup>303</sup> Злоупотребата на јавна функција е прекршок според општото право, се суди само по обвинение, т.е. пред порота. Максималната казна е доживотен затвор. Тоа е прекршок ограничен на носителите на јавни функции и се смета дека е извршен кога функционерот постапува (или не постапува) на начин кој претставува прекршување на должностите на функцијата. Попречување на правдата е прекршок сторен кога некое лице ќе спречи задоволување на правдата за себе или за друго лице. Максималната казна е доживотен затвор

<sup>304</sup> [‘Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU’](#), Mark Worth, Transparency International, 2013. За да се добие оценка „напредната“ значи дека „Постојните закони на земјата вклучуваат сеопфатни или речиси сеопфатни одредби и процедури за укажувачи во јавниот и/или приватниот сектор“. Во времето на извештајот, Обединетото Кралство се сметало за една од четирите земји членки на ЕУ во таква позиција (Луксембург, Романија и Словенија биле останатите три).

вклучително и преку употреба на „налози за богатство без објаснение“.<sup>305</sup>

Во однос на институциите кои се вклучени во справувањето со корупцијата, британската Управа за сериозни измами (SFO)<sup>306</sup> е одговорна за спроведување на законите против измами и антикорупција, вклучувајќи го и Законот за поткуп од 2010 година. Затоа е водечка агенција на Обединетото Кралство за истражување и гонење на случаи на корупција во земјата и во странство, на која граѓаните на Велика Британија треба да пријават наводи за коруптивни практики. Работи како независен владино министерство под надзор на јавниот обвинител.

Некои важни елементи се додадени на институционалниот систем на Обединетото Кралство за борба против корупцијата, следејќи го планот за борба против корупцијата од декември 2014 година (види подолу за повеќе за планот). Тие елементи се:

- Назначување на британскиот премиер на владин предводник во борбата против корупцијата. Предводникот има зајакната улога во надгледувањето на реакциите на владата на домашната и на меѓународната корупција;
- Воспоставување од страна на владата на Обединетото Кралство на нова меѓуминистерска единица за меѓународна корупција за поддршка на владиниот предводник во борбата против корупцијата; и
- Воспоставување на Национална агенција за криминал (NCA) на националниот разузнавачки тим составен од претставници од повеќе агенции, фокусирајќи се на сериозен домашен и меѓународен поткуп и корупција.<sup>307</sup>

Во Извештајот на ЕУ за борба против корупцијата од февруари 2014 година стои дека „владиите напори за контрола на корупцијата

---

<sup>305</sup> Со налозите за богатство без објаснение оние за кои постои сомневање за сериозно кривично дело ќе објаснуваат од каде потекнува нивното богатство, или ќе ризикуваат истото да биде заплнето.

<sup>306</sup> [Управа за сериозни измами](#)

<sup>307</sup> [‘The UK fight against corruption: The UK’s Anti-Corruption Plan, SFO convictions under the UK Bribery Act and new disclosure obligations in the extractive and logging industries’](#), Извештај од меѓународното адвокатско друштво HFW, декември 2014

не произведоа централизирана стратегија”.<sup>308</sup> Во декември 2014 година, Обединетото Кралство го објави првиот план за борба против корупцијата со цел „да воведо поголема кохерентност во нашите напори (напорите на Обединетото Кралство) и сигурност дека идните активности за справување со корупцијата ќе бидат заеднички и остварени преку соработка.”<sup>309</sup> Во планот беа опфатени 66 конкретни акции под шест наслови: (i) Разбирање и подигнување на свеста за ризиците од корупцијата; (ii) Справување со ризиците за корупција во Обединетото Кралство; (iii) одговор на Обединетото Кралство за спроведување на законот против корупција; (iv) Поврат на украдени средства и справување со недозволени финансиски текови поврзани со корупција; (v) Воведување на борбата против меѓународна корупција; и (vi) Спроведување на антикорупцискиот план. Поединечните акции опфаќаа неколку дејствија специјално наменети за локално и регионално ниво, вклучувајќи поддршка и централно финансирање на развојот на новата стратегија за борба против измама за локалната власт, која ја спроведе мрежата на експерти за борба против измама на локалните власти.

Извештајот за напредокот на Антикорупцискиот план на Обединетото Кралство беше објавен во мај 2016 година и 62 од 66 акции беа обележани како „спроведени или во фаза на финализација“, вклучувајќи го и објавувањето на ветената стратегија за борба против измама и корупција на локалната самоуправа. Со ова се утврди предложениот приод што треба да го преземат локалните власти и главните области на фокусирање во наредните три години, со цел да се справат со измамите и корупцијата. Таа е „првенствено насочена кон избрани членови, главни директори, директори за финансии и оние кои се одговорни за управување во локалните власти“. Стратегијата утврди препораки за локалните власти и другите засегнати страни и истакна шест теми кои произлегоа од истражувањето во кое се поткрепува стратегијата.<sup>310</sup> Шесте теми се:

- Култура - создавање култура во која победата против измама и корупција е дел од секојдневната работа;
- Способност - да се осигура дека опсегот на мерките за спречување измама е соодветен за опсегот на ризици од измама;

<sup>308</sup> Анекс на Обединетото Кралство на [Антикорупцискиот извештај на ЕУ](#), op.cit

<sup>309</sup> Министерски предговор на Антикорупцискиот план на Обединетото Кралство, декември 2014 г.

<sup>310</sup> Повеќе информации и пример си дадени и во придружен документ, достапен [тука](#)

- Капацитет - распоредување на вистинско ниво на ресурси за справување со нивото на ризик од измама;
- Компетентност - да има соодветни вештини и стандарди;
- Комуникација - подигнување на свеста, одвраќање на измамници, споделување информации, славење на успеси; и
- Соработка - работење заедно преку внатрешни и надворешни граници со колеги, со други локални власти и со други агенции; споделување на ресурси, вештини и учење, добри практики и иновации и информации.

### *6.8.3. Најдобри практики*

Во октомври 2014 година, Министерството за внатрешни работи на Обединетото Кралство започна серија пилот проекти во седум области кои ги обединуваа информациите и овластувањата на локалните власти и нивните колеги од полицијата, за да се разбере заканата од организиран криминал за јавните набавки. Пилот проектите ги споредија податоците за набавките од локалните власти со информациите за организиран криминал (ОК) со цел да утврдат дали имало организирани криминални врски со добавувачите на локалните власти. Беа пронајдени мал број на поврзаности со кои се истакнаа секторите на снабдувачи со поголема веројатност да бидат ранливи на ОК. На местата каде беа пронајдени врските, локалните власти и полицијата работеа заеднички за да се осигурат дека врските се прекинати. Областите позитивно реагираа на пилот проектите, воведувајќи пошироки мерки за намалување на нивната ранливост во иднина, на пример преку: прегледување и зајакнување на постапките за јавни набавки; поблиска соработка со полицијата; подобро искористување на податоците за проверка на договори за јавни набавки каде што постои поголема ранливост; и зајакнување на фокусот на нарушување на локалните сериозни и организирани криминални мулти-агенциски партнерства. Централната власт се согласи дека ќе произведе и циркулира до локалните власти и полициските сили, резиме на пилот-работата вклучувајќи ги научените лекции и најдобрата практика за намалување на ранливоста за локалните власти и охрабрување на полициските сили да ги користат на национално ниво.

Уште еден пример заснован на податоци е наведен во Стратегијата за борба против измама и корупција на локалната власт (дискутирано



погоре) за користењето на совпаѓањето на податоци. Локалните власти во Обединетото Кралство финансираа периодични активности за совпаѓање на податоците (Национална иницијатива за измами) веќе неколку години. Советите сега ја прошируваат оваа работа со тоа што користат подобрена анализа на податоци и побогати извори на податоци од префрлањето до онлајн контакт со клиенти. Една студија на случај во Градскиот совет на Бирмингем ја истакнува употребата на базата на податоци (проширена и вклучува податоци од соседните совети и други партнери) за да се идентификува и да се спречи измама преку совпаѓање на податоци и автоматско пребарување податоци. Исто така, ги користи податоците за да овозможи валидација на информациите на формулари за апликации, на пример да помогне да се осигура дека закупнините на станбен простор се доделени само на оние на кои вистински им се потребни. Ваквите пристапи можат да помогнат да се разоткријат корумпираните практики и да се изложуваат тековни коруптивни практики кога се истакнуваат сомнителни обрасци.

Работејќи со централната власт, Институтот за јавни финансии и сметководство (CIPFA) разви нов центар за извонредност во борбата против измами (CCFC на CIPFA). Формиран е во јули 2014 година и обезбедува алатки и услуги за јавниот сектор, а особено за локалните власти за справување со измами и корупција.

Во септември 2015 година беше издадено предупредување од страна на Националната агенција за криминал (NCA) на Обединетото Кралство за ризиците од поткуп со кои се соочуваат локалните власти. Во соработка со CIPFA, ова предупредување беше дистрибуирано до властите на Обединетото Кралство преку Националната мрежа за борба против измами. Истото е објавено за да се поттикне пријавувањето на корумпирани активности и да се зајакне свеста кај раководните лица во локалните власти за можните ранливи точки, согласно член 7 од Законот за поткуп од 2010 година (со кој непријавувањето на поткуп беше прогласено за прекршок).

За да се стимулираат и да се поддржат укажувачите во случаите на поткуп и корупција, одделенијата на централната власт на Велика Британија работат заедно за да развијат сериозна рамка за ревизија на организираниот криминал. Ова ќе вклучи дел наменет за укажување, за да им помогне на локалните власти да ја разгледаат постоечката рамка и да идентификуваат каде можат да се направат

подобрувања. Ова се базира на различни видови упатства за соодветни рамки, вклучително и кодекс на практики од Британскиот институт за стандарди за 2008 година, ажуриран во 2013 година од страна на комисијата за укажување формирана од организацијата наречена „Паблик консерн ат ворк“ (Public Concern at Work).<sup>311</sup> Ова потоа беше дополнето со Водичот произведен од централната влада на Обединетото Кралство и кодекс на пракса од 2015 година, насочени кон помагање на работодавачите да го разберат законот и да разберат како да уверат дека постојат соодветни услови за укажување.

Министерството за внатрешни работи на Обединетото Кралство има доставено писма до голем број индустриски тела, вклучувајќи ги и локалните власти и професионалци, како што се адвокати, сметководители и банкарски организации, поттикнувајќи ја употребата на сеопфатни практични насоки произведени од Центарот за заштита на националната инфраструктура (CPN) за справување со заканата од корумпирани „инсајдери“.

---

<sup>311</sup> [Public Concern at Work](#) е добротворна организација од Обединетото Кралство формирана во 1993 г. Тие водат бесплатна и доверлива телефонска линија за совети, нудат поддршка и услуги за организации и се активираат во работата за јавни политки и јавни образовни активности. Биле и активно инволвирани во утврдувањето на опсегот и деталите за Законот за обелоденување на јавен интерес од 1998 г. (PIDA).



## 7. Главни референции

- [‘2017 European Semester: Country Reports’](#), European Commission, February 2017.
- Anagnostou, Dia; Psychogiopoulou, Evangelia (eds.), [‘Background report on international and European law against corruption’](#), *Anticorruption Policies*, Anticorrp, 2014.
- Charron, Nicholas, [‘WP5 Deliverable 1: Extensive descriptive report on the methodology, results and analysis of the survey data and EIKB Index’](#), Quality of Government Institute, Anticorrp, 2015.
- Charron, Nicholas; Dijkstra, Lewis; Lapuente, Victor, [‘Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions’](#), *Social Indicators Research*, Volume 122, Issue 2, 2014, pp. 315-346.
- Charron, Nicholas; Dijkstra, Lewis; Lapuente, Victor, [‘Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States’](#), *Regional Studies*, 48:1, 2014, pp. 68-90.
- Charron, Nicholas; Lapuente, Victor; Rothstein, Bo, ‘The quality of government and corruption from a European perspective: a comparative study of good government in EU Regions’, Edward Elgar, 2013.
- Dimitrov, Georgi; Haralampiev, Kaloyan; Stoychev Stoycho; Toneva-Metodieva, Linka, ‘The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian Governments’, 2014.
- [Division of Powers](#), European Committee of the Regions portal, last updated in November 2016. [EU Anti-Corruption Report](#), COM(2014) 38 final, European Commission, 2014.
- Flash Eurobarometer 374, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU’](#), fieldwork: February—March 2013, published: February 2014.
- Flash Eurobarometer 428, [‘Businesses’ attitudes towards corruption in the EU’](#), fieldwork: September—October 2015, published: December 2015.
- Global Corruption Barometer, [‘People and corruption: Europe and Central Asia’](#), November 2016.
- Karlström, Kajsa, [‘Decentralization, Corruption and the role of Democracy’](#), University of Gothenburg, Working Paper Series 8, 2015.
- Kolstad, Ivar; Fjeldstad, Odd-Helge, [‘Fiscal Decentralisation and Corruption: A brief overview of the issues’](#), *Chr. Michelsen Institute, U4 Issue 3:2006*.
- Kostadinova, Tatiana, ‘Political Corruption in Eastern Europe: Politics after Communism’, Lynne Rienner, 2012.

Ledeneva, Alena, [‘Corruption in Postcommunist Societies in Europe: A Re-examination’](#), *Perspectives on European Politics and Society*, Vol.10, No 1, 2009, pp. 69-86.

Mauro, Paolo, [‘Corruption and Growth’](#), *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No 3, 1995, pp. 681-712.

Mauro, Paolo, [‘Why worry about corruption?’](#), *Economic Issues*, No 6, International Monetary Fund, 1997.

Moroff, Holger; Schmidt-Pfister, Diana (eds.), *Fighting corruption in Eastern Europe: a multi-level perspective*, Routledge, 2012.

Mungiu-Pippidi, Alina (ed.), [‘Controlling Corruption in Europe’](#), The Anticorruption Report, Vol. 1., 2013

Mungiu-Pippidi, Alina, [‘Corruption: Diagnosis and Treatment’](#), *Journal of Democracy*, Volume 17, Issue 3, 2006, pp. 86-99.

Mungiu-Pippidi, Alina, [‘For a New Generation of Objective Indicators in Governance and Corruption Studies’](#), *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 22, Issue 3, 2016, pp. 363-367.

Neudorfer, Benjamin; Neudorfer, Natascha, [‘Decentralization and Political Corruption: Disaggregating Regional Authority’](#), *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 45, Issue 1, 2015, pp. 24-50.

[‘Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels’](#), Resolution, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 20 October 2016.

[QoG EIKB Data](#) (European Quality of Government Index), 2010; 2013.

[QoG Standard Data](#) (The Quality of Government Standard Dataset), January 2017.

Rohwer, Anja, [‘Measuring Corruption: a Comparison between the Transparency International’s Corruption Perceptions Index and the World Bank’s Worldwide Governance Indicators’](#), Research Report 3, [Cesifo-group.de](#), 2009.

Special Eurobarometer 397, [‘Corruption’](#), fieldwork: February—March 2013, published: February 2014.

Standard Eurobarometer 86, [‘Public opinion in the European Union’](#), fieldwork: November 2016, published: December 2016.

[‘Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment \(ESI\) Funds’](#), European Commission, January 2016.

[The 2017 EU Justice Scoreboard](#), European Commission, April 2017.

Zandstra, Thomas; van Balegoij, Wouter, [‘Organised Crime and Corruption: Cost of Non-Europe Report’](#), EPRS In-Depth Analysis, European Parliament, March 2016.

[‘The Cost of non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II - Corruption’](#), RAND Europe, 2016.

Varese, Federico, ['The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex III - Overall assessment of organised crime and corruption'](#), European Parliament, 2016.

---

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

343.352(4-672EU)

БАКОВСКИ, Пјотр

Корупција во Европската Унија : распространетост на корупцијата и борбата против корупција во одредени земји членки на ЕУ / [автори Пјотр Баковски, Софија Воронова]. - [Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)], 2019. - 134 стр. : илустр. ; 25 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 131-133

ISBN 978-608-4848-16-5

1. Воронова, Софија [автор]

а) Корупција - Спречување - Земји членки на Европска Унија

COBISS.MK-ID 110443274

---