



Rolling Back State Capture in Southeast Europe

**Implementing Effective Instruments for Asset Declaration
and Politically Exposed Companies**

Rolling Back State Capture in Southeast Europe

**Implementing Effective Instruments for
Asset Declaration and Politically Exposed Companies**

The Regional Good Governance Public-Private Partnership Platform (R2G4P), coordinated by the Center for the Study of Democracy, Bulgaria aims to strengthen the rule of law in Southeast Europe (SEE) through delivering shared anticorruption solutions between state institutions and civil society. In 2022/2023, the initiative identified the legal and procedural improvements needed to transform asset declarations into an effective corruption prevention tool for the region. R2G4P updated its anti-corruption diagnostics of the integrity of the public procurement systems in nine SEE countries (Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia). It showcased how big data and expert assessments could lead to the creation of systems for near-real-time monitoring of state capture risks. The key conclusions and policy recommendations from R2G4P's work are summarized in the current report.

Authors:

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

Dr. Mihály Fazekas, Scientific Director, Government Transparency Institute

Viktoriia Poltoratskaia, Senior Analyst, Government Transparency Institute

Kristina Tsabala, Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy

Editorial Board:

Ruslan Stefanov

Dr. Ognian Shentov

Dr. Todor Galev

R2G4P members:



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



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

Cover photo: Canva

ISBN: 978-954-477-456-1

2023, Center for the Study of Democracy

ACKNOWLEDGEMENTS

CSD would like to thank the R2G4P members and contributors from the public and civil society sectors in Southeast Europe for their valuable inputs and comments in the making of this report. The following public bodies, parties, and international organizations provided comments to earlier drafts of the report:

- Albania: The High Inspectorate for Declaration and Audit of Assets and Conflicts of Interest; Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in Albania; General Directorate for Money Laundering Prevention; Special Structure against Corruption and Organized Crime (SPAK);
- BiH: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in BiH; EU Delegation in BiH; Agency for State Service of the Federation of BiH; Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption;
- Bulgaria: Inspectorate to the Supreme Judicial Council; State Agency “National Security”; Public Prosecutor’s Office;
- Croatia: Commission for the Resolution of Conflicts of Interest;
- Hungary: Momentum political party;
- Montenegro: Agency for Prevention of Corruption;
- North Macedonia: State Commission for the Prevention of Corruption (SCPC);
- Romania: National Integrity Agency (ANI); National Anticorruption Directorate (DNA); Ministry of Justice, Transparency International; Center Legal Resources;
- Serbia: Anti-Corruption Agency; Tax Administration; Public Prosecutor’s Office.

CSD would also like to thank the Bulgarian Ministry of Justice and the Basel Institute of Governance for initiating public-private cooperation for anti-corruption under the Summit for Democracy, taking on board R2G4P’s ideas, instruments and analyses.

We would like to note in particular the thorough work of CSD’s editing and background research team, including **Dr. Alexander Gerganov**, Director of the Sociological Program, **Galina Sapundzhieva**, Communications Officer, **Connor O’Kelley**, Analyst, and CSD’s interns **Kaloyan Filipov**, **Lora Manolova**, **Matthew Doty**, **Sarah Hofmann**, and **Stefano D’Angelo**.

R2G4P national contributors:

Dr. Zef Preci, Eliona Lloja,

Albanian Center for Economic Research, Albania

Darko Brkan, Haris Karabegović,

Zasto Ne, BiH

Petar Terziev, Connor O'Kelley, Svetoslav Malinov,

Center for the Study of Democracy, Bulgaria

Dr. Martina Pezer, Dr. Branko Stanić,

Dr. Predrag Bejaković, Marko Tutek,

Institute of Public Finance, Croatia

Daniel Kofran, Peter Horn,

Government Transparency Institute, Hungary

Biljana Papovic,

Center for Democratic Transition, Montenegro

Misha Popovikj, Martina Ilievska, Sara Janevska,

Institute for Democracy Societas Civilis, North Macedonia

Simona Ernu, Andrei Macsut,

Societatea Academică din România, Romania

Andrija Mladenovic, Milos Pavkovic, Ana Milinkovic,

European Policy Center, Serbia

R2G4P knowledge partners:

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

Regional Anti-Corruption Initiative, BiH

State Commission for Prevention of Corruption, North Macedonia

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	11
INTRODUCTION	25
ASSET DECLARATIONS AS A CORRUPTION PREVENTION AND RISK ASSESSMENT INSTRUMENT	29
Longstanding loopholes and areas in need of improvement	29
Verification and checking	34
Imposing sanctions through cooperation with other authorities	42
Typical schemes of non-compliance	49
Data availability	52
National focus: pressing issues in the SEE-9 countries	53
Good practice examples	55
PUBLIC PROCUREMENT IRREGULARITIES AMONG POLITICALLY EXPOSED COMPANIES	59
Contract volume share	60
Contract value share	61
Buyer type value share	63
Procedure type value share	65
Integrity indicators	66
The effect of politically connected suppliers on procurement integrity	68
Post COVID corruption risks in public procurement	70
THE WAY FORWARD: CONCLUSIONS AND POLICY RECOMMENDATIONS	75
ANNEX: EXECUTIVE SUMMARIES IN NATIONAL LANGUAGES	81

LIST OF FIGURES

Figure 1. Prerequisites for efficient checks of asset declarations	33
Figure 2. Long-standing loopholes in the verification and checking procedures	39
Figure 3. Example of a comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations.	41
Figure 4. Long-standing loopholes in the sanctioning of irregularities in the asset declarations.	49
Figure 5. Contract volume share of politically connected companies in Bulgaria.	61
Figure 6. Contract value share of politically connected companies in Croatia	63
Figure 7. Buyer type value share of politically connected companies' contracts vs. other companies' contracts (2015-2021) in North Macedonia.	64
Figure 8. Procedure type value share of politically connected companies' contracts (2015-2021) in Bulgaria	66
Figure 9. Integrity indicators for politically connected and non-connected companies (2015-2021) in Serbia.	68
Figure 10. The effect of politically connected suppliers on procurement integrity in Croatia (2015-2021)	69
Figure 11. Three markets, quarterly integrity trends before and after the introduction of emergency periods in Bulgaria, Croatia, Hungary, North Macedonia and Romania (2017-2021)	71
Figure 12. Three markets quarterly corruption risk trends before and after the introduction of emergency period in Europe (2019-2021). . .	72

LIST OF TABLES

Table 1. When are PEPs and public servants required to submit asset declarations?	35
Table 2. Checking institutions and possibility for submitting signals about irregularities	35
Table 3. Legal limitations on the size and range of sanctions imposed by the checking institution	43
Table 4. Sactions imposed	44
Table 5. Submitted and checked asset declarations, and persons referred for penalties	46
Table 6. Which family members are declared and checked?	50
Table 7. Data availability, access and reliability	53
Table 8. Country-specific issues observed in the SEE-9 countries	54
Table 9. Integrity indicator description	60

LIST OF BOXES

Box 1. Who are “politically exposed persons (PEPs)” and “persons with high political power”?	26
Box 2. Other definitions used	27
Box 3. Need to investigate the lifestyle of PEPs, beyond the officially declared assets	29
Box 4. Failure to declare own commercial activities and/or assets	31
Box 5. Asset declarations inconsistent with market values.	36
Box 6. International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declaration.	38
Box 7. Gaps in the legal restrictions to holding an office	40
Box 8. The Principle of opportunity: avoiding fines and prison by funding charity organizations	48
Box 9. Failure to declare family members’ commercial activities and/or assets	51

LIST OF ABBREVIATIONS

ACA	Anti-Corruption Agency (Serbia)
ACER	Albanian Center for Economic Research
ANI	National Integrity Agency (Romania)
BiH	Bosnia and Herzegovina
CACIAF	Commission for Anti-Corruption and Illegal Assets Forfeiture (Bulgaria)
CfT	Call for tender
CIC	Conflict of Interest Commission (Croatia)
CIIMC	Committee on Immunity, Incompatibility, and Mandate Control (Hungary)
CPV	The Common Procurement Vocabulary
CRI	Corruption Risk Index
CSD	Center for the Study of Democracy
CSOs	Civil Society Organisations
EEA	European Economic Area
EPC	European Policy Center
EUR	Euro
FBiH	Federation of Bosnia and Herzegovina
GDPR	General Data Protection Regulation
GRECO	Group of States against Corruption
GTI	Government Transparency Institute
HIDAA	Republic of Albania High Inspectorate of Declaration and Audit Assets
HIDAACI	High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest (Albania)
HUF	Hungarian forint
ICU	Intensive care unit
IDSCS	Institute for Democracy Societas Civilis-Skopje
IPF	Institute of Public Finance
MPs	Members of Parliament
NGO	Non-Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEPs	Politically Exposed Persons

R2G4P	Regional Good Governance Public-Private Partnership Platform
SCPC	State Commission for the Prevention of Corruption (North Macedonia)
SEE	Southeast Europe
SEE-9	Southeast Europe - 9 (Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia)
SELDI	Southeast Europe Leadership for Development and Integrity
SICAP	Electronic System for <i>Public Procurement</i> (Romania)
SOE	State-Owned Enterprise
TMR	Termo Metal Resist d.o.o (private company in Sarajevo)
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption
USAID	United States Agency for International Development

EXECUTIVE SUMMARY

Russia's ongoing war of aggression against Ukraine has intensified existing geopolitical tensions throughout 2022 and into 2023, exposing **persistent rule of law deficiencies** and other governance gaps in Southeast Europe (SEE-9¹). This in turn has spurred efforts to renew the stalled EU integration and consolidation process, which serves as the main driver of good governance reforms in the region. The current report builds upon international and EU measures² to strengthen the rule of law, and highlights the critical areas of impact that could be achieved through public-private partnerships. This second SEE Good Governance Report focuses on the **big data tools** necessary to identify the existence of ill-gained assets hidden by politically exposed persons (PEPs)³. These tools could help **counter state and media capture practices** in the region, preventing authoritarian tendencies, including foreign malign influence, from threatening the Euro-Atlantic democratization of Southeast Europe.⁴

Asset declarations as corruption prevention and risk assessment instrument

Asset declarations are a strong, yet currently **under-utilised instrument for preventing corruption and illicit finance** among civil servants, and in particular among PEPs in SEE-9. The media and civil society in the region, along with international organisations, continuously investigate and report on the many evident gaps between the living standards of politicians and their families, and what they officially declare to the public as assets and income. All SEE-9 countries have in place a legal framework regulating asset declarations as part of their anti-corruption toolboxes. However, these **regulations are rarely enforced in a consistent manner**, and instead mostly result in short-lived annual scandals or occasional repression campaigns against political opponents. In order for this tool to become an effective instrument for tackling state capture and corruption in SEE-9, the current report analyses the legal and institutional framework of asset declarations and proposes policy solutions for overcoming the tool's shortcomings.

¹ Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia.

² See: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

³ The first SEE Good Governance was released in 2022 and aimed to uncover how illicit wealth is generated. For more see: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

⁴ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Verification and checking of asset declarations

Some PEPs, as well as other categories of civil servants in SEE-9, are **not obliged to declare their assets**, and as a result, their wealth remains hidden from state institutions and the general public. This problem is most pronounced with regard to **senior managers, directors, and board members of state-owned companies**. These individuals are not obliged to declare their assets to any extent in Serbia (unless they are appointed by the government) and in Bosnia and Herzegovina (BiH). In addition, despite the continuing legal efforts, the information that individuals are obliged to declare is rarely all-encompassing, which hinders proper prevention and enforcement. **Legal loopholes** allowing disclosure avoidance are prevalent across the region. For example, loans from private individuals do not always have to be declared in Hungary, and presents to close family members are not made public at all.⁵ In Bulgaria and Croatia spouses and cohabitants are not legally obliged to inform their partners of the assets they own, providing an escape route for non-declaration. In both Hungary and North Macedonia, PEPs are required to declare ownership of shares in companies but not the assets held by these companies. Thus, personal assets can be written off as corporate property.

Common forms of **hiding assets from disclosure** include PEPs transferring them to family members or close relatives, and/or facilitating the “generation” of illicit wealth by ensuring preferential treatment or another form of competitive advantage for the extended family. However, only assets owned by spouses, cohabitants, and sometimes children need to be declared and are consequently checked by the responsible bodies in a majority of the analysed countries. In Romania, children of PEPs are not included in asset declarations after reaching adulthood, making it harder to identify conflicts of interest or potential hidden asset ownership. Parents of PEPs are only checked in about half of the countries.

Most SEE-9 states have procedures for timely submission of asset declarations and for performing an initial basic check for discrepancies between income and declared assets (e.g., the “arithmetic-logical” initial check in Albania). However, **none of the nine analysed countries have a system of comprehensive lifestyle audits**. This is largely due to the lack of sufficient human resources able to perform in-depth checks, including cross-checks in multiple registers at the national level and abroad, where illicit wealth is often parked. This issue is exacerbated by the large number of persons obliged to submit declarations in some of the SEE-9 countries- e.g., about 300 000 in Romania⁶ as of 2022. Ideally, checks should also be triggered by anonymous tips regarding illicit enrichment from third parties (whistle-blowers, civil society

⁵ Cseke, B., “Szijjártó megépítette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Szijjártó has built an artificial grass football field for the holiday home at Lake Balaton, but it is hardly seen in the village right now], *telex.hu*, 12 August 2021; Oroszi, B. and Gergely, M., “Saját lábón forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait” [Palace on its own – we have uncovered the secrets of the Orbán estate in Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 24 June 2021.

⁶ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Romania, National Integrity Agency (ANI), Annual Activity Report, 2021];

organizations – CSOs, media articles, etc.). However, according to national laws, **anonymous tips are not accepted** in Bulgaria, North Macedonia, and Romania. In BiH, such checks are expected by law, but not always performed in practice. In Hungary, only tips backed by strong evidence are inspected.

A common type of violation concerns the **discrepancy between assets' real market value and their acquisition price**, as recorded on the official purchase/ownership documents. In some cases, two-story villas were declared as “wine cellars” in Hungary.⁷ In Bulgaria, what became widely known as the “Apartment-Gate” scandal brought down a number of senior political and government figures who had declared the acquisition of assets at strongly deflated values.⁸ Checking, comparing, and proving a discrepancy between market and book values of assets is a complicated procedure, for which the authorities rarely possess adequate knowledge and capacity. Investigative journalists and civil society thus remain crucial for uncovering and warning against such irregularities.

Another issue of concern is how long asset declarations remain public. In Croatia and Hungary, **asset declarations are removed from public registers** one year after the end of the relevant PEP's term in office, and in Serbia – after three years. In North Macedonia, asset declarations are removed immediately after a PEP leaves office.⁹ This further restricts public memory and could hamper the investigative work of media and civil society.

Performing cross-checks in multiple public registers and exchanging information with other public institutions both at the national level and abroad is vital for enhancing the beneficial and **preventative effects of asset declarations**. These mechanisms exist at various stages of development across the SEE-9. Still, despite multiple attempts to interconnect national public registers across the analysed countries, **ad hoc cross-checks continue to be performed manually** in most cases. In Croatia, the Conflict of Interest Commission (CIC) performs checks in other registers for assets that are missing from the declaration. The Agency for Prevention of Corruption of Montenegro has the technical ability to compare data in official databases through direct online access, including the databases of the Ministry of Interior, the Tax Administration, the Real Estate Administration, the Securities Commission, the Central Register of Companies, the Central Bank of Montenegro, and commercial banks (provided there is a consent for lifting bank secrecy rules). In North Macedonia, the introduction of a software solution for interconnecting multiple public bodies' registers was planned for the end of 2019, but has not yet been reported as officially functioning as of 2022.¹⁰

⁷ Átlátszó, “Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Representatives' declarations of assets: contains traces of transparency!], 31 January 2022; and EuroPAM, Financial Disclosure – Hungary, 2020.

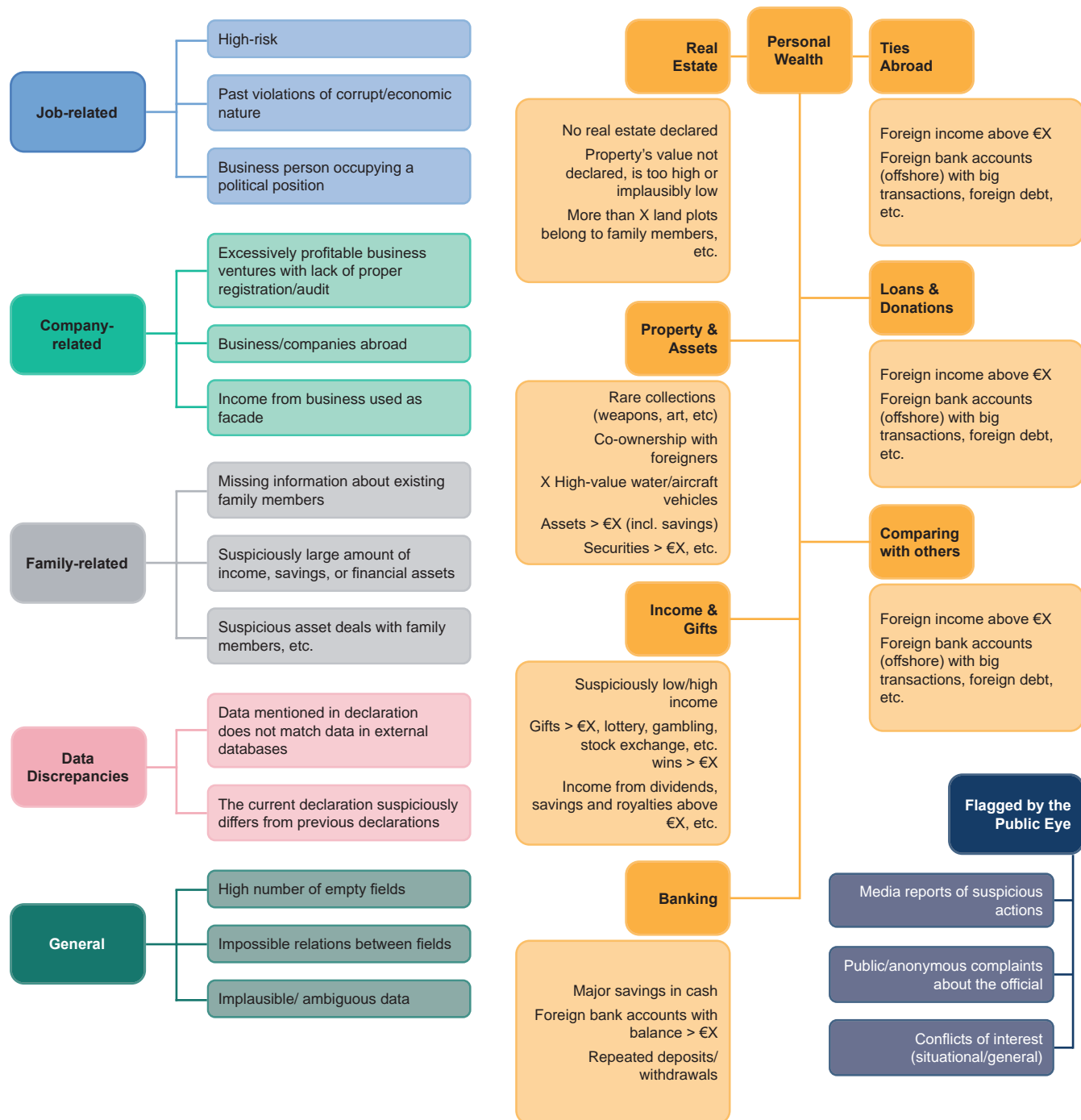
⁸ Dimitrov, M., “Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

⁹ It is expected that in 2023, a term of two years will be introduced in regards to the obligation to keep the asset declaration published online.

¹⁰ See also: Mia, “На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата” [SCPC needs software to facilitate the fight against corruption], 31 January 2020.

It is highly recommended that a unified checking procedure is introduced across all public bodies, based on a predetermined set of red flags. The current report provides an example of a **comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations**, which could help national authorities to focus their scrutiny on a smaller number of persons and related companies, aiding the work of national anti-corruption bodies and internal integrity units.

Example of a comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations



Sources: CSD, based on The World Bank, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop "Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data", Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Several **longstanding loopholes** are present in the legislation and procedures for checking asset declarations. Some of these gaps seem to be recurrent across the region over many years.

Long-standing loopholes in the verification and checking procedures of asset declarations

The checking verifies only the reported information but not whether there are any undeclared assets

Limited scope of assets that should be declared (e.g. PEPs must disclose their majority shares in companies, but not the assets held by those businesses)

No comprehensive legal specifications regarding the receipt of gifts

Some types of public officials are excluded from declaring assets and interest

Lack of quality requirements for submitted asset declarations (allowed submission of non-machine readable, non-searchable or hand-written photocopies)

Asset declarations include "personal assessment" of the value for immovable and movable assets or incorrect classification / description of assets

Only the immediate family (spouses or cohabitants) are checked without assessments of the individual risk for hiding assets in wider circles of related individuals and businesses

Some oversight authorities do not have a fixed annual target on the number or share of audited declarations, and a detailed checking process is launched only in case a suspicion is raised

The relevant authorities do not compare the data from the asset declarations with other public registers (property, company, tax, stocks and securities, customs, cadastre, etc.)

The authorities typically do not investigate how someone obtained property before taking office

Asset declarations are removed from public registers shortly after the end of the public servant's term in office, which hinders further investigations, including by the media and the civil society

Lack of machine-readable and downloadable in bulk public databases of asset declarations

Source: CSD.

Limited capacity of the checking authorities

The **lack of comparable data** hinders analysis among all SEE-9 countries with regard to the workload of the checking institutions, in addition to other relevant indicators, which could explain the low detection and sanctioning rates. Still, some basic **conclusions for the region** could be drawn based on the available data:

- The total number of employees at the checking institution varies between 20 and 300 people.
- The officials directly responsible for checking asset declarations vary between 4 and 45.
- The number of persons obliged to submit declarations is the greatest in Romania and the smallest in North Macedonia and Croatia¹¹.
- On average, around 12% of the legally obliged persons submitted their asset declarations with a delay or failed to submit at all.
- The share of persons who have been checked by the relevant authority through a secondary/detailed check varies between 8% and 20%, except in Montenegro (0.32%), Romania (0.44%)¹² and Croatia (1.19%).
- Between 6 and 30 persons are checked in detail by one inspector.

Imposing sanctions through cooperation with other authorities

The SEE-9 countries' authorities directly responsible for collecting asset declarations submit information regarding any identified irregularities to other relevant authorities (e.g. tax and revenue), and to the prosecution. However, **the size and severity of sanctions**, especially the ones imposed by the checking institution, **are low in all SEE-9 countries and do not deter PEPs from violating the rules**. The fine for late or no-submission of asset declarations usually ranges between EUR 200 and EUR 1,000. Some PEPs prefer to pay the fine and still not submit a declaration. Another issue of concern is the **arbitrary approach for determining who to investigate** and punish. The more potent sanctions are imposed by the courts (e.g., imprisonment), and in some cases – by tax authorities, when they uncover tax violations in the process of checking asset declaration. Information about imposed sanctions is published in most of the countries, except in Albania and Hungary¹³. In BiH,

¹¹ In Croatia, the number of persons obliged to submit declarations increased by around 1,250 as a result of the new Law on Prevention of Conflict of Interest. The total number of people obliged to submit asset and interest declarations was 3,350 in 2022.

¹² Romania is an outlier, as the country has the largest number of persons obliged to declare their assets.

¹³ In Hungary, there is legal obligation for publishing of sanctioning decisions, however it is not implemented in practice, as no PEP has been sanctioned since 2015.

the information about imposed sanctions is stated within the Central Election Commission's report, yet only as a number of sanctioned officials without disclosure of their identity.

There are **four methods**, most often observed in the SEE-9 countries, **for avoiding punishment** or at least reducing its severity. These include:

- Omitting to declare assets, or under-valuating the declared assets;
- Influencing the public authorities through political pressure to drop the investigation/prosecution and/or to replace a more severe penalty (e.g. imprisonment) with a looser sanction (e.g. a fine);
- Retroactively changing asset declaration texts, to remove irregularities;
- Changing the legislation so that certain types of public officials (or their relatives) are left out of the circle of officials obliged to declare assets, company or family relations.

Long-standing loopholes in the sanctioning of irregularities in asset declarations

The relatively small fines do not encourage strict submission of asset declarations

In many cases criminal charges against public officials are dismissed or are replaced with looser (administrative) penalties

Lack of escalation in sanctions / stricter sanctions for consecutive violations

The names of the sanctioned high-level public officials are not published openly

Source: CSD.

Data availability

None of the SEE-9 countries provide a **machine-readable and downloadable-in-bulk open database**, containing all asset declarations received. The analysed countries could be split into the following categories:

- No database. The outlier in this respect is Albania, as the High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest (HIDAACI) does not provide any access to a public database. There is only a [register of Requests and Answers of the High Inspectorate](#) where answers to official requests are published.
- Hand-written photocopies. In Hungary, the asset declarations are included in a searchable database; however, the documents are hand-filled photo-

copies, and hence – not machine-readable. In Romania many declarations had been submitted in hand-written format up to 2021, before the obligation to submit machine-readable PDFs entered into force in 2022. From 2023 onwards, only declarations with digital signatures will be accepted, except for candidates during the elections.

- XML format (available only on case-by-case basis). This format is used by the majority of the countries – Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia, and Serbia. However, despite being machine-readable, the information cannot be downloaded in bulk as a full database. Thus, any big data analysis will require the information to be scraped or copied directly from the webpage. Croatia provides a hybrid case, as the declarations are available in both XML, JSON, and PDF formats.

On the positive side, it should be noted that the State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) of North Macedonia plans to introduce a tool for electronic submission of machine-readable assets and interest declarations in 2023. HIDAACI in Albania also plans to improve the system and create full and free access to the declarations for the general public in 2023.¹⁴ In Romania, the e-DAI electronic submission platform was introduced on 1 January 2022.¹⁵ From this date on, the National Integrity Agency no longer accepts declarations of assets and interests in paper format.¹⁶

Good practice examples for efficient checks of asset declarations

There are some good practices in SEE-9, that could serve as an inspiration and example to the rest of the countries from the region and beyond. These include: the use of electronic platforms which provide automatic integrity warnings in Romania; the gathering of information on the ultimate beneficial owners in Albania; the cross-checks in multiple registers, increasing the scope of the people obliged to declare assets, and awareness raising practices in Croatia; and expanding the authority and the role of other public bodies in checking suspicious circumstances and filing criminal charges as well as setting procedures for lifting immunities in Serbia.

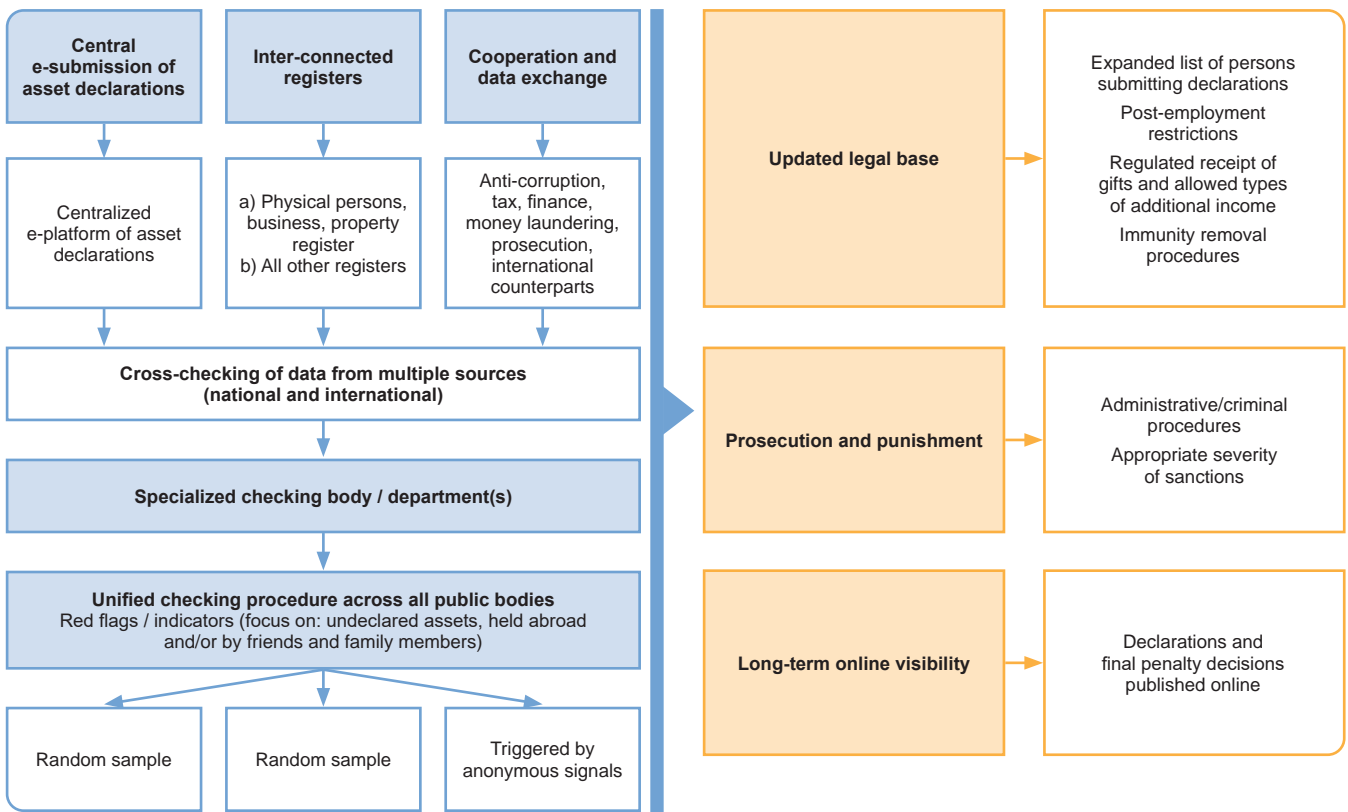
While the procedural and legal gaps differ across the countries, several **key prerequisites for efficient checks** of asset declarations stand out.

¹⁴ Information provided by R2G4P members based on official requests for information and meetings held with the respective institutions.

¹⁵ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), [COMUNICAT - privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale](#) [Romania, National Integrity Agency, Communique - regarding the electronic transmission of asset and interest declarations exclusively through the e-DAI system and the deadline for submitting annual declarations], 8 April 2022.

¹⁶ Juridice.RO: [Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați](#) [Declarations of assets and interests will be sent to ANI exclusively through the e-DAI electronic system], 2022.

Prerequisites for efficient checks of asset declarations



Source: CSD.

Public procurement irregularities among politically exposed companies

Public procurement has always been considered one of the **key corruption and fraud avenues** for public position holders. More worryingly, it has been closely associated with state and media capture practices in the region, which have continuously undermined democratic and market economy transition, holding off EU enlargement and preventing international aid from achieving its aims.¹⁷ The current report brings together big data on public procurement and politically-exposed persons to analyse **the effect of political connections on corruption risks in public procurement**. The study covers SEE regional trends and presents examples from Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, North Macedonia, and Serbia. The applied methodology is based on individual red flags that can further be aggregated into a cumulative integrity score.

Most of the countries in the region show a higher contract value share than contract volume share of politically connected firms. At the same time, there is an observable difference between the average value share of connected firms within their own market division and the aggregated annual share of the same connected firms on all markets (not calculated by CPV¹⁸ divisions):

¹⁷ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

¹⁸ Common Procurement Vocabulary (CPV).

in the majority of cases, the average within market share is higher. This indirectly proves that **politically connected firms are quite frequently concentrated within certain markets** rather than scattered across different sectors.

In regards to buyer type (of public procurement authority), the regional trend is diverse and not straightforward. Yet, in the majority of cases there is an observable difference between buyer type of politically connected companies' contracts versus other companies' contracts. For example, in Romania there are significantly more national authorities among politically connected companies' contracts than the others (40% versus 20% among non-connected companies). At the same time, in Hungary the prevailing category is regional authority (40% versus around 30% among non-connected firms).

As for procedure type, in the majority of the countries, the share of open procedures among connected firms' contracts is either not significantly different or is opposite to the expectations (i.e., there are slightly more open procedures among connected firms). The relatively high share of open procedures among politically connected firms might mean that **in most of the cases other practices are used for corruption** (e.g. tailored tender specifications, short advertisement period, etc.). This finding suggests that with time, it is likely that systemically corrupt environments tend to **evolve into state capture** practices, in which formal rules are more of a box-ticking exercise. Such developments call for the development of dynamic systems for risk red-flagging, which should take into account constantly evolving corruption behaviour.

The aggregated integrity score in the region is always slightly lower for connected firms with some variation across countries. Depending on the quality of the data, for some countries the regression models showed more robust and expected results than for others with the majority having **integrity level associated with lower scores in case of politically connected suppliers**.

Post COVID corruption risks in public procurement

In most of the cases the non-healthcare market is not associated with any significant changes due to the introduction of the state of emergency, or the change in legislation allowing the use of negotiated procedures for buying COVID-related products. At the same time, it can be observed that the level of integrity either goes down for COVID market only (Romania, Hungary, Croatia), or results in a downward trend for the whole healthcare market with rapid fluctuations in the COVID market (Bulgaria and North Macedonia), in line with the European trend.

The way forward

Enhancing the risk assessment methodologies, policy procedures and measures aimed at preventing corruption, state capture¹⁹, illicit enrichment and illicit finance²⁰ could be achieved only through sustained cooperation between the public bodies, the civil society, the media, the private sector, and international partners. The use of big data in particular could facilitate the identification and sanctioning of the integrity breaches in the distribution of public procurement, state aid, concessions, strategic investments and EU funds. Ensuring better levels of governance in this domain in SEE-9 has become particularly imperative in view of the **increased risks of economic security breaches** in relation to Russia's invasion of Ukraine and the related **imposition and enforcement of sanctions**. In this respect, the countries in the region have already undertaken different legislation, policies and measures. However, they need to upgrade their defences and **strengthen implementation** to guarantee they do not turn into the weakest links in the common EU / EEA market.

The following **key policy recommendations** could provide the backbone for the immediate next steps, which can close existing governance loopholes and roll back state capture practices in SEE-9:

- **Coherent checking procedure of asset declarations.**
 - The relevant authority should check if the asset declarations are submitted on time.
 - The anti-corruption authorities should **set up a dedicated body or department** fully focused on performing detailed checks ("lifestyle audits") of asset declarations. It should verify not only the reported information but whether there are hidden or undeclared assets, including abroad and/or held by friends and (extended) family members. Ideally, the procedure should ascertain the origin of assets.
 - This body should utilize a risk assessment and checking procedure, based on **big data and a set of red flags**. In the countries where more than one body performs the checks, this procedure should be unified across the whole of government.
 - The body should perform three types of checks: a random sample undergoing detailed check / audit, checks of priority/risk groups, as well as such triggered by anonymous signals from third parties. This would increase the risk of detecting irregularities and decrease the sense of impunity.
 - Strong cooperation among all relevant bodies (anti-corruption, tax, finance, money laundering, prosecution, etc.) should be established. The data declared in the asset declarations should be **cross-checked with the data from other public registers** (national and international)

¹⁹ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

²⁰ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; Presentation by Dr. Vanya Petrova, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- according to national and EU data privacy rules, and if relevant – with private sources (professional bodies, social media, etc.).
- o Multiple bodies or stakeholders should have the possibility to submit the issue to the prosecution or to other relevant judicial authorities, and to initiate administrative, criminal (and if relevant-civil) procedures. The investigations should not omit the issue of how someone has obtained property before taking office.
 - **Improving the legal base in terms of asset disclosure.** The legal base should oblige police, customs, senior managers, directors and board members of state-owned enterprises, military personnel, members of political parties (e.g., the ones outside of parliament but receiving state subsidies), and where relevant – members of religious groups – to also submit asset declarations. The legal specifications regarding the post-employment restrictions for PEPs, the receipt of gifts, as well as the allowed types of additional income for public servants, should be clarified in detail. The legal base could be improved by obliging PEPs to disclose not only their majority shares in a company, but also the assets held in that business.
 - **Transparency and digitalization of asset declarations and related registers.** The countries from SEE-9 should only allow asset declarations to be submitted in electronic, machine-readable formats. All asset declarations should be collected in one single database and/or accessible through a single, unified website. The relevant bodies should not be allowed to retroactively change asset declarations, so that a detected irregularity no longer exists. In case of changes, both the original and the corrected declaration should be available for review. There is also a need to establish machine-readable public procurement and corporate databases, as well as databases of sanctioned legal and physical persons, which can be downloaded in bulk. The databases should include information on ultimate beneficial ownership and financial data at company level. It is also recommended that all countries establish procedures for tracing transactions with crypto currencies and harmonize their approaches towards the taxation of crypto assets, as suggested by the European Parliament.²¹
 - **Inter-connecting public registers.** A core prerequisite for the efficient use of big data is for all SEE-9 countries to inter-connect all public registers. This is a two-step process – first, the primary (basic) registers should be connected with each other: physical persons register (including civil status and family members), business (legal entities) register, and the property register. Second, all remaining registers should be joined one by one.²²
 - **Introducing data-driven analysis of public procurement and asset declarations.** Use of big data for early warning and risk analysis should be

²¹ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

²² Tax, social security, land register, motor vehicles register, stocks and securities, patents and licenses registry, customs, court registries, party finance database, etc.

developed and regularly used and updated by the relevant public bodies, jointly with the civil society, international bodies and investigative media.

In regards to **asset declarations** – big data could allow a set of red-flags to warn if illicit wealth has potentially been acquired and/or transferred to (distant) relatives or friends (against low or no compensation), and if it has been hidden in a complex chain of subsidiaries and mother companies (including the use of shell companies and straw persons). In regards to company behaviour – big data could reveal if the companies linked to politically exposed persons have higher turnover, market position (possible monopolization), profit per employee, etc. – compared to the companies without political ties in the same sector. In regards to **public procurement** integrity, red-flags could warn against large shares of single bidding, buyer dependence on supplier, company tax haven registration, too short submission or decision period, missing call for tender, use of restrictive procedure types, etc.

Based on data from all public registers, the governments from the SEE-9 countries, supported by the civil society, are recommended to elaborate electronic platforms with interactive dashboards for detecting corruption risks and patterns of abuses. Such platforms could benefit from the red-flags and indicators, tested in the framework of the R2G4P initiative and presented in the current and future reports. The next and final step would be to enforce the International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declarations.²³

- **Improving competition in public procurement and reducing the use of non-competitive procedures.** In parallel to the use of red-flags, the public procurement legal base should also fully revert to its pre-COVID state, abolishing all “temporary” emergency procedures (with special focus on reducing the share of single bidder contracts and the number of direct awards). Objective bid evaluation criteria and matching tender sizes to the market capacity could potentially boost the level of competitiveness in public procurement. Increasing the number of people working on procurement documents could improve the overall speed of decision period, as well as quality of the evaluation and award decisions.
- **Efficient punishment.** One of the most worrying issues, frequently stated by the civil society, EU-level and international bodies, is that most criminal charges against public officials get dismissed or are replaced with looser (administrative) sanctions, especially when higher political levels are concerned. At the same time the relatively small fines do not encourage the full compliance with the law. Thus, it is important for policy-makers to ensure that the size and severity of penalties is high enough (dismissal, seizure of assets, imprisonment), prosecution is more efficient, and the final penalty decisions are published online. The SEE-9 countries should further set up a mechanism for lifting immunities, especially for criminal proceedings.

²³ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

INTRODUCTION

The ongoing geopolitical tensions in 2022-2023 have starkly exposed **rule of law deficiencies and other governance gaps across Southeast Europe** (SEE-9²⁴). This in turn stalled the EU integration and consolidation process, the main driver of good governance reforms. SEE-EU member states Hungary,²⁵ Romania,²⁶ Bulgaria,²⁷ and Croatia²⁸ have been among the countries with the most recommendations for action, stated in past EC reports. The criticism included but was not limited to the existence of anti-competitive practices in public procurement, the lack of ability and human resources to investigate and prosecute corruption offences, and the opaque recruitment to public-sector jobs leading to political dependence of the regulatory bodies.

The current report builds upon international and EU actions²⁹ for strengthening the rule of law, and highlights the **critical areas for impact** that could be achieved through a public-private partnership. While the first SEE Good Governance report³⁰ aimed to uncover how illicit wealth is generated (e.g., through manipulating procurement procedures and mismanagement of state-owned-enterprises), the current report focuses on the necessary big data tools for identifying the existence of ill-gained assets, hidden by politically exposed persons (PEPs).

The current report **aims** to:

- Reveal and compare the governance gaps that allow politicians, senior officials, and those entrusted with prominent public functions and politically exposed (politically connected) companies to accumulate and hide illicit wealth, through corruption, state capture, and unfair competitive advantages.
- Showcase how big data analysis (combining company, procurement, and asset declarations' data), as well as expert assessments, could lead to the

²⁴ Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia.

²⁵ European Commission, [2022 Country Report – Hungary](#), 23 May 2022.

²⁶ European Commission, [2022 Country Report – Romania](#), 8 June 2022, and European Commission, [Report on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism](#), 22 November 2022.

²⁷ European Commission, [2022 Country Report – Bulgaria](#), 23 May 2022.

²⁸ European Commission, [2022 Country Report – Croatia](#), 23 May 2022.

²⁹ See, for example: European Commission, [2022 Rule of law report](#), 13 July 2022; European Commission, [European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger](#), 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, [Press Release: Measures for the protection of the Union budget](#), 16 February 2022; United States Strategy on Countering Corruption, 2021; and U.S. Department of the Treasury, [Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption](#), 2 June 2021.

³⁰ Mineva, D. et al., [Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector](#), Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

creation of systems for real-time monitoring of risks and vulnerabilities in politically connected companies.

- Provide recommendations to the relevant bodies on how the process of checking, investigating, and sanctioning inconsistencies in the asset declarations, as well as the public procurement process, could be made more efficient and transparent in SEE-9.

Box 1. Who are “politically exposed persons (PEPs)” and “persons with high political power”?

The term “politically exposed persons (PEPs)” usually refers to individuals who are or have been entrusted with public functions, as well as their family members and close associates. PEPs are potentially in a position to misuse their influence for personal gain.³¹ While there is no internationally recognized list of the types of officials defined as PEPs, guidance in this respect can be found in the glossary of the Financial Action Task Force (FATF)³² and in European Union Commission Directive 2006/70/EC^{33,34}. Still, researchers and international organizations such as the World Bank³⁵ consider that the definitions used by Directive 2006/70/EC and FATF should be expanded to include other categories (e.g. mayors, judges and prosecutors).

Thus, for the purposes of the current report, the term “politically exposed persons” includes not only the types of officials listed in Article 2 of Commission Directive 2006/70/EC, but also all “persons with high political power” (prime ministers, ministers, mayors, municipal councillors, district governors, rectors – including all their deputies – as well as Members of Parliament, members of governing boards of state-owned enterprises, commissioners, and the chief architects).

The **use of big data for uncovering ill-gained wealth** is not simply a technical matter, limited to the creation of IT systems, electronic platforms and red-flag methodologies. It also necessitates political will and debate, as well as update of the national and EU-level legislation. For example, the 5th EU

³¹ Greenberg, T. S. et al., *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector*, World Bank, 2010, p. 3; Rossi, I.M. et al., *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons*, World Bank, 2012, p. 7.

³² According to the online Glossary of the *Financial Action Task Force*, PEPs are: heads of state, senior politicians, senior government, judicial or military officials, senior executives of state owned corporations, important political party officials.

³³ *Commission Directive 2006/70/EC* of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis.

³⁴ According to Commission Directive 2006/70/EC, Article 2, PEPs are: (a) heads of state, heads of government, ministers and deputy or assistant ministers; (b) members of parliaments; (c) members of supreme courts, of constitutional courts or of other high-level judicial bodies whose decisions are not subject to further appeal, except in exceptional circumstances; (d) members of courts of auditors or of the boards of central banks; (e) ambassadors, *chargés d'affaires* and high-ranking officers in the armed forces; (f) members of the administrative, management or supervisory bodies of state-owned enterprises.

³⁵ Rossi, I.M. et al., *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons*, World Bank, 2012, pp. 36-37.

Anti-Money Laundering Directive³⁶ from 2018 requires that EU member states establish **publicly accessible registers of beneficial ownership**. However, this provision was declared invalid on 22 November 2022 by the Court of Justice of the European Union,³⁷ indicating that further clarifications are needed to justify the interference with the rights to privacy and personal data protection of the beneficial owners. Similar concerns are associated with the Open Data Directive³⁸ from 2019, and its transposition involves anonymization of any personal information. The public company registers usually provide the address, activities, and tax number of a company, however access to any financial data at firm level could be obtained only from paid sources. The **data transparency** in the region could benefit from the set-up of open and searchable databases of sanctioned legal and physical persons. The risks of **crypto assets** being used for illicit flows, financial crime and market manipulation have also been acknowledged by the European Parliament, which suggested the adoption of a regulation requiring their tracing, as well as a better national-level coordination on taxing crypto assets.³⁹

The current analysis was supported by the work of national contributors from the SELDI network and by inputs and feedback from the representatives of the public and civil society sector taking part in the R2G4P Platform.

Box 2. Other definitions used

In addition to “politically exposed persons” and “persons with high political power”, the current report uses the following terms:

- “Politically exposed company” is a private company or state-owned enterprise (SOE), whose decisions could be influenced by politically exposed persons (PEPs). For the purposes of the current research, the main indicator used to define politically exposed companies is the participation of a PEP or their immediate relatives in the company or state-owned enterprise.
- “Immediate relatives” are spouses, parents, siblings and children (excluding cousins, aunts, etc.).
- “Company participation” is participation in the management board/board of directors of a private company or SOE and/or ownership of over 50% of its shares or assets. Minority shareholders are not included in the current analysis.
- “Illicit finance” is defined as “dirty money”, illegally earned, moved, or used. Illicit finance harms the economy either directly (e.g., via lost tax revenue) or indirectly (e.g., by eroding institutions).⁴⁰

³⁶ Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU.

³⁷ Access Info, [Open Beneficial Ownership Register Rules Declared Invalid by EU’s Highest Court](#), 23 November 2022.

³⁸ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information.

³⁹ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

⁴⁰ Baker, Raymond. W., *Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, Hoboken: John Wiley & Sons, 2005; Blankenburg, S., and M. Khan, “Governance and Illicit Flows”, – In: *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, edited by P., Reuter, pp. 21-68. Washington, DC: World Bank, 2012.

ASSET DECLARATIONS AS A CORRUPTION PREVENTION AND RISK ASSESSMENT INSTRUMENT

Longstanding loopholes and areas in need of improvement

State of play

Asset declarations are strong, but currently under-used instrument⁴¹ for corruption and illicit finance prevention among civil servants and in particular – the politically exposed persons (PEPs). There are multiple reports by media and civil society on the gap between the living standard of politicians and their families, and what is officially declared.⁴² PEPs hide wealth by giving it to family members, receiving advantageous loans from friends, or transferring money abroad. As part of their anti-corruption toolbox, all SEE-9 countries have put in place a legal framework regulating asset declarations. It aims to bring transparency to the political processes and to provide opportunities for society and investigative media to hold decision-makers accountable. However, in order for this tool to become effective, it is necessary to analyze the legal and institutional framework and overcome its current shortcomings.

Box 3. Need to investigate the lifestyle of PEPs, beyond the officially declared assets

According to data provided by MANS, the officially reported revenues of the former minister of Economic Development, former minister of Spatial Planning and former Deputy Prime Minister of Montenegro – Branimir Gvozdenović, are far lower than the costs of schooling of his children. MANS has uncovered, that he has spent at least EUR 370,000 from 2007 to 2016. This includes tuition fees at the University of Bocconi, St Claire School in Oxford and City of London University Cass, as well as minimal living costs in Milan and London. The official investigation was limited to questioning Gvozdenović on the origin of the money, and the case concluded with the response that he had help from wider relatives.⁴³

⁴¹ For example, the [International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declaration](#) has been developed for SEE countries under the Southeast Europe Regional Programme on Strengthening the Capacity of Anti-corruption Authorities and Civil Society to Combat Corruption and Contribute to the UNCAC Review Process on the basis of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) and States Parties Resolution 6/4, which encourages Member States to consider the possibility of concluding multilateral agreements on civil and administrative matters relating to corruption, including international cooperation.

⁴² Népšava, “A képviselői vagyonynyilatkozat jelenleg nem más, mint üveggyöngyszórás a gyarmatlakók közé” [The MP’s Asset declaration is currently nothing more than the scattering of glass beads between the colony residents], 31 January 2022.

⁴³ MANS, “Na školovanje dvoje djece Branimir Gvozdenović potrošio najmanje 370 hiljada eura” [The schooling of two children of Branimir Gvozdenović costs at least 370 thousand euros], 24 December 2018; Vijesti, “Otkud Gvozdenoviću 370.000 eura za školovanje djece?” [How come Gvozdenovic has 370.000 euro for school of his children?], 24 December 2018.

PEPs and civil servants who do not declare assets

A reason for concern presents the fact that some PEPs, as well as other categories of civil servants, are **not obliged to declare assets**, and hence – their wealth remains hidden from the state institutions and the general public. This problem is most pronounced in regards to the senior managers, directors and board members of state-owned companies, who are not obliged to declare assets in Serbia (unless they are appointed by the government) and in BiH. Customs officers do not declare assets in Serbia, unless they have a managerial position and are appointed by the government. The number of persons obliged to declare assets in Serbia shrunk even further in February 2021.^{44,45} While the political parties are usually associations of citizens, it could be argued that it would be beneficial for members of political parties outside the parliament to also declare assets (especially if they receive government subsidies).⁴⁶

Type of declared data

Despite the legal efforts made till 2022, **the information that is obligatory to be declared is rarely all-encompassing**. The loans from private individuals do not always have to be declared (e.g. in Hungary) while presents to close family members are not made public due to asset declarations rules.⁴⁷ Similar legal inconsistencies are observed in Bulgaria and Croatia, where spouses and cohabitants are not obliged to inform their respective partners of the assets they own, providing an escape clause for non-declaration. Another issue concerns the declaration of assets related to legal entities (i.e. legal persons instead of physical ones). In both Hungary and North Macedonia, PEPs are required to declare ownership of shares in companies but not the assets held by these companies. Thus, personal assets could be written off as a firm's property, and declaration could be avoided. This transfers the responsibility for uncovering the illicit assets towards the tax and money laundering authorities.

⁴⁴ National Assembly of the Republic of Serbia, [Autentično tumačenje odredbe člana 2.stav 1. tačke 3\) Zakona o sprečavanju korupcije](#) [Authentic interpretation of the provisions of Article 2, Paragraph 1, Point 3) of the Law on Prevention of Corruption], Official Gazette of RS, No. 35/19, No. 88/19, 18 February 2021.

⁴⁵ The following categories of persons, among others, were excluded: directors and members of executive bodies of educational institutions, directors and members of steering and managing boards of healthcare institutions, and directors and members of the steering boards in companies in which the state, autonomous province(s) or local self-government(s) have stakes or shares. See also: European Commission, [Serbia 2021 Report](#), SWD (2021), p. 28.

⁴⁶ Bulgaria presents a good practice in that respect – according to the law, members of political parties outside the parliament should declare assets, if their party receives government subsidies.

⁴⁷ Cseke, B., “[Szijszjártó megépítette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban](#)” [Szijszjártó has built an artificial grass football field for the holiday home at Lake Balaton, but it is hardly seen in the village right now], *telex.hu*, 12 August 2021; Oroszi, B. and Gergely, M., “[Saját lábön forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait](#)” [Palace on its own – we have uncovered the secrets of the Orbán estate in Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 24 June 2021.

Gifts received by the immediate family are not declared as a rule, although countries like Croatia, Romania, and Hungary require the declaration of gifts of value over a certain amount (e.g. over EUR 67 in Croatia, EUR 500 in Romania, 1/12th of the official's salary in Hungary). North Macedonia has a Gift Catalogue, established by law. This register however is rarely used, as people are either not aware of the legal obligations to do so, or they are afraid that any declaration of gifts would result in further scrutiny by the authorities, as well as by the media. Movable assets such as jewelry are not declared in Bulgaria. Thus, wealth kept or co-owned by the family members would remain undeclared and unaccounted by taxing mechanisms. These contradictory regulations lead to legal difficulties down the road, facilitate illicit wealth accumulation and tax fraud, and hinder the sanctioning.

There are multiple cases of undeclared assets and illegal wealth, uncovered by national authorities, investigative journalists, and the civil society. The current analysis does not have as an objective to reveal any additional evidence or circumstances related to these cases, nor focus on specific individuals. However, the methods of operation of the typical schemes of non-compliance could still be exemplified by reviewing some of the most prominent cases, presented in Box 4. Thus, these cases could help identify the crucial areas in need of improvement in the authorities' review mechanisms.

Box 4. Failure to declare own commercial activities and/or assets

Viktor Orbán, the prime minister of Hungary has declared only a flat in Budapest and a house in Felcsút in his asset declarations (without any savings). Győző Orbán (Viktor Orbán's father) however has bought the 13 acres estate in Hatvanpuszta in 2011, shortly after his son Viktor won the parliamentary elections.⁴⁸ The Orbán family obtains its wealth mainly from mining companies belonging to Győző Orbán and his two sons, Áron and Győző Orbán Jr. These firms generated around EUR 9 billion income solely in 2020.⁴⁹ NGO Direkt36 gained access to documents showing that allegedly the companies worked for several government projects as subcontractors, however their contribution was not listed in any public registers. The companies of Lőrinc Mészáros, Viktor Orbán's childhood friend, have won several lucrative public procurements and state subsidy programs. These companies are also a source of income for Orbán family's mining business.⁵⁰

⁴⁸ Oroszi, B. and Gergely M., "Saját lábön forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait" [Palace on its own – we have uncovered the secrets of the Orbán estate in Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 24 June 2021; Horn, G., "Műemlék épületeket is átalakítanak az Orbán-család hatvanpusztai építkezésén – drónfelvételek" [Monumental buildings will also be remodeled on the construction site of the Orbán family in Hatvanpuszta – drone recordings], *Átlátszó*, 2 October 2019; Partizán, "Orbán: It is our custom for children not to talk into their parents' affairs", [youtube.com](https://www.youtube.com/watch?v=...), 2022.

⁴⁹ Előd, F., "Orbán Győző cégeinek nem volt igazán jó éve tavaly" [The companies of Orbán Győző did not have a really good last year], *telex.hu*, 31 May 2021.

⁵⁰ Zöldi B., and Pethő A., "Hogyan tártuk fel az Orbán-bánya titkait?" [How were the secrets of the Orbán mine revealed?], *Direk36*, 5 May 2021.

The Constitutional Court of Albania revoked the mandate of a Socialist MP in 2011. This was due to the fact that in 2009 the company where he was a co-owner won a tender from the Municipality of Durres, related to the delivery of computers. The contract worth over EUR 170,000.⁵¹

Other examples of PEPs who failed to declare their own assets and commercial activities include:

- The President of the Constitutional Court in Albania (2012-2017) (non-declaration of an apartment seized by Special Courts against Corruption and Organized Crime).⁵²
- A Bulgarian MP, connected to three offshore companies (sanctioned by Global Magnitsky, not in Bulgaria).⁵³
- The former North Macedonian Prime Minister (sentenced to prison and a monetary fine for using party donations to acquire land plots through a shell company registered in Belize – a tax haven – under the name Syrah, run by his best man. It is unclear if he will do any jail time after fleeing to Hungary in 2018).⁵⁴
- Romanian civil servants and counselors to public officials who did not declare expensive property in Dubai.⁵⁵
- Ex-mayor of Belgrade (in office between 2018 and June 2022), who allegedly has not declared his apartment in Belgrade, land on Zlatibor mountain, and a holiday cottage (not sanctioned).⁵⁶
- The director of the Serbian Primary Health Centre in Gračanica, a state-owned, public health institution who allegedly has not declared six apartments on the Kopaonik mountain (criminal charges filed by the Serbian Anti-Corruption Agency).⁵⁷

⁵¹ Dosja.al, “Kushtetuesja i hoqi mandatin për konflikt interesi, Strasburgu rrëzon Ilir Beqjan” [The Constitutional Court removed the mandate for conflict of interest, Strasbourg overthrows Ilir Beqjan], 3 November 2021; Panorama, “Gjykata i heq mandatin deputetit të PS, Ilir Beqja” [The court removes the mandate of the SP deputy, Ilir Beqja], 17 June 2011.

⁵² Gazeta Si, “Ish-kryetari i Gjykatës Kushtetuese, Bashkim Dedja merret i pandehur” [The former president of the Constitutional Court, Bashkim Dedja, is charged], 10 May 2022; Presidenti i Republikës së Shqipërisë, Presidenti Nishani dekreton emërimin e zotit Bashkim Dedja, Kryetar të Gjykatës Kushtetuese [President Nishani decrees the appointment of Mr. Bashkim Dedja, President of the Constitutional Court], 9 October 2013.; Lulo, F., “SPAK kërkon konfiskim të apartamentit të Bashkim Dedjas, ish kryetar i Gjykatës Kushtetuese! U shkarkua nga vettingu për deklarim të rremë dhe fshehje pasurie” [SPAK demands confiscation of the apartment of Bashkim Dedja, former president of the Constitutional Court! He was dismissed from the vetting for false declaration and concealment of assets], *Shqiptarja.Com*, 10 June 2022.

⁵³ Chobanov, A., „Досиетата Пандора: Делян Пеевски не е декларирал три офшорки“ [Pandora’s files: Delyan Peevski has not declared three offshore companies], BIRD, 5 October 2021.

⁵⁴ Deutsche Welle, “Плацови на Водно”: Седум години затвор за Груевски” [Platsovi na Vodno: Seven years of jail for Gruevski], 21 April 2022; Investigative Reporting Laboratory, “Документи: Како кумот на Груевски со Камчев и Мијалков и партиски пари си пазареа приватен плац на Водно” [Documents: How the best man of Gruevski with Kamchev and Mijalkov and party funds bought private plots on Vodno], 21 October 2020.

⁵⁵ RISE Project, “Destinația Dubai” [Destination Dubai], 3 May 2022.

⁵⁶ KRIK, “Predizborno “čišćenje” imovinskog kartona prvog na listi SNS-a” [Pre-election “cleaning” of the property card of the first on the SNS list], 12 February 2018.

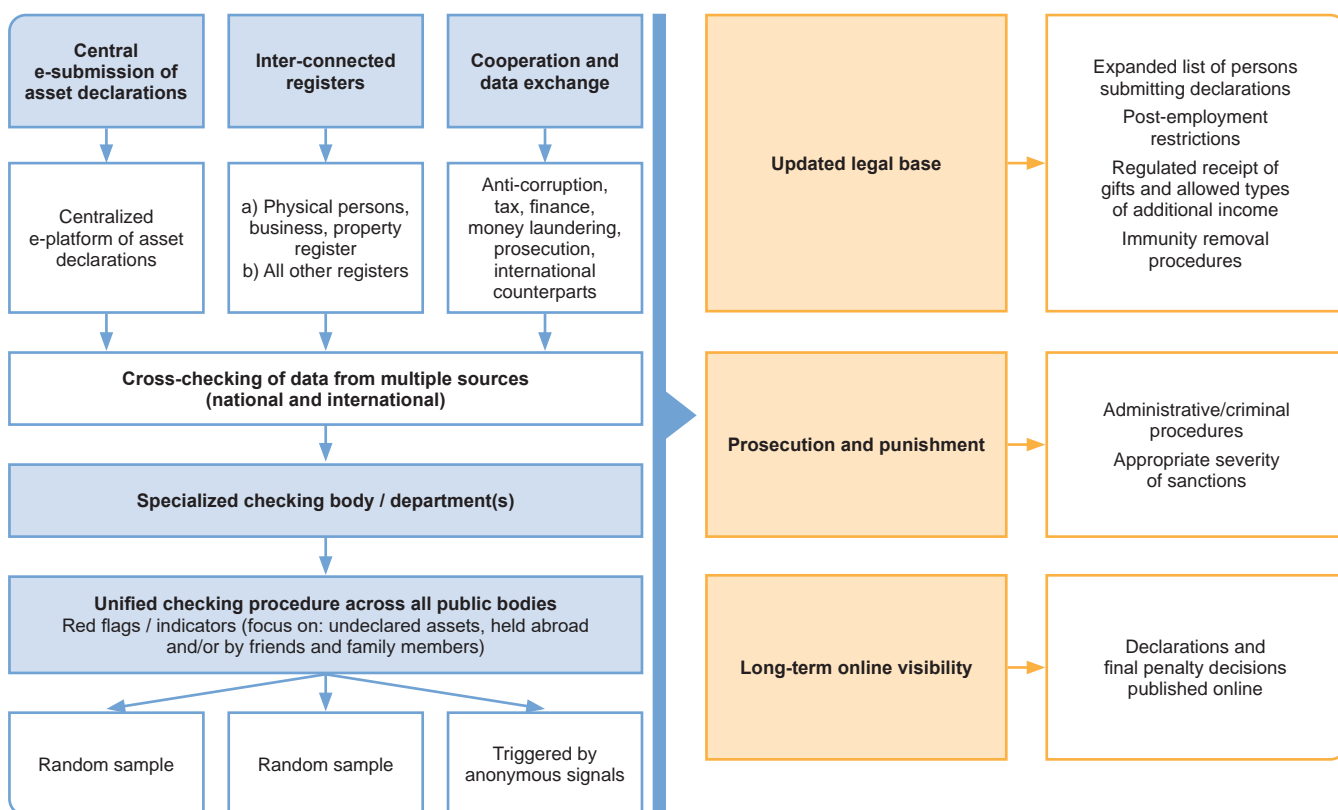
⁵⁷ Agencija za sprečavanje korupcije, “Mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije V. D. direktora doma zdravlja Gračanica” [The measure of public publication of the recommendation for the dismissal from public office of the Acting Director of the Gračanica Health Center], br. 014-07-00-0412/20-11, 2021; Pistaljka.rs, “Direktorka Doma zdravlja u Gračanici pod istragom tužilaštva” [The director of the Health Center in Gračanica is under investigation by the prosecution], 13 April 2022.

- A former MP, Minister of Telecommunications and Minister of Infrastructure of Serbia failed to declare ownership of the company Habit Invest in his asset declaration although official data from the Central Business Registry prove contrary. The company is registered in Montenegro, and was given to the former MP without any compensation.⁵⁸

Main prerequisites for efficient checks of asset declarations

The regional and country-level specifics related to asset disclosure, data availability, the process of performing checks and imposing sanctions, presented in the current report, reveal several **critical areas in need of improvement**. While the procedural and legal gaps differ across the countries, the analysis highlights the need of a coherent policy, focused on uncovering non-declared assets, and other related law violations. A short overview of the key prerequisites for efficient checks of asset declarations is presented in Figure 1, while detailed policy recommendations are listed at the end of the report.

Figure 1. Prerequisites for efficient checks of asset declarations



Source: CSD.

⁵⁸ Marković S., “Milutin Mrkonjić negira vlasništvo nad crnogorskom firmom, podaci ga demantuju” [Milutin Mrkonjić denies ownership of the Montenegrin company, contrary to the data], CINS, 12 March 2020.

Verification and checking

Frequency and depth of the checks

Most SEE-9 states have procedures for timely asset declaration submission and for performing the initial basic check of the discrepancies between income and declared assets (e.g. “arithmetic-logical” initial check in Albania). In case there is such a discrepancy,⁵⁹ the law prescribes that a second detailed check takes place until the nature of the irregularity is established and the case is transferred to other authorities.

However, **none of the nine analyzed countries has a system of comprehensive lifestyle audits**. For example, in Bosnia and Herzegovina (BiH) the procedure is limited to checking that the declaration is not submitted empty. The reasons for this lie, among others, within the lack of human resources able to perform in-depth checks, including cross-checks in multiple registers at the national level and abroad where illicit wealth could potentially be kept. The issue is exasperated by the large number of persons obliged to submit declarations in some of the SEE-9 countries – about 300 000 in Romania^{60,61} (as of 2021). Due to the lack of inter-connected registers and electronic risk assessment systems based on big data, the countries have resorted to selecting a random sample and/or priority risk groups (e.g. the ones with high-level position and/or past infringements) for undergoing detailed checks.

This approach needs to be further enhanced. It is recommended that the anti-corruption authorities **set up a body or department** dedicated fully to the detailed check (“lifestyle audit”) of asset declarations. It should verify not only the reported information but whether there are hidden or undeclared assets. Ideally, the procedure should ascertain the origin of assets. The **checking procedure** should be based on:

- a random sample undergoing detailed check / audit (e.g. 5% or 10% of the civil servants in a public body);
- checks of priority/risk groups;
- checks triggered by anonymous signals from third parties (whistle-blowers, CSOs, media articles, etc.).

By law, declarations’ submissions and the initial checks should follow an annual cycle, although the R2G4P members from Albania, BiH, and Hungary report that, in fact, the checks are performed once every few years or if there is a signal for irregularity. In countries such as Albania, detailed checks are performed every two to five years, which aim to uncover the reason for the inconsistencies between declarations accumulated over longer periods of time,

⁵⁹ Usually over certain amount (e.g. over EUR 2 558 in Bulgaria).

⁶⁰ National Integrity Agency (ANI), [Annual Activity Report](#), 2021.

⁶¹ In electoral years, all candidates in Romania also have to submit declarations, further increasing this number.

thus missing some red flags that could be observed on annual basis. In North Macedonia asset declarations are not submitted annually, but only upon taking and leaving office, as well as ad hoc if change in circumstances occurs.

Table 1. When are PEPs and public servants required to submit asset declarations?

When to declare?	AL	BiH	BG	HR	HU	MNT	MKD	RO	RS
Filing required upon taking office	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Filing required upon leaving office	V	V	V	V	V	V	V	V	V
Filing required annually	V	V	V	V	V	V	X	V	V
Ad hoc filing required upon change in assets or conflicts of interest	V	V	V	X	X	V	V	X	V

Source: CSD, based on review of the national legislation.

Checks based on whistleblowing / anonymous signals

Ideally, **checks should also be triggered by anonymous signals** about illicit enrichment from third parties (whistle-blowers, civil society organizations – CSOs, media articles, etc.). However, according to national laws, anonymous signals are not accepted in Bulgaria, North Macedonia and Romania. In BiH such checks are foreseen in the law, but not always performed. In Hungary, only cases with provided strong evidence are inspected. Thus, it is necessary further procedures to be developed within the whistleblowers' protection legislative framework.^{62,63}

Table 2. Checking institutions and possibility for submitting signals about irregularities

Country	Checking institution(s)	Signals/referrals submission link	Signal is anonymous
AL	High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest (HIDAACI)	https://www.ildkpkj.al/formulare/	Could be anonymous according to the law
BG	Commission for Anti-Corruption and Illegal Assets Forfeiture (CACIAF)	https://caciaf.bg/bg/izprati-signal	Not anonymous
BiH	Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina	https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=522&Lang=3&Id=1592	Could be anonymous if sent via mail
HR	Conflict of Interest Commission	https://www.sukobinteresa.hr/hr/obrazac-za-prijavu-sukoba-interesa	Could be anonymous (initials needed)

⁶² Whistleblowers' protection legislation has been adopted in all SEE-9 countries with the exclusion of Bulgaria and Hungary, in the first the draft law has been proposed in the National Assemblies but it is still in the stage of deliberation and in the latter, it has not been put in the agenda. In BiH there is such legal framework adopted on cantonal level, but not on federal. All of the existing legislation aims to transpose the principals of the [Directive \(EU\) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law](#).

⁶³ Yordanova, M., and Tsalala, K., "Bulgaria could restart its anticorruption drive by ensuring better whistleblower protection", *CSD Blog Post*, 9 December 2021.

Table 2. Checking institutions and possibility for submitting signals about irregularities (Continued)

Country	Checking institution(s)	Signals/referrals submission link	Signal is anonymous
HU	Committee on Immunity, Incompatibility and Mandate Control (CIIMC)	There is no official template. Private individuals can submit a signal to the Committee, or can submit an anonym form to the Ombudsman. (https://www.ajbh.hu/web/guest/forduljon-a-biztoshoz)	Anonymous form can be submitted only to the Ombudsman
MNT	Agency for Prevention of Corruption	https://www.antikorupcija.me/me/korisnicki-servisi/prijava-korupcije/ (submission is also possible by e-mail and telephone)	Could be anonymous
MKD	State Commission for Prevention of Corruption	https://dksk.mk/апликација-за-укажувачи/	Not anonymous
RO	National Integrity Agency	https://www.integritate.eu/A.N.I.-interactiv/Sesiz%C4%83ri.aspx	Not anonymous, however the Agency can trigger ex-officio investigations
RS	Anti-Corruption Agency	https://www.acas.rs/lat/report_corruption	Could be anonymous

Source: CSD, based on the websites of the checking institutions.

Personal assessment of the assets' value

A common type of violation concerns the discrepancy between the real market value and the lower price, noted on the official purchase documents. For example, there have been cases such as declaring two-story villas as “wine cellars” in Hungary⁶⁴. Checking and comparing this information is a complicated procedure, for which the authorities rarely have the knowledge and capacity. Investigative journalists and the civil society thus remain crucial for the uncovering and warning against such irregularities.

Box 5. Asset declarations inconsistent with market values

The scandal known as Apartmentgate erupted in Bulgaria in the spring of 2019 and involved the purchase of property (apartments) by the then Minister of Justice, the chairman of the leading party GERB, the Deputy Minister of Youth and Sports, and the Deputy Minister of Energy, Environment and Water, among others. The value of the property that those officials purchased (listed in their asset declarations) was much lower than the real market price. The case was suspended due to lack of evidence but the ministers resigned their posts.⁶⁵

On 28 January 2020, the PM of Croatia sacked the Health Minister after a series of media reports alleging he misrepresented the value of his property in

⁶⁴ Átlátszó, “Képviseői vagyonynyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Representatives' declarations of assets: contains traces of transparency!], 31 January 2022; EuroPAM, Financial Disclosure – Hungary, 2020.

⁶⁵ Bivol, „Цветанов поискал проверка на „Артекс“ четири дни преди да си напазарува евтиния имот” [Tsvetanov asked for a check of Artex four days before he bought his cheap property], 21 March 2019; Capital, „КПКОНПИ оневини всички герои в „Апартаментгейт”” [CACIAF acquitted all characters from Apartmentgate], 24 June 2019.

the asset declaration⁶⁶, although the officially stated reason for the dismissal were the insufficient efforts in preventing COVID-19 spread.

A 2021 investigation by the North Macedonian State Commission for the Prevention of Corruption (SCPC) revealed that part of the vehicles declared in asset declarations were undervalued. The checks were prompted by a case, related to the former Secretary General, and a publication by the investigative outlet 360 Stepeni which exposed that he is driving the latest Volvo XC90, missing in his asset declaration.⁶⁷

Removal of asset declarations from the public registers

Another issue of concern is **how long the asset declarations remain public**. In North Macedonia, asset declarations are removed immediately after a PEP leaves office⁶⁸. In Croatia and Hungary, the asset declarations are removed from the public registers one year after the end of the PEPs' term in office, and after three years in Serbia. This further restricts the work the investigative journalists and the civil society.

Need of inter-connection of multiple registers and performing cross-checks

Performing **cross-checks in multiple public registers and exchanging information with other public institutions** at national level and abroad is vital. Such mechanisms exist at various stages of development across the SEE-9. For example, in Croatia, the Conflict of Interest Commission (CIC) performs checks in other registers for assets that are missing from the declaration. The CIC also frequently requests data from other public bodies (including the tax authorities). The Agency for Prevention of Corruption of Montenegro has the technical ability to compare data in official databases through direct online access, including the databases of Ministry of Interior, Tax Administration, Real Estate Administration, Securities Commission, the Central Register of Companies, the Central Bank of Montenegro, as well as commercial banks (in case of the consent for access to bank accounts by public officials). The procedure for checking the discrepancies between the lifestyle of public officials and their declared income and assets, initiated in December 2020, did not show any significant results in practice.

⁶⁶ Dimitrijević, A., "Ekskluziv: Obitelj Kujundžić kupila je kuću u Zagrebu. Iz ministrove imovinske kartice nije jasno odakle novac" [Exclusive: The Kujundžić family bought a house in Zagreb. It is not clear from the minister's property card where the money came from], *telegram.hr*, 21 January 2020; Matijanić, V., "Kujundžić na Pagu ima dva apartmana koja nije prijavio, imamo dokaze" [Kujundžić has two apartments on Pag that he did not report, we have evidence], *Index.hr*, 24 January 2020.

⁶⁷ 360 Stepeni, "Рашковски вози луксузен џип кој не фигурира во неговиот анкетен лист" [Rashovski drives a luxurious SUV not presented in his asset declaration], 12 April 2021; Fokus, "Џипот што го вози Рашковски е регистриран на фирма на владин хонорарец" [Dzipot shto go vozi Rashkovski is registered to a company owned by a government's part time worker], 19 April 2021.

⁶⁸ It is expected that in 2023, a term of two years will be introduced in regards to the obligation to keep the asset declaration published online.

Such cross-checking mechanisms are only partially implemented in BiH, Bulgaria and North Macedonia – limited to ad hoc requests and exchange of information from/to other public bodies. Despite multiple attempts to inter-connect national public registers in the analysed countries,⁶⁹ these ad hoc cross-checks continue to be performed mostly manually. An additional obstruction presents the irregular update of the national registers, as well as the depth and quality of the data within them (e.g. lack of information on ownership structures of companies, including the ultimate beneficial owners, and the history of real estate transactions and securities).

Ideally, the process of **inter-connecting all national registers should be implemented in two stages:**

- First, the primary (basic) registers should be connected with each other: physical persons register (including civil status and family members), business (legal entities) register, and the property register.
- Second, all remaining registers should be joined one by one – tax, social security, land register, motor vehicles register, stocks and securities, patents and licenses registry, customs, court registries, party finance database, etc. If possible, databases of professional bodies and bank accounts should also be included or a procedure for information requests should be established.

Based on data from all (inter-connected) public registers, the governments from the SEE-9 countries, supported by the civil society, are **recommended to elaborate electronic platforms for detecting corruption risks and patterns of abuses**. Such platforms could benefit from the red-flags and indicators, tested in the framework of the R2G4P initiative and presented in the current and future reports. The next and final step would be to enforce the International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declarations.⁷⁰

Box 6. International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declaration

An International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declaration was signed during a ceremony in Belgrade, on 19 March 2021, under a jointly implemented initiative by the Regional Anti-Corruption Initiative (RAI) and UNODC. Republic of Serbia, Republic of North Macedonia and Montenegro were the first signatories of the document. The treaty is intended to enable anti-corruption bodies to communicate formally with each other regarding data on foreign assets and interests, and thus significantly enhance verification of declarations.⁷¹

⁶⁹ In North Macedonia, the introduction of a software solution for interconnecting multiple public bodies' registers was planned for the end of 2019. See also: Mia, "На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [SCPC needs software to facilitate the fight against corruption], 31 January 2020.

⁷⁰ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Disclosure and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

⁷¹ Ibid.

Loopholes during the checking process

Several long-standing loopholes could be identified in the legislation and procedures for checking the asset declarations, based on the current analysis and the national-level information provided by the R2G4P members. Some of these gaps seem to be recurring in multiple countries, thus presenting a challenge for the whole region. Part of them necessitate amendments in the national legislation, while others are a matter of procedural enhancement and law-enforcement capacity.

Figure 2. Long-standing loopholes in the verification and checking procedures



Source: CSD.

These **loopholes facilitate hiding and non-disclosure of assets** in a variety of ways, including, but not limited to:

- Transfer to extended family or friends (usually against no or low-value compensation)
- Moving the assets abroad (including in offshore companies/tax heavens)
- Converting them into company assets, which should not be declared according to national law (relevant to the countries where only the shares in companies should be declared)
- Hiding the assets in a complex chain of subsidiaries and mother companies (including the use of shell companies and straw persons)

Restrictions placed on civil servants and PEPs

In addition, gaps in the legal restrictions related to holding of an office, continue to undermine the rule of law and directly curb the division of powers (see Box 7). These gaps hinder even further the checking and sanctioning procedures, as some of the prerequisites for gaining of illicit wealth or conflicts of interest, are not required to be reported.

Box 7. Gaps in the legal restrictions to holding an office

Members of all three branches of governments are not prohibited to:

- Receive sponsored travel in Bulgaria, North Macedonia, and Serbia.
- Simultaneously hold policy-making and a policy-executing positions in Romania.
- Exercise private activities that generate revenue, including:
 - Owning shares or parts of capital of a commercial company and/or a state-owned company in North Macedonia, Montenegro, Romania and Serbia.
 - Holding government contracts in Bulgaria, Hungary, Romania and Serbia.
 - Family members having a concurrent employment in the public sector in all SEE-9 countries.
- Post-employment regulation in Hungary only prohibits (for two years) majority ownership in companies in the financial sector and only restricts employment in organizations that allocate public or EU funds. Thus, PEPs can work for state-owned enterprises (SOEs) and other large companies right after the end of their term in office.⁷² Post-employment restrictions in BiH remain unclear due to the large number of laws regulating this area. PEPs in Serbia can be involved in the control of commercial, public or private companies after leaving office (as well as have additional income while in office), provided that they obtain approval from the Agency for Prevention of Corruption.

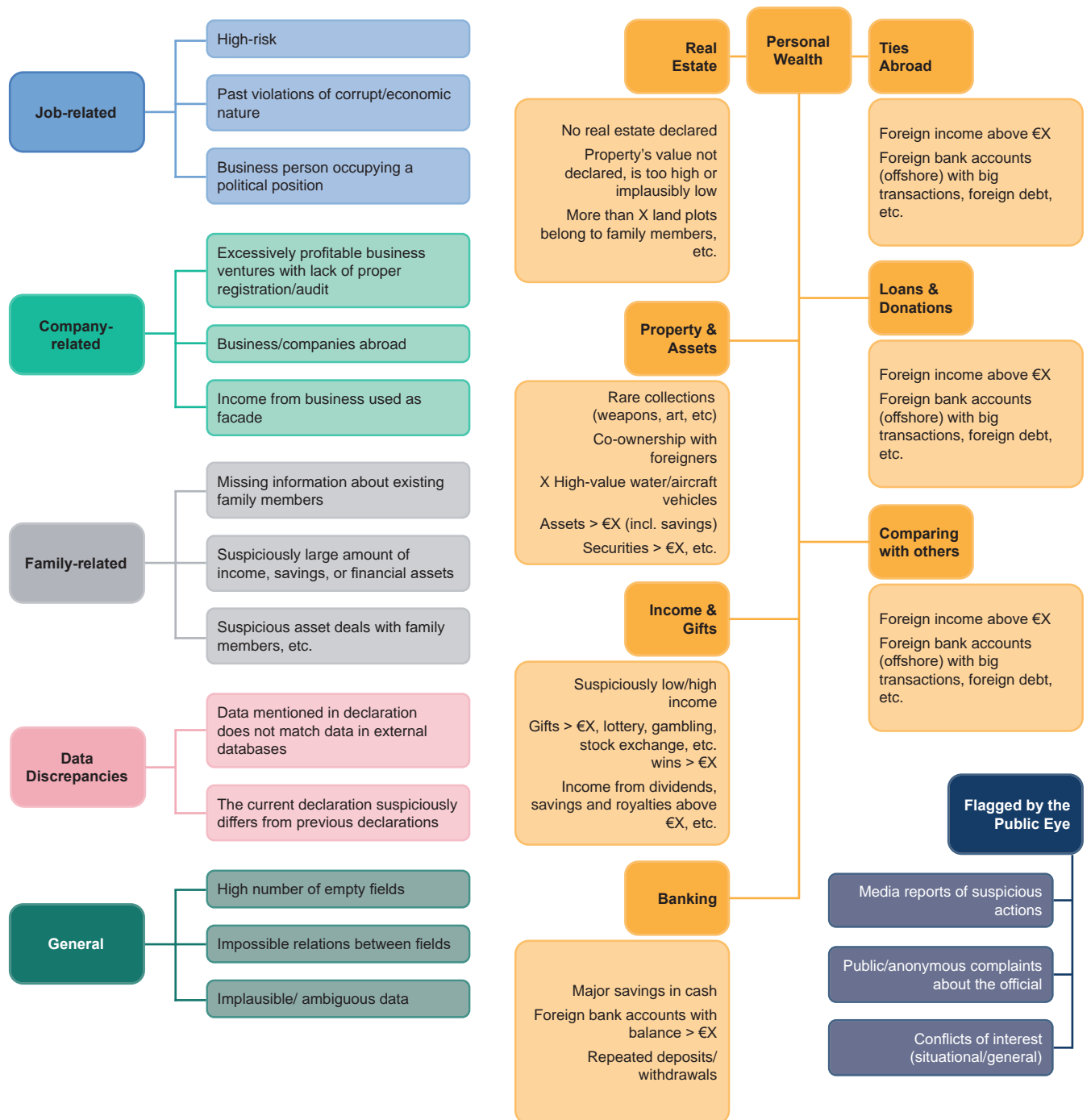
Source: CSD.

⁷² NetJogtár, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről [XXXVI of 2012 law about the National Assembly], 2020.

Recommended risk indicators for checking asset declarations

The use of big data, inter-connected public registers and enhanced cooperation among authorities at national and cross-border level is crucial for identifying those PEPs, who exhibit suspicious behaviour in regard to their wealth,

Figure 3. Example of a comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations



Sources: CSD, based on *The World Bank, Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide, 2021*; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials, 2014*; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022*; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies, 2017*.

professional and family relations. Focusing the scrutiny into a smaller number of persons and related to them companies could greatly alleviate the work of the relevant anti-corruption units. Thus, it is highly recommended that a **unified checking procedure** is introduced across all public bodies, based on a set of red flags and indicators. Such comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations is presented in Figure 3. The list is compiled based on analyses published by the World Bank, Council of Europe, and OECD.

Imposing sanctions through cooperation with other authorities

As a next step, the SEE-9 countries submit information about the uncovered irregularities to other relevant (e.g. tax and revenue) authorities, and to the prosecution. The follow up investigations could trigger criminal and administrative, and in some countries also civil procedures and sanctions. The sanctions in the region are usually financial (an administrative fine) and/or disciplinary,⁷³ unless the inconsistency in the asset reporting is related to another criminal activity which triggers a separate investigation.⁷⁴

Limited size and range of sanctions

The **size and severity of sanctions**, especially the ones imposed by the checking institution, are **extremely low in all SEE-9 countries and do not deter PEPs from violating the rules**. The fine for late or non-submission of asset declarations usually ranges between EUR 200 and EUR 1,000 which leads to the practice of the PEP to pay the fine and still not submit a declaration. For example, in BiH, the smallest sanction of EUR 150 was imposed in all recorded cases, despite the legal possibility for increasing the fine up to EUR 1,500. In North Macedonia, the fines applied in practice range between EUR 300 and EUR 500, although the maximum legal amount is EUR 1,000. In Romania, the fines for late submission or not declaring assets are between EUR 10 and EUR 400, which has no practical efficiency as law infringement deterrent. The same range of small and inefficient fines applies to institutions or civil servants in Romania who do not fulfil their legal obligations regarding collecting and publishing asset declarations or for not applying issued disciplinary sanctions.

⁷³ E.g. reprimand; censure; reduction of the basic salary, demotion, etc.

⁷⁴ E.g. in Bulgaria, offences stipulated in the National Penal Code such as accepting passive and active bribery and other instances of corruption lead to a sentence of up to ten years of imprisonment and a pecuniary fine.

Table 3. Legal limitations on the size and range of sanctions imposed by the checking institution

	AL	BiH	BG	HR	HU	MNT	MKD	RO	RS
Type of sanctions	criminal, civil and administrative	criminal, civil and administrative	criminal, civil and administrative	administrative and criminal	administrative	administrative and criminal	administrative and criminal	administrative and criminal	administrative and criminal
Sanctions imposed by the checking institution (for late, incorrect and/or non-submission of asset declarations)	EUR 1600 – EUR 4000 for each violation	EUR 150 – EUR 1,500	EUR 512 – EUR 1,535 for first violation EUR 1,791 – EUR 3,070 for consecutive violations Initiating a process of civil confiscation if there is a disparity of over EUR 10,235 between the declared and real assets	Initiating administrative or criminal investigation and informing the State Prosecutorial Council. Suspension of EUR 1,062 from the net salary.	Suspension of salary (until submission) Publication of the sanctioning decision Dismissal (until submission)	EUR 500 – EUR 2,000	EUR 200 – EUR 1,000 Publication of the sanctioning decision	Warning for late filing EUR 10 – EUR 400 Publication of the sanctioning decision	Public warning Publication of the sanctioning decision Recommendation for dismissal from public function

Sources: CSD based on information from Albania: *Law No. 9049/10.04.2003, Criminal Code of Albania (1995, amended up to 2021)*; BiH: *Central Election Commission of BiH, Report on the implementation of laws within the competence of the Central Election Commission of BiH in 2020*; Bulgaria: *Anti-corruption and Illegal Assets Forfeiture Act, 2018*; Croatia: *The Act on the Prevention of Conflicts of Interest, 2011*; Hungary: *EuroPAM, Financial Disclosure – Hungary, 2020*; *NetJogtár: 40/2016. (XII. 30.) MvM instruction on certain rules concerning the obligation to declare assets, 2020*; *NetJogtár (2020): 2007 CLII. law, NetJogtár (2020): XXXVI of 2012 law about the National Assembly*; North Macedonia: *State Commission for Prevention of Corruption*; Romania: *Europam's "financial disclosure" Romania*; Serbia: *Website of the Anti-corruption Agency (ACA)*; Montenegro: *Website of the Agency for the Prevention of Corruption*.

Sanctions are also imposed by disciplinary panels or committees, but the positive result from these measures could also be brought into question.⁷⁵ In Croatia, a non-submission or incorrectly filled declaration results in only EUR 1,062 being retained from the salary, which is executed in eight equal consecutive monthly instalments of EUR 133 – a negligible amount. In Hungary, the sanctions are only administrative.⁷⁶ Moreover, PEPs in all countries except Croatia, Serbia, and Hungary **do not face dismissal if they do not submit the declarations**. Bulgaria is the only country which foresees additional increased fines for consecutive non-compliance to asset declarations.⁷⁷ This good practice is recommended to be replicated by the rest of the SEE-9 countries.

⁷⁵ For example, in Bulgaria, the Disciplinary Panel of the Supreme Judicial Council imposes reprimand, censure, reduction of the basic salary from 10 % to 20 % and/or demotion for a period ranging from six months to one year, relief from office as court deputy/president, and dismissal. Similarly, in Romania, the disciplinary sanctions include pay cut from 5 % to 20% for a period of one to six months, termination of contract, suspension of career advancement, etc.

⁷⁶ Sanctions could be imposed by: Committee on Immunity, Incompatibility and Mandate Control (CIIMC); Constitutional Affairs Committee (checking declarations of the President); and the Tax authority. The PEP's full salary is retained and the person is dismissed, until the asset declaration is submitted or the information within it is corrected.

⁷⁷ In Bulgaria, sanctions stipulated for late filing include a fine ranging between EUR 512 and EUR 1 535 for a first-time violation and between EUR 1 791 and EUR 3 070 for a consecutive non-compliance.

Table 4. Sanctions imposed

	AL	BiH	BG	MNT	MKD
Year	2021	2020	2021	2021	2021
Size and range of the imposed sanctions	130 officials received administrative fine in 2021 (1,889 officials in 2014 – 2021)	A fine of EUR 150 imposed on 8 persons	No data by CACIAF. The Inspectorate of the Supreme Judicial Council has issued 11 penal decrees with the total imposed sanctions worth EUR 1,791.	562 proceedings imposed EUR 83,886 in fines; one case was submitted to the Special Prosecutor's Office for further jurisdiction.	EUR 8,441 in imposed fines

Sources: CSD based on information from Albania: HIDAACI *Annual Report 2021* and [website](#); BiH: Central Election Commission of BiH, *Report on the implementation of laws within the competence of the Central Election Commission of BiH in 2020*; Bulgaria: *Annual Reports on the activities of CACIAF 2018-2021*; *Website of the Inspectorate to the Supreme Judicial Council*; Montenegro: Data provided by the Agency for the Prevention of Corruption; North Macedonia: State Commission for Prevention of Corruption *Annual Report 2021*.

The most stringent sanctions are imposed by the courts, and in some cases – by tax authorities:

- In Albania, a court could impose a fine or up to six months of imprisonment for non-declaration, as well as a fine and imprisonment up to three years for hiding or false declaration of assets. HIDAACI also has the authority to impose fines.
- In Bulgaria, the courts could impose a prison sentence of up to three years or a fine between EUR 50 to EUR 150, for concealing and withholding the contents of a declaration. In proven cases of passive and active bribery, the prison sentence is extended up to ten years.
- In Croatia, the court could impose a fine of EUR 664 to EUR 6 640 for officials who enter into employment with a legal entity with which they had a business relationship with during their term in office, and prohibiting the performance of a certain activities for a period of one year. A fine of EUR 6,640 to EUR 132,802 is imposed on a legal entity, which employs a person who is a public official.
- In Hungary the tax office could impose tax-related sanctions based on its own investigations.
- In North Macedonia, the Tax authority could place a tax of 70% over any income that cannot be sourced.
- In Romania, the National Integrity Agency (ANI) can issue administrative fines for late submission of asset declarations, however other types of sanctions are issued by courts of law, the Parliament, the Prime-Minister or the President, the Constitutional Court, the Superior Council of the Magistracy, the prefects, or disciplinary committees within each institution. The reduction of the salary could range from 5% to 20% for a period of one to six months, while more severe, including criminal and administrative cases, may result in confiscation of the illegally gained wealth (about EUR 400,000 in 2021), resignation and termination of employment, and interdiction to hold office within an institution for three years.

- In Serbia, the PEP could face criminal charges once the 15-day notice period is over. For missing or wrongfully filled declaration PEPs also face the risk of imprisonment (between six months and five years imposed by the court), confiscation of illegally acquired property, or applying a special fine for gaining of illegal wealth (EUR 850 – EUR 1,275 for public officials and EUR 850,000 – EUR 1,701,152 for legal entities).

Limited capacity of the checking authorities

The **lack of comparable data** hinders the comparative analysis among all SEE-9 countries regarding the workload of the checking institutions, as well as other relevant indicators. Some annual reports by the checking institutions present data on the number of persons, while other – on the number of declarations.⁷⁸ In North Macedonia, the State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) is obliged to keep a register of elected and appointed officials, however in some cases the other institutions do not report their new appointments. Thus, SCPC is forced to review the national Official Gazette, as well as about 80 municipal level official gazettes, in order to update its list of officials. However, the gathered information is still not fully comprehensive and reliable. In addition, not all PEPs are obliged to submit declarations or be checked each year – SCPC had 7758 active records, but received only 2006 declarations of people who were appointed, left office, or had substantial increase in wealth in 2021. In Serbia and Hungary, there is no information available on the number of people obliged to submit asset declarations.

Still, some **basic conclusions** could be drawn based on the available data:

- The total number of employees at the checking institution varies between 20 and 300 people.
- The officials directly responsible for checking asset declarations vary between 4 and 45.
- The number of persons obliged to submit declarations is the greatest in Romania and the smallest in North Macedonia and Croatia.⁷⁹
- On average, around 12% of the legally obliged persons submitted their asset declarations with a delay or failed to submit at all.
- The share of persons who have been checked by the relevant authority through a secondary/detailed check varies between 8% and 20%, except in Montenegro (0.32%), Romania (0.44%)⁸⁰ and Croatia (1.19%).
- Between 6 and 30 persons are checked in detail by one inspector.

⁷⁸ These two indicators do not coincide, as the same person could be obliged to submit a declaration more than once per year – for re-appointment, taking office, annual obligation, etc.

⁷⁹ In Croatia, the number of persons obliged to submit declarations increased by around 1,250 as a result of the new Law on Prevention of Conflict of Interest. The total number of people obliged to submit asset and interest declarations was 3,350 in 2022.

⁸⁰ Romania is an outlier, as the country has the largest number of assets and interest disclosures' deponents.

Table 5. Submitted and checked asset declarations, and persons referred for penalties

	AL	BiH	BG	HR	MNT	MKD	RO
Year	2021	2020	2021	2021	2021	2021	2021
Persons, obliged to submit asset declarations, for whom data is publicly available	All	All	All	All	All	All	All
Name of checking institution	HIDAACI	Central Election Commission	CACIAF	Conflict of Interest Commission	Agency for Prevention of Corruption	SCPC	ANI
Number of employees at the checking institution	70	No data	339	19	55	34	111
Number of employees checking asset declarations	40	No data	No data	4	5	5	45
Number of persons obliged to submit declarations	4 032	3 319	10 867	2 100	6 348	2 006	300 000
Number of persons who submitted with a delay or failed to submit	130	133	883*	260	1 002	782	927
Share of persons who submitted with a delay or failed to submit	3%	4%	8%*	12%	16%	39%	0.31%
Number of persons who have been checked by the relevant authority (basic/initial check)	4 032*	3 302	4 421	2900	974	857	No data
Number of persons who have been checked by the relevant authority (detailed check)	802	No data	858	25	20	75	1 329
Share of persons who have been checked by the relevant authority (basic/initial check) out of all persons obliged to submit declarations	100%*	99%	41%	138%	15%	43%	No data
Share of persons who have been checked by the relevant authority (detailed check) out of all persons obliged to submit declarations	20%	No data	8%	1.19%	0.32%	4%*	0.44%
Number of persons checked per inspector (detailed check)	20.05	No data	No data	6.25	4.00	15.00	29.53
Number of persons who have been referred for penalties (and/or informed about the discrepancies)	130	17	31	24	1,002	87	950
Share of persons who have been referred for penalties out of all persons obliged to submit declarations	3.22%	0.51%	0.29%	1.14%	0.02%	4.34%	0.32%
Number of persons who have been referred for criminal investigation	16	No data	No data	Not applicable	1	1	33

* The data refers to the number of declarations, not persons

Sources: CSD based on information from Albania: HIDAACI Annual Report 2021 and website; BiH: Central Election Commission of BiH, Report on the implementation of laws within the competence of the Central Election Commission of BiH in 2020; Bulgaria: Annual Reports on the activities of CACIAF 2018-2021; Website of the Inspectorate to the Supreme Judicial Council; Croatia: Conflict of Interest Commission, Annual report 2020; Montenegro: Data provided by the Agency for the Prevention of Corruption, based on 2021 Verification Plan and Rulebook on Systematization and Organization of Work Positions; North Macedonia: State Commission for Prevention of Corruption Annual Report 2021; Romania: ANI, Annual Report, 2021 and request for information no. 10762/04.05.2022 sent to ANI.

Notes: The number of basic/initial checks could be greater than the number of persons who are obliged to submit declarations, due to different purposes of submitting – re-appointment, taking office, annual obligation, etc.

Bulgaria: The number of persons who are obliged to submit declarations is higher than usual due to multiple elections and institutional staff changes in 2021. No 2021 data on CACIAF's staff. There have been 339 trained employees in 2021, and 377 employees in 2019; 883 declarations submitted with delay, resulting in 679 acts for administrative violations. In addition to the 31 persons informed about discrepancies by CACIAF, there are also 14 penalty orders issued by the Supreme Judicial Council Inspectorate.

Croatia: 260 issued invitations to submit the declaration. In 3 cases fines were not imposed because of the impossibility of execution of a sanction on ex-officials.

North Macedonia: Data on number of persons obliged to submit refers to those that had such obligation in 2021. Total number of records (current PEPs) is 7758. Not all PEPs are obliged to submit declarations and to be checked each year.

Romania: The data on the share of persons checked through a secondary/detailed check should be interpreted with caution, as Romania has the largest number of assets and interest disclosures' deponents.

Another issue presents the **selective approach when determining who should be investigated and punished**, as well as the practice of **utilizing very mild (and thus – ineffective) sanctions**. For example, in the majority of the cases, the misdemeanor court in Montenegro determines less severe penalties than the Agency for Prevention of Corruption, in accordance with the Law of misdemeanors.⁸¹ Similarly, relatively small, misdemeanour penalties are applied in North Macedonia, even when the anti-corruption bodies refer the case with a recommendation for a more severe punishment.

Immunities and publishing of sanctioning decisions

The immunities generally do not prevent investigation and prosecution. Even in countries where immunity laws apply (e.g. Albania, Bulgaria, Bosnia and Herzegovina), in cases of high public interest the immunity could be withdrawn. Serbia however presents a specific case. According to the Constitution of Serbia and multiple laws, the members of parliament, the president of the republic, and the ombudsman enjoy immunity from legal prosecution. Thus, multiple civil society and international bodies, including GRECO's 2022 report, call for removing of the immunities from Government members when it comes to corruption-related crimes.⁸²

In addition, the sanctioning decisions are not being published online in Albania, as well as in Hungary.⁸³ In BiH, the public information includes the number of sanctioned officials without their identity.⁸⁴ The names of disclosed sanctioned people in Bulgaria are limited to the servants in the Judicial System and the Members of Parliament. Thus, the only good practices of full sanctioning decisions' transparency remain Croatia,⁸⁵ Montenegro,⁸⁶ North Macedonia,⁸⁷ and Serbia.⁸⁸

⁸¹ European Commission, *Montenegro Report 2021*, Strasbourg, 2021.

⁸² Council of Europe, *Serbia: Council of Europe anti-corruption body publishes report on measures to take concerning top executive functions and the police*, Strasbourg, 5 July 2022; GRECO, *Evaluation report: Serbia*, 5 July 2022.

⁸³ According to the Hungarian law, sanctioning decisions should be published by the Committee on Immunity, Incompatibility and Mandate Control (CIIMC), however as of October 2022, there are no such decisions posted on its website. The only available decisions are the ones related to waiver of immunity.

⁸⁴ Central Election Commission of BiH, *Report on the implementation of laws within the competence of the Central Election Commission of BiH in 2020*.

⁸⁵ Conflict of Interest Commission (CIC), *Akti Povjerenstva* [Commission Acts].

⁸⁶ In Montenegro, decisions are published on the [Anti-corruption Agency's website](#), however there is no individual section.

⁸⁷ In North Macedonia, the sanctioning decisions are published on the website of the [State Commission for Prevention of Corruption](#).

⁸⁸ In Serbia, sanctioning decisions, including recommendations for dismissing from public office and decisions on violating the anti-corruption law, are published by the Agency for the Prevention of Corruption [at its website](#).

Avoidance of (severe) punishment

There are four key methods, observed in the SEE-9 countries, for **avoiding punishment** or at least reducing its severity. These include:

- Omitting to declare assets, or under-evaluating the declared assets;
- Influencing the public authorities to drop the investigation/prosecution and/or to replace a severe penalty (e.g. imprisonment) with a looser sanction (e.g. a fine);
- Retroactively changing the asset declaration's document, so that the irregularity no longer exists on paper;
- Changing the legislation so that certain types of public officials (or their relatives) are not obliged to declare assets, company or family relations.

Serbia once again presents a particular case in that regard. Despite the fact that the country has a rigid penalty system, many cases of false disclosure, concealment and undeclared assets, resulted in failed prosecution cases. This is due to the legal possibility for public officials to avoid criminal charges by paying money to charity organisations, weakening the prosecution efforts upon the Principle of Opportunity.

Box 8. The Principle of opportunity: avoiding fines and prison by funding charity organizations

Research by the Serbian investigative media showed that the Prosecutor's Office "saved" 137 public officials from serving a prison sentence by using the principle of opportunity. This principle envisages that the accused could avoid criminal charges by paying money for humanitarian purposes, compensating for damages, performing community work or any other service ordered by the prosecutor. The principle could be applied in cases of all criminal charges where the prescribed punishment by law is a financial fine or a prison sentence of up to five years.⁸⁹

⁸⁹ Đurić, S., "Opportunitet iskoristilo 137 funkcionera samo u jednoj godini" [137 officials used the opportunity in just one year], *Portal Pištaljka*, 4 March 2022.

Loopholes in the sanctioning process

The analysis above and the expert opinion provided by the R2G4P partners reveal several long-standing loopholes in the process of sanctioning irregularities in the asset declarations.

Figure 4. Long-standing loopholes in the sanctioning of irregularities in the asset declarations

The relatively small fines do not encourage strict submission of asset declarations

In many cases criminal charges against public officials are dismissed or are replaced with looser (administrative) penalties

Lack of escalation in sanctions / stricter sanctions for consecutive violations

The names of the sanctioned high-level public officials are not published openly

Source: GSD.

Typical schemes of non-compliance

Types of assets often omitted from asset declarations

The **most common types of violations** observed in SEE-9 concern the exhaustiveness and accuracy of the declared information. This includes: failure to declare own assets; failure to declare assets of family members; evasion of declaring conflict of interest (incompatibility between public service and private company ownership), as well as incompatibility between declared and actual value of assets. In particular, the **loopholes concern non-reporting of:**

- assets owned by companies where the PEP is a shareholder
- shares in companies where the PEP is not a majority shareholder
- different valuables such as expensive watches, jewelry and other physical possessions (for which the definition of 'assets' is non-definitive or unclear)
- used items which are not in legal possession
- loans (especially personal)
- services of high price
- assets owned prior to entering office or history of ownership
- expensive trips and holidays
- cryptocurrencies

Need of detailed checks of family members, friends and associates

A very common form of hiding assets is for the PEP to **transfer them to family members or close relatives**, and/or for the PEP to facilitate the “generation” of the illicit wealth by **ensuring preferential treatment or other competitive advantage to the extended family**. However, as of 2022, only assets owned by spouses and cohabitants (and sometimes children) need to be declared and are consequently checked by the responsible body in a majority of the analysed countries. In Romania children of PEPs are not included in the asset declarations after the age of adulthood, making it harder to identify conflict of interest or potential hidden assets’ ownership. Parents are checked in about half of the countries. This relatively narrow scope of family members provides ample opportunities for the PEPs to transfer assets to siblings, cousins, brothers, and sisters-in-law, as well as the PEP’s friends. A clear example is the exclusion from the mandatory asset declaration of close personal ties of public officials – i.e. *kumstvo* – in North Macedonia, which represents the most common form of private-turned-to-business relationship in the country. The membership in associations, clubs and other organizations (e.g. hunting lodges, war veterans’ associations, etc.) is also a pre-condition for conflict of interest and/or illicit transfer of PEP’s assets.

Table 6. Which family members are declared and checked?

	Spouses	Cohabitants	Adult children	Non-adult children	Parents	Siblings	Brothers / sisters-in-law	Other extended family	Friends or associates
AL	V	V	V	X	X**	X	X	X	X
BG	V	V	X	V	X	X	X	X	X
BiH***	V	X	V	V	X	X	X	X	X
HR	V	V	X	V	X	X	X	X	X
HU	V	V	V*	V*	V	X	X	X	X
MNT	V	V	V*	V*	X	X	X	X	X
MKD	V	V	V	V	V	V	V*	V*	X
RO	V	V	X	V	V	X	X	X	X
RS****	V	V	X	V*	V	X	X	X	X

* Only if living in the same household

** In Albania parents declare assets if the subject is part of the justice system or upon request of the Inspector General.

*** In BiH, the scope of people covered by asset declarations is extended to household members to whom the declarant has legal maintenance obligation. Conflict of interest restrictions and checks usually cover a wider range of related persons.

**** In Serbia, public officials are obliged by law to notify the Anti-corruption Agency of all “connected persons”, however in practice these are not always declared and checked.

Sources: CSD based on information from Albania: Law no. 9049 from 10 April 2003 on the declaration and control of assets, financial obligations of elected officials and some public servants; Bulgaria: Anti-Corruption And Asset Forfeiture Act, 2021; BiH: Election Law, 2001; Croatia: Conflict of Interest Prevention Law, 2021; Hungary: Act XXXVI of 2012 on the National Assembly; Montenegro: Law on Anticorruption from 2014, amended 2017; North Macedonia: Law on Prevention of Corruption and Conflict of Interest, 2019; Romania: Law no. 176/2010 on the integrity of exercising public positions and offices, amended 9 July 2020; Serbia: Law on preventing corruption of 21 May 2019, amended 7 February 2022.

Box 9. Failure to declare family members' commercial activities and/or assets

In 2019, journalists of Zurnal.info discovered⁹⁰ that the private company Termo Metal resist d.o.o. Sarajevo (TMR) is owned by the family members of the Prime Minister of the Federation of BiH and the Minister of Energy, Mining and Industry of the FBiH. The prime minister has failed to enlist this company into his asset declarations. The company is reported to have had the long-standing business arrangements with Pretis d.d., a public company owned by the Government of the FBiH. The brother of the director of Pretis d.d. is the director of the TTU Energetik, a public company owned by Elektroprivreda BiH. Their family relationship has not been stated in any asset declaration. Nap.ba claims⁹¹ that Pretis d.d. was accumulating enormous debts for years, however government cash injections secure its liquidity.⁹²

According to the investigation conducted by BIRN, a private company represented by Branko Stefanovic, father of then Serbian Interior Minister Nebojsa Stefanovic, who served as a Minister of Defence until 2022, has been buying weapons from ammunition company Krusik at preferential prices, below the cost of production. The investigation concluded that by selling weapons at a cost less than that of production, the state both ensured that a private company, represented by the relative of a high-ranking politician, benefited and also caused an economic loss to the Serbian state.⁹³

The company AGTCC Hotel Management received the status of "strategic investor" for the construction of a five-star hotel in Dhërmi from the Strategic Investment Committee, led by the Prime Minister of Albania. The company is owned by the longtime partner of the brother of Europe and Foreign Affairs Minister. Her company acquired the right to use the land on the coast through an agreement with the company AG.TCC Sh.pk – 100% owned by the former Socialist MP and at the same time husband of the minister.⁹⁴

The legislations in Bosnia and Herzegovina, Hungary and Montenegro differ from the rest of the region, as family members are subject to submit their own assets declarations instead of being included within the public officials' document and are subject to the same contents and fines. Albania represents a middle-case, as the regulations impose family members to submit their own asset declarations only if they have their own separate property. In case of a joint property with the subject, the public official declares it.⁹⁵ In Hungary the

⁹⁰ Zurnal.info, "Fadil Novalić i Nermin Džindić izvukli više od milion maraka iz Pretisa!" [Fadil Novalić and Nermin Džindić extracted more than a million marks from Pretis!], 13 September 2019.

⁹¹ Nap.ba, "Zbog Džindića šišti Pretis: Kada će sve eksplodirati?" [Pretis is foaming due to Džindić, when will everything explode?], 5 August 2021.

⁹² Zurnal.info, "Vlada odobravalala novac Pretisu, Pretis prebacivao firmi Fadila Novalića" [Government approved money to Pretis, Pretis transferred it to the company of Fadil Novalić], 15 September 2019.

⁹³ Fruscione, G., "Much More than a Captured State: Serbian Institutions Scandals", ISPI, 15 October, 2021.

⁹⁴ Reporter.al, "Investimi strategjik: Plazhi në Dhërmi u përfitua nga 'kunata' e ministres Xhaçka" [Strategic investment: The beach in Dhërmi benefited from the 'sister-in-law' of Minister Xhaçka], 9 March 2022.

⁹⁵ GRECO, Fifth Evaluation Round. Albania Evaluation Report, 2020.

declarations of spouses, cohabiting parents, children and other individuals are not published. Thus, the Committee on Immunity, Incompatibility and Mandate Control is not able to receive signals and check the immediate family's assets. Several selected cases of a failure to declare family members' commercial activities and/or assets are presented in Box 9, as an example on the way these schemes operate, their negative consequences, and the need for counter-measures.

Data availability

None of the SEE-9 authorities provide a machine-readable and downloadable in bulk open database, containing all assets declarations received. All countries (except Albania) provide access to public registers and portals where assets declarations are published and authorities are available for consultation. The information contained in these declarations, however, needs to be scraped or downloaded on case-by-case basis for each public official, complicating the process of checking and analysing irregularities. The analysed countries could be split into the following categories:

- No database. The outlier in this respect is Albania, as the High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest (HIDAACI) does not provide any link to a public database. There is a [register of Requests and Answers of the High Inspectorate](#) where answers to official requests are published.
- Hand-written photocopies. The next problematic country is Hungary, where the asset declarations are included in a searchable database, however the documents are hand-filled photo-copies, and hence – not machine-readable. Romania experiences similar issues as many declarations have been submitted in hand-written format up to 2021, before the obligation to submit machine-readable PDFs entered into force in 2022. From 2023, only declarations with digital signatures will be accepted, except for candidates during the elections.
- XML format (available only on case-by-case basis). This format is used by the majority of the countries – Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia, and Serbia. However, despite being machine-readable, the information cannot be downloaded in bulk, as a full database. Thus, any big data analysis will require for the information to be scraped or copied directly from the webpage. Croatia provides a hybrid case, as the declarations are available in both XML, JSON and PDF formats.

The lack of digitized databases obstructs not only the checking and investigating procedures of the respective institutions dealing with them, but also representatives of civil societies and journalists who analyze and investigate independently publicly available data. Fostering integrity and holding powerful actors accountable requires civic engagement in addition to the administrative responsibility of the respective authorities. Accessible, user-friendly and transparent databases with publicly available information would allow the cooperation between civil society and institutions, where civic actors and researchers fill the gaps in the existing procedures and capacity.

Table 7. Data availability, access and reliability

Country	Link to asset declarations register	Download options
AL	Does not exist	Does not exist online, there is a possibility to submit an official request for information
HU	https://www.parlament.hu/web/guest/aktiv-kepviselei-nevsor	Case-by case, in PDF format (hand-written photocopy)
RO	http://declaratii.integritate.eu/	Case-by-case, in PDF format (hand-written photocopies up to 2021, machine-readable since 2022)
HR	https://www.sukobinteresa.hr/hr/izvjesca-o-imovinskom-stanju and https://www.sukobinteresa.hr/hr/napredna-pretraga-ik	Case-by-case, in XML, JSON and PDF formats
BG	https://register.cacaf.bg/	
BiH	https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=776&Lang=3	
MNT	https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/imovinaFunkcioneraSearch.htm	Case-by-case, in XML format
MKD	https://www.dksk.org.mk/imoti_2/	
RS	https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavulmovineIPrihoda	

Sources: CSD based in information from websites of asset declaration registers – Albania: *Website of High Inspectorate of Declaration and Control of Assets and Conflict of Interest*; Bulgaria: *Website of the Commission for Combating Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Property (KPKONPI)*; BiH: *Website of the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina*; Website of the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption; Croatia: *Website of the Conflict of Interest Commission*; Montenegro: *Website of the Anticorruption Agency*; Hungary: *Website of the Committee on Immunity, Incompatibility and Mandate Control (CIIMC)*; North Macedonia: *Website of the State Commission for Prevention of Corruption SCPC*; Romania: *Website of the National Integrity Agency (ANI)*; Serbia: *Website of The Anti-Corruption Agency (ACA)*.

On the positive side, it should be noted that the State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) of North Macedonia plans to introduce a tool for electronic submission of machine-readable assets and interest declarations in 2023. HIDAACI in Albania has received a technical assistance from USAID to improve the system and create the opportunities for a full and free access to the declarations for the general public in 2023.⁹⁶

National focus: pressing issues in the SEE-9 countries

The SEE-9 countries have a long and challenging way ahead of them on the road of developing the necessary tools for efficient identification and tracking of ill-gained wealth – inter-connecting public registers, setting red-flags and indicators, creating electronic risk assessment platforms, improving the legislation and establishing procedures for national and cross-border cooperation, increasing the size of the fines and the severity of other penalties related to administrative and criminal law violations. In order to achieve a positive impact, each country is recommended to set up its own comprehensive strategy on the steps and actions needed to implement these reforms, thus turning the asset declarations into an efficient corruption prevention and risk assessment instrument. Table 8 highlights some of the most pressing issues observed in each country, where further refinement of existing procedures is needed. While not exhaustive, the list aims to provide a starting point and support the creation of future action plans.

⁹⁶ Information provided by R2G4P members based on official requests for information and meetings held with the respective institutions.

Table 8. Country-specific issues observed in the SEE-9 countries

Albania	Bulgaria
<ul style="list-style-type: none"> • There is no access to the declarations submitted by public officials. • The checking institutions do not start any proceedings on the basis of media-based suspicions. • Names of the sanctioned high-public officials are not published.⁹⁷ • Immunities prevent investigation and prosecution. 	<ul style="list-style-type: none"> • The asset declarations are scattered across the websites of several public bodies. • Public officials (apart from the higher officials in the justice system) are allowed to receive other types of income. • Some PEPs are obliged to declare only income from other activities different than the public position. • There is no gift register.
Bosnia and Herzegovina	Croatia
<ul style="list-style-type: none"> • Public officials often do not submit asset declarations, and the low fine (EUR 100 – EUR 1,500) does not encourage them to do so. • The legal obligation on data validation is limited to ensuring that declaration is not submitted empty. • The asset declaration includes “personal assessment” of the value for immovable and movable assets⁹⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • The period for serious assessment of asset declarations is too short. • Spouses and the cohabitants are not obliged to inform their partners about their own possessions. • The asset declaration does not show the name of the spouse or cohabitant. • The authorities do not have efficient procedure to check how someone obtained property before taking office.^{99,100}
Hungary	Montenegro
<ul style="list-style-type: none"> • Checks are performed only if a third party provides a proof of irregularities.¹⁰¹ • Assets of family members living in the same household must be submitted, however the information is not made public, preventing civil society and media investigations.¹⁰² • Post-employment regulation only prohibits (for two years) majority ownership in companies in the financial sector and only restricts employment in organizations that allocate public or EU funds. Thus, PEPs can work for state-owned enterprises (SOEs) and other large companies right after the end of their term in office.¹⁰³ • The asset declarations are almost always hand-written photocopies that cannot be processed automatically.¹⁰⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • The Agency for Prevention of Corruption applies a formalistic approach towards checking asset declarations, which does not constitute a sufficient tool for control. • There is no procedure for checking the property of officials acquired before 2016 (as the Law on the Prevention of Corruption came in force on 1 January 2016).¹⁰⁵ • When registering companies, the tax administration does not record whether owners / founders are public officials.

⁹⁷ HIDAA Annual Report 2020; GRECO, Albania Report 2020.

⁹⁸ Code of Ethics of the Public Officials; The Law on Conflict of Interest in Governmental Institutions of Bosnia and Herzegovina; The Law on Conflict of Interest in the Government of the Federation BiH; The Law on Conflict of Interest in Institutions of the Brčko Government; The Law on Prevention of Conflict of Interest at Government Institutions of Republika Srpska; Law on the Agency for Prevention of Corruption and Coordination of the Fight against Corruption.

⁹⁹ European Commission, Commission Staff Working Document, 2021.

¹⁰⁰ The Group of States against Corruption of the Council of Europe – GRECO, *Evaluation Report: Croatia: Fifth Evaluation Round Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, 2020.

¹⁰¹ Tbg, “Több mint 800 milliót vagyona lett Rogán Antalnak” [Antal Rogán has a fortune of more than 800 million], *444.hu*, 1 February 2020.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ NetJogtár, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről * [XXXVI of 2012 law about the National Assembly], 2020.

¹⁰⁴ Átlátszó, “Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Representatives’ declarations of assets: contains traces of transparency!], 31 January 2022.

¹⁰⁵ MANS, “Upravni sud donio još jednu odluku u korist MANSa: Ponovo provjeriti imovinu policajca Bakovića” [Administrative Court decided in favour of MANS once again], 22 June 2022; Vijesti, “Imovinu Enisa Bakovića opet pretresti” [Re-check Bakovic’s property], 22 June 2022.

Table 8. Country-specific issues observed in the SEE-9 countries (Continued)

North Macedonia	Romania
<ul style="list-style-type: none"> • Asset declarations are not submitted annually. • The final and up-to-date list of public officials is not available to the State Commission for Prevention of Corruption (SCPC) due to failures regarding the notifications on appointments.¹⁰⁶ • The Gift Catalogue is rarely used. • Delayed setup of software solution which ought to interconnect multiple public bodies' registers (initially planned to be introduced at the end of 2019). • Need to improve the risk-based methodology for selection of PEPs to be checked. • Lack of cross-border information sharing. 	<ul style="list-style-type: none"> • The National Integrity Agency (ANI) has high workload (estimated an average of 77 files checked per integrity inspector in 2021).¹⁰⁷ • Extended family and friends of the PEP can bid in tenders where the PEP can exercise decision-making power. • Members of the legislative and executive branches are legally allowed to be shareholders in public and private companies, so long as they do not occupy decision-making positions.¹⁰⁸ • The law does not prevent civil servants from overseeing private companies that they used to work for before joining the civil service.¹⁰⁹
Serbia	
<ul style="list-style-type: none"> • Since February 2021, a smaller number of persons is obliged to declare assets¹¹⁰. • The cadaster is not updated regularly, hindering the annual checks of asset declarations.¹¹¹ • Most criminal cases end up with settlements and financial fines, while the statute of limitations expires after five years.¹¹² • The accused public officials can avoid criminal charges by paying fines to charity organisations or doing community work.¹¹³ 	

Source: CSD.

Good practice examples

In addition to the legal and procedural loopholes described above, there are also some good practices, that could serve as an inspiration and example to the rest of the SEE-9 countries. These include the use of electronic platforms which provide automatic integrity warnings, cross-checks in multiple registers, gathering of information on the ultimate beneficial owners, increasing the scope of people obliged to declare assets, raising awareness, expanding the authority and role of other public bodies in checking suspicious circumstances and filing criminal charges, as well as setting procedures for cancelling immunities.

¹⁰⁶ State Commission for Prevention of Corruption, *Annual Report*, 2021.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ National Integrity Agency (ANI), *Incompatibility and Conflicts of Interest Guide*, 2017.

¹¹⁰ National Assembly of the Republic of Serbia, *Autentično tumačenje odredbe člana 2.stav 1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije* [Authentic interpretation of the provisions of Article 2, Paragraph 1, Point 3) of the Law on Prevention of Corruption], Official Gazette of RS, No. 35/19, No. 88/19, 18 February 2021.

¹¹¹ Đurić, S., "Imovina funkcionera koji su na vlasti devet godina nije kontrolisana poslednjih sedam" [The assets of officials who have been in power for nine years have not been controlled for the last seven], *Pistaljka.rs*, 1 July 2021.

¹¹² Milivojević, A., and Bosanac, B., "Vaspitne kazne za neodgovorne funkcionere" [Educational punishments for irresponsible officials], CINS, 17 July 2017.

¹¹³ Đurić, S. "Opportunitet iskoristilo 137 funkcionera samo u jednoj godini" [137 officials used the opportunity in just one year], *Portal Pištaljka*, 4 March 2022.

Cross-checks, increasing the frequency of declaration and raising awareness (Croatia)

Croatia is among the countries that could provide many good practices and measures, despite some remaining procedural gaps. For example, asset declarations are verified in detail for possible inconsistencies. The Conflict of Interest Commission (CIC) cross-checks the data in other registers for assets that are missing from the declaration (e.g. business register, property register, land register, tax administration's database, court registries, etc.). In some cases, the CIC requests specific data from other public bodies.¹¹⁴ The new legal base, voted in 2021 and in force since the beginning of 2022, obliged at least 1,500 government officials to submit their property cards to the CIC for the first time. In addition, by the end of January 2022, about 2,400 current government officials also had to submit their property cards as part of the new annual procedure (the previous legal base obliged them to submit only at the beginning and end of their term).¹¹⁵ Immunities do not prevent investigation and prosecution by the CIC, and for all responsible officials there is a possibility of cancelling immunity. Individual decisions on sanctions are published online.¹¹⁶ A significant progress has also been made in raising public awareness of the dangers of neglecting conflict of interest issues. This has been achieved with the systematic preparation of educational and informational materials¹¹⁷ by the CIC, and as a result of CIC's training programmes in various parts of Croatia on this topic (held in 2013-2022).¹¹⁸

Electronic submission platform, providing integrity warnings (Romania)

The National Integrity Agency (ANI) of Romania experiences high workload, due to the physical submission of declarations (the number of people that need to submit asset and interest declarations is estimated to be around 300,000 for 2021). However, it is expected that this will change with the increased use of the e-DAI electronic submission platform, introduced on 1 January 2022.¹¹⁹ From this date, the National Integrity Agency no longer receives declarations of assets and interests in paper format. All categories of personnel in the public system who have the obligation to submit declarations of assets and interests are able to do so either with a holographic signature or certified with a

¹¹⁴ GRECO, Evaluation Report: *Croatia: Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, 2020.

¹¹⁵ Institute of Public Finance, telephone interview with Ms. Nataša Novaković, Chair of the Conflict of Interest Commission (CIC), April 2022.

¹¹⁶ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, *Akti Povjerenstva* [Conflict of Interest Commission, Commission Acts].

¹¹⁷ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, *Materijali za edukacije* [Conflict of Interest Commission, Educational materials], published online in 2014.

¹¹⁸ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, *Izveštaja o provedenim edukacijama* [Conflict of Interest Commission, Reports on conducted training programmes], 2013-2022.

¹¹⁹ National Integrity Agency, *Communiqué: regarding the electronic transmission of asset and interest declarations exclusively through the e-DAI system and the deadline for submitting annual declarations*, 8 April 2022.

qualified electronic signature.¹²⁰ In order to facilitate the process, the public institutions or units to which these persons belong to, have the obligation to provide depositors with certificates qualified for electronic signature. By June 2022, 340,000 people registered as depositors in the e-DAI platform, 7,883 institutions, authorities or public companies have at least one account created in the platform, and 441,067 documents (asset and interest declarations) have been sent electronically to the Agency. The information entered in the e-DAI module will allow integrity inspectors to issue reports and apply sanctions, if required, within a very short timeframe, since mailing, physical storage and manual verifications will be eliminated. An integrity inspector within ANI has been appointed to respond to depositor's queries regarding the electronic submission of the declarations, supported by a chatbot (e-DAI Virtual Assistant) operational since May 2022.¹²¹

In addition, ANI uses a special mechanism ("Prevent System") for preventing conflict of interest in public procurement, set up by Law 184/2016,¹²² which inter-connects several national datasets to produce an integrity warning. These datasets include the national public procurement platform (SICAP), population records, and Commercial Registry records. The system can be expanded further, although lack of inter-connectedness and inter-operability of digital records is a limiting factor. Asset declarations are archived after three years but are not removed from official records. Thus, all declarations ever submitted can still be found on ANI's portal.¹²³

Empowering the Tax Administration to investigate property changes and illegally obtained assets in the country and abroad (Serbia)

With the Law on Determining the Origin of Property and Special Tax, adopted in 2020 and in force since 2021, the Tax Administration Unit of Serbia was entrusted with a significant role in relation to the asset declarations.¹²⁴ In particular, the Tax Administration received the power to investigate property changes of individuals and legal entities, including public officials. It can start a preliminary procedure and a control procedure, if it identifies a difference exceeding EUR 150,000 between the reported assets and reported income for the last three years.¹²⁵ In case the preliminary and control procedures result in uncovering evidence of illegally acquired property or assets in the country and abroad by public officials and individuals, the Unit files criminal charges.

¹²⁰ Juridice.RO, "Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați" [Declarations of assets and interests will be sent to ANI exclusively through the e-DAI electronic system], 7 June 2022.

¹²¹ National Integrity Agency, ANI has launched "e-DAI Assistant", a Chatbot dedicated to depositors of asset and interest declarations and responsible persons, 10 May 2022.

¹²² Law No. 184/2016 of 17 October 2016 to establish a mechanism to prevent conflict of interests in public procurement contract awarding.

¹²³ National Integrity Agency (ANI), Annual Activity Report, 2021; GRECO, Fourth Evaluation Round Report on Romania, 2015.

¹²⁴ Lapčević, A., "Tax or Penalty? The New Law on Origin of Property and Special Tax", *ZunicLaw*, 2021.

¹²⁵ Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu [Law on Determining the Origin of Property and Special Tax], Official Gazette of RS, 18/2020-3.

Obligation to declare ultimate beneficial owner (Albania)

The Albanian Parliament adopted Law no. 112/2020 on “Beneficial Owners’ Registry”, which entered into force on 28 August 2020. The law obliged legal entities (including non-governmental organizations) to declare their ultimate beneficial owner. Non-compliance with this obligation within the statutory deadline is subject to penalties amounting to ALL 150,000 (EUR 1268) for individuals, and ranging between ALL 250,000 (EUR 2113) to ALL 500,000 (EUR 4227) for legal entities. The penalties are doubled in case the contravention is repeated.¹²⁶ The legal change improved the procedure for checking the declarations of assets and conflict of interests since 2020. Part of the audited declarations were related to officials of the justice system as a result of Judicial Reform and Vetting.

¹²⁶ KPMG, [Law on Beneficial Owners’ Registry](#), 18 August 2020.

PUBLIC PROCUREMENT IRREGULARITIES AMONG POLITICALLY EXPOSED COMPANIES

Methodology

A **politically connected company** is defined as a private company or state-owned enterprise (SOE), whose decisions could be influenced by politically exposed persons (PEPs). For the purposes of the current research, the main indicator used to identify politically exposed companies will be the participation of a PEP or their immediate relatives in the company or state-owned enterprise (as noted in asset declarations or other public registers). “**Immediate relatives**” are spouses, parents, siblings, and children (excluding cousins, aunts, etc.). A company is considered “politically connected” if the PEP is participating in the management board/board of directors of a private company or SOE and/or has an ownership of over 50% in the company. We use this definition because PEPs – and their immediate relatives – usually are obliged to report this information in their annual **asset declarations** which is the primer source of the data.¹²⁷

The methodology used to measure procurement integrity is developed by the Government Transparency Institute (GTI). Several indicators are tested and validated using rigorous statistical methods to create the **composite Integrity Score** that measures the overall integrity of each procurement contract – for a detailed description of the methodology and steps of indicator calculation see Fazekas – Kocsis (2020)¹²⁸ or read the Training Manual written by GTI as part of the R2G4P project.¹²⁹ The indicators used in this report to create the Integrity Score are reported in Table 9. Each indicator can take the value of 0, 1 or in some cases 0.5, where 0 indicates high corruption risk. The Integrity Score is the simple arithmetic average of the seven indicators. It is important to note that each indicator is calculated and validated on the national datasets, hence each is robust on the national level.

¹²⁷ Note that data accessibility and quality may vary significantly across the analyzed countries. Bulgaria has one of the best quality data on politically connected firms.

¹²⁸ Fazekas, M., and Kocsis, G., “[Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data](#)”, *British Journal of Political Science*, 50(1), 155-164, 2020. doi:10.1017/S0007123417000461.

¹²⁹ Czibik, Á. Et al., *Analyzing Public Procurement Risks – Training Manual*, Budapest: Government Transparency Institute, 2021.

Table 9. Integrity indicator description

Integrity indicator name	Integrity indicator description
Single Bidding integrity (multiple bidders)	Tenders/contracts receiving more than one bid
Advertisement Period integrity	Period between call for tender publishing date and bid submission deadline.
Call for Tender publication	Contract with published call for tender
Decision Period integrity	Period between bid submission deadline and award decision date
Procedure Type integrity	Tender procedure type

Source: GTI.

Where Y represents an integrity indicator or the composite Integrity Score, is a binary variable indicating whether the supplier of the procurement is politically connected, is a list of control variables including the location of the buyer, the type of the buyer, the location of the supplier, the type of the contract (supplies, works or services), contract value in deciles and market and year fixed effects.

Contract volume share

The expectation behind politically connected firms participating in public procurement procedures implies that political connections can be used for corrupt exchange and favouring certain suppliers based on their relations to PEPs. Yet before analysing whether political connections significantly influence the outcome of public contracting, it is important to check the overall state of market penetration by PCs. The share of political connections is not likely to be very high, albeit the small group of connected firms can introduce a lot of corruption risks. At the same time, PCs in public procurement cannot be considered as signals of corruption per se, only if correlated with lower competitiveness or other corruption risks.

Regional trends

Regional trend shows that the number of **contract volume share of politically connected firms varies between 2% (Croatia in 2017) and 16% (Serbia in 2021)** with an average share of 5%. Yet in some cases when calculated within the same CPV division the share can significantly differ.¹³⁰ For instance, in North Macedonia the share of politically connected firms within the same market is usually lower than the overall annual number (e.g. in 2016 the overall share is a little above 2% while within the same CPVs it is 1%). On the contrary, in Bulgaria the distribution looks different: in most of the cases the average volume share within the same economic market is 1-2% higher than the aggregated number per all sectors (Figure 5).

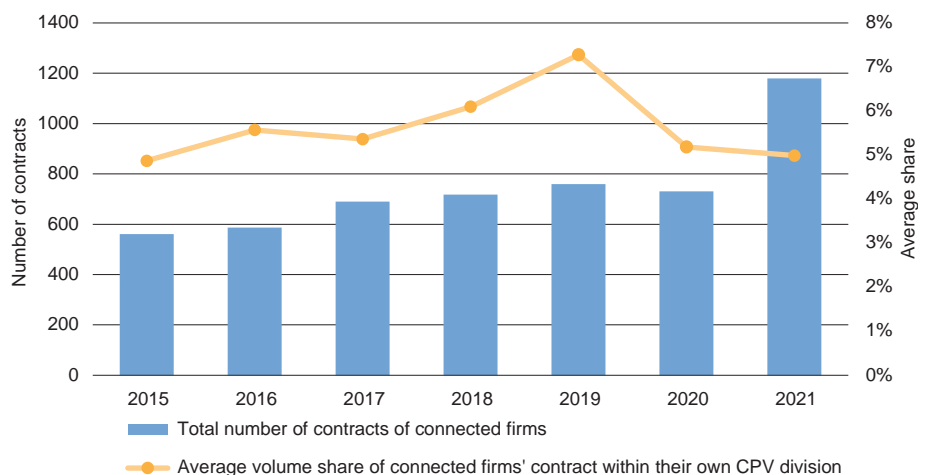
¹³⁰ CPV division in a common procurement vocabulary describing the subject of the contract, aggregated to the level of the market (first two digits of the code). Therefore by calculating shares within the same CPV divisions one can observe relative differences within comparable groups of products or within the same market.

The difference in annual share versus the share of politically connected firms per the same market can reveal whether there is an existing systemic dependency of the market on political connections, as well as potential presence of monopoly or oligopoly in the respective sector. Croatia and Bulgaria appeared to be the countries where the penetration of politically connected companies per sector is on average higher than the annual share, therefore some sectors are more likely to be dominated by firms with political connections.

Examples

The Bulgarian case is a good example of how the distribution of contract volume share can be different in aggregated annual numbers and average numbers with the same CPV division (within the same market). While the overall number of contracts distributed among politically connected firms is getting slightly bigger every year, the share within the same CPV also increases but a bit more (Figure 5). For instance, the difference in average share between 2017 and 2019 is less than 0,5%, while increase within the respective CPV division raised from 5,5% to approximately 7,2%. At the same time, there was a reverse dynamic after 2019 – while in 2021 the average annual share increased from 3,5% to almost 7%, the average volume share within the same CPV decreased from 7% to 5%. Therefore, while in general political connections seem to be more prevailing in overall procurement procedures, they are becoming more scattered across different sectors.

Figure 5. Contract volume share of politically connected companies in Bulgaria



Source: GTI and CSD.

Contract value share

While the share of contracts won by politically connected firms shows the general picture of their penetration in procurement procedures as well as the distribution across sectors, the contact value share is a more important indicator to assess how much money was actually distributed among such firms and therefore can potentially be prone to corruption risks. It can be the case that while the number of contracts is not high, their value itself is pretty big, meaning that politically connected firms are aimed at large contracts (for instance in the construction sector).¹³¹

Similar to contract volume share, one can observe different trends when it comes to aggregated annual numbers and average share within the respective CPV division. Higher numbers in the latter can be a signal of a more intense penetration of politically connected companies within certain economic sectors, and while on average it is not high, some sectors can be dominated more by politically connected firms.

Regional trend

Most of the countries in the region showed a **higher contract value share than volume share of politically connected firms**. While in some cases the difference is moderate (0,5%-1% difference in Croatia or 2%-3% difference in Bulgaria), other countries show a more drastic distinction. For instance, in Hungary contract value share in 2015-2021 is between 2,5%-14% (EUR 200-800 million), while the contract volume share of politically connected firms is around 2%-4% which means such firms are mostly aimed at the bigger value contracts.

At the same time there is an observable difference between the average value share of connected firms within their own CPV division and the aggregated annual share. While in some countries contract value share within the same market is significantly lower than the aggregated share (e.g. in North Macedonia the difference builds around 3% on average), in majority of cases the average within market share is higher. This trend confirms the previously observed pattern with contract volume share: politically connected firms are quite frequently concentrated within certain markets rather than scattered across different sectors.

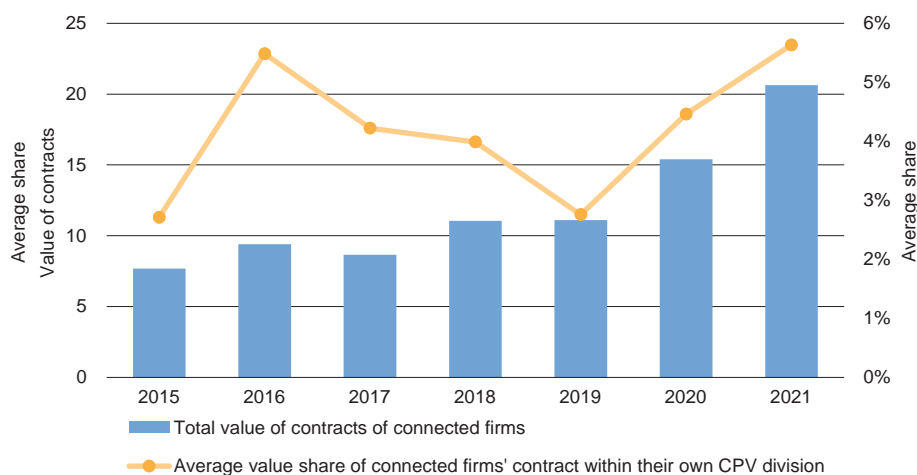
Examples

In the case of Croatia, the value of contracts won by politically connected firms steadily increases over the years from 1,5% in 2015 to a little over 5% in 2021 (Figure 6). The 2021 increase is in line with the change in the contract volume share of politically connected companies reaching a bit more than 8% in the respective year. Yet the value share is slightly higher almost every year (around 0,5%-1,5% difference), except for the significant increase in 2016 (the

¹³¹ Charron, N. et al., "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes", *The Journal of Politics*, 79(1), 2017, pp.89-104.

average contract value share of connected firms' contracts was more than twice higher within the respective CPV division).

Figure 6. Contract value share of politically connected companies in Croatia



Source: GTI and IPF.

Buyer type value share

The number of politically exposed companies' contracts is expected to be different for different types of buyers depending on the country-specific context, including type of electoral system, size of the country, administrative structure, and the amount of resources available to each level. In larger states with diverse administrative structures and resourceful local-level bureaucracy, one can expect a higher level of political connections being used within regional or municipal authorities due to the higher corruption risks.¹³² At the same time, a lack of resources of high level of centralization can lead to either a lower level of corruption in municipalities or take a different form.¹³³ For instance, a large number of small contracts are prone to corruption risks at municipal or regional level, but in sum, several of large value contracts on the national level constitute a higher share.

Regional trend

The regional trend is diverse and not straightforward, but in a majority of cases, there is an **observable difference between buyer type of politically connected companies' contracts versus other companies' contracts**. For example, in Romania there are significantly more National Authorities among politically connected companies' contracts than the others (40% versus 20% among non-connected companies). At the same time, while in Hungary National Authorities are also representing a larger share among connected firms,

¹³² Baldi, S. et al., "To bid or not to bid: That is the question: Public procurement, project complexity and corruption", *European Journal of Political Economy*, 43, 2016, pp.89-106; Díaz, J.M. et al., "Corruption risk analysis in local public procurement: a look at the Àrea Metropolitana de Barcelona", *International Review of Administrative Sciences*, 2022.

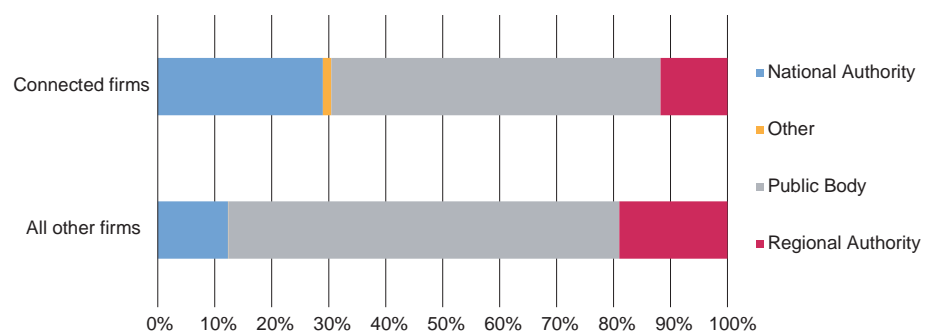
¹³³ Detkova, P., Podkolzina, E. and Tkachenko, A., "Corruption, centralization and competition: evidence from Russian public procurement", *International Journal of Public Administration*, 41(5-6), 2018, pp.414-434.

the prevailing category is Regional Authority (40% versus around 30% among non-connected firms). On the other hand, in the case of Croatia there is no significant difference between the two groups. Some countries show slight differences – for instance, in Bulgaria a slightly more prevailing group among connected firms is non-defined (around 5% difference).

Examples

In the case of North Macedonia (Figure 7) among connected companies' contracts there is a significantly higher number of National Authority buyers in comparison to non-connected firms (around 30% among connected firms and 12-13% among non-connected). At the same time, regional authorities construct around 10% of buyers with connected firms' contracts and almost 20% with non-connected. While other public bodies prevailing in both groups, non-connected firms' contracts are more likely to be procured by these buyers than connected ones.

Figure 7. Buyer type value share of politically connected companies' contracts vs. other companies' contracts (2015-2021) in North Macedonia



Source: GTI and IDSCS.

In some cases, connections within local authorities can result in the extraction of resources by connected persons from the national level. For example, in Bulgarian city of Kotel, farmers and companies connected to the town's mayor, Kosta Karanashev, and the now-former Minister of Agriculture, Dessislava Taneva, (both being members of the political party GERB), have been fraudulently extracting agricultural subsidies and procurement funds since as early as 2013.¹³⁴ The family received funding for lands which were not in active cultivation, constituting fraud.¹³⁵

¹³⁴ Stoyanov, D., "Small Town "Gerbonomics" – Relatives, Nepotism and Syphoning of EU Funds", *Bivol*, 6 September 2020.

¹³⁵ Stoyanov, D., "Son-in-law of Bulgarian Small Town Mayor Absorbs EU Subsidies after Being Sanctioned for Abuses", *Bivol*, 25 September 2020; BIRD, "Родата на министър Танева се уреди и с коронасубсидии от ДФЗ" [Minister Taneva's family hooked up with coronasubsidies from SFA], 4 February 2021; Bivol, "Bulgarian Agriculture Minister's In-laws absorb 1M in EU subsidies", 10 June 2020.

Procedure type value share

It is expected that politically connected companies' contracts will go through less competitive procedures prone to higher corruption risks. For instance, such procedures as negotiated, especially without publication, or restricted, as well as direct award, are less transparent and therefore can be used by the interested party for corrupt exchanges¹³⁶. On the contrary, open procedures are more difficult to use for corruption because of the more transparent rules and publication requirements. At the same time, while procedure type can serve as a proxy for corruption risks, not all types of restricted procedures necessarily result in it, as interested parties can use other instruments for corrupt exchange even within open procedures: e.g. tailoring tender requirements, deliberately shortening the time for submission, taking longer time for decision period to negotiate terms with supplier.

Regional trend

In the majority of the countries in the region, **the share of open procedures among connected firms' contracts is either not significantly different or trends counter to the expectations** (i.e., there are slightly more open procedures among connected firms). For instance, in the case of Bulgaria, there is no substantial difference besides a couple of percentages in negotiated procedures without publication (around 5% among connected firms versus 3% for non-connected firms). Yet a couple of countries showed some expected distributions, for instance in Romania the share of negotiated procedures without prior publication is almost twice higher for connected firms (25% versus 12%). At the same time, Hungary and Serbia showed counterintuitive results with open procedures being more frequent for connected firms' contracts. In the Hungarian case there is also a difference in negotiated procedure with publication showing a higher share for connected firms (17% versus 8% among non-connected firms). The relatively high share of open procedures among politically connected firms in a majority of the countries might mean that in most of the cases other practices are used for corruption (e.g., tailored tender specifications, short advertisement period, etc).

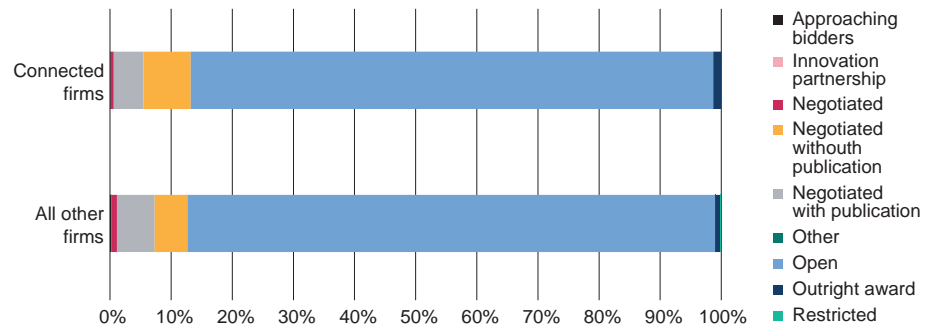
Examples

The case of Bulgaria is more in line with the expected distribution of procedure types in the two groups. Figure 8 shows that both for politically connected and non-connected companies' majority of the contracts had open procedure types; the share of open contracts was around 87% for politically connected companies and 88% for non-connected companies. Likewise, for both groups 8-10% was distributed between negotiated with and without publication type procedures. However, for connected compa-

¹³⁶ Fazekas, M., Tóth, I.J. and King, L.P., [An objective corruption risk index using public procurement data](#), *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 2016, pp.369-397; Fazekas, M. and Kocsis, G., ["Uncovering high-level corruption: cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data"](#), *British Journal of Political Science*, 50(1), 2020, pp.155-164, 2020.

nies the share of negotiated contracts with no prior call for tender publication was around 3 percentage points higher. This is arguably a riskier procedure type as less information is available for other potential suppliers and for the general public.

Figure 8. Procedure type value share of politically connected companies' contracts (2015-2021) in Bulgaria



Source: GTI and CSD.

An example of using, for instance, direct awards to get contracts through political connections was found in Romania. Ana Kraus, who was a head of Sibiu County Council's Administrative Service while her husband was employed first as a driver and then as a personal counsellor to former County Council President Ioan Cindrea, awarded telecommunication service contracts to her son, Robert Kraus through direct award catering. Media Impex SRL, the catering company, therefore initially provided this service free of charge, but was later awarded an actual contract, and sent 58 invoices to Kraus amounting to EUR 63,500 from 2013 to 2014.¹³⁷

Integrity indicators

By looking at the individual integrity indicators for politically connected and non-connected firms it is possible to assess whether there is a substantial difference between the two groups when it comes to competitiveness, submission and decision dates, as well as procedure type and publication of the call for tender. Different sets of indicators could have been used for different countries depending on the data availability and quality. All the states in the region had a "call for tender publication" indicator. One of the easiest ways to fix tenders is by avoiding publishing the call for tenders in the official public procurement journal, as this makes it harder for non-connected competitors to prepare bids. Another straightforward way of measuring integrity is through the "procedure type" indicator: using less

¹³⁷ Deleanu, T., "Cinci ani de închisoare, cu executare, pentru Ana Kraus. Dosarul achizițiilor fictive la CJ Sibiu s-a încheiat cu pedepse mai mari" [Five years in jail for Ana Kraus. The fictitious procurement case at the Sibiu County Council ended with higher sentences], *Turnul Sfatului*, 31 March 2022; Deleanu, T., "Dosarul produselor de protocol. Șefii din CJ își reparau toate mașinile neamurilor pe banii județeni" [Protocol products case. County Council chiefs got their cars repaired with county money], *Turnul Sfatului*, 18 February 2018; DNA, *Press release*, Nr. 730/VIII/3, 21 July 2017.

open and transparent procedure types can indicate the deliberate limitation of competition. Too short or too lengthy “advertisement period” and “decision period” can be signaling the corruption risks too. Extremely short number of days between publishing a tender and the submission deadline or between submission and decision deadlines can be a sign of a tender’s requirements being specified for a particular supplier. Too long time periods could happen due to legal challenges suggesting the outright violation of laws. Finally, “single bidding score” is an easy and direct measurement of the level of competitiveness in procurement procedures.

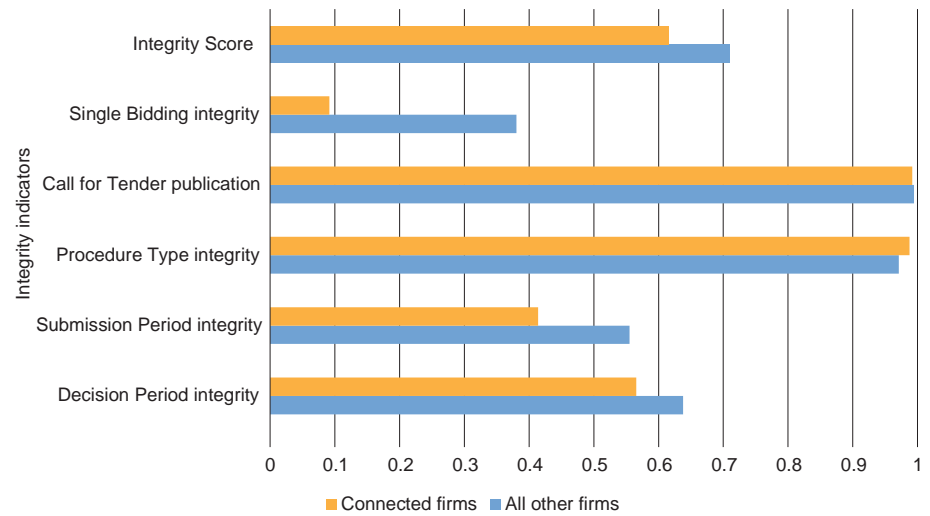
Regional trend

Across the region, **the aggregated integrity score is always slightly lower for connected firms**, with some variation across countries. For instance, in Hungary and North Macedonia, the difference adds up to around 0.05 points, while in Croatia or Serbia the difference accounted for around 0.1 points. The single bidding indicator is one of the most factors differentiating the two groups of contracts. For some countries, the single bidding integrity level for politically connected firms is lower than for non-connected in about 0.1 points or more (e.g., Serbia or Croatia). In some cases, call for tender publication indicators also showed significant differences. For instance, in Croatia this indicator shows almost twice less integrity for politically connected firms’ contracts. In most of the cases the procedure type similarly showed better integrity for non-connected firms (e.g., in North Macedonia, Croatia, and Bulgaria, the difference is around 0.05 points). At the same time, in some cases advertisement and submission periods showed higher integrity levels for connected firms. For instance, in Romania and North Macedonia both groups scored either almost the same or with connected firms having slightly higher scores.

Examples

The Serbian case is a good example of clear difference between the two groups as demonstrated by integrity indicators (Figure 9). Politically connected firms’ contracts are associated with a significantly lower single bidding integrity (0.1 versus almost 0.4 for non-connected firms). Submission and decision periods also significantly contributed to the aggregated integrity score difference: both indicators show around 0.05 points difference with non-connected firms. At the same time, call for tender publication indicator and procedure type integrity both scored very high and do not show any significant difference.

Figure 9. Integrity indicators for politically connected and non-connected companies (2015-2021) in Serbia



Source: GTI and EPC.

It is very likely that contracts awarded to connected persons suffer from lack of transparency and other violations in the tendering procedures. For example, in the case of Hungary, Mr. Bács, former deputy mayor of Erd, is suspected of awarding HUF 278.4 million (EUR 900,300 on 2017 average exchange rates) through a public procurement process to businesses in which he had a personal interest. The case contained many exploitations of legal and procedural gaps and other suspicious actions, such as coordinated market behaviour between the applicants, the amount announced in the tender almost exactly matching the amount proposed by the winner of the procurement, and the applications of both the loser and the winner having been submitted by the same person.¹³⁸

The effect of politically connected suppliers on procurement integrity

Besides visual differences between two groups, it is important to check if the observed differentiation is statistically significant. The goal of the regression models is to produce a more robust picture of the effects of politically connected firms on overall procurement integrity. A negative estimated coefficient indicates a lower average level of integrity for contracts of politically connected companies compared to contracts of non-connected companies. Therefore, negative effects may signal an increased risk of corruption. The expected outcome is to observe statistically significant and negative coefficients in the level of integrity for politically connected firms' contracts at least in the majority of indicators.

¹³⁸ Kis, Z., "Kétmillió közbeszerzési bírságot és egy baljós uniós jelentést kapott Érd" [Two million euro public procurement fine and a sinister EU report for Érd, Átlátszó, 12 February 2020; Kis, Z., "Kartellezés gyanúja miatt nyomoznak egy 280 millió forintos érdi óvoda-közbeszerzés ügyében" [Suspected cartel investigation into a HUF 280 million public procurement of a kindergarten in Érd], Átlátszó, 28 July 2021; Kis, Z., "Érdi botrány: egyvalaki írta a "versengő" óvodai közbeszerzési ajánlatokat" [Érd scandal: one person wrote the "competing" kindergarten tenders], Átlátszó, 29 June 2022.

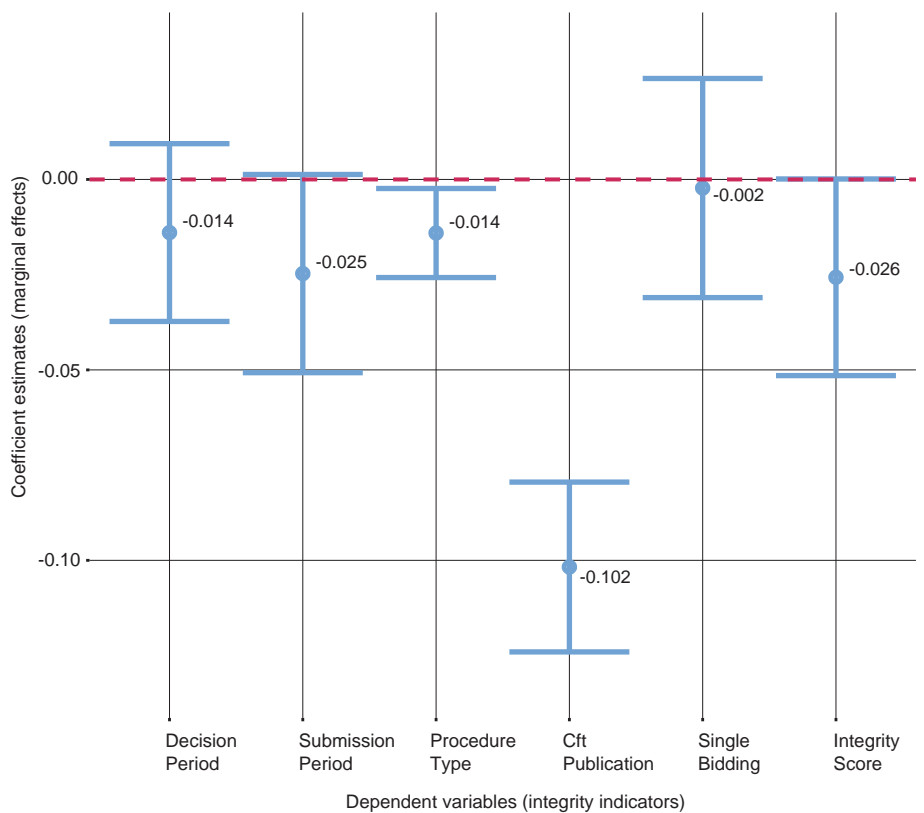
Regional trend

Depending on the quality of the data, for some countries the models showed more robust and expected results than for others. For instance, in the case of North Macedonia almost all of the variables are statistically insignificant due to the low number of politically connected firms in the dataset. Similarly, the Serbian model is not sufficiently robust due to a low number of observations. On the other hand, Croatian and Bulgarian models have a majority of the indicators as significant predictors for lower integrity level among politically connected firms' contracts.

Examples

Figure 10 shows the estimated coefficients for six separate models in Croatia. In each model, a politically connected company binary (indicating whether for a given contract the supplier company was owned/controlled by a PEP or family member) is regressed on an integrity indicator. The bars show the 95% confidence interval for the given estimate. The effect is significant for the Call for Tender (Cft) publication rate, submission period integrity, and Procedure Type integrity, indicating that on average connected companies are more likely to win contracts without a prior Cft publication, they often receive contracts where

Figure 10. The effect of politically connected suppliers on procurement integrity in Croatia (2015-2021)



Note: Bars indicate the 95% confidence interval

Source: GTI.

there is less time for potential competitors to submit their interest and they are more likely to win contracts with riskier procedure types (such as outright awards). While the predicted Single Bidding integrity (multi-lot procedures) and Decision Period integrity are not significantly different for politically connected companies, the negative estimates suggest that they are still more likely to be lower. The combined Integrity Score highlights that the composite effect of connected companies winning a contract is significantly negative. Overall, the results suggest that politically connected companies in Croatia often win contracts where the risk of corruption is higher.

Post COVID corruption risks in public procurement

Methodology

In order to analyse the regional trends in post-COVID corruption risks, legislative changes were taken into consideration first- in particular, the introduction of emergency procedures for public procurement (e.g., negotiated procedures for buying COVID-related products). Additionally, to compare countries' CRI trends, the average scores were calculated for three markets. Figure 11 shows the average score for three types of products: a) COVID-19 related, b) general health related, and c) all other public contracting between 2017 and the end of 2021. The types of products were categorised based on the CPV codes associated with the contracts. By COVID-related goods such products were counted as masks, ICUs, etc. Other medical goods were categorised as healthcare market, and everything outside of the two groups is categorised as non-healthcare market products.

Comparison of all countries' general trends (drops in integrity level after introduction of emergency period by three markets)

All the countries in the region went through an **emergency period due to the COVID-19 outbreak**, resulting in the changes in legislative regulations of public procurement. Usually, these changes in the regulations were introducing emergency procedures for COVID-related products, allowing for more expedient procedures but also **resulting in less transparent procurement**, which was therefore more prone to corruption. The newly introduced procedures **usually included direct negotiations** under which the procuring body was freed from objective assessment and fair specification and evaluation of bidders. For almost all of the countries in the region, the emergency period due to COVID-19 was lifted over the spring of 2022; in Hungary, however, it was re-introduced due to the war in Ukraine, and the state of emergency decree states that special rules apply to the procurements related to the supply of persons recognized as entitled to temporal protection.

The analysis of the regional trends among three markets (healthcare products, COVID products and non-healthcare products) is presented in Figure 11. It can be observed that **the level of integrity either goes down for COVID market only** (Romania, Hungary, Croatia), **or results in a downward trend for the healthcare market with rapid fluctuations in COVID**

market (Bulgaria and North Macedonia). In the case of Bulgaria, the significant drop in the level of integrity for COVID products can also be observed with some time lag after the introduction of the state of emergency, which can be attributed to the increase in the number of COVID-market contracts in the second quarter.

Figure 11. Three markets, quarterly integrity trends before and after the introduction of emergency periods in Bulgaria, Croatia, Hungary, North Macedonia and Romania (2017-2021)



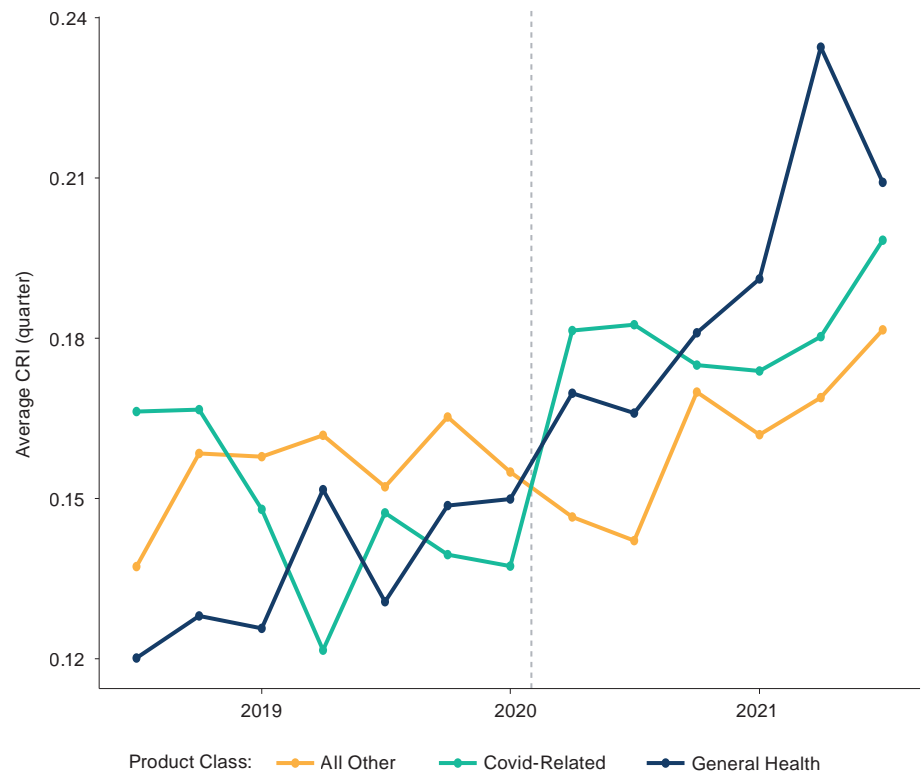
Source: GTI.

In most of the cases the non-healthcare market is not associated with any significant changes due to the introduction of the state of emergency. Specific case studies prove the point regarding COVID-related products and corruption risks associated with them. For instance, in Serbia, NITES Group signed three contracts with the Ministry of Health worth EUR 3.2 million in April of 2020. This coincides with the period when Darija Kisić Tepavčević, sister of the executive director of the NITES branch in Czech Republic – Bojan Kisić, became a member of the COVID-19 Crisis Task Force before becoming a Minister later on the same year. NITES was usually applying to tenders as part of consortia with other companies that also have politically exposed persons in their top management.

Comparisons to the EU-wide benchmark

Figure 12 shows the average CRI score for three types of products for all EU countries between August 2018 and August 2021. COVID-19 and general health products saw an increase in CRI scores after COVID-19 restrictions in February 2020, with little change in other products. Similarly, whereas the trendline of corruption risks in Europe remained relatively the same for non-health products in the 18 months before and after periods, **all health-related products (general and COVID-19) saw a steep increase in CRI scores** in the after period.

Figure 12. Three markets quarterly corruption risk trends before and after the introduction of emergency period in Europe (2019-2021)



Source: Fazekas, Sanches, and Abdou, 2022 (GTI).

Therefore, the regional trend shown in Figure 11 is not vastly different from the European averages. While the non-healthcare products remain on average at the same level of integrity, changes in corruption risks for the healthcare market and COVID-related products are markedly visible. However, the scale of the trend differs for the region in comparison to European averages. While Figure 12 shows European corruption risks at the beginning of 2020 on the level of 0.15 (or 0.85 in integrity level), the average integrity for the region Figure 11 in the same time frame is around 0.7. The highest pick of corruption risks for European averages was at 0.24 in corruption risks (or 0.76 in integrity level), which constitutes around 0.10 points in the change of CRI score. This scope of change is similar to the regional trend (within 0.10 points change) with the exception for Bulgaria (the integrity level for COVID products dropped by 40% in the second quarter).

THE WAY FORWARD: CONCLUSIONS AND POLICY RECOMMENDATIONS

Enhancing the risk assessment methodologies, policy procedures and measures aimed at preventing corruption, state capture,¹³⁹ illicit enrichment, and illicit finance¹⁴⁰ could be achieved only through the cooperation between the public bodies, the civil society, investigative media and international partners. In particular, the use of big data could facilitate the identification and sanctioning of integrity breaches in the distribution of public procurements, state aid, concessions, strategic investments, and EU funds. Thus, the following **key policy recommendations** are in order:

Coherent checking procedure of asset declarations

The checking procedure of the asset declarations should be clarified in **detailed internal rules and/or regulations**.

- First, the relevant authority should check if the asset declarations are submitted on time by the public servants.
- Second, the anti-corruption authorities should set up a body or department dedicated fully to the detailed check (“lifestyle audit”) of asset declarations (not just their gathering). It should verify not only the reported information but whether there are hidden or undeclared assets, including abroad and/or held by friends and (extended) family members. Ideally, the procedure should ascertain the origin of assets.
- Third, this body it should utilize a risk assessment and checking procedure, based on big data and a set of red flags and indicators. In the countries where more than one body performs the checks, this procedure should be unified across all of them. An example of a comprehensive list of risk indicators for checking asset declarations is presented in the text above, based on analyses published by the World Bank,¹⁴¹ Council of Europe,¹⁴² and OECD.¹⁴³

¹³⁹ Stoyanov, Gerganov, and Yalamov, *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: CSD, 2019; Galev, Gerganov, and Todorov, *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: CSD, 2021.

¹⁴⁰ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; Presentation by Dr. Vanya Petrova, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

¹⁴¹ The World Bank, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021.

¹⁴² Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014.

¹⁴³ OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

- Fourth, the body should perform three types of checks: a random sample undergoing detailed check / audit (e.g., 5% or 10% of the civil servants in a public body), checks of priority/risk groups (based on the big data risk analysis), as well as such triggered by anonymous signals from third parties (whistle-blowers, CSOs, media articles, etc.). This would increase the risk of detecting irregularities and decrease the sense of impunity.
- Fifth, strong cooperation among all relevant bodies (anti-corruption, tax, finance, money laundering, prosecution, etc.) should be established, as well as the inter-connection of all available databases – a key for the investigation of ill-gained wealth. The data declared in the asset declarations should be cross-checked with the data from other public registers (national and international) according to national and EU data privacy rules,¹⁴⁴ and if relevant – with private sources (professional bodies, social media, etc.). This would also prevent the practice of asset declarations to include “personal assessment” of the value of the assets, or their incorrect classification.
- Sixth, there should be a possibility to submit the issue to the prosecution or to other relevant authorities, and administrative, criminal (and if relevant-civil) procedures to be initiated by multiple bodies or stakeholders. The investigations should not omit the issue of how someone has obtained property before taking office.
- Seventh, the SEE-9 countries should cease the practice of removing asset declarations from public registers shortly after the end of the public servant’s term in office.

Improving the legal base in terms of asset disclosure

The legal base should oblige police, customs officers, senior managers, directors and board members of state-owned enterprises, military personnel, members of political parties (e.g. the ones outside of the members of parliament and receiving subsidies), and where relevant – members of religious groups – to also submit asset declarations. However, the increase of the number of collected asset declarations should be accompanied by **efficient checking and sanctioning procedures**, as well as use of big data and red flags to identify a smaller sample of risk groups to be checked. The legal specifications regarding the **post-employment restrictions for PEPs**, the receipt of gifts, as well as the allowed types of additional income for public servants, should be clarified in detail. The legal base could be improved by obliging PEPs to disclose not only their majority shares in a company, but also their assets held in that business.

¹⁴⁴ According to Article 6 of GDPR, processing of personal data is lawful if necessary to the performance of a task conducted in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller. In addition, GDPR Recital 113 justifies the data transfers necessary for a single case investigation. See also: Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data and repealing Directive 95/46/EC (GDPR).

Transparency and digitalization of asset declarations and related registers

Stronger efforts are needed to ensure data availability and transparency through digitalization of information. The countries from SEE-9 should not allow asset declarations to be submitted as hand-written photocopies, nor to be scattered on the websites of different public bodies. The relevant bodies should not retroactively change the asset declarations, so that a detected irregularity no longer exists. There is also a need to **establish machine-readable public procurement and corporate databases**, as well as databases of sanctioned legal and physical persons, which can be downloaded in bulk. The databases should include information on ultimate beneficial ownership and financial data at company level. It is also recommended that all countries establish procedures for tracing transactions with crypto currencies, and harmonize their approaches towards the taxation of crypto assets, as suggested by the European Parliament.¹⁴⁵

Improving the data publication related to public procurement

While in general the data related to public procurement is available and on average is of good quality, there are further steps needed, particularly in **the publication of the call for tenders**. If a contracting authority does not make a call for tenders publicly available, only connected bidders will know about the tendering opportunity. This corruption technique is strongly associated with using non-open procedure types, but it can also be utilized independently. The publication of a call for tender should be monitored and implemented for all procedure types.

Inter-connecting public registers

A core prerequisite for the efficient use of big data is for all SEE-9 countries to inter-connect all public registers. This is a two-step process – first, the primary (basic) registers should be connected with each other: physical persons register (including civil status and family members), business (legal entities) register, and the property register. Second, all remaining registers should be joined one by one.¹⁴⁶ If possible, databases of professional bodies and bank accounts should also be included or a procedure for information requests should be established.

Based on data from all inter-connected public registers, the governments from the SEE-9 countries, supported by the civil society, are recommended to **elaborate electronic platforms for detecting corruption risks and patterns of abuses**. Such platforms could benefit from the red-flags and indicators, tested in the framework of the R2G4P initiative and presented in the current and

¹⁴⁵ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

¹⁴⁶ Tax, social security, land register, motor vehicles register, stocks and securities, patents and licenses registry, customs, court registries, party finance database, etc.

future reports. The next and final step would be to enforce the International Treaty on Exchange of Data for the Verification of Asset Declarations.¹⁴⁷

Introducing data-driven analysis of public procurement and asset declaration

Use of big data for early warning and risk analysis should be developed and regularly used by the relevant public bodies, jointly with the civil society, international bodies and investigative media. The digitalization and consequent big data analysis could be utilized in all areas – public procurement, strategic investments and distribution of state aid, checking of asset declarations, measuring illicit financial flows, etc.

- In regard to asset declarations – big data could allow a set of red-flags to warn if illicit wealth has potentially been acquired and/or transferred to (distant) relatives or friends (against no or low compensation), and if it has been hidden in a complex chain of subsidiaries and mother companies (incl. use of shell companies and straw persons). Such approach could alleviate the high workload of the anti-corruption bodies.
- In regard to company behaviour – big data could reveal if the companies linked to politically exposed persons have higher turnover, market position (possible monopolization), profit per employee, etc. – compared to the companies without political ties in the same sector. In addition, big data calculations will show if the operational assets and equipment value as a share of the profit are lower in politically exposed companies, thus indicating risk of irregular sub-contracting practices on the procurement market.
- In regard to safeguarding public procurement integrity, it is recommended that government bodies, supported by civil society, set up systems to regularly monitor red flags such as large shares of single bidding, buyer dependence on supplier, company tax haven registration, too short of a submission or decision period, a missing call for tender, or use of restrictive procedure types. This could be best achieved using an interactive dashboard which contains not only the source data, but also includes performance and risk indicators, and warns the user about data quality shortcomings and analytical challenges (see Opentender.eu). Alternatively, the central procurement platform publishing calls for tenders and contracts can adopt the system of automated calculations of red flags.

Improving public procurement legal base and reducing the use of non-competitive procedures

In parallel to the use of red-flags, the public procurement legal base should also fully revert to its pre-COVID state, **abolishing all “temporary” emergency procedures** (with special focus on reducing the share of single bidder

¹⁴⁷ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

contracts and the number of direct awards). Although the use of non-open procedures does not necessarily aim at corruption rent extraction – institutions might use it to decrease the administrative burden by avoiding a difficult procedure – it certainly weakens competition and transparency and hence increases the risk of corruption. The number of such procedures should be decreased where possible with introduction of additional monitoring mechanisms.

Improving tender design by allowing more time for deciding on the winning bid

Lengthy decisions with corruption risks concentrated within a small number of days centred around some parts of the decision-making can be a signal of overburdened bureaucracy and lack of staff assessing the applications. Increasing the number of people working on procurement documents could **improve the overall speed of decision-making period**, as well as the quality of the assessment. All parts of the procurement procedure, from the tender announcement to the decision on the winning bid should ideally be allowed the maximum foreseen time by the relevant regulations. Artificially shortening some of the decision-making periods, for example by placing them around major holidays or invoking emergency regulations, is typically an indication of strong corruption risks.

Improving competition in public procurement

Objective bid evaluation criteria, matching tender sizes to the market capacity and splitting large tenders into smaller lots can potentially boost the level of competitiveness in public procurement. While a high number of bidders should not be pursued at all cost, lowering the incidence of tenders with no to very little competition is a safeguard for value for money in public procurement¹⁴⁸. Moreover, it can be observed that **politically connected companies are more likely to get a contract without any competition**, which can be a signal either of a tailored tender specification, or of non-competitive market conditions under which it is easier for a buyer to approach connected bidders.

Efficient punishment

One of the most worrying issues frequently raised both by civil society, and by EU-level and international bodies is that most criminal charges against public officials are dismissed or are replaced with looser administrative sanctions, especially when higher-level political officials are concerned. At the same time, the relatively small fines do not encourage submission of accurate asset declarations or the full compliance with the law. Thus, it is important for policymakers to ensure that the size and severity of penalties is high enough (dismissal, seizure of assets, imprisonment), **prosecution is more efficient**, and the final penalty decisions are published online. Furthermore, the SEE-9 countries should set up a mechanism for removing immunities, especially for criminal proceedings.

¹⁴⁸ Fazekas, M., and Blum, J. R., *Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base*, Policy Research Working Paper No. 9690, World Bank Group, 2021.

Annex: Executive Summaries in National Languages

Albania	83
Bosnia and Herzegovina	94
Bulgaria.....	104
Croatia.....	116
Hungary.....	126
Montenegro.....	137
North Macedonia	147
Romania	158
Serbia	168

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Lufta në zhvillim e sipër e Rusisë kundër Ukrainës është një nga faktorët që ka intensifikuar tensionet ekzistuese gjeopolitike përgjatë vitit 2022 dhe vitit 2023, duke ekspozuar **mangësitë e vazhdueshme të sundimit të ligjit** dhe boshllëqe të tjera të qeverisjes në Europën Juglindore (EJL-9¹⁴⁹). Kjo, nga ana tjetër, ka nxitur përpjekjet për të rinovuar procesin e bllokuar të integritimit dhe konsolidimit në BE, i cili shërben si shtytësi kryesor i reformave të qeverisjes së mirë në rajon. Raporti aktual bazohet në masat e ndërmarra ndërkombëtarisht apo edhe nga ana e BE¹⁵⁰, për të forcuar sundimin e ligjit dhe thekson fushat kritike të ndikimit që mund të arrihen nëpërmjet partneriteteve publike-private. Ky Raporti i dytë Mirë-Qeverisjes në vendet e Europës Juglindore, fokusohet në instrumentin e një **baze të zgjeruar të dhënash (Big Data)** për të identifikuar ekzistencën e pasurive të fituara në mënyrë të paligjshme dhe që rezultojnë të fshehura nga persona të ekspozuar politikisht¹⁵¹. Këto mjete mund të ndihmojnë në **zvogëlimin e praktikave të kapjes së shtetit** dhe të medias në rajon, parandalimin e prirjeve autoritariste, uljen e ndikimit që vjen prej vendeve të huaja jomiqësore që kërcënojnë demokratizimin Euro-Atlantik të Europës Juglindore¹⁵².

¹⁴⁹ Bullgaria, Kroacia, Hungaria, Rumania, Shqipëria, Bosnjë dhe Hercegovina, Maqedonia e Veriut, Mali i Zi, dhe Serbia.

¹⁵⁰ Për më tepër lexo: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

¹⁵¹ Raporti i parë për qeverisjen e mirë në vendet e EJL u publikua në vitin 2022 dhe synonte të zbulonte mënyrat se si krijohet pasuria e paligjshme. Për më shumë lexo: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

¹⁵² Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Deklarimi i aseteve si instrument për parandalimin e korrupsionit dhe vlerësimin e rrezikut

Deklarimi i aseteve është një instrument i fortë, por aktualisht i **pashfrytëzuar për parandalimin e korrupsionit dhe financimit të paligjshëm** në radhët e nëpunësve civilë dhe në veçanti ndërmjet personave të ekspozuar politikisht në vendet e EJL-9. Media dhe shoqëria civile në rajon, së bashku me organizatat ndërkombëtare, vazhdimisht hetojnë dhe raportojnë për boshllëqet e shumta evidente midis standardeve reale të jetesës në të cilën jetojnë politikanët dhe familjet të tyre dhe asaj që ata zyrtarisht deklarojnë publikisht si pjesë e pasurisë dhe të ardhurave të tyre. Në të gjitha shtetet e EJL-9 ekziston kuadri ligjor që përfshin deklarinimin e pasurisë si një nga instrumentet e përdorura në luftën kundër korrupsionit. Megjithatë, këto **rregullore rrallëherë zbatohen në mënyrë të qëndrueshme** dhe në vend të kësaj, më së shumti rezultojnë në skandale sporadike jetëshkurtra ose në fushata të rastësishme represioni kundër kundërshtarëve politikë. Në mënyrë që ky mjet të bëhet një instrument efektiv për të luftuar kapjen e shtetit dhe korrupsionin në EJL-9, ky raport analizon kuadrin ligjor dhe institucional të deklaratave të pasurisë dhe propozon një sërë zgjidhjesh të mundshme mbi politikën për tejkalimin e mangësive që mund të kenë këto instrumenta.

Verifikimi dhe kontrolli i deklaratave të pasurisë

Disa persona të ekspozuar politikisht, si dhe kategori të tjera të nëpunësve civilë në EJL-9, **nuk janë të detyruar të deklarojnë pasurinë** e tyre dhe si rrjedhojë, pasuria e tyre mbetet e fshehur nga institucionet shtetërore dhe publiku i gjerë. Ky problem është më i theksuar **në lidhje me menaxherët e lartë, drejtorët dhe anëtarët e bordit të ndërmarrjeve shtetërore**. Këta individë nuk janë të detyruar të deklarojnë pasurinë e tyre në Serbi (përveç nëse emërohen nga qeveria) dhe në Bosnje dhe Hercegovinë (BiH). Gjithashtu, pavarësisht përpjekjeve të vazhdueshme ligjore, informacioni që individët janë të detyruar të deklaro-

jnë, rrallëherë është gjithëpërfshirës, gjë që pengon parandalimin e fenomenit dhe zbatimin e duhur të ligjit. **Boshllëqet ligjore** që lejojnë shmangien e zbulimit të këtyre rasteve janë të përhapura në të gjithë rajonin. Për shembull, në Hungari jo gjithmonë është e detyrueshme deklarimi i kredive nga individët privatë ndërsa dhuratat për familjarët e afërt nuk bëhen fare publike¹⁵³. Në Bullgari dhe Kroaci bashkëshortët dhe bashkëjetuesit nuk janë të detyruar ligjërisht të informojnë partnerët e tyre për pasuritë që zotërojnë, duke siguruar në këtë mënyrë një rrugë shpëtimi. Si në Hungari, ashtu edhe në Maqedoninë e Veriut, personave të ekspozuar politikisht u kërkohet të deklarojnë pronësinë e aksioneve në kompani, por jo asetet që zotërojnë nga këto kompani dhe si rrjedhojë, asetet personale deklarohen si pronë e korporatës.

Një nga format me te zakonshme të **fshehjes së pasurive nga zbulimi** është transferimi i tyre tek anëtarët e familjes ose tek të afërmit e ngushtë. Gjithashtu një tjetër formë e përdorur për tu pasuruar është dhe lehtësimi i mënyrave të “gjenerimit” të pasurisë së paligjshme duke siguruar trajtim preferencial ose duke siguruar një mënyrë tjetër avantazhi konkurrues.

Megjithatë, në shumicën e vendeve të analizuara, vetëm pasuritë në pronësi të bashkëshortëve, bashkëjetuesve dhe ndonjëherë edhe të fëmijëve, kanë detyrimin të deklarohen dhe si rrjedhim bëhen objekt kontrolli nga organet përgjegjëse. Në Rumani, fëmijët e personave të ekspozuar politikisht nuk përfshihen në deklaratat e pasurisë pas arritjes së moshës madhore, duke e bërë më të vështirë identifikimin e konfliktit të interesit ose asetëve të fshehura. Prindërit e personave të ekspozuar politikisht kontrollohen pothuajse vetëm në gjysmën e vendeve.

Shumica e shteteve të EJK-9 kanë procedura për dorëzimin në kohë të deklaratave të pasurisë dhe për kryerjen e një kontrolli bazë fillestar për mospërputhjet

¹⁵³ Cseke, B., “Sziijártó megépitette a műfüves foci pályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Sziijártó ka ndërtuar një fushë futbollit me bar artificial për shtëpinë e pushimit në Liqenin Balaton, por rrallëherë qëndron në fshat], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., “Saját lábon forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait” [Pallati më vete – ne kemi zbuluar sekretet e pasurisë Orbán në Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

midis të ardhurave dhe pasurive të deklaruara (p.sh., kontrolli fillestar “aritmetik-logjik” në Shqipëri). Megjithatë, **asnjë nga nëntë vendet e analizuara nuk ka një sistem të auditimeve gjithëpërfshirëse të stilit të jetesës** të zyrtarëve. Kjo është kryesisht për shkak të mungesës së burimeve të mjaftueshme njerëzore, të afta për të kryer kontrole të thelluara, duke përfshirë kontrole të kryqëzuara në regjistra të shumtë në nivel kombëtar dhe jashtë vendit, ku shpesh depozitohet pasuria e paligjshme. Kjo çështje përkeqësohet nga numri i madh i personave të detyruar të paraqesin deklarata në disa nga vendet e EJK-9 (p.sh., për sa i përket vitit 2022 në Rumani janë paraqitur rreth 300 mijë deklarime¹⁵⁴). Në mënyrë ideale, kontrole duhet të iniciohen në mënyrë anonime edhe prej palëve të treta të tilla si: sinjalizuesit, organizatat e shoqërisë civile (CSO-të), publikimet në media, etj.). Megjithatë, sipas ligjeve kombëtare, **indicjet anonime nuk pranohen** në Bullgari, Maqedoninë e Veriut dhe në Rumani. Në BiH, kontrole të tilla lejohen dhe parashikohen në ligj, por jo gjithmonë janë funksionale në praktikë. Në Hungari, kontrollohen vetëm indicje të mbështetura nga prova të forta.

Një mënyrë e zakonshme e evidentuar si shkelje, ka të bëjë me **mospërputhjen midis vlerës reale të tregut të aktiveve dhe çmimit të blerjes së tyre**, siç është regjistruar në dokumentet zyrtare të blerjes/pronësisë. Në disa raste, vilat dykatëshe janë deklaruar si “bodrume vere” në Hungari¹⁵⁵. Në Bullgari, ai që u bë i njohur gjerësisht si skandali “Apartament-Gate” rrëzoi një sërë figurash të larta politike dhe qeveritare, të cilët kishin deklaruar blerjen e asetëve me vlera shumë të ulëta¹⁵⁶. Kontrollimi, krahasimi dhe vërtetimi i një mospërputhjeje ndërmjet vlerës së tregut dhe asaj kontabël të aktiveve është një procedurë e ndërlikuar, për të cilën autoritetet rrallëherë posedojnë njohuritë dhe kapacitetin e nevojshëm. Kështu, gazetarët investigativë dhe shoqëria civile mbeten vendimtare për zbulimin dhe paralajmërimin kundër parregullsive të tilla.

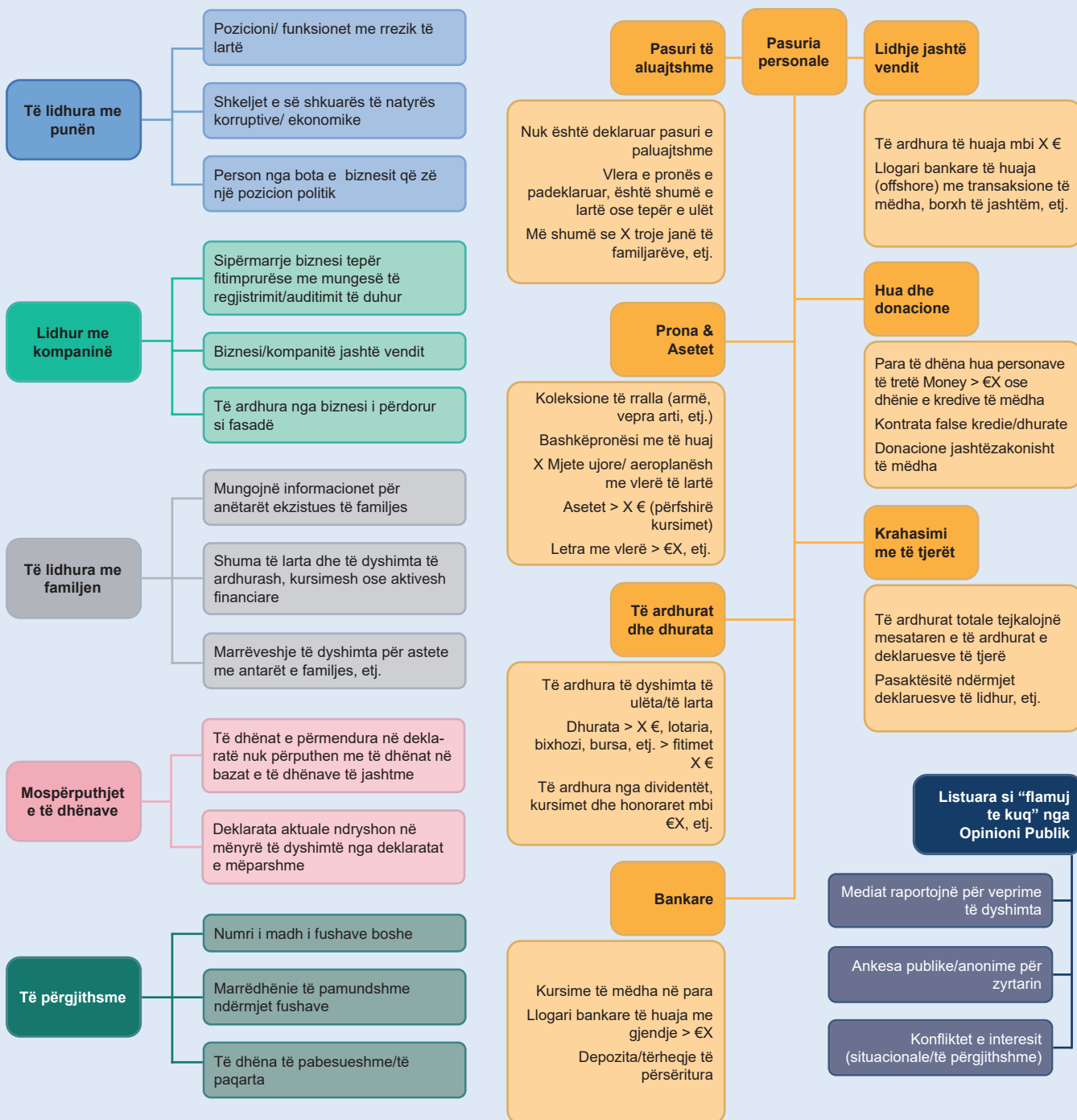
¹⁵⁴ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Rumania, Agjencia Kombëtare e Integritetit (ANI), Raport Vjetor i Veprimtarisë, 2021]; Në vitet elektorale, të gjithë kandidatët në Rumani kanë detyrimin të paraqesin deklarata, duke shkaktuar rritjen e mëtejshme të kësaj numër.

¹⁵⁵ Átlátszó, “Képvisekői vagyonnyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Deklaratat e pasurisë së zyrtarëve: përmbajnë gjurmë transparence!], 2022.01.31.; and EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

¹⁵⁶ Dimitrov, M., “Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

Një çështje tjetër shqetësuese është periudha kohore që deklaratat e pasurive qëndrojnë të aksesueshme publikisht. Në Kroaci dhe Hungari, **deklaratat e pasurisë hiqen nga regjistrat publikë** një vit pas përfundimit të mandatit përkatës të personit të ekspozuar politikisht, dhe në Serbi – pas tre vjetësh. Në Maqedoninë e Veriut,

Shembull i një liste gjithëpërfshirëse të treguesve të rrezikut për kontrollin e deklaratave të pasurisë



Burimi: CSD, bazuar në: Banka Botërore, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

deklaratat e pasurisë hiqen menjëherë pasi një person i ekspozuar politikisht largohet nga zyra¹⁵⁷. Kjo kufizon më tej kujtesën publike dhe mund të pengojë punën investigative të medias dhe shoqërisë civile.

Kryerja e kontrolleve të kryqëzuara në regjistra të shumtë publikë dhe shkëmbimi i informacionit me institucione të tjera publike si në nivel kombëtar ashtu edhe

jashtë vendit, është **jetik për rritjen e efekteve të dobishme dhe parandaluese të deklaratave të pasurisë**. Këta mekanizma ekzistojnë në faza të ndryshme të zhvillimit në të gjithë EJT-9. Megjithatë, pavarësisht përpjekjeve të shumta për të ndërlidhur regjistrat publikë kombëtarë nëpër vendet e analizuar, **kontrollat e kryqëzuara ad hoc vazhdojnë të kryhen manualisht** në shumicën e rasteve. Në Kroaci, Komisioni i Konfliktit të Interesit (CIC)

Boshllëqe të vjetra në procedurat e verifikimit dhe kontrollit të deklaratave të pasurisë

Kontrolli verifikon vetëm informacionin e raportuar, por jo nëse ka ndonjë pasuri të padeklaruar

Shtirje e kufizuar e asetëve që duhet të deklarohen (p.sh. PEP-të duhet të zbulojnë shumicën e aksioneve të tyre në kompani, por jo asetet që zotërojnë në ato kompani)

Nuk ka specifikime ligjore gjithëpërfshirëse në lidhje me përfitimin e dhuratave

Disa lloje të zyrtarëve publikë janë të përjashtuar nga detyrimi për të deklaruar pasurinë dhe konfliktet e interesit

Mungesa e kërkesave të cilësisë për deklaratat e dorëzuara të pasurisë (lejohet dorëzimi i fotokopjeve jo të lexueshme nga makineritë, dokumente ku nuk mund të bësh kërkim për një fjalë (search), ose të shkruara me dorë)

Deklaratat e pasurisë përfshijnë "vlerësim personal" të vlerës së pasurive të paluajtshme dhe të luajtshme ose klasifikim/përshkrim të pasaktë të pasurive

Vetëm familja e ngushtë (bashkëshortët ose bashkëjetuesit) kontrollohen pa vlerësime të rrezikut individual për fshehjen e pasurisë në rrethe më të gjera të individëve dhe bizneseve të lidhura

Disa autoritete mbikëqyrëse nuk kanë një objektiv fiks vjetor për numrin ose pjesën e deklaratave që duhen audituar dhe një proces kontrolli i detajuar fillon vetëm në rast se ngrihen dyshime të arsyeshme.

Autoritetet përkatëse nuk i krahasojnë të dhënat e marra nga deklaratat e pasurisë me regjistrat e tjerë publikë (pronë, shoqëri, taksa, aksione dhe letra me vlerë, dogana, kadastër, etj.)

Autoritetet zakonisht nuk hetojnë për mënyrën se si dikush ka marrë dhe zotëron prona përpara se të merrte detyrën

Deklaratat e pasurisë hiqen nga regjistrat publikë menjëherë pas përfundimit të mandatit të nëpunësit publik, gjë që pengon hetimet e mëtejshme, duke përfshirë median dhe shoqërinë civile

Mungesa e bazave të të dhënave publike të deklaratave të pasurisë të lexueshme dhe të shkarkueshme nga algoritmet kompjuterike

Burimi: CSD.

¹⁵⁷ Pritet që në vitin 2023 të vendoset detyrimi për të mbajtur të publikuar deklaratat e pasurive të zyrtarëve për një periudhë dy vjeçare.

kryen kontrole në regjistra të tjerë për pasuritë që mungojnë në deklaratë. Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit të Malit të Zi, ka aftësinë teknike për të krahasuar të dhënat që vijnë nga bazat e të dhënave shtërore përmes aksesit të drejtpërdrejtë online, duke përfshirë të dhënat e Ministrisë së Brendshme, Administratës Tatimore, Administratës së Pasurive të Paluajtshme, Komisionit të Letrave me Vlerë, Regjistrin Qendror të Kompanive, Bankës Qendrore e Malit të Zi si dhe bankat komerciale (me kusht që të ketë një dakordësim për heqjen e rregullave të sekretit bankar). Në Maqedoninë e Veriut, prezantimi i një zgjidhjeje softuerike për ndërlidhjen e regjistrave të shumë institucioneve publike ishte planifikuar në fund të vitit 2019, por ende nuk është raportuar se funksionon zyrtarisht deri në momentin që flasim, viti 2022¹⁵⁸.

Rekomandohet dhe shihet me rëndësi të madhe krijimi i një procedure të unifikuar kontrolli në të gjitha institucionet publike, bazuar në një grup të paracaktuar treguesish që në bazë të tyre disa deklaratime të klasifikohen si “flamuj të kuq” (Red Flags). Raporti aktual ofron një shembull të një **listë gjithëpërfshirëse të treguesve të rrezikut për kontrollin e deklaratave të pasurisë**, që mund të ndihmojë autoritetet kombëtare të përqendrojnë shqyrtimin e tyre në një numër më të vogël personash dhe kompanish të lidhura, duke ndihmuar punën e institucioneve kombëtare kundër korrupsionit dhe njësisive të brendshme të integritetit.

Në legjislacion dhe në procedurat për kontrollin e deklaratave të pasurisë janë të pranishme disa boshllëqe të vjetra ligjore. Disa nga këto boshllëqe duket se janë të përsëritura në të gjithë rajonin gjatë shumë viteve.

Kapaciteti i kufizuar i autoriteteve kontrolluese

Mungesa e të dhënave të krahasueshme pengon analizën midis të gjitha vendeve të EJK-9, problem te cilit i shtohet edhe ngarkesa e lartë e punës së institucioneve kontrolluese, pa përmendur treguesit e tjerë përkatës, të cilët shpjegojnë shkallën e ulët të zbulimit dhe të sanksionimit. Megjithatë, disa **përfundime bazë për rajonin** mund të nxirren, bazuar në të dhënat e disponueshme:

- Numri i përgjithshëm i punonjësve në institucionet e kontrollit varion nga 20 deri në 300 persona.

¹⁵⁸ Gjithashtu lexo: Mia, “На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата” [SCPC-ja ka nevojë për softuer për të lehtësuar luftën kundër korrupsionit], 31 јануари 2020.

- Zyrtarët përgjegjës direkt për kontrollin e deklaratave të pasurisë variojnë ndërmjet 4 dhe 45.
- Numri i personave që kanë detyrim ligjor për të deklaruar pasurinë është më i madh në Rumani në krahasim me vendet e tjera dhe më i vogël në Maqedoninë e Veriut dhe Kroaci¹⁵⁹.
- Mesatarisht, rreth 12% e personave me detyrim ligjor kanë dorëzuar deklaratat e pasurisë me vonesë ose nuk i kanë dorëzuar fare.
- Përqindja e personave që janë kontrolluar nga autoriteti përkatës, përmes një kontrolli dytësor/të detajuar, varion ndërmjet 8% dhe 20%, me përjashtim të Malit të Zi (0.32%), Rumanisë (0.44%)¹⁶⁰ dhe Kroacisë (1.19%).
- Nga një inspektor kontrollohen në detaje nga 6 deri në 30 persona.

Vendosja e sanksioneve nëpërmjet bashkëpunimit me autoritetet e tjera

Autoritetet e vendeve të EJK-9, drejtpërdrejt përgjegjëse për mbledhjen e deklaratave të pasurisë, i paraqesin informacion lidhur me çdo parregullsi të identifikuar, agjencive përkatëse (p.sh. taksat dhe të ardhurat) dhe prokurorisë. Megjithatë, **madhësia dhe ashpërsia e sanksioneve**, veçanërisht ato të vendosura nga institucioni kontrollues, janë të ulëta në të gjitha vendet e EJK-9 dhe nuk i pengojnë personat e ekspozuar politikisht të shkelin rregullat. Gjoha për vonesën ose mosdorëzimin e deklaratave të pasurisë zakonisht varion nga 200 deri në 1000 Euro. Disa persona të ekspozuar politikisht preferojnë të paguajnë gjobën dhe ende nuk dorëzojnë një deklaratë. Një çështje tjetër shqetësuese është **qasja arbitrare për të përcaktuar se kush duhet të hetohet** dhe të ndëshkohet. Sanksionet më të forta vendosen nga gjykatat (p.sh. me burgim), dhe në disa raste – nga autoritetet tatimore, kur zbulojnë shkelje tatimore në procesin e kontrollit të deklarimit të pasurisë. Informacioni për sanksionet e vendosura publikohet në

¹⁵⁹ Në Kroaci, numri i personave të cilët janë të detyruar të dorëzojnë deklarata u rrit me rreth 1,250 si rezultat i Ligjit të ri për Parandalimin e Konfliktit të Interesit. Numri i përgjithshëm i personave të cilët ishin të detyruar të dorëzonin deklarata për pasurinë dhe interesin ishte 3,350 në vitin 2022.

¹⁶⁰ Rumania është një nga vendet që bise në sy, pasi vendi ka numrin më të madh të personave të cilët janë të detyruar të deklarojnë pasuritë e tyre.

Boshllëqe te gjata që ndikojnë në sanksionimin e parregullsive në deklaratat e pasurisë

Gjobat relativisht të vogla në raste mos-dorezimi, nuk inkurajojnë dorëzimin e deklaratave të pasurisë

Në shumë raste, kallëzimet penale kundër zyrtarëve publikë hidhen poshtë ose zëvendësohen me dënime të thjeshta (administrative).

Mungesa e përshkallëzimit të sanksioneve / sanksione më të rrepta kur kemi të bëjmë me situata të përsëritura të deklarimit të parregullt.

Emrat e zyrtarëve të lartë publikë të sanksionuar nuk publikohen hapur

Burimi: CSD.

shumicën e vendeve, me përjashtim të Shqipërisë dhe Hungarisë¹⁶¹. Në BiH, informacioni për sanksionet e vendosura është deklaruar në raportin e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, por vetëm në formë numrash zyrtarësh të sanksionuar, pa bërë të ditur identitetin e tyre.

Njihen **katër metoda**, të cilat përdoren më shpesh në vendet e EJK-9, **për shmangijen e dënimit** ose të paktën reduktimin e ashpërsisë së tij. Këto metoda përfshijnë:

- Mosdeklarimi i pasurisë, ose deklarate e rreme e pasurisë, duke ulur vlerën reale të saj;
- Ndikimi mbi autoritetet publike nëpërmjet presionit politik për të hequr dorë nga hetimi/ndjekja penale dhe/ose për të zëvendësuar një dënim më të rëndë (p.sh. burgim) me një sanksion më të lehtë (p.sh. një gjobë);
- Ndryshime prapavepruese të teksteve të deklaratës së pasurisë, për të hequr parregullsitë;
- Ndryshimi i legjisllacionit, në mënyrë që, disa lloje zyrtarësh publikë (ose të afërm të tyre) të lihen jashtë rrethit të zyrtarëve të detyruar të deklarojnë pasurinë, rrethin shoqëror apo marrëdhëniet familjare.

Disponueshmëria e të dhënave

Asnjë nga vendet e EJK-9 nuk ofron një bazë të dhënash të hapura të lexueshme nga makineritë dhe të

¹⁶¹ Në Hungari ekziston detyrimi ligjor për publikimin e vendimeve sanksionuese, por nuk zbatohet në praktikë, pasi që nga viti 2015 asnjë person i ekspozuar politikisht nuk është sanksionuar.

shkarkueshme në masë, që përmban të gjitha deklaratat e pasurisë të disponueshme. Vendet e analizuar mund të ndahen në kategoritë e mëposhtme:

- Nuk ka bazë funksionale të dhënash. I vetmi shtet i cili nuk ka krijuar ende një bazë funksionale të dhënash është Shqipëria, pasi Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesit (ILDKPKI) nuk ofron ende akses në një bazë të dhënash publike. Ekziston vetëm një regjistër i [Kërkesave dhe Përgjigjeve të Inspektoratit të Lartë ku publikohen përgjigjet](#) ndaj kërkesave zyrtare.
- Fotokopje të shkruara me dorë. Në Hungari, deklaratat e pasurisë përfshihen në një bazë të dhënash të kërkueshme; megjithatë, dokumentet janë fotokopje të mbushura me dorë, dhe si rrjedhim – të palexueshme nga makineria. Në Rumani, shumë deklarata ishin dorëzuar në format të shkruar me dorë deri në vitin 2021, përpara se detyrimi për të dorëzuar PDF-të e lexueshme nga makineritë të hynte në fuqi në vitin 2022. Nga viti 2023 e në vazhdim, do të pranohen vetëm deklaratat me nënshkrime dixhitale, me përjashtim të kandidatëve gjatë zgjedhjeve.
- Format XML (i disponueshëm vetëm rast pas rasti). Ky format përdoret nga shumica e vendeve – Bullgaria, Bosnja dhe Hercegovina, Mali i Zi, Maqedonia e Veriut dhe Serbia. Megjithatë, pavarësisht se është i lexueshëm nga makina, informacioni nuk mund të shkarkohet në masë, si një bazë e plote të dhënash. Kështu, çdo analizë e të dhënave të mëdha do të kërkojë që informacioni të kërkohet ose të kopjohet

drejtpërdrejt nga faqja e Internetit. Kroacia ofron një rast hibrid, pasi deklaratat janë të disponueshme në të dy formatet XML, JSON dhe PDF.

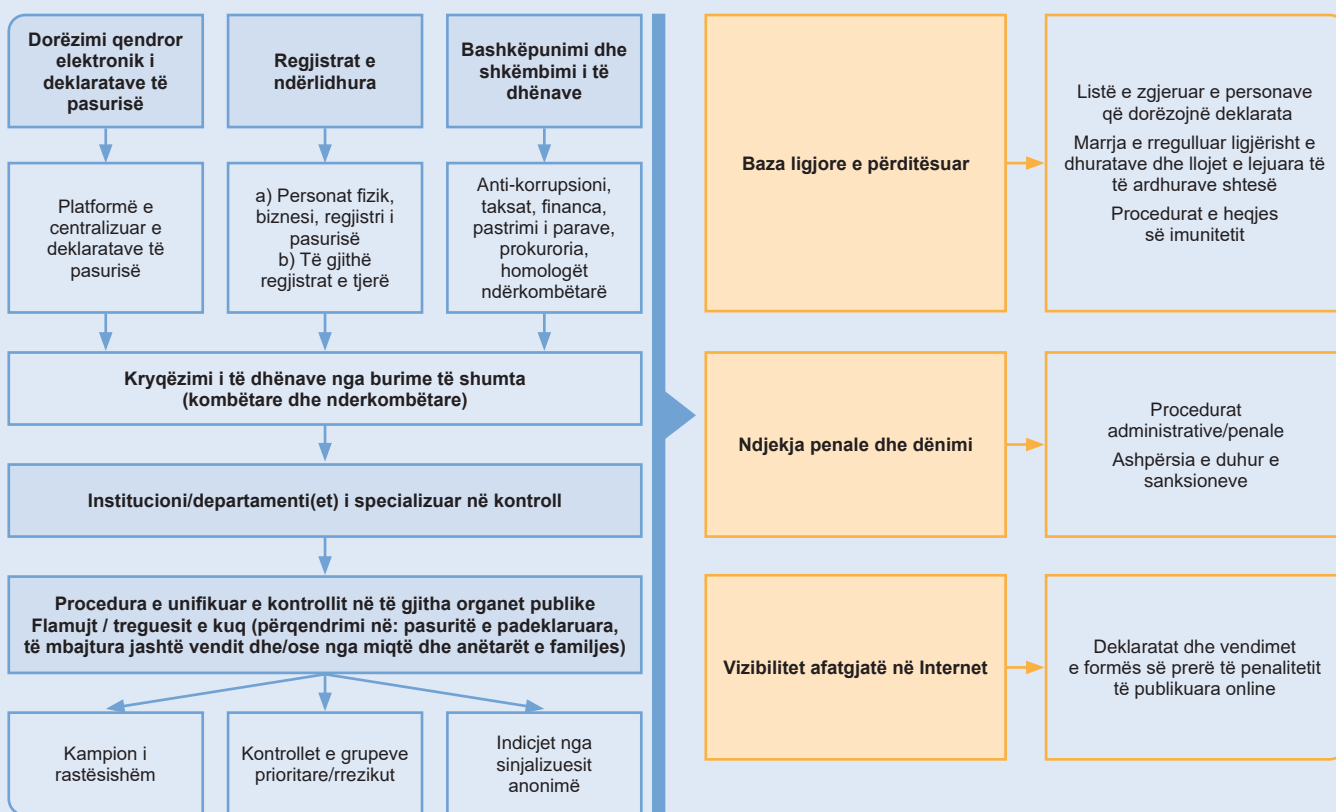
Ndër aspektet pozitive, duhet theksuar se Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KSHPK) i Maqedonisë së Veriut planifikon që në vitin 2023 të prezantojë një formë të deklarimit elektronik të pasurive dhe interesave, e cila do të jetë e lexueshme nga makineritë. Gjithashtu, po në 2023, ILDKPKI në Shqipëri planifikon të përmirësojë sistemin në mënyrë që të krijohet mundësia për të pasur akses të plotë dhe të lirë në deklaratimet e zyrtarëve nga ana e publikut të gjerë¹⁶². Në Rumani, platforma e paraqitjes elektronike e-DAI u prezantua më 1 janar 2022¹⁶³. Që nga kjo datë,

Agjencia Kombëtare e Integritetit nuk pranon më deklarata të pasurisë dhe të konfliktit të interesave në format letre¹⁶⁴.

Shembuj të praktikave të mira për kontrolle efikase të deklaratave të pasurisë

Ka disa praktika të mira në EJM-9, që mund të shërbejnë si frymëzim dhe shembull për pjesën tjetër të vendeve nga rajoni dhe më gjerë. Ndër to mund të përmendim: përdorimin e platformave elektronike të cilat mundësojnë paralajmërime automatike të integritetit në Rumani; mbledhjen e informacionit mbi pronarët e vërtetë të pronave, kontrollet e kryqëzuara në regjistra të shumtë, zgjerimi i fushë-veprimit dhe numrit të personave që kanë

Parakushtet për kontrolle efikase të deklaratave të pasurisë



Burimi: CSD.

¹⁶² Informacioni i marrë nga R2G4P bazuar në kërkesat zyrtare për informacion dhe takimet e zhvilluara me institucionet përkatëse.

¹⁶³ Agjencia Naionale de Integritate (A.N.I.), **COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale** [Rumania, Agjencia Kombëtare e Integritetit, Komunikatë: në lidhje me transmetimin elektronik të deklaratave të pasurisë dhe interesit ekskluzivisht përmes sistemit e-DAI dhe afatit për dorëzimin e deklaratave vjetore], 8 prill 2022.

¹⁶⁴ Juridice.RO: **Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați** [Deklaratat e pasurisë dhe interesave do t'i dërgohen ANI ekskluzivisht përmes sistemit elektronik e-DAI], 2022.

detyrimin për të deklaruar pasurinë, praktikat e rritjes së ndërgjegjësimit në Kroaci, zgjerimin e autoritetit dhe rolit të organeve të tjera publike në kontrollin e rrethanave të dyshimta, ngritjen e kallëzimeve penale si dhe vendosjen e procedurave për heqjen e imunitetit në Serbi.

Ndërsa boshllëqet proceduriale dhe ligjore ndryshojnë në vende të ndryshme, disa **parakushte kryesore për kontrollin efikas** të deklaratave të pasurisë janë të dallueshme.

Parregullsitë e prokurimit publik midis kompanive të ekspozuara politikisht

Prokurimi publik është konsideruar gjithmonë një nga **rrugët kryesore që të çojnë drejt korrupsionit dhe mashtrimit** nga ana e zyrtarëve publikë. Më shqetësues është fakti që prokurimet publike kanë qenë të lidhura ngushtë me praktikën e kapjes së shtetit dhe medias në rajon, mënyrë kjo që ka minuar vazhdimisht tranzicionin demokratik dhe të ekonomisë së tregut, duke penguar zgjerimin drejt BE-së dhe duke penguar që ndihmat që vijnë nga ndërkombëtarët të arrijnë synimet e kërkuara¹⁶⁵. Raporti aktual grupon sëbashku një bazë të zgjeruar të dhënash mbi prokurimet publike dhe personat e ekspozuar politikisht për të analizuar **ndikimin e lidhjeve politike mbi rrezikun e korrupsionit në prokurimet publike**. Në këtë studim analizohen prirjet rajonale të EJL-9 dhe paraqet shembuj nga Bullgaria, Kroacia, Hungaria, Rumania, Maqedonia e Veriut dhe Serbia. Metodologjia e zbatuar bazohet në “flamujt e kuq” individualë, të cilët mund të grumbullohen më tej dhe të përfshihen në një rezultat në formë të përmbledhur që paraqet shkallën e integritetit.

Të dhënat tregojnë se në shumicën e vendeve të rajonit pesha e që zënë fondet e kontratave të fituara nga firmat e lidhura politikisht është më e lartë se pesha që zë volumni (numri) i kontratave të lidhura prej tyre. Në të njëjtën kohë, vihet re një diferencë e dukshme midis peshës mesatare të vlerës që firmat e lidhura politikisht zënë brenda pjesës së tyre të tregut dhe pjesës që të njëjtat firma të lidhura zënë në të gjitha tregjet së bashku (nuk është llogaritur nga ndarjet CPV¹⁶⁶): në

shumicën e rasteve, mesatarja brenda pjesës së tregut është më e lartë. Kjo në mënyrë indirekte dëshmon se **firmat e lidhura politikisht janë të përqëndruara në tregje të caktuara** dhe jo të shpërndara nëpër sektorë të ndryshëm.

Për sa i përket llojit të blerësit (autoritetit të prokurimit publik), prirja rajonale është e larmishme dhe jo e kuptueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë. Megjithatë, në shumicën e rasteve ka një diferencë të dukshme midis karakteristikave të blerësit (blerësi mund të jetë nga fusha të ndryshme ose mbulon seksione të ndryshme si p.sh. autoritetet kombëtare kundrejt atyre rajonale) të kontratave të kompanive të lidhura politikisht kundrejt kontratave të kompanive të tjera jo të lidhura. Për shembull, në Rumani vihet re një numër më i madh kontratash të lidhura ndërmjet autoriteteve kombëtare dhe kompanive të lidhura politikisht (40% kundrejt 20% midis kompanive që nuk shfaqin shenja të lidhjeve politike). Në të njëjtën kohë, në Hungari kategoria mbizotëruese janë kontratat e lidhura ndërmjet autoritetit rajonal dhe kompanive të lidhura politikisht (40% kundrejt rreth 30% ndërmjet kompanive që nuk shfaqin shenja të lidhjeve politike).

Për sa i përket llojit të procedurës, në shumicën e vendeve, pesha totale që zënë procedurat e hapura të konkurimit midis firmave të lidhura politikisht, ose është e pandjeshme ose është e kundërt me pritshmëritë (d.m.th., procedurat e prokurimit janë përgjithësisht më të hapura tek firmat e lidhura). Përqindja relativisht e lartë e procedurave të hapura midis firmave të lidhura politikisht mund të nënkuptojë se **në shumicën e rasteve, praktika të tjera përdoren për korrupsion** (p.sh. specifikimet e përshtatura të tenderit, periudha e shkurtër e shpalljes, etj.). Ky zbulim sugjeron se, me kalimin e kohës, ka të ngjarë që mjediset sistematike të korruptuara kanë prirje të **evoluojnë në praktikën e kapjes së shtetit**, sisteme në të cilat rregullat formale janë më shumë një test i thjeshtë për t'u kaluar. Ndryshime të tilla kërkojnë zhvillimin e sistemeve të reja dinamike për identifikimin e rrezikut, sisteme të cilat duhet të marrin parasysh dinamikën e reja të fushës së korrupsionit.

Mesatarja e indikatorit të integritetit (Integrity score) në rajon në të gjitha rastet është pak më e ulët për firmat e lidhura politikisht por me disa ndryshime midis vendeve. Në varësi të cilësisë së të dhënave, për disa vende

¹⁶⁵ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

¹⁶⁶ Common Procurement Vocabulary (CPV).

modelet e rënies treguan rezultate më të forta dhe të pritshme se për të tjerat, **ku shumica e furnizuesve të lidhur politikisht rezultojnë më nivel integriteti më të ulët.**

Rreziqet e korrupsionit pas COVID në prokurimet publike

Në shumicën e rasteve, pjesa e tregut që nuk ka të bëjë me shëndetësinë, nuk shoqërohet me ndonjë ndryshim domethënës si shkak i vendosjes së gjendjes së jashtëzakonshme, apo ndryshimit të legjislacionit që lejon përdorimin e procedurave me negociim të drejt-përdrejtë për blerjen e produkteve të lidhura me pandeminë COVID-19. Në të njëjtën kohë, dallohet se, niveli i integritetit ose ulet specifikisht vetëm për tregun e COVID-19 (Rumani, Hungari, Kroaci), ose rezulton me prirje rënëse për të gjithë tregun e kujdesit shëndetësor dhe me luhatje të shpejta në tregun e COVID-19 (Bullgaria dhe Maqedonia e Veriut), e cila shkon në të njëjtën linjë me prirjen Europiane.

Rruga për të ecur përpara

Zhvillimi i mëtejshëm i metodologjive të vlerësimit të rrezikut, politikave procedurale dhe masave që synojnë parandalimin e korrupsionit, kapjes së shtetit¹⁶⁷, pasurimin e paligjshëm dhe financimin e paligjshëm¹⁶⁸, mund të arrihet vetëm përmes bashkëpunimit të qëndrueshëm ndërmjet institucioneve publike, shoqërisë civile, medias, sektorit privat dhe partnerëve ndërkombëtarë. Përdorimi i një baze të zgjeruar të dhënash në veçanti, mund të lehtësojë identifikimin dhe sanksionimin e shkeljeve që janë të pranishme kur flasim për prokurimet publike, ndihmën shtetërore, koncesionet, investimet strategjike dhe fondet e BE-së. Përpjekjet për të siguruar nivele më të mira të qeverisjes në këtë fushë në EJK-9 janë bërë veçanërisht të nevojshme si

pasojë e rritjes së **rreziqeve të shkeljeve të sigurisë ekonomike** për shkak të pushtimit të Ukrainës nga Rusia si dhe **imponimin/ zbatimin e sanksioneve përkatëse**. Në këtë drejtim, vendet e rajonit tashmë kanë ndërmarrë nisma ligjore, politike dhe masa të ndryshme. Megjithatë, këto vende duhet të përmirësojnë vazhdimisht mbrojtjen dhe **të forcojnë zbatimin** në mënyrë që të garantohet siguria se këto vende nuk do të kthehen në hallkat më të dobëta të tregut të përbashkët BE/EEA.

Rekomandimet kryesore të politikave të shprehura më poshte mund të përdoren për të krijuar një bazament të fortë në mënyrë që të hidhen hapa të menjëhershëm, të cilët mund të ndihmojnë në zvogëlimin e hapesirave ekzistuese të qeverisjes dhe të neutralizojnë praktikën e kapjes së shtetit në EJK-9:

- **Procedura koherente e kontrollit të deklaratave të pasurisë.**
 - o Autoritetet përkatëse duhet të kontrollojnë nëse deklaratat e pasurisë janë dorëzuar në kohë.
 - o Autoritetet kundër korrupsionit duhet të krijojnë **një njësi të dedikuar apo departament** të fokusuar plotësisht në kryerjen e kontrolleve të detajuara (“auditime të stilit të jetesës”) të deklaratave të pasurisë. Këto njësi duhet të verifikojnë jo vetëm informacionin e raportuar, por nëse ka pasuri të fshehura ose të padeklaruara, ku të përfshihen pasuria e mundshme jashtë vendit dhe/ose të mbajtura nga miqtë dhe anëtarët e largët të familjes. Në mënyrë ideale, procedura duhet të përcaktojë origjinën e aseteve.
 - o Ky organ duhet të përdorë një procedurë vlerësimi dhe kontrolli të rrezikut, bazuar në një **bazë të zgjeruar të dhënash dhe një grup “flamujsh të kuq”** në mënyrë që rastet të identifikohen automatikisht. Në vendet ku, më tepër se një agjenci është përgjegjës për kryerjen e kontrolleve, procedura duhet të unifikohet për të gjitha institucionet e qeverisë.
 - o Ky organ duhet të kryejë tre lloje kontrollesh: një kampion i rastësishëm që i nënshtrohet kontrollit/auditimit të detajuar, kontrolle të grupeve prioritare/rrezikut, si dhe duhet të kontrollojë raste të dyshimta të ardhura prej indicjeve anonime të sjella nga palë të treta. Kjo do të rriste shkallën e zbulimit të parregullsive dhe do të zvogëlonte ndjenjën e pandëshkueshmërisë.

¹⁶⁷ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

¹⁶⁸ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- o Duhet të vendoset një bashkëpunim i fortë ndërmjet të gjitha organeve përkatëse (organet e anti-korrupsionit, taksave, financës, pastrimit të parave, prokuroria, etj.). Të dhënat e deklaruara në deklaratat e pasurisë **duhet të kryqëzohen me të dhënat nga regjistrat e tjerë** publikë (kombëtarë dhe ndërkombëtarë) sipas rregullave kombëtare dhe të BE-së për privatësinë e të dhënave, dhe, nëse është e nevojshme – me burime private (agjencitë profesionale, mediat sociale, etj.).
- o Organet e shumta ose palët e interesuara duhet të kenë mundësinë që ta paraqesin çështjen në prokurori ose autoritete të tjera gjyqësore përkatëse dhe të iniciojnë procedura administrative, penale (dhe nëse është e rëndësishme për opinionin publik). Hetimet nuk duhet të përjashtojë edhe çështjen për mënyrën se si dikush ka arritur të zotërojë prona përpara se të marrë detyrën.
- **Përmirësimi i bazës ligjore për sa i përket zbulimit të pasurisë.** Baza ligjore duhet të detyrojë policinë, doganat, menaxherët e lartë, drejtorët dhe anëtarët e bordit të ndërmarrjeve shtetërore, personelin ushtarak, anëtarët e partive politike (p.sh. ato jashtë parlamentit, por që marrin subvencione shtetërore), dhe aty ku është e nevojshme – anëtarët e grupeve më të rëndësishme fetare – të dorëzojnë deklaratat e pasurisë. Duhet të sqarohen në detaje specifikimet ligjore lidhur me kufizimet e periudhës pas lënies së detyrës për personat e ekspozuar politikisht, marrjen e dhuratave si dhe llojet e lejuara të të ardhurave shtesë për nëpunësit publikë. Baza ligjore mund të përmirësohet duke i detyruar personat e ekspozuar politikisht të zbulojnë jo vetëm shumicën e aksioneve që ata zotërojnë në një kompani, por gjithashtu edhe asetet e tjera që ata zotërojnë në atë biznes.
- **Transparenca dhe dixhitalizimi i deklaratave të pasurisë dhe regjistrave përkatës.** Vendet e Europës Juglindore (EJL-9) duhet të lejojnë që deklaratat e pasurisë të dorëzohen vetëm në formate elektronike, të lexueshme nga makineritë dhe algoritmet kompjuterike. Të gjitha deklaratat e pasurisë duhet të mblihen në një bazë të vetme të dhënash dhe/ose të aksesueshme përmes një faqeje Interneti të vetme të unifikuar. Organet përkatëse nuk duhet të lejohen të ndryshojnë në mënyrë të vazhdueshme deklarata-

tat e pasurisë, sidomos pas zbulimit të parregullive. Në rast ndryshimesh, si deklaratat origjinale ashtu edhe ajo e korigjuar duhet të jenë të disponueshme për shqyrtim. Ekziston gjithashtu nevoja për krijimin e bazave të të dhënave të prokurimeve publike dhe të korporatave të cilat të jenë të lexueshme nga makineritë, si dhe bazat e të dhënave të personave juridikë dhe fizikë të sanksionuar, të cilat mund të shkarkohen në masë. Bazat e të dhënave duhet të përfshijnë informacion mbi pronësinë e kompanive përfutuese dhe të dhënat financiare në nivel kompanie. Rekomandohet gjithashtu që, të gjitha vendet të vendosin procedura për gjurmimin e transaksioneve me kriptovalutat dhe të harmonizojnë qasjet e tyre ndaj taksimit të aseteve në formën e monedhave virtuale (kriptomonedhat), siç sugjerohet nga Parlamenti Europian¹⁶⁹.

- **Ndër-lidhja e regjistrave publikë.** Një parakusht thelbësor për përdorimin efikas të bazës së zgjeruar të të dhënave është që, të gjitha vendet e EJL-9 të ndërlidhin të gjithë regjistrat publikë. Ky është një proces me dy hapa – së pari, regjistrat kryesorë (bazë) duhet të lidhen me njëri-tjetrin: regjistri i personave fizikë (përfshirë gjendjen civile dhe anëtarët e familjes), regjistri i biznesit (personave juridikë) dhe regjistri i pasurisë. Së dyti, të gjithë regjistrat e mbetur duhet të bëhen bashkë në një regjistër të vetëm¹⁷⁰.
- **Prezantimi i analizave të bazuara në të dhëna, lidhur me prokurimet publike dhe deklaratat e pasurisë.** Përdorimi i bazës së zgjeruar të të dhënave në funksion të analizës së riskut dhe evidentimit të rasteve në fazat fillestare, duhet të zhvillohet, përdoret dhe përditësohet rregullisht nga organet publike përkatëse, së bashku me shoqërinë civile, institucionet ndërkombëtare dhe mediat investigative.

Në lidhje me **deklaratat e pasurisë** – baza e zgjeruar e të dhënave duhet të përmbajë një grup indikatorësh që do të përdoren për të klasifikuar deklarata-

¹⁶⁹ European Parliament, *Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation*, 11 October 2022.

¹⁷⁰ Tatimet, sigurimet shoqërore, hipoteka, regjistri i mjeteve motorike, regjistri i stoqeve dhe letrave me vlerë, regjistri i patentave dhe licencave, doganat, regjistrat e gjykatave, baza e të dhënave të financave të partive politike, etj.

tat me probleme si “flamuj të kuq” në mënyrë që të paralajmërohet nëse pasuria e paligjshme është fituar dhe/ose transferuar te të afërmit apo miqtë, dhe nëse ajo është fshehur në një zinxhir kompleks filialesh dhe kompanish fantazëm (duke përfshirë përdorimin e kompanive guackë dhe të personave jorealë). Për sa i përket sjelljes së kompanisë – baza e zgjeruar e të dhënave mund të zbulojë nëse kompanitë që kanë lidhje me persona të ekspozuar politikisht kanë volum qarkullimi të parave, pozicion në treg (monopolizim i mundshëm), fitim për punonjësit, etj., më të lartë – krahasuar me kompanitë pa lidhje politike në të njëjtin sektor. Në lidhje me **integritetin e prokurimit publik**, “flamujt e kuq” mund të paralajmërojnë kundër rasteve kur përfiton shumë herë një ofertues i vetëm, varësisë së blerësit nga furnizuesi, periudhës shumë të shkurtër të dorëzimit ose periudhës së marrjes së vendimit, rregjistrimi në parajsat fiskale, mungesës së shpalljes së thirrjes për tender, përdorimit të procedurave kufizuese, etj.

Bazuar në të dhënat e marra prej regjistrave publikë, qeverite e vendeve të EJK-9, të mbështetura nga shoqëria civile, rekomandohet të përpunojnë platforma elektronike me panele interaktive për zbulimin e rreziqeve të korrupsionit dhe modeleve të abuzimeve. Platforma të tilla mund të përfitojnë nga indikatorët (indikatorët e vendosur për klasifikimin si “Red Flag”) e testuar në kuadrin e nismës R2G4P, dhe të paraqitura në raportet aktuale dhe ato të ardhshme. Hapi tjetër dhe i fundit do të ishte zbatimi i Traktatit Ndërkombëtar për Shkëmbimin e të Dhënave për Verifikimin e Deklaratave të Pasurive¹⁷¹.

- **Përmirësimi i konkurrencës në prokurimet publike dhe reduktimi i përdorimit të procedurave jokonkurrese.** Paralelisht me përdorimin e flamujve të kuq, baza ligjore e prokurimeve publike duhet gjithashtu të rikthehet plotësisht në gjendjen e saj para COVID-19, duke hequr të gjitha procedurat “e përkohshme” të urgjencës (me fokus të veçantë në uljen e pjesës që zënë kontratat me një ofertues të vetëm). Kriteret objektive të vlerësimit të ofertave dhe përputhja e madhësive të tenderëve me kapacitetin e tregut kanë gjasa të rrisin në mënyrë potenciale nivelin e konkurrencës në prokurimin publik. Rritja e numrit të njerëzve që punojnë drejtpërdrejt me dokumentet e prokurimit, mund të përmirësojë shpejtësinë e përgjithshme të periudhës së vendimmarrjes, si dhe cilësinë e vlerësimit dhe vendimeve.
- **Dënim efikas.** Një nga çështjet më shqetësuese, e theksuar shpesh nga shoqëria civile, në nivelin e organeve ndërkombëtare dhe ato të BE-së, është se, shumica e akuzave penale kundër zyrtarëve publikë hidhen poshtë ose zëvendësohen me sanksione më të lehta (administrative), veçanërisht kur bëhet fjalë për persona që vijnë nga rangjet më të larta politike. Në të njëjtën kohë, gjobat relativisht të vogla nuk inkurajojnë respektimin e plotë të ligjit. Kështu, është e rëndësishme që politikë-bërësit të sigurohen që masa dhe ashpërsia e dënimeve të jenë mjaft të larta (largim nga puna, sekuestrim i pasurive, burgim), ndjekja penale të jetë më efektive dhe vendimet përfundimtare të dënimeve të publikohen në Internet. Vendet e EJK-9 duhet të krijojnë më tej një mekanizëm për heqjen e imunitetit, veçanërisht për rastet e procedimeve penale.

¹⁷¹ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

IZVRŠNI SAŽETAK

Ruska agresija na Ukrajinu je pojačala postojeće geopolitičke napetosti tokom 2022. i 2023. godine, razotkrivajući stalne nedostatke vladavine prava i druge nedostatke u upravljanju u Jugoistočnoj Evropi (SEE-9¹⁷²). To je pak potaknulo napore da se obnovi zastali proces integracije u EU i konsolidacije, koji služi kao glavni pokretač reformi dobrog upravljanja u regiji. Trenutno izvješće temelji se na međunarodnim mjerama i mjerama EU-a¹⁷³ za jačanje vladavine prava i ističe kritična područja uticaja koja bi se mogla postići kroz javno-privatna partnerstva. Ovo drugo izvješće o dobrom upravljanju Jugoistočne Evrope fokusira se na *big data* alate koji su potrebni za utvrđivanje postojanja nezakonito stečene imovine koju skrivaju politički eksponirane osobe (PEP)¹⁷⁴. Ovi bi alati mogli pomoći u suprotstavljanju praksi zarobljavanja države i medija u regiji, sprečavajući autoritarne tendencije, uključujući strani zloćudni utjecaj, da ugroze euroatlantsku demokratizaciju Jugoistočne Evrope.¹⁷⁵

Imovinske prijave kao instrument prevencije korupcije i procjene rizika

Izjave o imovini su snažan, ali trenutno nedovoljno korišten instrument za sprečavanje korupcije i nezakonitog

¹⁷² Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, i Srbija.

¹⁷³ European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

¹⁷⁴ Prvi SEE Good Governance objavljen je 2022. i imao je za cilj otkriti kako se generira nezakonito bogatstvo. Za više pogledajte: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022..

¹⁷⁵ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

financiranja među državnim službenicima, a posebno među politički eksponiranim osobama u SEE-9. Mediji i civilno društvo u regiji, uz međunarodne organizacije, kontinuirano istražuju i izvještavaju o brojnim evidentnim rascjepima između životnog standarda političara i njihovih porodica i onoga što oni službeno javno prijavljuju kao imovinu i prihode. Sve zemlje Jugoistočne Evrope imaju pravni okvir koji regulira imovinske izjave kao dio svojih alata za borbu protiv korupcije. Međutim, ti se propisi rijetko provode na dosljedan način i umjesto toga uglavnom rezultiraju kratkotrajnim godišnjim skandalima ili povremenim kampanjama represije protiv političkih protivnika. Kako bi ovaj alat postao učinkovit instrument za borbu protiv zarobljavanja države i korupcije u SEE-9, ovo izvješće analizira pravni i institucionalni okvir izjava o imovini i predlaže politička rješenja za otklanjanje nedostataka alata.

Verifikacija i provjera imovinskih prijava

Neke politički eksponirane osobe, kao i druge kategorije državnih službenika u SEE-9, nisu obvezni prijaviti svoju imovinu, pa kao rezultat toga njihovo bogatstvo ostaje skriveno od državnih institucija i šire javnosti. Ovaj problem je najizraženiji kod viših menadžera, direktora i članova uprava državnih poduzeća. Ove osobe nisu dužne prijaviti svoju imovinu ni u kojoj mjeri u Srbiji (osim ako ih imenuje vlada) i u Bosni i Hercegovini (BiH). Osim toga, unatoč stalnim pravnim naporima, podaci koje su pojedinci dužni prijaviti rijetko su sveobuhvatni, što otežava odgovarajuću prevenciju i provedbu. Pravne rupe koje omogućuju izbjegavanje otkrivanja raširene su u cijeloj regiji. Primjerice, u Mađarskoj se krediti privatnih osoba ne moraju uvijek prijavljivati, a pokloni članovima uže porodice uopće se ne objavljuju.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Cseke, B., "Szijjártó megépítette a múfűves focipályát a balaton nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban" [Szijjártó je izgradio nogometno igralište s umjetnom travom za vikendicu na jezeru Balaton, ali ga se trenutno rijetko može vidjeti u selu], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., "Saját lábom forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait" [Palača sama – otkrili smo tajne imanja Orbán u Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

U Bugarskoj i Hrvatskoj supružnici i izvanbračni drugovi nemaju zakonsku obvezu obavijestiti svoje partnere o imovini koju posjeduju, pružajući izlaz u slučaju neprijavlivanja. U Mađarskoj i Sjevernoj Makedoniji politički eksponirane osobe su dužne prijaviti vlasništvo nad udjelima u poduzećima, ali ne i imovinu koju ta poduzeća drže. Stoga se lična imovina može otpisati kao vlasništvo poduzeća.

Uobičajeni oblici skrivanja imovine od otkrivanja uključuju da politički eksponirane osobe ih prenose na članove porodice ili bliske rođake i/ili olakšavaju "generiranje" nezakonitog bogatstva osiguravanjem povlaštenog tretmana ili drugog oblika konkurentne prednosti za proširenu porodicu. Međutim, samo imovina u vlasništvu supružnika, izvanbračnih supružnika i ponekad djece mora biti prijavljena i stoga je provjeravaju nadležna tijela u većini analiziranih zemalja. U Rumuniji, djeca politički eksponiranih osoba nisu uključena u imovinske izjave nakon što postanu punoljetna, što otežava prepoznavanje sukoba interesa ili potencijalnog skrivenog vlasništva nad imovinom. Roditelji politički eksponiranih osoba provjeravaju se samo u otprilike polovici zemalja.

Većina država Jugoistočne Evrope-9 ima postupke za pravovremeno podnošenje izjava o imovini i za obavljanje početne osnovne provjere razlika između prihoda i prijavljene imovine (npr. "aritmetičko-logička" početna provjera u Albaniji). Međutim, nijedna od devet analiziranih zemalja nema sistem sveobuhvatne revizije načina života. To je uvelike posljedica nedostatka dovoljnih ljudskih resursa sposobnih za dubinske provjere, uključujući unakrsne provjere u više registara na nacionalnoj razini i inozemstvu, gdje se često nalazi nezakonito bogatstvo. Ovo je pitanje pogoršano velikim brojem osoba koje su dužne podnijeti izjave u nekim od zemalja SEE-9 – npr. oko 300.000 u Rumuniji¹⁷⁷, od 2022. U idealnom slučaju, provjere bi također trebale biti pokrenute anonimnim dojavama u vezi s nezakonitim bogaćenjem iz trećih zemalja stranke (zviždači, organizacije civilnog društva – OCD, medijski napisi i sl.). Međutim, prema nacionalnim zakonima, anonimne dojave nisu prihvaćene u Bugarskoj, Sjevernoj Makedoniji i Rumuniji. U BiH su takve provjere

predviđene zakonom, ali se u praksi ne provode uvijek. U Mađarskoj se provjeravaju samo savjeti potkrijepljeni čvrstim dokazima.

Uobičajena vrsta kršenja odnosi se na odstupanje između stvarne tržišne vrijednosti imovine i njezine cijene sticanja, kako je zabilježeno u službenim dokumentima o kupnji/vlasništvu. U nekim su slučajevima dvospratne vile proglašene "vinskim podrumima" u Mađarskoj¹⁷⁸. U Bugarskoj je ono što je postalo nadaleko poznato kao skandal "Apartment-Gate" srušio brojne visoke političke i vladine osobe koje su izjavile da su sticale imovinu po jako smanjenim vrijednostima¹⁷⁹. Provjera, usporedba i dokazivanje neusklađenosti tržišne i knjigovodstvene vrijednosti imovine komplicirana je procedura za koju nadležni rijetko imaju dovoljno znanja i sposobnosti. Istraživački novinari i civilno društvo stoga ostaju ključni za otkrivanje i upozoravanje na takve nepravilnosti.

Drugo pitanje koje zabrinjava jest koliko dugo izjave o imovini ostaju javne. U Hrvatskoj i Mađarskoj imovinske prijave brišu se iz javnih registara godinu dana nakon isteka mandata relevantne politički ekpsonirane osobe, a u Srbiji nakon tri godine. U Sjevernoj Makedoniji imovinske prijave se uklanjaju odmah nakon što ta osoba napusti dužnost¹⁸⁰. To dodatno ograničava javno pamćenje i moglo bi omesti istraživački rad medija i civilnog društva.

Provođenje unakrsnih provjera u više javnih registara i razmjena informacija s drugim javnim institucijama kako na nacionalnoj razini tako i u inozemstvu ključna je za poboljšanje korisnih i preventivnih učinaka prijava imovine. Ovi mehanizmi postoje na različitim stupnjevima razvoja diljem SEE-9. Ipak, unatoč višestrukim pokušajima međusobnog povezivanja nacionalnih javnih registara u analiziranim zemljama, *ad hoc* unakrsne provjere i dalje se u većini slučajeva izvode ručno. U Hrvatskoj Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (CIC) vrši provjere u drugim registrima imovine koja nedostaje u prijavi.

¹⁷⁷ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Rumunija, Agencija za nacionalni integritet (ANI), Godišnje izvješće o radu 2021], 2021; U izbornim godinama svi kandidati u Rumuniji također moraju predati izjave, čime se taj broj dodatno povećava.

¹⁷⁸ Átlátszó, "Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!" [Izjave predstavnika o imovini: sadrži tragove transparentnosti!], 2022.01.31.; and EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

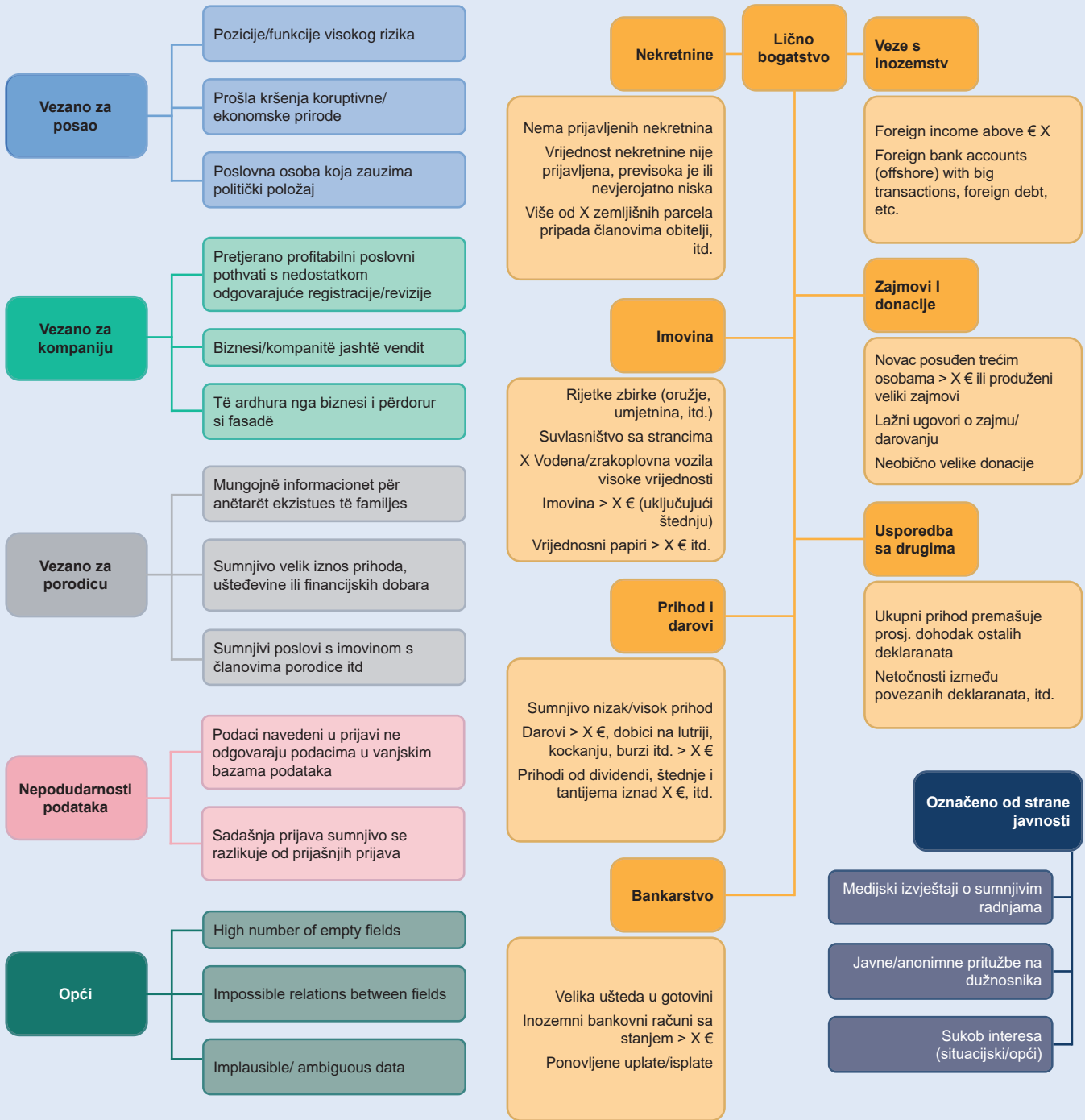
¹⁷⁹ Dimitrov, M., "Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief", *Balkan Insight*, 1 April 2019.

¹⁸⁰ Očekuje se da će se 2023. godine uvesti rok od dvije godine u vezi s obvezom čuvanja izjave o imovinskom stanju objavljenom na internetu.

Agencija za sprečavanje korupcije Crne Gore ima tehničku mogućnost usporedbe podataka u službenim bazama putem izravnog online pristupa, uključujući baze podataka MUP-a, Porezne uprave, Uprave za

nekretnine, Komisije za vrijednosne papire, Centralnog registra privrednih društava, Centralne banke Crne Gore i komercijalnih banaka (pod uslovom da postoji saglasnost za ukidanje pravila o bankarskoj tajni). U

Primjer sveobuhvatnog popisa pokazatelja rizika za provjeru prijave o imovini



Izvori: CSD, bazirano na Svjetskoj banci, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop "Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data", Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Sjevernoj Makedoniji uvođenje softverskog rješenja za međusobno povezivanje više registara javnih tijela planirano je za kraj 2019. ali još nije objavljeno da će službeno funkcionirati od 2022.¹⁸¹

Preporučuje se uvođenje jedinstvenog postupka provjere u svim javnim tijelima, na temelju unaprijed određeno

skupa crvenih zastavica. Trenutačno izvješće pruža primjer sveobuhvatnog popisa pokazatelja rizika za provjeru izjava o imovini, što bi moglo pomoći nacionalnim tijelima da usmjere svoju kontrolu na manji broj osoba i povezanih društava, pomažući rad nacionalnih tijela za borbu protiv korupcije i jedinica za unutarnji integritet.

Dugotrajne rupe u postupcima provjere imovinskih prijava

Provjerom se provjeravaju samo prijavljeni podaci, ali ne i postoji li neprijavljena imovina

Ograničen opseg imovine koju treba prijaviti (npr. politički eksponirane osobemoraju otkriti svoje većinske udjele u poduzećima, ali ne i imovinu koju ta poduzeća drže)

Nema sveobuhvatnih pravnih odredbi u vezi s primanjem darova

Neke vrste javnih dužnosnika isključene su iz prijave imovine i interesa

Nedostatak zahtjeva kvalitete za podnesene izjave o imovinskom stanju (dopušteno podnošenje fotokopija koje nisu strojno čitljive, koje se ne mogu pretraživati ili fotokopije pisane rukom)

Izjave o imovini uključuju "ličnu procjenu" vrijednosti nepokretne i pokretne imovine ili netačnu klasifikaciju/opis imovine

Provjerava se samo uža porodica (supružnici ili izvanbračni partneri) bez procjene individualnog rizika za skrivanje imovine u širim krugovima povezanih osoba i poslova

Neka nadzorna tijela nemaju fiksni godišnji cilj broja ili udjela revidiranih izjava, a detaljan postupak provjere pokreće se samo u slučaju sumnje

Nadležna tijela ne uspoređuju podatke iz imovinskih prijava s drugim javnim registrima (imovinski, trgovački, porezni, dionički i vrijednosni papiri, carina, katastar itd.)

Vlasti obično ne istražuju kako je netko stekao imovinu prije preuzimanja dužnosti

Izjave o imovini brišu se iz javnih registara nedugo nakon isteka mandata javnog službenika, što otežava daljnje istrage, uključujući medijske i civilno društvo

Nedostatak masovnih javnih baza podataka izjava o imovini koje se mogu strojno čitati i preuzimati

Izvor: CSD.

¹⁸¹ Također vidjeti: Mia, "На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [SCPC treba softver za olakšavanje borbe protiv korupcije], 31. januar 2020.

Postoji nekoliko dugotrajnih rupa u zakonodavstvu i postupcima za provjeru izjava o imovini. Čini se da se neki od ovih nedostataka ponavljaju u cijeloj regiji tokom mnogo godina.

Ograničen kapacitet kontrolnih tijela

Nedostatak usporedivih podataka otežava analizu među svim zemljama SEE-9 u pogledu radnog opterećenja institucija za provjeru, uz ostale relevantne pokazatelje, koji bi mogli objasniti niske stope otkrivanja i sankcioniranja. Ipak, na temelju dostupnih podataka mogu se izvući neki osnovni zaključci za regiju:

- Ukupan broj zaposlenih u kontrolnoj ustanovi kreće se između 20 i 300 ljudi.
- Broj službenika koji su izravno odgovorni za provjeru izjava o imovini varira između 4 i 45.
- Broj obveznika prijave je najveći u Rumuniji, a najmanji u Sjevernoj Makedoniji i Hrvatskoj¹⁸².
- U prosjeku je oko 12% obveznika podnijelo imovinske prijave sa zakašnjenjem ili ih uopće nije podnijelo.
- Udio osoba koje je nadležno tijelo provjerilo sekundarnom/detaljnom provjerom kreće se između

- 8% i 20%, osim u Crnoj Gori (0,32%), Rumuniji (0,44%)¹⁸³ i Hrvatskoj (1,19%).
- Jedan inspektor detaljno provjerava između 6 i 30 osoba.

Izricanje sankcija kroz saradnju sa drugim tijelima

Organi zemalja SEE-9 koja su izravno odgovorna za prikupljanje imovinskih prijava dostavljaju informacije o svim utvrđenim nepravilnostima drugim relevantnim tijelima (npr. poreznim i poreznim) i tužilaštvu. Međutim, veličina i ozbiljnost sankcija, posebno onih koje nameće institucija za provjeru, niske su u svim zemljama SEE-9 i ne odvrćaju politički eksponirane osobe od kršenja pravila. Kazna za zakašnjenje ili nepodnošenje imovinske prijave obično se kreće između 200 i 1.000 eura. Pojedini radije plaćaju kaznu i još uvijek ne predaju svoju imovinsku prijavu. Još jedno pitanje koje zabrinjava je pristup određivanju koga treba istražiti i kazniti. Strože sankcije izriču sudovi (npr. zatvorska kazna), a u nekim slučajevima i porezna tijela, kada u postupku provjere imovinskih prijava otkriju porezne prekršaje. Informacije o izrečenim sankcijama objavljuju se u većini zemalja, osim u Albaniji i Mađarskoj.¹⁸⁴ U BiH se podaci o izrečenim sankcijama navode u izvješću Središnjeg izbornog povjerenstva, ali samo kao broj sankcioniranih dužnosnika bez objave njihovog identiteta.

Dugogodišnje rupe u sankcioniranju nepravilnosti u imovinskim prijavama

Relativno male kazne ne potiču na striktno podnošenje imovinskih izjava

Në shumë raste, kallëzimet penale kundër zyrtarëve publikë hidhen poshtë ose zëvendësohen me dënime të thjeshta (administrative).

Mungesa e përshkallëzimit të sanksioneve / sanksione më të rrepta kur kemi të bëjmë me situata të përsëritura të deklarimit të parregullt.

Emrat e zyrtarëve të lartë publikë të sanksionuar nuk publikohen hapur

Izvor: CSD.

¹⁸² U Hrvatskoj se novim zakonom o sprečavanju sukoba interesa broj obveznika prijave povećao za oko 1250. Ukupan broj obveznika prijave imovine i interesa u 2022. godini iznosio je 3.350.

¹⁸³ Rumunija je predvodnik, budući da zemlja ima najveći broj osoba koje su dužne prijaviti svoju imovinu.

¹⁸⁴ U Mađarskoj postoji zakonska obveza objavljivanja odluka o sankcioniranju, no ona se ne provodi u praksi jer niti jedna politički eksponirana osoba nije sankcionirana od 2015.

Postoje četiri metode, koje se najčešće promatraju u zemljama SEE-9, za izbjegavanje kazne ili barem smanjenje njezine težine. One uključuju:

- Propuštanje prijavljivanja imovine ili podcjenjivanje prijavljene imovine;
- Utjecaj na javne vlasti putem političkog pritiska da odustanu od istrage/progona i/ili da zamijene strožu kaznu (npr. zatvorsku kaznu) blažom kaznom (npr. novčanu kaznu);
- Retroaktivno mijenjanje teksta izjave o imovinskom stanju, kako bi se uklonile nepravilnosti;
- Izmjena zakonodavstva na način da određene vrste javnih dužnosnika (ili njihovih srodnika) budu izostavljene iz kruga dužnosnika koji su dužni prijaviti imovinu, firmu ili rodbinske odnose.

Dostupnost podataka

Niti jedna od zemalja SEE-9 ne osigurava strojno čitljivu i skupnu otvorenu bazu podataka koja sadrži sve primljene izjave o imovini. Analizirane zemlje mogu se podijeliti u sljedeće kategorije:

- Nema baze podataka. Odstupanje u ovom pogledu je Albanija, budući da Visoki inspektorat za prijavu i kontrolu imovine i sukob interesa (HIDAACI) ne daje nikakav pristup javnoj bazi podataka. Postoji samo [registar zahtjeva i odgovora Visokog inspektorata](#) u kojem se objavljuju odgovori na službene zahtjeve.
- Rukom pisane fotokopije. U Mađarskoj su imovinske prijave uključene u bazu podataka koja se može pretraživati; međutim, dokumenti su ručno ispunjene fotokopije i stoga – nisu strojno čitljivi. U Rumuniji su se mnoge izjave podnosile u rukom pisanom obliku do 2021. godine, prije nego što je obveza podnošenja strojno čitljivih PDF dokumenata stupila na snagu 2022. Od 2023. nadalje biti će prihvaćene samo izjave s digitalnim potpisima, osim za kandidate tokom izbora.
- XML format (dostupan samo od slučaja do slučaja). Ovaj format koristi većina zemalja – Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija. Međutim, unatoč tome što

su strojno čitljive, informacije se ne mogu skupno preuzeti kao puna baza podataka. Stoga će svaka analiza velikih podataka zahtijevati da se informacije izvuku ili kopiraju izravno s web stranice. Hrvatska nudi hibridni slučaj jer su deklaracije dostupne u formatima XML, JSON i PDF.

- Kao pozitivnu stranu, treba napomenuti da Državna komisija za sprečavanje korupcije (SCPC) Sjeverne Makedonije planira 2023. godine uvesti alat za elektroničko podnošenje strojno čitljivih izjava o imovini i kamata. HIDAACI u Albaniji također planira poboljšati sistem i stvoriti potpun i besplatan pristup izjavama za širu javnost 2023¹⁸⁵ U Rumuniji 1. januara 2022. godine¹⁸⁶ uvedena platforma za elektroničko podnošenje e-DAI. Od tog datuma Nacionalna agencija za integritet više ne prihvaća izjave o imovini i interesa u papirnatom obliku.¹⁸⁷

Primjeri dobre prakse za učinkovite provjere izjava o imovinskom stanju

Postoje neke dobre prakse u SEE-9, koje bi mogle poslužiti kao inspiracija i primjer ostalim zemljama iz regije i šire. To uključuje: korištenje elektroničkih platformi koje daju automatska upozorenja o integritetu u Rumuniji; prikupljanje informacija o krajnjim stvarnim vlasnicima u Albaniji; unakrsne provjere u više registara, povećanje opsega obveznika prijave imovine i prakse podizanja svijesti u Hrvatskoj; te proširenje ovlasti i uloge drugih javnih tijela u provjeravanju sumnjivih okolnosti i podnošenju kaznenih prijava kao i utvrđivanju procedura za skidanje imuniteta u Srbiji.

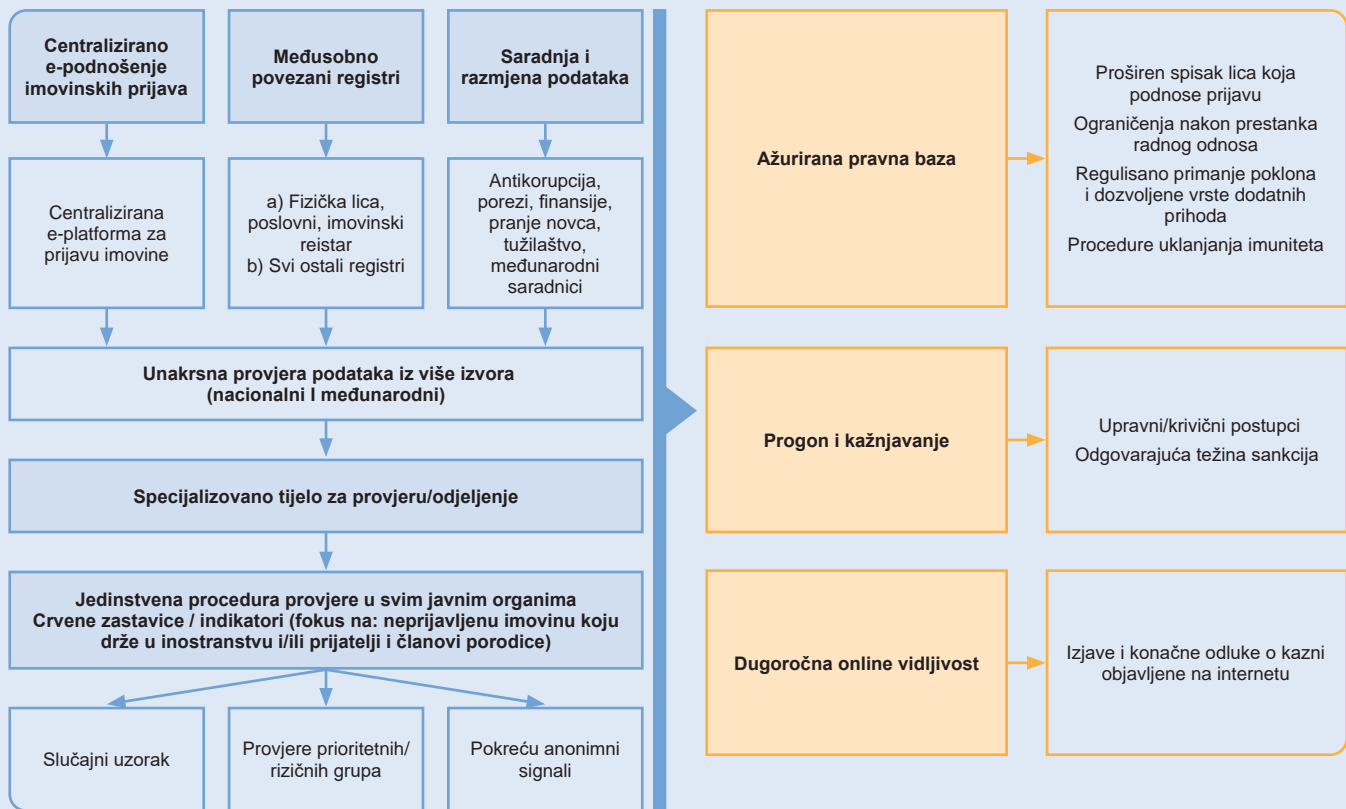
Dok se proceduralne i pravne praznine razlikuju u različitim zemljama, ističe se nekoliko ključnih preduvjeta za učinkovite provjere izjava o imovini.

¹⁸⁵ Informacije koje su dali članovi R2G4P na osnovu zvaničnih zahtjeva za informacijama i održanih sastanaka sa odgovarajućim institucijama.

¹⁸⁶ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), [COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale](#) [Rumunija, Agencija za nacionalni integritet, Saopštenje: vezano za elektronski prenos imovinskih i kamata isključivo putem e-DAI sistema i rok za podnošenje godišnjih prijava], 8. april, 2022.

¹⁸⁷ Juridice.RO: [Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați](#) [Izjave o imovini i interesima će se ANI slati isključivo putem elektronskog sistema e-DAI], 2022.

Preduvjeti za učinkovitu provjeru imovinskih prijava



Izvor: CSD.

Neregularnosti javnih nabavki među politički eksponiranim kompanijama

Javne nabavke su oduvijek smatrane jednim od ključnih puteva korupcije i prevare za nosioce javnih funkcija. Što je još više zabrinjavajuće, ono je blisko povezano sa praksama zarobljavanja države i medija u regionu, koje kontinuirano potkopavaju tranziciju demokratske i tržišne ekonomije, sprečavajući proširenje EU i sprečavajući međunarodnu pomoć da postigne svoje ciljeve.¹⁸⁸ Aktuelni izvještaj objedinjuje velike podatke o javnim nabavkama i politički eksponiranim osobama kako bi analizirao efekte političkih veza na rizike od korupcije u javnim nabavkama. Studija pokriva regionalne trendove JIE i predstavlja primjere iz Bugarske, Hrvatske, Mađarske, Rumunije, Sjeverne Makedonije i Srbije. Primijenjena metodologija zasniva se na pojedinačnim crvenim zastavicama koje se dalje mogu grupisati u kumulativni rezultat integriteta.

¹⁸⁸ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

Većina zemalja u regiji pokazuje veći udio vrijednosti ugovora od udjela količine ugovora politički povezanih firmi. Istovremeno, postoji uočljiva razlika između prosječnog vrijednosnog udjela povezanih firmi unutar njihovog vlastitog tržišnog odjeljenja i agregiranog godišnjeg udjela istih povezanih firmi na svim tržištima (ne izračunato od strane CPV¹⁸⁹): u većini slučajeva, prosjek unutar tržišnog udjela je veći. Ovo indirektno dokazuje da su politički povezane firme prilično često koncentrisane na određenim tržištima, a ne razbacane po različitim sektorima.

Što se tiče vrste kupca (organa za javne nabavke), regionalni trend je raznolik i nije jednostavan. Ipak, u većini slučajeva postoji uočljiva razlika između tipa kupca politički povezanih kompanija u odnosu na ugovore drugih kompanija. Na primjer, u Rumuniji postoji znatno više nacionalnih vlasti među politički povezanim ugovorima kompanija od ostalih (40% naspram 20%

¹⁸⁹ Common Procurement Vocabulary (CPV).

među nepovezanim kompanijama). Istovremeno, u Mađarskoj prevladavajuća kategorija su regionalne vlasti (40% naspram oko 30% među nepovezanim firmama).

Što se tiče vrste postupka, u većini zemalja udio otvorenih postupaka među ugovorima povezanih firmi ili se ne razlikuje značajno ili je suprotan očekivanjima (odnosno, među povezanim firmama je nešto više otvorenih postupaka). Relativno visok udio otvorenih postupaka među politički povezanim firmama može značiti da se u većini slučajeva za korupciju koriste druge prakse (npr. prilagođene tenderske specifikacije, kratak period oglašavanja, itd.). Ovaj nalaz sugerira da je s vremenom vjerovatno da sistemski korumpirana okruženja imaju tendenciju da evoluiraju u praksu zarobljavanja države, u kojoj su formalna pravila više vježba za označavanje urađenog. Takav razvoj događaja zahtijeva razvoj dinamičnih sistema za označavanje rizika, koji bi trebali uzeti u obzir korupcijsko ponašanje koje se stalno razvija.

Zbirni rezultat integriteta u regionu uvijek je nešto niži za povezana preduzeća sa određenim varijacijama u različitim zemljama. U zavisnosti od kvaliteta podataka, za neke zemlje regresijski modeli su pokazali robusnije i očekivane rezultate nego za druge, pri čemu je većina imala nivo integriteta povezan sa nižim rezultatima u slučaju politički povezanih dobavljača.

Rizici od korupcije nakon COVID-19 u javnim nabavkama

U većini slučajeva nezdravstveno tržište nije povezano s bilo kakvim značajnijim promjenama zbog uvođenja vanrednog stanja ili promjene zakonodavstva koje dozvoljava korištenje pregovaračkih procedura za kupovinu proizvoda povezanih s COVID-19. Istovremeno, može se primijetiti da se razina integriteta ili smanjuje samo za COVID tržište (Rumunija, Mađarska, Hrvatska), ili rezultira opadajućim trendom za cijelo zdravstveno tržište uz brze fluktuacije na COVID tržištu (Bugarska i Sjeverna Makedonija), u skladu sa evropskim trendom.

Put naprijed

Unapređenje metodologija za procjenu rizika, politika i mjera usmjerenih na sprečavanje korupcije, zarobljavanja države¹⁹⁰, nezakonitog bogaćenja i nezakonitog finansiranja¹⁹¹, moglo bi se postići samo kroz kontinuiranu saradnju između javnih tijela, civilnog društva, medija, privatnog sektora i međunarodnih partnera. Korištenje *big data* posebno bi mogla olakšati identifikaciju i sankcionisanje narušavanja integriteta u distribuciji javnih nabavki, državne pomoći, koncesija, strateških investicija i fondova EU. Osiguravanje boljeg nivoa upravljanja u ovoj oblasti u SEE-9 postalo je posebno imperativ s obzirom na povećane rizike od narušavanja ekonomske sigurnosti u vezi s ruskom invazijom na Ukrajinu i s tim povezanim nametanjem i provođenjem sankcija. U tom smislu, zemlje u regionu su već poduzele različite zakone, politike i mjere. Međutim, oni moraju unaprijediti svoju odbranu i ojačati implementaciju kako bi garantirali da se neće pretvoriti u najslabije karike na zajedničkom tržištu EU/EEA.

Sljedeće ključne preporuke mogle bi pružiti okosnicu za korake koji mogu zatvoriti postojeće rupe u upravljanju i poništiti prakse preuzimanja stanja u SEE-9:

- **Koherentna procedura provjere prijave imovine.**
 - Nadležni organ treba da provjeri da li su prijave imovine dostavljene na vrijeme.
 - Organi za borbu protiv korupcije trebalo bi da uspostave posebno tijelo ili odjeljenje koje je u potpunosti fokusirano na obavljanje detaljnih provjera („revizija životnog stila“) izjava o imovini. Trebalo bi provjeriti ne samo prijavljene informacije, već i da li postoji skrivena ili neprijavljena imovina, uključujući u inostranstvu i/ili koju drže prijatelji i (širi) članovi porodice. U idealnom slučaju, procedura bi trebala utvrditi porijeklo imovine.

¹⁹⁰ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

¹⁹¹ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- o Ovo tijelo treba da koristi proceduru procjene rizika i provjere, zasnovanu na *big data* i skupu crvenih zastavica. U zemljama u kojima više od jednog tijela vrši provjere, ovaj postupak bi trebao biti objedinjen u cijeloj vladi.
 - o Organ treba da izvrši tri vrste provjera: slučajni uzorak koji prolazi kroz detaljnu provjeru/reviziju, provjere prioritetnih/rizičnih grupa, kao i one koje se pokreću anonimnim signalima trećih lica. To bi povećalo rizik od otkrivanja nepravilnosti i smanjilo osjećaj nekažnjivosti.
 - o Treba uspostaviti snažnu saradnju svih relevantnih organa (antikorupcijski, poreski, finansijski, pranje novca, tužilaštvo, itd.). Podatke navedene u imovinskim izjavama potrebno je uporediti s podacima iz drugih javnih registara (nacionalnih i međunarodnih) u skladu s nacionalnim i EU pravilima o privatnosti podataka, a ako je relevantno – sa privatnim izvorima (stručna tijela, društveni mediji, itd.).
 - o Više organa ili zainteresovanih strana treba da imaju mogućnost da podnesu pitanje tužilaštvu ili drugim relevantnim pravosudnim organima i da pokrenu upravni, krivični (i ako je relevantno, građanski) postupak. Istrage ne bi trebale izostaviti pitanje kako je neko došao do imovine prije preuzimanja dužnosti.
- Poboljšanje pravne osnove u pogledu razotkrivanja imovine. Pravna osnova treba da obavezuje policiju, carinu, više rukovodioce, direktore i članove odbora državnih preduzeća, vojno osoblje, članove političkih stranaka (npr. onih van parlamenta, ali koji primaju državne subvencije), i gde je relevantno – pripadnike vjerskih grupe – da podnose i izjave o imovini. Potrebno je detaljno razjasniti zakonske specifikacije u vezi sa ograničenjima po prestanku radnog odnosa, primanje poklona, kao i dozvoljene vrste dodatnih prihoda za javne službenike. Pravna osnova bi se mogla poboljšati tako što bi se politički eksponirane osobe obavezale da objelodane ne samo svoje većinske udjele u kompaniji, već i imovinu u tom poslu.
 - Transparentnost i digitalizacija prijave imovine i povezanih registara. Zemlje iz JIE-9 trebale bi dozvoliti samo podnošenje imovinskih prijave u elektronskim, strojno čitljivim formatima. Sve izjave o imovini trebale bi biti prikupljene u jednoj jedinstvenoj bazi podataka i/ili dostupne putem jedinstvene, objedinjene web stranice. Relevantnim tijelima ne bi trebalo dozvoliti da retroaktivno mijenjaju imovinske prijave, tako da otkrivena nepravilnost više ne postoji. U slučaju promjena, i originalna i ispravljena prijava trebaju biti dostupne za pregled. Također, postoji potreba za uspostavljanjem strojno čitljivih baza podataka javnih nabavki i preduzeća, kao i baza podataka sankcionisanih pravnih i fizičkih lica, koje se mogu preuzimati na veliko. Baze podataka treba da sadrže informacije o krajnjem stvarnom vlasništvu i finansijske podatke na nivou kompanije. Također se preporučuje da sve zemlje uspostave procedure za praćenje transakcija s kriptovalutama i usaglase svoje pristupe oporezivanju kripto imovine, kako je predložio Evropski parlament.¹⁹²
 - Međusobno povezivanje javnih registara. Osnovni preduslov za efikasno korištenje big data je da sve zemlje JIE-9 međusobno povežu sve javne registre. Ovo je proces u dva koraka – prvo, primarni (osnovni) registri treba da budu povezani jedni sa drugima: registar fizičkih lica (uključujući civilni status i članove porodice), registar poslovnih (pravnih lica) i imovinski registar. Drugo, sve preostale registre treba spojiti jedan po jedan.¹⁹³
 - Uvođenje analize javnih nabavki i prijave imovine zasnovane na podacima. Korištenje big data za rano upozoravanje i analizu rizika treba razvijati i redovno koristiti i ažurirati od strane relevantnih javnih tijela, zajedno sa civilnim društvom, međunarodnim tijelima i istraživačkim medijima.
- Što se tiče izjava o imovini – *big data* bi mogla omogućiti da niz crvenih zastavica upozore ako je nezakonito bogatstvo potencijalno stečeno i/ili prebačeno na (dalje) rođake ili prijatelje (uz malu ili nikakvu naknadu), i ako je skriveno u složenom lancu podružnica i matičnih kompanija (uključujući korištenje fiktivnih kompanija). Što se tiče ponašanja kompanija – *big data* bi mogla da otkrije da li kompanije povezane sa politički eksponiranim osobama imaju veći promet, poziciju na tržištu (moguća mo-
-
- ¹⁹² European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.
- ¹⁹³ Porez, socijalno osiguranje, zemljišna knjiga, registar motornih vozila, dionice i hartije od vrijednosti, registar patenata i licenci, carina, sudski registri, baza podataka stranačkih finansija itd.

nopolizacija), profit po zaposlenom itd. – u odnosu na kompanije koje nemaju političke veze u istom sektoru. Što se tiče integriteta javnih nabavki, crvene zastavice mogu upozoriti na veliki udio pojedinačnih ponuda, ovisnost kupaca od dobavljača, registraciju poreza kompanije, prekratak rok za podnošenje ili odlučivanje, propuštanje poziva za tender, korištenje restriktivnih vrsta procedura itd.

Na osnovu podataka iz svih javnih registara, vladama zemalja SEE-9, uz podršku civilnog društva, preporučuje se da razrade elektronske platforme sa interaktivnim kontrolnim tablama za otkrivanje rizika od korupcije i obrazaca zloupotreba. Takve platforme bi mogle imati koristi od crvenih zastavica i indikatora, testiranih u okviru inicijative R2G4P i predstavljenih u sadašnjim i budućim izvještajima. Sljedeći i posljednji korak bio bi provođenje Međunarodnog ugovora o razmjeni podataka za verifikaciju prijave o imovini.¹⁹⁴

- **Poboljšanje konkurencije u javnim nabavkama i smanjenje upotrebe nekonkurentnih postupaka.** Paralelno sa upotrebom crvenih zastavica, pravna osnova javnih nabavki bi se također trebala u

potpunosti vratiti u stanje prije COVID-19, ukidajući sve „privremene“ hitne procedure (sa posebnim fokusom na smanjenje udjela ugovora s jednim ponuđačem i broja direktnih nagrada). Objektivni kriterijumi za ocenjivanje ponuda i usklađivanje veličina tendera sa kapacitetom tržišta bi potencijalno mogli da povećaju nivo konkurentnosti u javnim nabavkama. Povećanje broja ljudi koji rade na dokumentaciji nabavke moglo bi poboljšati ukupnu brzinu donošenja odluke, kao i kvalitet odluka o evaluaciji i dodjeli.

- **Efikasno kažnjavanje.** Jedno od najzabrinjavajućih pitanja, koje često navode civilno društvo, na nivou EU i međunarodna tijela, jeste da se većina krivičnih prijava protiv javnih službenika odbacuje ili zamjenjuje blažim (administrativnim) sankcijama, posebno kada su u pitanju viši politički nivoi. Istovremeno, relativno male kazne ne podstiču potpuno poštovanje zakona. Stoga je važno za kreatore politike da osiguraju da su veličina i težina kazni dovoljno visoke (otpuštanje, oduzimanje imovine, zatvor), da je krivično gonjenje efikasnije, a konačne odluke o kazni se objavljuju na internetu. Zemlje JIE-9 trebale bi dalje uspostaviti mehanizam za ukidanje imuniteta, posebno za krivične postupke.

¹⁹⁴ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

РЕЗЮМЕ

Продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна засили съществуващото геополитическо напрежение през 2022 и през 2023 г., като разкри **трайните недостатъци на върховенството на закона** и други пропуски в управлението в Югоизточна Европа (ЮИЕ-9¹⁹⁵). Това, от своя страна, стимулира усилията за подновяване на изоставения процес на интеграция и консолидация в ЕС, който служи като основен двигател на реформите за добро управление в региона. Настоящият доклад се основава на международни и европейски мерки¹⁹⁶ за укрепване на върховенството на закона и подчертава критичните области на въздействие, които могат да бъдат постигнати чрез публично-частни партньорства. Настоящият втори доклад за доброто управление в Югоизточна Европа се фокусира върху **инструментите за обработка на големи масиви от данни**, необходими за установяване на наличието на незаконно придобито имущество, укрито от политически значими лица¹⁹⁷. Тези инструменти биха могли да помогнат за **противодействие на завладяването на държавата и медиите в региона** и да предотвратят заплахата за евроатлантическата демократизация на Югоизточна Европа, авторитарните тенденции и чуждото зловредно влияние.¹⁹⁸

¹⁹⁵ България, Хърватия, Унгария, Румъния, Албания, Босна и Херцеговина, Северна Македония, Черна гора и Сърбия.

¹⁹⁶ Вж.: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

¹⁹⁷ Първият проект SEE Good Governance беше публикуван през 2022 г. и имаше за цел да разкрие как се генерира незаконно богатство. За повече информация вж.: Минева, Д. и др., *Обществените поръчки в Югоизточна Европа: Механизми, „червени флагове“ и държавни предприятия в енергийния сектор*, София: Център за изследване на демокрацията, 2022.

¹⁹⁸ Център за изследване на демокрацията, *Противодействие на Кремълския наръчник в Европа след руската инвазия в Украйна*, Policy Brief No. 115, октомври 2022.

Декларациите за имущество като инструмент за превенция на корупцията и оценка на риска

Декларациите за имуществото са силен, но все още **недостатъчно използван инструмент за предотвратяване на корупцията и незаконното финансиране** сред държавните служители, и по-специално сред лицата, заемащи висши длъжности в ЮИЕ-9. Медиите и гражданското общество в региона, както и международните организации, непрекъснато разследват и докладват за многобройните очевидни различия между стандарта на живот на политиките и техните семейства и това, което те официално декларират пред обществеността като имущество и доходи. Всички държави от ЮИЕ-9 разполагат с правна рамка, която регламентира декларирането на имуществото като част от антикорупционния инструментариум. Тези разпоредби обаче **рядко се прилагат последователно** и често водят до краткотрайни годишни скандали или кампании за репресии срещу политически опоненти. В настоящия доклад се анализира правната и институционалната рамка на декларациите за имущество и се предлагат политически решения за преодоляване на недостатъците на инструмента, с цел той да може да се прилага ефективно за борба със завладяването на държавата и корупцията.

Верификация и проверка на декларации за имущество и доходи

Някои политически значими лица, както и други категории държавни служители в ЮИЕ-9, **не са задължени да декларират имуществото си** и в резултат на това богатството им остава скрито за държавните институции и широката общественост. Този проблем е най-силно изразен по отношение на **висшите мениджъри, директорите и членовете на управителните съвети на държавните дружества**. Тези лица не са задължени да декларират имуществото си в Сърбия (освен ако не са назначени от правителството) и в Босна и Херцеговина. Освен това, въпреки продължаващите правни усилия, информацията,

която лицата са задължени да декларират, рядко е всеобхватна, което възпрепятства правилното прилагане на законодателството. В целия регион съществуват **законови вратички**, позволяващи избягване на декларирането на информация, свързана с имущество или други средства. Например в Унгария невинаги е необходимо да се декларират заеми от частни лица, а подаръците за близки членове на семейството изобщо не се оповестяват публично.¹⁹⁹ В България и в Хърватия съпрузите и съжителстващите лица не са законово задължени да информират партньорите си за притежаваните от тях активи, което предоставя възможност за избягване на декларирането. Както в Унгария, така и в Северна Македония, от задължените лица се изисква да декларират притежаването на акции в дружества, но не и активите. По този начин лични активи могат да бъдат формално записани като собственост на дружеството.

Често срещани форми на **укриване на активи** включват прехвърлянето им на членове на семейството или близки роднини и/или улесняване на „генерирането“ на незаконно богатство чрез осигуряване на преференциално третиране или друга форма на конкурентно предимство за разширеното семейство. В повечето от анализираните държави обаче е необходимо да се декларират и съответно проверяват от отговорните органи само активите, притежавани от съпрузи, съжителстващи лица и понякога – от деца. В Румъния децата не се включват в декларациите за имущество след навършване на пълнолетие, което затруднява установяването на конфликт на интереси или потенциално скрито притежание на активи. Родителите на политически значимите лица се проверяват в около половината от държавите.

В повечето държави от ЮИЕ-9 има процедури за съвременно подаване на декларации за имущество и за извършване на първоначална проверка за несъответствия между доходите и декларираното

имущество (напр. „аритметично-логическа“ проверка в Албания). **В нито една от деветте анализирани държави обаче не съществува система за цялостни одити на начина на живот.** Това до голяма степен се дължи на липсата на достатъчно човешки ресурси, които да могат да извършват задълбочени проверки, включително кръстосани проверки в множество регистри на национално равнище и в чужбина. Този проблем се изостря от големия брой лица, задължени да подават декларации в някои от държавите от ЮИЕ-9 – например около 300 000 в Румъния²⁰⁰ от 2022 г. Проверките следва да се задействат и от анонимни сигнали за незаконно обогатяване, подадени от трети страни (граждани, организации на гражданското общество, статии в медиите и т.н.). Съгласно националните закони обаче **анонимни сигнали не се приемат** в България, Северна Македония и Румъния. В Босна и Херцеговина такива проверки се очакват по закон, но не винаги се извършват на практика. В Унгария се проверяват само сигнали, подкрепени с убедителни доказателства.

Често срещан вид нарушение е **несъответствието между реалната пазарна стойност на активите и цената на придобиване**, записана в официалните документи за покупка/собственост. В някои случаи двуетажни вили са декларирани като „винарски изби“ в Унгария.²⁰¹ В България скандалът, станал широко известен като „Апартаментгейт“, доведе до свалянето на редица висши политически и правителствени фигури от техните постове, тъй като те бяха декларирали придобиването на активи на силно занижени стойности.²⁰² Проверката, сравнението и доказването на несъответствие между пазарната и счетоводната стойност на активите е сложна процедура, за която органите рядко имат достатъчно знания и капацитет. Ето защо разследващите журналисти и гражданското общество продължават да

¹⁹⁹ Cseke, B., „Sziijártó megépítette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban“ [Sziijártó е построил футболно игрище с изкуствена трева за ваканционния дом на езерото Балатон, но в момента то почти не се вижда в селото], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábон forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait“ [Дворецът сам по себе си – разкрихме тайните на Орбан в Хатванпуца], *hvg.hu*, 2021.06.24.

²⁰⁰ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Румъния, Национална агенция за интегритет, Годишен доклад за дейността, 2021 г.]; През изборните години всички кандидати в Румъния също трябва да подават декларации, което допълнително увеличава техния брой.

²⁰¹ Átlátszó, „Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!“ [Имуществените декларации на народните представители: има следи от прозрачност!], 2022.01.31.; and EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary, 2020*. и EuroPAM, *Финансово оповестяване – Унгария, 2020 г.*

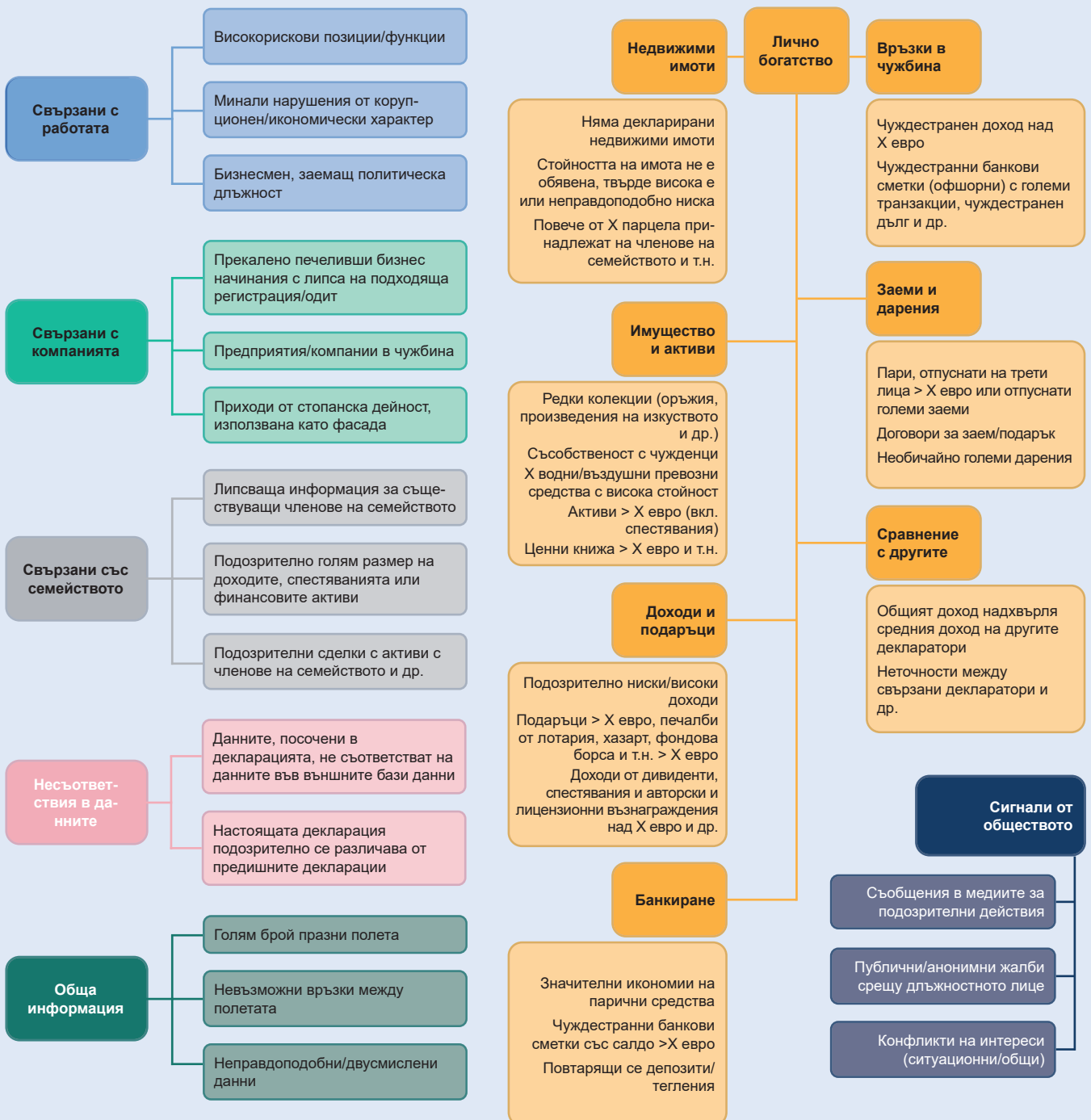
²⁰² Dimitrov, M., „Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief“, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

имат решаващо значение за разкриването и предупреждаването за подобни нередности.

Друг въпрос, който буди загриженост, е колко дълго декларациите за имущество остават публични. В

Хърватия и Унгария декларациите за имущество се премахват от публичните регистри една година след края на мандата на съответното лице, а в Сърбия – след три години. В Северна Македония декларациите за имущество се премахват веднага

Пример за изчерпателен списък на рискови индикатори за проверка на имуществените декларации



Източници: Център за изследване на демокрацията, въз основа на Световната банка, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Дългогодишни пропуски в процедурите за проверка и контрол на декларациите за имущество

При проверката се проверява само отчетената информация, но не и дали има недеklarирани активи

Ограничен обхват на активите, които следва да бъдат декларирани (напр. лицата с достъп до информация трябва да декларират мажоритарните си дялове в дружества, но не и активите, притежавани от тези дружества)

Липса на изчерпателни правни спецификации по отношение на получаването на подаръци

Някои видове държавни служители са изключени от задължението да декларират активи и интереси

Липса на изисквания за качеството на подаваните декларации за имущество (разрешено е подаването на фотокопия, които не са машинно-разпознаваеми и/или са написани на ръка)

Декларациите за имущество включват „лична оценка“ на стойността на недвижимите и движимите активи или неправилна класификация/описание на активите

Проверява се само най-близкото семейство (съпрузи или съжителстващи лица), без да се прави оценка на индивидуалния риск за укриване на активи в по-широк кръг от свързани лица и предприятия

Някои надзорни органи нямат фиксирана годишна цел за броя или дела на проверените декларации и подробен процес на проверка се стартира само в случай на възникване на подозрение

Съответните органи не сравняват данните от декларациите за имущество с други публични регистри (имотен, фирмен, данъчен, за акции и ценни книжа, митнически, кадастрален и др.)

Органите обикновено не разследват как някой е придобил имущество преди да встъпи в длъжност

Декларациите за имущество се заличават от публичните регистри малко след края на мандата на държавния служител, което възпрепятства по-нататъшните разследвания, включително от страна на медиите и гражданското общество

Липса на публични бази данни с декларации за имуществото, които да могат да се четат машинно и да се изтеглят в голям обем

Източник: Център за изследване на демокрацията.

след напускането на поста на съответния народен представител.²⁰³ Това допълнително може да попречи на разследващата дейност на медиите и гражданското общество.

Извършването на кръстосани проверки в множество публични регистри и обменът на информация с дру-

²⁰³ Очаква се през 2023 г. да бъде въведен срок от две години по отношение на задължението декларацията за имущество да се публикува онлайн.

ги публични институции както на национално равнище, така и в чужбина, е от съществено значение за засилване на **превантивния ефект на декларациите за имущество**. Тези механизми са на различни етапи на развитие в страните от ЮИЕ-9. Въпреки многобройните опити за взаимно свързване на националните публични регистри в анализирани държави, в повечето случаи **кръстосаните проверки продължават да се извършват ръчно**. В Хърватия Комисията за предотвратяване на конфликт

на интереси извършва проверки в други регистри за активи, които липсват в декларацията. Агенцията за превенция на корупцията в Черна гора има техническа възможност да сравнява данни в официални бази данни чрез пряк онлайн достъп, включително в базите данни на Министерството на вътрешните работи, данъчната администрация, Администрацията за недвижими имоти, Комисията по ценни книжа, Централния регистър на дружествата, Централната банка на Черна гора и търговските банки (при условие че има съгласие за отмяна на правилата за банкова тайна). В Северна Македония въвеждането на софтуерно решение за взаимно свързване на регистрите на множество публични органи беше планирано за края на 2019 г., но към края на 2022 г. то все още не функционира.²⁰⁴

Силно препоръчително е да се въведе единна процедура за проверка във всички публични органи въз основа на предварително определен набор от рискови индикатори (червени флагове). В настоящия доклад е представен пример за **изчерпателен списък с рискови индикатори за проверка на декларациите за имущество**, който би могъл да помогне на националните органи да съсредоточат проверките си върху по-малък брой лица и свързани дружества, подпомагайки работата на националните антикорупционни органи и звената за вътрешен интегритет.

В законодателството и процедурите за проверка на декларациите за имущество съществуват няколко **пропуска**. Някои от тях изглеждат се повтарят в целия регион в продължение на много години.

Ограничен капацитет на проверяващите органи

Липсата на съпоставими данни възпрепятства анализа между всички страни от ЮИЕ-9 по отношение на работното натоварване на проверяващите институции, както и на други показатели, които биха могли да обяснят ниските нива на разкриване и санкциониране. Все пак въз основа на наличните данни могат да се направят някои основни **заключения за региона**:

²⁰⁴ Вижте също: Mía, „На ДКСК ѝ е неопходен софтуер за полесно да се бори против корупцията“ [ДКСК се нуждае от софтуер, който да улесни борбата с корупцията], 31 януари 2020.

- Общият брой служители в проверяващите институции варира между 20 и 300 души.
- Служителите, които отговарят пряко за проверката на декларациите за имущество, са средно между 4 и 45.
- Броят на лицата, задължени да подават декларации, е най-голям в Румъния и най-малък – в Северна Македония и в Хърватия²⁰⁵.
- Средно около 12% от задължените по закон лица са подали декларациите си за имущество със закъснение или изобщо не са ги подали.
- Делът на лицата, които са били проверени от съответния орган чрез вторична/подробна проверка, варира между 8 и 20%, с изключение на Черна гора (0,32%), Румъния (0,44%)²⁰⁶ и Хърватия (1,19%).
- Един инспектор проверява подробно между 6 и 30 лица.

Налагане на санкции чрез сътрудничество с други органи

Органите на страните от ЮИЕ-9, които отговарят пряко за събирането на декларации за имущество, предоставят информация за всички установени нередности на други органи (напр. данъчни и приходни) и на прокуратурата. Въпреки това **размерът и тежестта на санкциите**, особено на тези, налагани от проверяващата институция, са ниски във всички държави от ЮИЕ-9 и не възпират политически значимите лица да нарушават правилата. Глобата за закъсняло подаване или неподаване на имуществени декларации обикновено варира между 200 и 1000 евро. Някои политически значими лица предпочитат да платят глобата и въпреки това да не подадат декларация. Друг проблем, който буди загриженост, е **произволният подход при определянето на лицата, които да бъдат разследвани и наказва-**

²⁰⁵ В Хърватия броят на лицата, задължени да подават декларации, се увеличи с около 1250 в резултат на новия *Закон за предотвратяване на конфликт на интереси*. През 2022 г. общият брой на лицата, задължени да подават декларации за имущество и интереси, е 3350.

²⁰⁶ Румъния е на първо място, тъй като в страната има най-голям брой лица, задължени да декларират имуществото си.

Дългогодишни пропуски в санкционирането на нередности в декларациите за имущество

Относително малките глоби не насърчават стриктното подаване на декларации за имущество

В много случаи наказателните обвинения срещу държавните служители се отхвърлят или се заменят с по-леки (административни) наказания

Липса на ескалация на санкциите / по-строги санкции при няколко последователни нарушения

Имената на санкционираните високопоставени държавни служители не се публикуват онлайн

Източник: Център за изследване на демокрацията.

ни. По-строгите санкции се налагат от съдилищата (напр. лишаване от свобода), а в някои случаи – от данъчните органи, когато те открият данъчни нарушения в процеса на проверка на декларацията за имущество. Информация за наложените санкции се публикува в повечето държави, с изключение на Албания и Унгария²⁰⁷. В Босна и Херцеговина информацията за наложените санкции се посочва в доклада на Централната избирателна комисия, но само като брой на санкционираните служители, без да се разкрива тяхната самоличност.

Съществуват **четири метода**, които най-често се наблюдават в страните от ЮИЕ-9, за **избягване на наказанието**, или поне за намаляване на неговата тежест. Те включват:

- пропускане на деклариране на активи или занижена оценка на декларираните активи;
- оказване на политически натиск за прекратяване на разследването и/или замяна на по-тежко наказание (напр. лишаване от свобода) с по-лека санкция (напр. глоба);
- промяна със задна дата на текстовете на декларациите за имущество с цел отстраняване на нередности;

- промяна на законодателството, така че определени видове държавни служители (или техни роднини) да не попадат в кръга на длъжностните лица, задължени да декларират имущество, фирми или семейни връзки.

Наличие на данни

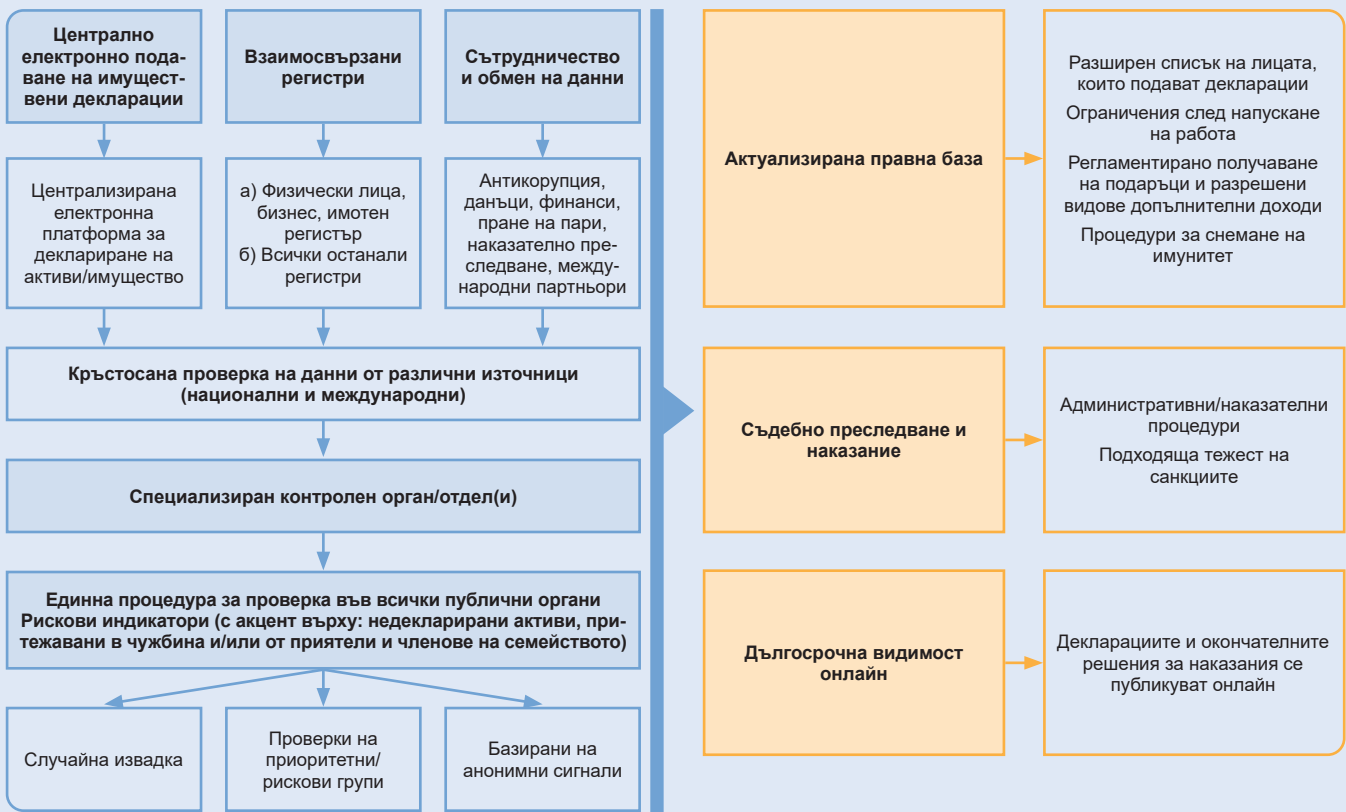
Нито една от страните от ЮИЕ-9 не предоставя **отворена база данни, която може да се чете машинно и да се изтегля в своята цялост**, съдържаща всички получени имуществени декларации. Анализираните държави могат да бъдат разделени на следните категории:

Няма база данни. Единственият пример в това отношение е Албания. Висшият инспекторат за деклариране и контрол на имуществото и конфликта на интереси на Албания не предоставя достъп до публична база данни. Съществува само **регистър на исканията и отговорите на Висшия инспекторат**, в който се публикуват отговори на официални искания.

Ръчно написани фотокопия. В Унгария декларациите за имущество и доходи са включени в база данни, в която може да се търси; документите обаче са ръчно попълнени фотокопия и следователно не могат да се четат машинно. В Румъния до 2021 г. много декларации са подавани в ръчно написан формат, преди през 2022 г. да влезе в сила задължението за подаване на машинночитаем PDF файлове. От 2023 г. ще се приемат само декларации с електро-

²⁰⁷ В Унгария съществува законово задължение за публикуване на решенията за налагане на санкции, но то не се прилага на практика, тъй като от 2015 г. насам не е наложена санкция на нито едно политическо значимо лице.

Предпоставки за ефикасни проверки на имуществените декларации



Източник: Център за изследване на демокрацията.

нен подпис, с изключение на тези от кандидатите по време на избори.

XML формат (наличен на ниво индивидуална декларация). Този формат се използва от повечето държави – България, Босна и Херцеговина, Черна гора, Северна Македония и Сърбия. Въпреки че е машинно четим, информацията не може да бъде изтеглена накуп, като пълна база данни. Следователно при всеки анализ на големи обеми от данни ще е необходимо информацията да бъде извличана („скрапирана“) или копирана директно от уебстраницата. Хърватия предоставя хибриден случай, тъй като декларациите са налични както във формати XML, JSON, така и в PDF.

Като положителен факт следва да се отбележи, че Държавната комисия за предотвратяване на корупцията на Северна Македония планира да въведе през 2023 г. инструмент за електронно подаване на декларации за имущество и интереси, които могат да се четат машинно. Висшият инспекторат за деклариране и контрол на имуществото и конфликта

на интереси на Албания също планира да усъвършенства системата си и да създаде пълнен и свободен достъп до декларациите за широката общественост през 2023 г.²⁰⁸ В Румъния платформата за електронно подаване e-DAI е въведена на 1 януари 2022 г.²⁰⁹ От тази дата Националната агенция по интегритет вече не приема декларации за имущество и интереси на хартиен носител.²¹⁰

²⁰⁸ Информация, предоставена от членовете на R2G4P въз основа на официални искания за информация и проведени срещи със съответните институции.

²⁰⁹ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), **COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale** [Румъния, Национална агенция по интегритет, Комюнике: относно електронното предаване на декларациите за имущество и интереси изключително чрез системата e-DAI и крайния срок за подаване на годишните декларации], 8 април 2022 г.

²¹⁰ Juridice.RO: **Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați** [Декларациите за имущество и интереси ще се изпращат до Националната агенция по интегритет изключително чрез електронната система e-DAI], 2022.

Примери за добри практики за ефикасни проверки на декларациите за имущество и доходи

В ЮИЕ-9 има някои добри практики, които могат да послужат за вдъхновение и пример на останалите страни от региона и извън него. Сред тях са: използването на електронни платформи, които предоставят автоматични предупреждения за интегритет в Румъния; събирането на информация за крайните бенефициенти в Албания; кръстосаните проверки в множество регистри, увеличаването на обхвата на лицата, задължени да декларират имущество, и практиките за повишаване на осведомеността в Хърватия; разширяването на правомощията и ролята на други публични органи при проверката на подозрителни обстоятелства и повдигането на наказателни обвинения, както и установяването на процедури за снемане на имунитети в Сърбия.

Макар че процедурните и правните пропуски в отделните държави се различават, може да се открият няколко **ключови предпоставки за ефикасни проверки на имуществените декларации**.

Нередности при възлагането на обществени поръчки сред политически значими дружества

Обществените поръчки винаги са били възприемани като едни от **основните пътища за корупция и измами** за лицата, заемачи публични длъжности. Още по-тревожно е, че те са тясно свързани с практиките на завладяване на държавата и медиите в региона, които непрекъснато подкопават прехода към демокрация и пазарна икономика, възпрепятстват разширяването на ЕС и пречат на международната помощ да постигне целите си.²¹¹ Настоящият доклад обединява големи масиви от данни за обществените поръчки и политически значими лица, за да анализира **влиянето на политическите връзки върху корупционните рискове при обществените поръчки**. Проучването обхваща регионалните тенденции в ЮИЕ и представя примери от България,

Хърватия, Унгария, Румъния, Северна Македония и Сърбия. Приложената методология се основава на индивидуални рискови индикатори (червени знамена), които впоследствие могат да бъдат обобщени в кумулативна оценка за почтеност.

В повечето страни от региона дялът на политически свързаните фирми в стойността на договорите от обществени поръчки е по-висок от този на обема на договорите. В същото време се наблюдава разлика между средния дял на стойността на свързаните фирми в рамките на собственото им пазарно подразделение и обобщения годишен дял на същите свързани фирми на всички пазари (не се изчислява по подразделения на CPV²¹²): в повечето случаи средният дял в рамките на пазара е по-висок. Това косвено доказва, че **политически свързаните фирми доста често са концентрирани в рамките на определени пазари**, а не са разпръснати в различни сектори.

Що се отнася до вида на купувача (орган, обявяващ обществени поръчки), регионалната тенденция е разнообразна и не е еднозначна. Все пак в повечето случаи се наблюдава разлика между типа купувач на поръчките на политически свързаните дружества в сравнение с поръчките на други дружества. Например в Румъния сред договорите на политически свързани дружества има значително повече купувачи – национални органи, отколкото сред останалите (40% спрямо 20% сред несвързаните дружества). В същото време в Унгария преобладаващата категория са регионалните власти (40% спрямо около 30% сред несвързаните фирми).

Що се отнася до вида на процедурата, в повечето държави дялът на откритите процедури сред договорите на свързаните фирми или не се различава съществено, или е противоположен на очакванията (т.е. сред свързаните фирми има малко повече открити процедури). Сравнително високият дял на откритите процедури сред политически свързаните фирми може да означава, че **в повечето случаи на корупция се използват други практики** (например специално разработени тържни спецификации,

²¹¹ Шентов, О., Стефанов, Р. и Тодоров, Б. (ред.), *Геополитика, завладяване на държавата и върхова корупция: Какво следва за борбата с корупцията в Западните Балкани?*, SELDI, 2022.

²¹² Common Procurement Vocabulary – CPV [Общ речник на обществените поръчки].

кратък период на обявяване и т.н.). Това подсказва, че с течение на времето е вероятно системно корумпираната среда да **еволуира в** практики за **завладяване на държавата**, при които формалните правила се изпълняват по-скоро привидно. Подобно развитие налага разработването на динамични системи за превенция на риска, които следва да отчитат постоянно развиващото се корупционно поведение.

Обобщеният показател за интегритет в региона винаги е малко по-нисък за свързаните фирми, като има известни различия между отделните държави. В зависимост от качеството на данните, за някои държави регресионните модели показват по-стабилни и очаквани резултати, отколкото за други, като при повечето **ниво на интегритет е свързано с по-ниски оценки в случай на политически свързани доставчици**.

Пост-КОВИД корупционни рискове при обществените поръчки

В повечето случаи пазарът на нездравни услуги не е свързан със значителни промени поради въвеждането на извънредно положение или промяната в законодателството, позволяваща използването на процедури на договаряне за закупуване на продукти, свързани с КОВИД. В същото време се наблюдава понижение на нивото на интегритет само за пазара на КОВИД продуктите (Румъния, Унгария, Хърватия) или низходяща тенденция за целия здравен пазар с кратки колебания на пазара на КОВИД продуктите (България и Северна Македония), в съответствие с европейската тенденция.

Пътят напред

Усъвършенстването на методологиите за оценка на риска, политическите процедури и мерките, насочени към предотвратяване на корупцията, завладяването на държавата²¹³, незаконното обогатяване и не

законното финансиране²¹⁴, може да бъде постигнато само чрез устойчиво сътрудничество между публичните органи, гражданското общество, медиите, частния сектор и международните партньори. Използването на големи масиви от данни би могло да улесни установяването и санкционирането на нарушенията на интегритета при разпределянето на обществени поръчки, държавни помощи, концесии, стратегически инвестиции и средства на ЕС. Осигуряването на по-добри нива на управление в тази област в ЮИЕ-9 стана особено наложително с оглед на **повишените рискове от нарушения на икономическата сигурност** във връзка с войната в Украйна и свързаното с това **налагане и прилагане на санкции**. В това отношение страните от региона вече предприеха различни законодателни актове, политики и мерки. Те обаче трябва да подобрят защитата си и да **засилят прилагането**, за да гарантират, че няма да се превърнат в най-слабите звена на общия пазар на ЕС/ЕИП.

Следните **ключови препоръки за политики** могат да послужат като основа за незабавни следващи стъпки, които да отстранят съществуващите пропуски в управлението и да ограничат практиките на завладяване на държавата в ЮИЕ-9:

- **Последователна процедура за проверка на декларациите за имущество и доходи.**
 - Съответният орган следва да провери дали декларациите са подадени навреме.
 - Антикорупционните органи следва да създадат **специален орган или отдел, който да се занимава** изцяло с извършването на подробни проверки („одити на начина на живот“) на декларациите. Той следва да проверява не само декларираната информация, но и дали има скрити или недеklarирани активи, включително в чужбина и/или притежавани от приятели и членове на (разширеното) семейство. В идеалния случай процедурата следва да установи произхода на активите.

²¹³ Стоянов, А., Герганов, А., и Ялъмов, Т., *Диагностична оценка на завладяването на държавата*, София: Център за изследване на демокрацията, 2019; Галев, Т., Герганов, А., и Тодоров, Б., *Деконструкция на завладяването на държавата: Оценка на риска в уязвими икономически сектори в Европа*, София: Център за изследване на демокрацията, 2021.

²¹⁴ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- Този орган трябва да използва процедура за оценка на риска и проверка, основана на **големи данни и набор от рискови индикатори (червени флагове)**. В държавите, в които проверките се извършват от повече от един орган, тази процедура следва да бъде унифицирана в цялото правителство.
- Органът следва да извършва три вида проверки: случайна извадка, подложена на подробна проверка/одит, проверки на приоритетни/рискови групи, както и такива, базирани на анонимни сигнали от трети страни. Това би увеличило риска от разкриване на нередности и би намалило чувството за безнаказаност.
- Трябва да се установи тясно сътрудничество между всички релевантни органи (антикорупционни, данъчни, финансови, органи за борба с изпирането на пари, прокуратура и др.). Данните, декларирани в декларациите за имущество и доходи, следва да бъдат **съпоставяни с данните от други публични регистри** (национални и международни) в съответствие с националните правила и правилата на ЕС за защита на личните данни, а при необходимост – и с частни източници (професионални организации, социални медии и др.).
- Държавните органи или заинтересовани страни следва да имат възможност да представят казуса на прокуратурата или на други съдебни органи и да започнат административни, наказателни (и ако е уместно – граждански) процедури. При разследванията не трябва да се пропуска въпросът за това как някой е придобил имущество, преди да встъпи в длъжност.
- **Подобряване на правната база по отношение на оповестяването на активи.** Правната база трябва да задължава полицията, митниците, висшите мениджъри, директорите и членовете на управителните съвети на държавните предприятия, военнослужещите, членовете на политическите партии (например тези, които не са в парламента, но получават държавни субсидии) и, където е уместно, членовете на религиозните групи също да подават декларации за имущество и доходи. Следва да се изяснят подробно правните спецификации по отношение на ограниченията за лицата, заемащи висши държавни длъжности, след приключване на служебните им задължения, получаването на подаръци, както и разрешените видове допълнителни доходи за държавните служители. Правната база би могла да се подобри, като се задължат лицата с достъп до обществена информация да оповестяват не само мажоритарните си дялове в дадено дружество, но и активите, които притежават в това предприятие.
- **Прозрачност и цифровизация на декларациите за имущество и доходи и свързаните с тях регистри.** Страните от ЮИЕ-9 следва да осигурят подаването на декларации за имущество и доходи да се осъществява само в електронни, машинночитаемы формати. Всички декларации следва да се събират в една единствена база данни и/или да са достъпни чрез единен, унифициран уебсайт. На държавните органи не следва да се разрешава да променят със задна дата декларациите, така че установената нередност вече да не съществува. В случай на промени, както оригиналната, така и коригираната декларация следва да бъдат достъпни за преглед. Необходимо е също така да се създадат машинночитаемы бази данни за обществените поръчки и корпоративните бази данни, както и бази данни за санкционирани юридически и физически лица, които да могат да се изтеглят накуп. Базите данни следва да включват информация за крайния бенефициент и финансови данни на ниво дружество. Препоръчва се също така всички държави да създадат процедури за проследяване на трансакциите с криптовалута и да хармонизират подходите си към данъчното облагане на криптоактивите, както предлага Европейският парламент.²¹⁵
- **Взаимосвързани публични регистри.** Основна предпоставка за ефективното използване на големите данни е всички държави от ЮИЕ-9 да

²¹⁵ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

свържат помежду си всички публични регистри. Това е процес на две стъпки – първо, трябва да се свържат помежду си първичните (основните) регистри: регистър на физическите лица (включително информацията за гражданското състояние и членовете на семейството), регистър на предприятията (юридическите лица) и регистър на собствеността. Второ, всички останали регистри трябва да бъдат свързани един по един²¹⁶.

- **Въвеждане на основан на данни анализ на обществените поръчки и декларациите за имущество и доходи.** Използването на големи масиви от данни за ранно предупреждение и анализ на риска следва да бъде разработено, редовно използвано и актуализирано от съответните публични органи, съвместно с гражданското общество, международните органи и разследващите медии.

По отношение на **декларациите за имущество и доходи** – големите данни биха могли да позволят изготвянето на редица рискови индикатори, които да предупреждават, че незаконно богатство е било придобито и/или прехвърлено на (далечни) роднини или приятели (срещу ниска или никаква компенсация) и че е било скрито в сложна верига от дъщерни дружества и дружества майки (включително използването на фиктивни дружества и подставени лица). Що се отнася до поведението на дружествата – големите данни биха могли да разкрият дали дружествата, свързани с политически значимите лица, имат по-висок оборот, пазарна позиция (възможно монополизиране), печалба на служител и т.н. – в сравнение с дружествата без политически връзки в същия сектор. По отношение на почтеността при **възлагането на обществени поръчки**, рисковите индикатори биха могли да предупреждават за голям дял на единични оферти, зависимост на купувача от доставчика, регистрация на дружество в данъчен рай, твърде кратък период за подаване на оферти или вземане на решения, липса на

покана за участие в търг, използване на ограничителни видове процедури и др.

На правителствата от ЮИЕ-9 се препоръчва, с подкрепата на гражданското общество, да разработят електронни платформи с интерактивни информационни табла и данните от всички публични регистри, за откриване на корупционни рискове и модели на злоупотреби. Такива платформи биха могли да се възползват от рисковите индикатори, тествани в рамките на инициативата R2G4P и представени в настоящия и бъдещите доклади. Следващата и последна стъпка би била да се приложи Международният договор за обмен на данни за проверка на декларациите за имущество.²¹⁷

- **Подобряване на конкуренцията при обществените поръчки и намаляване на използването на неконкурентни процедури.** Успоредно с използването на рискови индикатори (червени флагове) правната база на обществените поръчки следва също така да се върне изцяло към състоянието си отпреди въвеждането на КОВИД мерките, като се премахнат всички „временни“ извънредни процедури (със специален акцент върху намаляването на дела на поръчките с един участник и броя на преките възлагания). Обективните критерии за оценка на офертите и съобразяването на размера на търговете с капацитета на пазара биха могли да повишат нивото на конкурентоспособност при обществените поръчки. Увеличаването на броя на хората, работещи по документите за обществени поръчки, би могло да подобри общата бързина на вземане на решения, както и качеството на решенията за оценка и възлагане.
- **Ефективно наказание.** Един от най-тревожните проблеми, често посочван от гражданското общество, органите на ЕС и международните органи, е, че повечето наказателни обвинения срещу държавни служители се отхвърлят или се заменят с по-слаби (административни)

²¹⁶ Данъци, социално осигуряване, поземлен регистър, регистър на моторните превозни средства, акции и ценни книжа, регистър на патентите и лицензите, митнически, съдебни регистри, база данни за финансирането на партиите и др.

²¹⁷ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

санкции, особено когато става въпрос за по-високи политически постове. В същото време сравнително малките глоби не насърчават пълното спазване на закона. Ето защо е важно политиките да гарантират, че размерът и тежестта на наказанията са достатъчно високи (уволнение, конфискация на имущество, лишаване от сво-

бода), наказателното преследване е по-ефективно, а окончателните решения за налагане на наказания се публикуват онлайн. Страните от ЮИЕ-9 следва да създадат и механизъм за снемане на имунитети, особено при наказателните производства.

SAŽETAK

Aktualna ruska vojna agresija na Ukrajinu povećala je postojeće geopolitičke napetosti tijekom 2022. – a nastavile su se i u 2023. – otkrivajući pritom **nedostatke u sustavima vladavine prava** i upravljanja u zemljama jugoistočne Europe (JIE-9).²¹⁸ Ovo je pak potaknulo postupak integracije i konsolidacije u EU-u jer taj postupak služi kao glavni pokretač reformi sustava dobroga upravljanja u regiji. Ovo izvješće temelji se na međunarodnim mjerama i mjerama EU-a²¹⁹ za jačanje vladavine prava, a u njemu su istaknuta ključna područja učinaka koji bi se mogli ostvariti javno-privatnim partnerstvima. U ovome, drugom po redu, Izvješću o dobrome upravljanju u JIE-u naglasak je stavljen na **alate za obradu velikih podataka** koji su potrebni za utvrđivanje postojanja nezakonito stečene imovine koju skrivaju politički izložene osobe (PIO)²²⁰. Ovi alati mogli bi stati na kraj praksi **zarobljavanja države i zarobljavanja medija**, koja je raširena u regiji, te spriječiti da autoritarne sklonosti, uključujući štetan strani utjecaj, uspore proces euroatlantske demokratizacije jugoistočne Europe.²²¹

²¹⁸ Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska, Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

²¹⁹ Vidjeti: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy, 2022*; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

²²⁰ Prvo Izvješće o dobrome upravljanju u JIE-u objavljeno je 2022. i u njemu se nastojalo razotkriti načine stjecanja nezakonitoga bogatstva. Za više informacija vidjeti: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

²²¹ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Imovinske kartice kao instrument sprečavanja korupcije i procjene rizika

Imovinske kartice snažan su, ali **nedovoljno iskorišten instrument za sprečavanje korupcije i protuzakonitoga financiranja** među javnim službenicima, posebno PIO-ima u zemljama JIE-9. Mediji i civilno društvo u regiji, zajedno s međunarodnim organizacijama, neprestano istražuju i izvještavaju o očitim razlikama između životnoga standarda političara i njihovih obitelji i onoga što službeno prijave javnosti kao imovinu i prihode. U svim zemljama JIE-9 na snazi je pravni okvir kojim su uređene imovinske kartice kao dio paketa instrumenata za borbu protiv korupcije. Međutim, ovi **se propisi rijetko dosljedno provode u praksi**; naprotiv, uglavnom dovedu do kratkotrajnih godišnjih skandala ili povremenih kampanja usmjerenih na obuzdavanje političkih protivnika. Kako bi ovaj instrument postao djelotvorno sredstvo borbe protiv zarobljavanja države i korupcije u zemljama JIE-9, u ovome izvješću analiziraju se pravni i institucijski okviri imovinskih kartica te se predlažu politička rješenja za uklanjanje nedostataka ovoga instrumenta.

Provjera imovinskih kartica

Neki PIO-i i brojne druge kategorije javnih službenika u zemljama JIE-9 **ne moraju prijavljivati svoju imovinu** te njihovo bogatstvo može proći ispod radara javnih institucija i šire javnosti. Ovaj je problem najizraženiji u slučaju **viših rukovoditelja, direktora i članova upravnih odbora društava u vlasništvu države**. Ove kategorije dužnosnika nemaju obvezu ispunjavanja imovinske kartice u Srbiji (osim ako ih je imenovala vlada) te u Bosni i Hercegovini (BiH). Osim toga, unatoč trajnim pravnim kampanjama podaci koje pojedinci imaju obvezu navesti u imovinskoj kartici rijetko obuhvaćaju cijelu imovinu, što onemogućuje odgovarajuću prevenciju i provedbu. **Rupe u zakonu** kojima se omogućuje izbjegavanje prijave imovine prisutne su u cijeloj regiji. Primjerice, zajmovi od privatnih osoba ne moraju se uvijek prijaviti u Mađarskoj, dok se darovi članovima uže obi-

telji nikada ne objavljuju.²²² U Bugarskoj i Hrvatskoj supružnici ili izvanbračni partneri nisu obvezni obavijestiti svoje partnere o imovini koju posjeduju, čime je otvoren put izbjegavanju prijavljivanja. U Mađarskoj i Sjevernoj Makedoniji PIO-i moraju prijaviti posjedovanje vlasničkih udjela u trgovačkim društvima, ali ne i imovinu koja je u vlasništvu tih društava. Stoga se osobna imovina može zatajiti kao imovina društva.

Vrlo česti oblici **prikrivanja imovine u imovinskoj kartici** uključuju slučajeve u kojima PIO-i imovinu prenesu na članove obitelji ili bliske rođake i/ili u kojima potiču „stvaranje” protuzakonitoga bogatstva omogućivanjem povlaštenoga tretmana ili nekoga drugog oblika konkurentne prednosti za članove proširene obitelji. Međutim, samo se imovina u vlasništvu supružnika, izvanbračnih partnera i, ponekad, djece mora unijeti u imovinsku karticu te je provjeravaju nadležna tijela u većini analiziranih zemalja. U Rumunjskoj djeca PIO-a, nakon što postanu punoljetna, ne ulaze u imovinske kartice, što otežava utvrđivanje sukoba interesa ili potencijalno neprijavljeno vlasništvo nad imovinom. Roditelji PIO-a provjeravaju se samo u polovini predmetnih zemalja.

U većini zemalja JIE-9 postoje postupci za pravovremenu dostavu imovinskih kartica i početnu osnovnu provjeru razlika između prihoda i prijavljene imovine (npr. „aritmetičko-logička” početna provjera u Albaniji). Međutim, **ni u jednoj od devet analiziranih zemalja ne postoji sustav sveobuhvatne provjere životnoga stila**. Glavni razlog tomu nedostatak je osoblja koje bi moglo izvršiti dubinske provjere, što uključuje i uspoređivanje nekoliko registara na nacionalnoj razini i u inozemstvu jer se nezakonito stečeno bogatstvo često deponira ondje. Problem nedostatka osoblja postaje još veći kada se uzme u obzir broj osoba koje moraju dostaviti imovinske kartice u pojedinim zemljama JIE-9 – npr. u Rumunjskoj od 2022. tu obvezu ima oko 300 000 ljudi.²²³ U ideal-

nome slučaju provjere imovine trebale bi se pokrenuti i nakon anonimnih dojava o protuzakonitome bogaćenju koje su podnijele treće strane (zviždači, organizacije civilnoga društva, mediji svojim napisima itd.). Međutim, u nacionalnome zakonodavstvu Bugarske, Sjeverne Makedonije i Rumunjske **anonimne dojave nisu dopuštene**. U BiH su takve provjere predviđene u zakonu, no rijetko se provode u praksi. U Mađarskoj se provjeravaju samo one dojave koje su potkrijepljene čvrstim dokazima.

Uobičajen primjer prekršaja odnosi se na **razliku između stvarne tržišne vrijednosti imovine i njezine kupoprodajne cijene** navedene u službenome dokumentu o kupoprodaji. U nekim slučajevima u Mađarskoj su dvokatne vile bile prijavljene kao „vinski podrumi”.²²⁴ U Bugarskoj je izbio veliki skandal, poznat kao „Apartment-Gate”, zbog kojega su brojni visoki politički i vladini dužnosnici morali napustiti funkcije jer su prijavili kupnju imovine po vrlo umanjenim cijenama.²²⁵ Provjera, usporedba i dokazivanje razlike između tržišne i proknjižene vrijednosti imovine kompliciran je postupak, a tijela vlasti često nemaju dovoljno znanja i kapaciteta za provedbu toga postupka. Istraživački novinari i civilno društvo ključni su čimbenici za otkrivanje takvih nepravilnosti i upozoravanje na njih.

Dodatno je problematično razdoblje u kojemu imovinske kartice trebaju biti javno dostupne. U Hrvatskoj i Mađarskoj **imovinske kartice uklanjaju se iz javnih registara** godinu dana nakon što predmetni PIO napusti dužnost, dok se u Srbiji to događa nakon tri godine. U Sjevernoj Makedoniji imovinske kartice uklanjaju se odmah nakon što PIO napusti dužnost.²²⁶ Time se ubrzava proces zaboravljanja i onemogućuje istraživački rad medija i civilnoga društva.

Usporedba podataka u nekoliko javnih registara i razmjena informacija s drugim javnim institucijama na nacionalnoj razini i među državama ključne su za jačanje **povoljnih i zaštitnih učinaka imovinskih kartica**. Ovi mehanizmi prisutni su u svim zemljama JIE-9, ali u ra-

²²² Cseke, B., „Sziijártó megépítette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Sziijártó has built an artificial grass football field for the holiday home at Lake Balaton, but it is hardly seen in the village right now], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábon forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait” [Palace on its own – we have uncovered the secrets of the Orbán estate in Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

²²³ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Rumunjska, Nacionalna agencija za integritet, Godišnje izvješće o aktivnostima, 2021]; U izbornim godinama svi kandidati u Rumunjskoj također moraju dostaviti imovinske kartice, čime se ovaj broj dodatno povećava.

²²⁴ Átlátszó, „Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Representatives' declarations of assets: contains traces of transparency!], 2022.01.31.; and EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

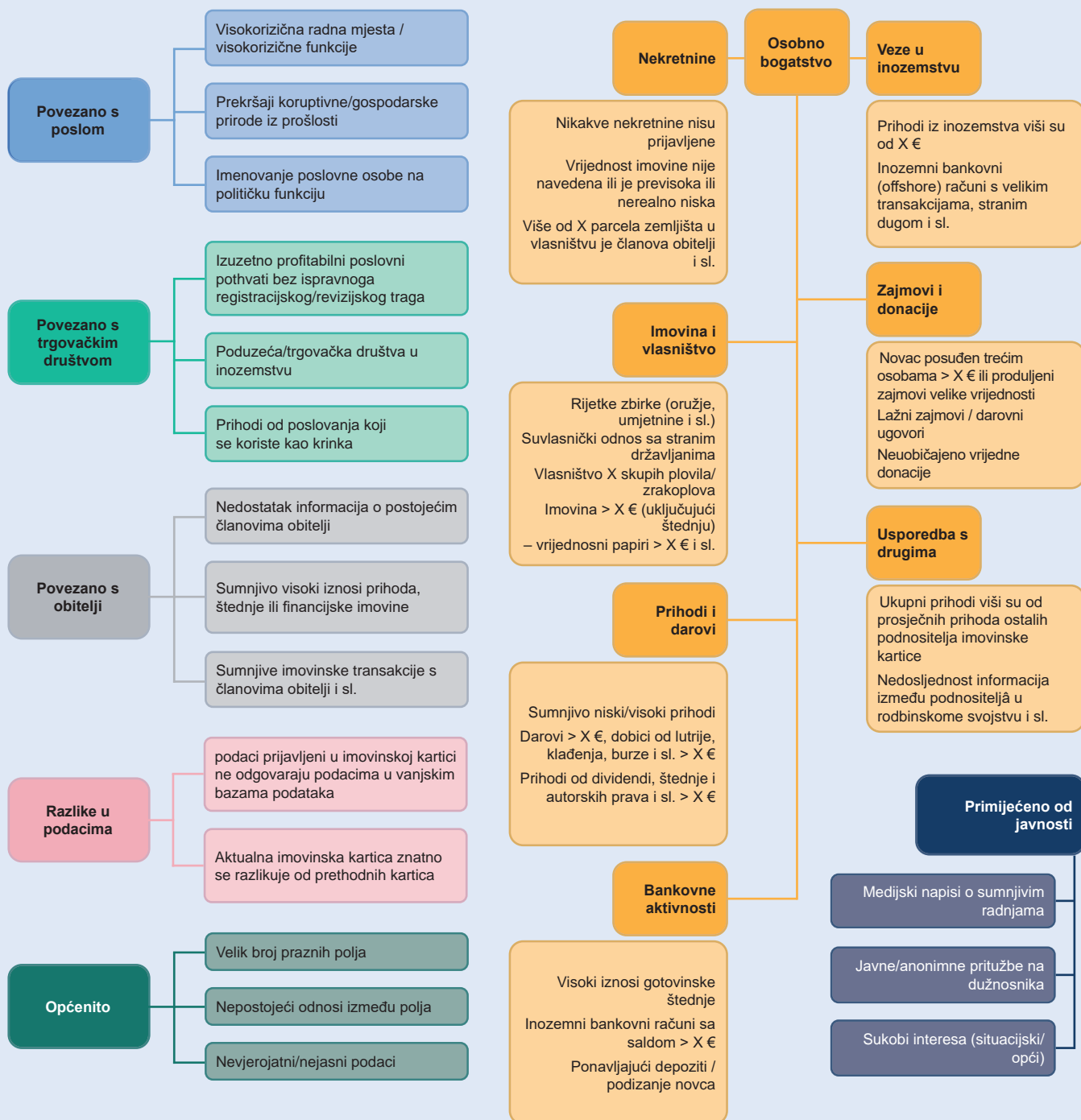
²²⁵ Dimitrov, M., „Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1. travnja 2019.

²²⁶ Očekuje se da će 2023. biti uveden rok od dvije godine u kojemu imovinske kartice moraju nastaviti biti javno dostupne.

zličitim fazama razvoja. Međutim, unatoč brojnim pokušajima međusobnoga povezivanja nacionalnih javnih registara u analiziranim zemljama, u većini slučajeva i dalje se provode **ad hoc ručne usporedbe podataka**. U Hrvatskoj Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu inte-

resa (POSI) imovinu koja nije prijavljena u imovinskoj kartici provjerava u drugim registrima. Agencija za sprečavanje korupcije Crne Gore ima tehničke mogućnosti za izravnu usporedbu podataka u službenim bazama podataka na internetu, uključujući baze podataka Mini-

Primjer sveobuhvatnoga popisa pokazatelja rizika za provjeru imovinskih kartica



Izvori: CSD, na temelju publikacija: Svjetska banka, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021.; Vijeće Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014.; Viktorija Poltoratskaia, *Government Transparency Institute / Central European University, Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, prezentacija na radionici *Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data*, Armenija, Erevan, 15. – 16. lipnja 2022.; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Dugotrajne rupe u zakonu u postupku provjere imovinskih kartica

Provjerom se utvrđuju samo informacije navedene u imovinskoj kartici, ali se ne provjerava postojanje neprijavljene imovine.

Ograničen je skup kategorija imovine koja se mora prijaviti (npr. PIO-i moraju prijaviti većinsko vlasništvo u trgovačkim društvima, no ne i imovinu koja je u vlasništvu tih društava).

Ne postoji sveobuhvatna pravna definicija primanja darova.

Određene kategorije javnih dužnosnika ne moraju prijavljivati imovinu i sukob interesa.

Nisu definirani uvjeti kvalitete podnesenih imovinskih kartica (dopušta se podnošenje kartica u obliku koji nije strojno čitljiv ni pretraživ ili preslika pisanih rukom).

Imovinske kartice uključuju „osobnu procjenu“ vrijednosti pokretne i nepokretne imovine ili pogrešnu klasifikaciju / pogrešan opis imovine.

Provjeravaju se samo članovi uže obitelji (supružnici ili izvanbračni partneri) bez procjene pojedinačnoga rizika od skrivanja imovine u širim krugovima rodbine i poduzeća.

Određena tijela za nadzor nemaju definiran broj imovinskih kartica koje trebaju provjeriti na godišnjoj razini, dok se detaljan postupak provjere pokreće samo u slučaju opravdane sumnje.

Nadležna tijela ne uspoređuju podatke iz imovinskih kartica s drugim javnim registrima (registrima imovine, društava, dionica, vrijednosnih papira, carinskim, poreznim ili katastarskim registrima i sl.).

Tijela obično ne istražuju način na koji je osoba stekla imovinu prije stupanja na javnu dužnost.

Imovinske kartice uklanjaju se iz javnih registara na kraju mandata javnoga službenika, što otežava buduće istrage, uključujući one koje provode mediji i civilno društvo.

Nepostojanje javnih baza imovinskih kartica u strojno čitljivu obliku i obliku koji se može preuzeti skupno.

Izvor: CSD

starstva unutarnjih poslova, Porezne uprave, Uprave za nekretnine, Komisije za vrijednosne papire, Središnjega registra trgovačkih društava, Središnje banke Crne Gore i komercijalnih banaka (ako postoji suglasnost za zaobilaženje bankinih pravila privatnosti). U Sjevernoj Makedoniji još krajem 2019. bilo je planirano uvođenje softverskoga rješenja za međusobno povezivanje regi-

stara nekoliko javnih tijela, no 2022. taj sustav službeno još uvijek nije funkcionalan.²²⁷

Preporučuje se da se u svim javnim tijelima uvede jedinstveni postupak provjere utemeljen na prethodno definiranome skupu upozorenja. U ovome izvješću navodi se primjer **sveobuhvatnoga popisa pokazatelja rizika**

²²⁷ Vidjeti i: Mia, “На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата” [SCPC needs software to facilitate the fight against corruption], 31. siječnja 2020.

za provjeru imovinskih kartica, koji bi nacionalnim tijelima mogao pomoći da detaljne kontrole usmjere na manji broj osoba i povezanih društava i time bi olakšao posao nacionalnih tijela za borbu protiv korupcije i jedinica za unutarnji integritet.

U zakonodavstvu i postupcima za provjeru imovinskih kartica postoji nekoliko **dugotrajnih nedostataka** (rupa u zakonu). Čini se da se neki od tih nedostataka prenose iz godine u godinu u cijeloj regiji.

Ograničene sposobnosti tijela za provjeru

Nepostojanje usporedivih podataka otežava analizu u svim zemljama JIE-9 kada je riječ o opsegu posla ustanova za provjeru kao i o drugim relevantnim pokazateljima, što objašnjava niske stope otkrivanja i kažnjavanja. Međutim, na temelju dostupnih podataka može se doći do određenih **zaključaka koji vrijede za ovu regiju**:

- Broj zaposlenika u pojedinim institucijama za provjeru u rasponu je od 20 do 300 osoba.
- Broj službenika koji su izravno nadležni za provjeru imovinskih kartica u rasponu je od 4 do 45.
- Broj osoba koje su obvezne dostaviti imovinske kartice najveći je u Rumunjskoj, a najmanji u Sjevernoj Makedoniji i Hrvatskoj.²²⁸
- U prosjeku je 12 % osoba koje su to po zakonu dužne učiniti dostavilo imovinske kartice nakon propisanoga roka ili ih nije uopće dostavilo.
- Broj osoba nad kojima je nadležno tijelo provelo sekundarnu/detaljnu provjeru u rasponu je od 8 do 20 %, osim u Crnoj Gori (0,32 %), Rumunjskoj (0,44 %) ²²⁹ i Hrvatskoj (1,19 %).
- Jedan inspektor detaljno provjerava između 6 i 30 osoba.

²²⁸ U Hrvatskoj se nakon stupanja na snagu novoga Zakona o sprečavanju sukoba interesa broj osoba koje su dužne dostaviti imovinsku karticu povećao za 1250. Broj osoba koje su 2022. bile obvezne dostaviti imovinske kartice i izjave o sukobu interesa bio je 3350.

²²⁹ Vrijednost za Rumunjsku statistički je netipična vrijednost jer u Rumunjskoj najveći broj osoba ima obvezu podnošenja imovinske kartice.

Izricanje kazni u suradnji s drugim tijelima

Tijela u zemljama JIE-9 koja su izravno nadležna za prikupljanje imovinskih kartica proslijeđuju informacije o svim utvrđenim nepravilnostima drugim nadležnim tijelima (npr. poreznoj upravi) i državnome odvjetništvu. Međutim, u svim su zemljama JIE-9 **iznos i težina kazni**, posebno onih koje nametne tijelo za provjeru, niski i ne odvrćaju PIO-e od kršenja pravila. Kazna za kasno podnošenje imovinske kartice ili njezino nepodnošenje iznosi 200 do 1000 eura. Neki PIO-i radije plate kaznu kako ne bi morali podnositi imovinsku karticu. Dodatni je razlog za zabrinutost **arbitrarni pristup utvrđivanju osoba koje će biti podvrgnute istrazi** i kažnjene. Mnogo ozbiljnije kazne izriču sudovi (npr. zatvorska kazna) i u nekim slučajevima porezna tijela, ako u postupku provjere imovinskih kartica otkriju porezne prijestupe. U većini predmetnih zemalja, osim u Albaniji i Mađarskoj, informacije o izrečenim kaznama javno se objavljuju.²³⁰ U BiH su informacije o izrečenim kaznama sastavni dio izvješća Središnjega izbornog povjerenstva, ali navodi se samo broj kažnjenih dužnosnika bez otkrivanja njihova identiteta.

U zemljama JIE-9 **četiri su najčešće metode za izbjegavanje kazne** ili barem ublažavanje njezine težine. To su:

- neprijavlivanje imovine ili prijavljivanje niže vrijednosti imovine
- vršenje političkoga pritiska na javna tijela da odustanu od istrage/progona i/ili da izrečenu kaznu (npr. zatvorska kazna) zamijene blažom (npr. novčana kazna)
- retroaktivna izmjena sadržaja imovinske kartice kako bi se uklonile nepravilnosti
- mijenjanje zakona kako bi određene kategorije javnih dužnosnika (ili članovi njihovih obitelji) bile izuzete od obveze prijave imovine, vlasništva nad društvima ili rodbinskih veza.

²³⁰ U Mađarskoj se odluke o kažnjavanju po zakonu moraju objaviti, no to se pravilo ne provodi u praksi jer od 2015. nijednome PIO-u nije izrečena kazna.

Dugotrajne rupe u zakonu u postupku kažnjavanja nepravilnosti u imovinskim karticama

Relativno blage kazne ne pridonose poštovanju obveze podnošenja imovinskih kartica.

U velikome broju slučajeva kaznene prijave protiv javnih službenika budu odbačene ili zamijenjene blažim (upravnim) kaznama.

Nepostojanje akumulacije kazni (izricanje težih kazni za ponovljene prekršaje).

Imena kažnjenih visokih dužnosnika ne objavljuju se javno.

Izvor: CSD.

Dostupnost podataka

Ni u jednoj od devet zemalja JIE-a ne postoji **strojno čitljiva otvorena baza podataka svih podnesenih imovinskih kartica koja bi se mogla preuzeti skupno**. Analizirane zemlje mogu se podijeliti u sljedeće kategorije:

- Nema baze podataka. Jedini je pripadnik ove kategorije Albanija, u kojoj Visoki inspektorat za prijavu i kontrolu imovine te sukob interesa (HIDAACI) ne omogućuje nikakav pristup javnoj bazi podataka. Jedina baza koja postoji je [Registar zahtjeva i odgovora Visokoga inspektorata](#), u kojemu se objavljuju odgovori na službene zahtjeve.
- Ručno ispunjene preslike. U Mađarskoj se imovinske kartice nalaze u bazi podataka koja se može pretraživati; no sami su dokumenti preslike kartica pisanih rukom, što znači da nisu strojno čitljivi. U Rumunjskoj je do 2021. velik broj podnesenih imovinskih kartica bio pisan rukom, no 2022. je stupila na snagu obveza podnošenja strojno čitljivih dokumenata u PDF-u. Od 2023. prihvatljive će biti samo imovinske kartice s digitalnim potpisom, osim za kandidate na izborima.
- Format XML (dostupan samo u određenim slučajevima). Ovaj se format upotrebljava u većini zemalja – Bugarskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji. Međutim, iako su strojno čitljive, informacije se i dalje ne mogu skupno preuzeti kao cijela baza podataka. Stoga

se za potrebe analize velikih podataka informacije moraju ručno pročistiti ili kopirati izravno s mrežne stranice. Hrvatska je hibridni slučaj s obzirom na to da su ondje imovinske kartice dostupne u formatima XML, JSON i PDF.

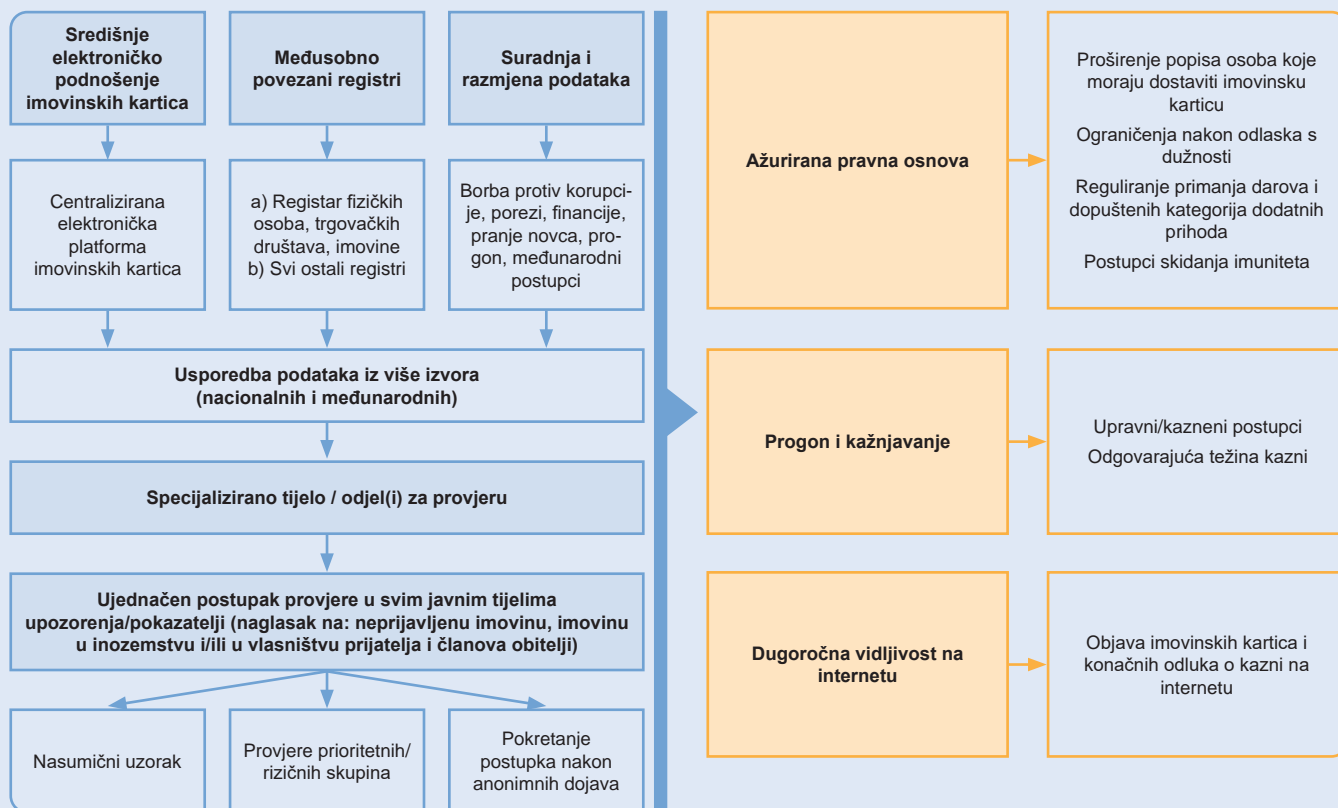
Kao pozitivan primjer ističe se Državna komisija za sprečavanje korupcije Sjeverne Makedonije (DKSK), koja 2023. planira uvesti digitalni alat za elektroničko podnošenje strojno čitljivih imovinskih kartica i izjava o sukobu interesa. HIDAACI u Albaniji 2023. također planira unaprijediti svoj sustav te javnosti omogućiti potpun i besplatan pristup imovinskim karticama.²³¹ U Rumunjskoj je 1. siječnja 2022. uvedena platforma za elektroničko podnošenje e-DAI.²³² Od toga datuma Nacionalna agencija za integritet više ne prihvaća imovinske kartice i izjave o sukobu interesa u papirnatome obliku.²³³

²³¹ Informacije koje su dostavile članice platforme R2G4P na temelju službenih zahtjeva za dostavu informacija i sastanaka održanih s nadležnim institucijama.

²³² Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), [COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale](#) [Romania, Communiqué: regarding the electronic transmission of asset and interest declarations exclusively through the e-DAI system and the deadline for submitting annual declarations], 8. travnja 2022.

²³³ Juridice.RO: [Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați](#) [Declarations of assets and interests will be sent to ANI exclusively through the e-DAI electronic system], 2022.

Preduvjeti za učinkovite provjere imovinskih kartica



Izvor: CSD.

Primjeri dobre prakse učinkovitih provjera imovinskih kartica

Postoje i primjeri dobre prakse u zemljama JIE-9 koji mogu poslužiti kao inspiracija i primjer ostalim zemljama u regiji, ali i šire. Primjeri uključuju sljedeće: upotrebu elektroničkih platformi koje izdaju automatska upozorenja o integritetu (Rumunjska), prikupljanje informacija o krajnjim stvarnim vlasnicima (Albanija), usporedbe nekoliko registara, povećanje broja osoba koje moraju dostaviti imovinske kartice te kampanje za povećanje osviještenosti (Hrvatska), proširenje ovlasti i uloge ostalih javnih tijela u provjeri sumnjivih okolnosti i podnošenju kaznenih prijava te uspostavu procedura za ukidanje imuniteta (Srbija).

Iako se postupci i pravne osnove razlikuju od države do države, ističe se nekoliko **ključnih preduvjeta koji omogućuju učinkovite provjere** imovinskih kartica.

Nepravilnosti u javnoj nabavi kod politički izloženih trgovačkih društava

Javna nabava oduvijek je smatrana područjem u kojemu su vrlo raširene **korupcija i prijevarena** javnih dužnosnika. Još više zabrinjava činjenica da je blisko povezana s praksama zarobljavanja države i medija u regiji, kojima se trajno narušava prijelaz na demokratsku i tržišnu ekonomiju, usporava proširenje EU-a i sprečava ispunjavanje ciljeva međunarodne pomoći.²³⁴ U ovome izvješću kombiniraju se veliki podaci o javnoj nabavi i politički izloženim osobama kako bi se analizirao **utjecaj političkih veza na rizike od korupcije u javnoj nabavi**. Analiza obuhvaća regionalna kretanja u zemljama JIE-9 i donosi primjere iz Bugarske, Hrvatske, Mađarske, Rumunjske, Sjeverne Makedonije i Srbije. Metodologija koja se primjenjuje temelji se na pojedinačnim upozorenjima koja se mogu objediniti u kumulativnu ocjenu integriteta.

²³⁴ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

U većini zemalja u regiji zabilježen je veći udio vrijednosti ugovora kod politički povezanih poduzeća od udjela broja ugovora. Istovremeno je vidljiva razlika između prosječnoga udjela vrijednosti povezanih poduzeća unutar njihove tržišne grane i ukupnoga godišnjeg udjela istih povezanih poduzeća na svim tržištima (koji se ne računa u skladu s podjelom CPV-a²³⁵); u većini je slučajeva prosječni udio unutar grane viši. Ovime se neizravno potvrđuje činjenica da su **politički povezana poduzeća vrlo često koncentrirana u određenim sektorima tržišta** i da nisu ravnomjerno raspoređena po cijelome tržištu.

Kada je riječ o vrsti kupca (obveznika javne nabave), regionalna kretanja različita su i ne može se doći do jedinstvenoga zaključka. Međutim, u većini slučajeva postoji vidljiva razlika u vrsti kupca u slučaju ugovorâ politički povezanih poduzeća u odnosu na ugovore ostalih poduzeća. Primjerice, u Rumunjskoj politički povezana poduzeća sklapaju puno više ugovora s državnim tijelima od ostalih poduzeća (40% u odnosu na 20% u slučaju nepovezanih poduzeća). Istovremeno su u Mađarskoj vodeća kategorija regionalna tijela (40% u odnosu na 30% u slučaju nepovezanih poduzeća).

Kada je riječ o vrsti postupka, u većini zemalja udio je otvorenih postupaka među ugovorima politički povezanih poduzeća gotovo jednak ili suprotan očekivanjima (tj. u slučaju povezanih poduzeća provodi se nešto veći broj otvorenih postupaka). Relativno visok udio otvorenih postupaka među politički povezanim poduzećima može značiti da se **u većini slučajeva za korupciju koriste druge metode** (npr. prilagođene specifikacije natječaja, kratak rok za podnošenje ponuda itd.). Iz ovoga nalaza može se zaključiti da će se sustavno koruptivna okruženja s vremenom **razviti u prakse zarobljavanja države**, u kojima su formalna pravila samo obrazac za popunjavanje forme. Takva kretanja zahtijevaju razvoj dinamičnih sustava upozoravanja na rizike, koji bi trebali uzeti u obzir koruptivne prakse koje se ne prestano razvijaju.

Objedinjena ocjena integriteta u regiji uvijek je nešto niža za politički povezana poduzeća, pri čemu neke zemlje pokazuju neznatne razlike. Ovisno o kvaliteti podataka, za neke zemlje regresijski modeli pokazuju jasnije

i očekivanije rezultate nego za druge. U većini je modela najvažnija veza ona između **razine integriteta i nižih rezultata u slučaju politički povezanih dobavljača**.

Rizici od korupcije u javnoj nabavi nakon pandemije COVID-19

U većini slučajeva tržište koje nije povezano sa zdravstvenom skrbi nije doživjelo nikakve znatne promjene zbog uvođenja izvanrednoga stanja ili zakonodavnih promjena kojima se dopušta primjena pregovaračkih postupaka za kupovinu proizvoda povezanih s pandemijom. Istovremeno se može primijetiti da se razina integriteta ili smanjuje samo za tržište proizvoda povezanih s pandemijom (Rumunjska, Mađarska, Hrvatska) ili pokazuje negativan trend za cjelokupno tržište zdravstvene skrbi s naglim nestabilnostima na tržištu proizvoda povezanih s pandemijom (Bugarska i Sjeverna Makedonija), što je u skladu s kretanjima u cijeloj Europi.

Pogled u budućnost

Poboljšanje metodologija procjene rizika, političkih procedura i mjera usmjerenih na suzbijanje korupcije, zarobljavanje države²³⁶ nezakonito bogaćenje i protuzakonito financiranje²³⁷ može se postići jedino kontinuiranom suradnjom javnih tijela, civilnoga društva, medija, privatnoga sektora i međunarodnih partnera. Upotreba velikih podataka mehanizam je koji posebno može olakšati utvrđivanje i kažnjavanje povreda integriteta u raspodjeli javne nabave, državnih potpora, koncesija, strateških ulaganja i fondova EU-a. Osiguravanje kvalitetnijega upravljanja u ovome području u zemljama JIE-9 postalo je poseban prioritet s obzirom na **povećani rizik od povreda sigurnosti** uslijed ruske invazije na Ukrajinu te **izrečenih sankcija**. U tome su pogledu zemlje u regiji već poduzele različite zakonodavne i političke mjere. Međutim, moraju poboljšati njihove obram-

²³⁵ Common Procurement Vocabulary – CPV [Jedinstveni rječnik javne nabave].

²³⁶ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

²³⁷ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

bene sustave i **pojačati provedbu** kako bi spriječili da postanu najslabija karika na zajedničkom tržištu EU-a/EGP-a.

Sljedeće **ključne političke preporuke** mogu poslužiti kao temelj za poduzimanje sljedećih hitnih koraka, koji mogu popraviti postojeće rupe u zakonu i usporiti prakse zarobljavanja države u zemljama JIE-9:

- **Koherentan postupak provjere imovinskih kartica.**
 - o Nadležno tijelo trebalo bi provjeriti jesu li imovinske kartice podnesene na vrijeme.
 - o Tijela za borbu protiv korupcije trebala bi osnovati **posebno tijelo ili odjel** koji bi se bavio isključivo detaljnim provjerama („provjerama životnoga stila”) imovinskih kartica. Ovo tijelo ne bi provjeravalo samo informacije navedene u kartici nego bi trebalo utvrditi i postoji li skrivena ili neprijavljena imovina, uključujući imovinu u inozemstvu i/ili imovinu u vlasništvu prijatelja i članova (šire) obitelji. U idealnome slučaju ovim bi se postupkom trebalo utvrditi i podrijetlo imovine.
 - o Ovo bi se tijelo trebalo koristiti postupkom procjene i provjere rizika koji se temelji na **velikim podacima i skupu upozorenja**. U zemljama u kojima ove provjere provodi nekoliko tijela ovaj bi postupak trebao biti ujednačen na razini cijele državne vlasti.
 - o Ovo bi tijelo trebalo provoditi tri vrste provjera: provjere/revizije nasumičnoga uzorka, provjere prioriternih/rizičnih skupina te provjere na temelju anonimnih dojava trećih strana. Time bi se povećala vjerojatnost otkrivanja nepravilnosti i smanjio osjećaj nedodirljivosti.
 - o Trebala bi se uspostaviti snažna suradnja između nadležnih tijela (tijela za borbu protiv korupcije, poreznih tijela, tijela za financijski nadzor, tijela za suzbijanje pranja novca, pravosudnih tijela itd.). Podatke navedene u imovinskim karticama trebalo bi **uspoređivati s podacima iz drugih javnih registara** (nacionalnih i međunarodnih) u skladu s pravilima o privatnosti podataka (nacionalnim i pravilima EU-a) te, ako je potrebno, s privatnim izvorima (stručna tijela, društvene mreže itd.).
 - o Više tijela ili dionika trebalo bi imati ovlasti da podignu optužnicu u nekome predmetu ili da ga proslijede drugim nadležnim pravosudnim tijelima te da pokrenu upravne, kaznene (ili građanskopravne) postupke. U istragama se ne bi smjelo izostaviti pitanje o tome na koji je način osoba stekla imovinu prije stupanja na dužnost.
- **Poboljšanje pravne osnove u području prijave imovine.** U skladu s novom pravnom osnovom obveza podnošenja imovinske kartice primjenjivala bi se i na policijske i carinske službenike, više rukovoditelje, direktore i članove upravnih odbora poduzeća u državnome vlasništvu, vojno osoblje, članove političkih stranaka (neparlamentarnih stranaka koje dobivaju financijska sredstva od države) te, ako je primjenjivo, pripadnike vjerskih skupina. Pravne pojedinosti o ograničenjima nakon odlaska s dužnosti za PIO-e, primanju darova te dopuštenim kategorijama dodatnih prihoda za javne službenike trebale bi se detaljno pojasniti. Pravna osnova može se poboljšati na način da PIO-i, osim prijave većinskoga vlasništva u trgovačkim društvima, imaju obvezu prijaviti i imovinu koja je u vlasništvu tih društava.
- **Transparentnost i digitalizacija imovinskih kartica i povezanih registara.** Zemlje JIE-9 trebale bi priznavati samo one imovinske kartice koje su podnesene u elektroničkome i strojno čitljivu obliku. Sve imovinske kartice trebale bi biti objedinjene u jedinstvenoj bazi podataka kojoj se može pristupiti preko jedinstvene mrežne stranice. Nadležna tijela ne bi trebala imati mogućnost retroaktivne izmjene imovinskih kartica kako bi se uklonila prethodno utvrđena nepravilnost. Ako dođe do promjena, trebale bi biti dostupne i izvorna i izmijenjena imovinska kartica, radi usporedbe. Također je potrebno uspostaviti strojno čitljive baze podataka o javnoj nabavi i poduzećima te baze podataka o kažnjenim pravnim i fizičkim osobama, koje se mogu preuzeti skupno. Ove baze podataka trebale bi sadržavati podatke o krajnjim stvarnim vlasnicima i financijske podatke na razini trgovačkoga društva. Također se preporučuje da sve zemlje uspostave procedure za praćenje transakcija u kriptovalutama te da ujednače načine oporezivanja kryptoimovine, kao što preporučuje Europski parlament.²³⁸

²³⁸ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

- **Međusobno povezivanje registara.** Ključni je preduvjet za učinkovito korištenje velikih podataka taj da sve zemlje JIE-9 međusobno povežu sve svoje javne registre. Ovaj se postupak sastoji od dvaju koraka – prvo bi se trebali međusobno povezati primarni (osnovni) registri: registar fizičkih osoba (građanski status i članovi obitelji), registar poslovnih subjekata i registar imovine. Drugi je korak da se pojedinačno povezuju svi ostali registri.²³⁹
- **Uvođenje analize javnih nabava i imovinskih kartica koja se temelji na podacima.** Trebala bi se poticati redovna upotreba velikih podataka za razvoj sustava ranoga upozorenja i analize rizika, a te bi podatke redovito trebala ažurirati javna tijela, u suradnji s civilnim društvom, međunarodnim tijelima i istraživačkim medijima.

Kada je riječ o **imovinskim karticama** – na temelju velikih podataka mogao bi se uspostaviti skup upozorenja kojima bi se otkrivale situacije u kojima je netko stekao nezakonito bogatstvo i/ili prenio ga rodbini ili prijateljima (za nisku ili nikakvu naknadu) te u kojima je ono prikriveno u složenome lancu podružnica i matičnih društava (uključujući upotrebu fiktivnih društava i rukovoditelja „na papiru”). Kada je riječ o ponašanju poduzeća, veliki podaci mogli bi otkriti imaju li društva povezana s politički izloženim osobama veći promet, bolji položaj na tržištu (moguća monopolizacija), veću dobit po zaposleniku itd., u usporedbi s društvima bez političkih veza koja djeluju u istome sektoru. Kada je riječ o **integritetu javne nabave**, upozorenja bi mogla izdvojiti situacije s prevelikim udjelom postupaka s jednim ponuditeljem, ovisnošću kupaca o dobavljaču, registracijom porezne oaze, prekratkim rokovima za podnošenje ponuda ili donošenje odluka, nepostojanjem poziva na podnošenje ponuda, primjenom restriktivne vrste poziva itd.

Preporučuje se da vlade zemalja JIE-9 uz potporu civilnoga društva na temelju podataka iz svih javnih registara razviju elektroničke platforme s interaktivnim nadzornim pločama za utvrđivanje rizika od korupcije i obrazaca zloupotrebe. Takve platforme mogle bi imati višestruke koristi od upozorenja i pokazatelja, što je prethodno testirano u okviru inicijative R2G4P i predstavljeno u ovome i prethodnim izvješćima. Sljedeći i konačni korak bila bi primjena Međunarodnoga sporazuma o razmjeni podataka za provjeru imovinskih kartica.²⁴⁰

- **Povećanje tržišnoga natjecanja u javnoj nabavi i smanjenje upotrebe nenatječajnih postupaka.** Zajedno s upotrebom sustava upozorenja pravna osnova u području javne nabave također bi se trebala vratiti na stanje prije pandemije COVID-19 ukidanjem svih „privremenih” hitnih postupaka (uz poseban naglasak na smanjenje udjela ugovora s jednim ponuditeljem i broja izravnih dodjela). Objektivni kriteriji za vrednovanje ponude i povezivanje vrijednosti natječaja s mogućnostima tržišta mogli bi povećati razinu tržišnoga natjecanja u javnoj nabavi. Povećanjem broja ljudi koji bi radili na dokumentaciji o nabavi mogli bi se skratiti ukupno trajanje postupka odlučivanja te kvaliteta vrednovanja i odlukâ o dodjeli ugovora.
- **Učinkovito kažnjavanje.** Jedan je od najvećih problema, koje često ističu i organizacije civilnoga društva te tijela EU-a i međunarodna tijela, da većina kaznenih prijava protiv javnih službenika bude odbačena ili zamijenjena blažim (tj. upravnim) kaznama, posebno u slučaju viših političkih dužnosnika. S druge strane, relativno blage novčane kazne ne pridonose poštovanju zakona. Stoga je važno da se donositelji politika pobrinu da su iznos i težina kazne dovoljno visoki (razrješenje s dužnosti, zapljena imovine, zatvorska kazna), da je progon učinkovitiji i da su konačne odluke o kazni objavljene na internetu. Osim toga, zemlje JIE-9 trebale bi uvesti mehanizam za ukidanje imuniteta, posebno za kaznene postupke.

²³⁹ Porezni registar, registar obveznika socijalnoga osiguranja, registar zemljišta, registar motornih vozila, registar dionica i vrijednosnih papira, registar patenata i licencija, carinski registar, sudski registri, registar financiranja političkih stranaka itd.

²⁴⁰ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

ÖSSZEFOGLALÓ

Oroszország Ukrajnával szembeni, jelenleg is tartó agressziós háborúja 2022-ben és 2023-ban is fokozta a meglévő geopolitikai feszültségeket, és feltárta a **jogállamiság tartós hiányosságait** és más kormányzási hiányosságokat Délkelet-Európában (SEE-9²⁴¹). Ez viszont ösztönözte a megrekedt uniós integrációs és konszolidációs folyamat felújítására irányuló erőfeszítéseket, amely a régióban a jó kormányzati reformok fő hajtóereje. Ez a jelentés a jogállamiság megerősítését célzó nemzetközi és uniós intézkedésekre épül²⁴², és kiemeli azokat a kritikus hatású területeket, amelyeket a köz- és magánszféra partnerségével lehetne elérni. Ez a második délkelet-európai jó kormányzási jelentés a **politikailag kitett személyek (PEP)** által elrejtett, jogtalanul szerzett vagyonok azonosításához szükséges **big data eszközökre** összpontosít²⁴³. Ezek az eszközök segíthetnek **ellensúlyozni az állam és a média foglyul ejtésének gyakorlatát** a régióban, megakadályozva, hogy a tekintélyelvű tendenciák, beleértve a külföldi rosszindulatú befolyást is, veszélyeztessék Délkelet-Európa euroatlanti demokratizálódását.²⁴⁴

²⁴¹ Bulgária, Horvátország, Magyarország, Románia, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia.

²⁴² Lásd: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

²⁴³ Az első SEE Good Governance 2022-ben jelent meg, és célja az volt, hogy feltárja, hogyan keletkezik a tiltott vagyon. További részletekért lásd: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

²⁴⁴ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Vagyonnyilatkozatok mint korrupciómegelőzési és kockázatértékelési eszköz

A vagyonnyilatkozatok erős, de jelenleg **nem eléggé kihasznált eszközt jelentenek a korrupció és a tiltott finanszírozás megelőzésére** a köztisztviselők, és különösen a PEP-ek körében a Délkelet- és Délkelet-európai régióban. A régió médiája és civil társadalma, valamint a nemzetközi szervezetek folyamatosan vizsgálják és jelentik a politikusok és családtagjaik életszínvonalát, valamint az általuk a nyilvánosság előtt hivatalosan vagyonként és jövedelemként bejelentett összegek közötti nyilvánvaló különbségeket. Valamennyi SEE-9 ország rendelkezik a vagyonnyilatkozatokat szabályozó jogi kerettel, amely a korrupcióellenes eszköztár részét képezi. Ezeket a szabályokat azonban **ritkán hajtják végre következetesen**, és ehelyett többnyire rövid életű éves botrányokat vagy a politikai ellenfelek elleni alkalmi elnyomó kampányokat eredményeznek. Annak érdekében, hogy ez az eszköz hatékony eszközzé váljon a délkelet-európai régióban az állam foglyul ejtése és a korrupció elleni küzdelemben, ez a jelentés elemzi a vagyonnyilatkozatok jogi és intézményi keretét, és szakpolitikai megoldásokat javasol az eszköz hiányosságainak kiküszöbölésére.

A vagyonnyilatkozatok igazolása és ellenőrzése

Egyes PEP-ek, valamint a köztisztviselők más csoportjai a SEE-9 országokban **nem kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni**, és ennek következtében vagyonuk rejtve marad az állami intézmények és a nyilvánosság előtt. Ez a probléma az **állami tulajdonú vállalatok felsővezetői, igazgatói és igazgatótanácsi tagjai esetében** a leghangsúlyosabb. Ezek a személyek semmilyen mértékben nem kötelesek vagyonnyilatkozatot tenni Szerbiában (kivéve, ha a kormány nevezi ki őket), valamint Bosznia-Hercegovinában (Bosznia-Hercegovina). Ezenkívül a folyamatos jogi erőfeszítések ellenére a magánszemélyek által bevallásra kötelezett információk ritkán teljes körűek, ami akadályozza a megfelelő megelőzést és végrehajtást. Az egész régióban elterjedtek

a **jogi kiskapuk**, amelyek lehetővé teszik a közzététel elkerülését. Magyarországon például a magánszemélyektől származó kölcsönöket nem mindig kell bejelenteni, a közeli családtagoknak adott ajándékokat pedig egyáltalán nem hozzák nyilvánosságra.²⁴⁵ Bulgáriában és Horvátországban a házastársak és az élettársak nem kötelesek tájékoztatni partnerüket a tulajdonukban lévő vagyronról, ami menekülési útvonalat biztosít a bejelentés elmulasztásához. Mind Magyarországon, mind Észak-Macedóniában a PEP-ek kötelesek bejelenteni a társasági részesedések tulajdonjogát, de az e társaságok által birtokolt vagyontárgyakat nem. Így a személyes vagyontárgyakat vállalati vagyonként lehet leírni.

A nyilvánosságra hozatal elől való elrejtés gyakori formái közé tartozik, hogy a PEP-ek átruházzák a vagyont családtagjaikra vagy közeli rokonaikra, és/vagy megkönnyítik a tiltott vagyon „generálását” azáltal, hogy kedvezményes bánásmódot vagy másfajta versenyelőnyt biztosítanak a tágabb család számára. Az elemzett országok többségében azonban csak a házastársak, élettársak és néha a gyermekek tulajdonában lévő vagyont kell bejelenteni, és ennek megfelelően az illetékes szervek ellenőrzik is azokat. Romániában a PEP-ek gyermekei a felnőttkor elérése után nem szerepelnek a vagyonyilatkozatokban, ami megnehezíti az összeférhetetlenség vagy az esetleges rejtett vagyontulajdon felismerését. A PEP-ek szüleit csak az országok mintegy felében ellenőrzik.

A legtöbb délkelet-európai 9 állam rendelkezik eljárásokkal a vagyonyilatkozatok időben történő benyújtására és a jövedelem és a bevallott vagyon közötti eltérések kezdeti alapellenőrzésére (pl. az „aritmetikai-logikai” kezdeti ellenőrzés Albániában). A **kilenc vizsgált ország egyike sem rendelkezik azonban átfogó életmód-ellenőrzési rendszerrel**. Ez nagyrészt annak tudható be, hogy nem áll rendelkezésre elegendő humán erőforrás a mélyreható ellenőrzések elvégzésére, beleértve a több nemzeti szintű és külföldi nyilvántartásban végzett keresztellenőrzéseket is, ahol a tiltott vagyon gyakran megtalálható. Ezt a problémát súlyosbítja, hogy egyes délkelet- és kelet-európai országokban nagy a nyilatkozattételre kötelezett személyek

száma, például Romániában 2022-től mintegy 300 000 fő²⁴⁶. Ideális esetben az ellenőrzéseket harmadik féltől származó, tiltott meggazdagodásra vonatkozó névtelen tippek (bejelentők, civil társadalmi szervezetek, médiacikkek stb.) is kiválthatnák. A nemzeti jogszabályok szerint azonban Bulgáriában, Észak-Macedóniában és Romániában nem **fogadnak el névtelen bejelentéseket**. Bosznia-Hercegovinában az ilyen ellenőrzéseket a törvény elvárja, de a gyakorlatban nem mindig végzik el. Magyarországon csak az erős bizonyítékokkal alátámasztott bejelentéseket ellenőrzik.

A jogsértés egyik gyakori típusa az **eszközök valós piaci értéke és a hivatalos adásvételi/tulajdonjogi dokumentumokban rögzített beszerzési ár közötti eltérés**. Egyes esetekben Magyarországon kétszintes villákat „borospincének” nyilvánítottak.²⁴⁷ Bulgáriában a széles körben „Apartment-Gate” botrány néven ismertté vált eset számos magas rangú politikai és kormányzati személyiséget buktatott meg, akik erősen elértéktelenedett értéken jelentették be a vagyontárgyak megszerzését.²⁴⁸ Az eszközök piaci és könyvelés szerinti értéke közötti eltérés ellenőrzése, összehasonlítása és bizonyítása bonyolult eljárás, amelyhez a hatóságok ritkán rendelkeznek megfelelő ismeretekkel és kapacitással. Az oknyomozó újságírók és a civil társadalom ezért továbbra is kulcsfontosságúak az ilyen szabálytalanságok feltárásában és az ezekre való figyelmeztetésben.

Egy másik aggályos kérdés, hogy a vagyonyilatkozatok mennyi ideig maradnak nyilvánosak. Horvátországban és Magyarországon a **vagyonyilatkozatokat** az érintett PEP hivatali idejének lejárta után egy évvel, Szerbiában pedig három év elteltével **törlik a nyilvános nyilvántartásból**. Észak-Macedóniában a vagyonyilatkozatokat azonnal eltávolítják, miután a PEP távozik hivatalából.²⁴⁹ Ez tovább korlátozza a nyilvánosság emlékezetét, és akadályozhatja a média és a civil társadalom oknyomozó munkáját.

²⁴⁵ Cseke, B., „Szijjártó megépitette a műfüves focipályát a bala-toni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban”, *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábán forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait”, *hvg.hu*, 2021.06.24.

²⁴⁶ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Románia, éves tevékenységi jelentés, 2021]; A választási években Romániában minden jelöltnek nyilatkozatot kell benyújtania, ami tovább növeli ezt a számot.

²⁴⁷ Átlátszó, „Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!”; 2022.01.31.; és EuroPAM, *Pénzügyi közzététel – Magyarország*, 2020.

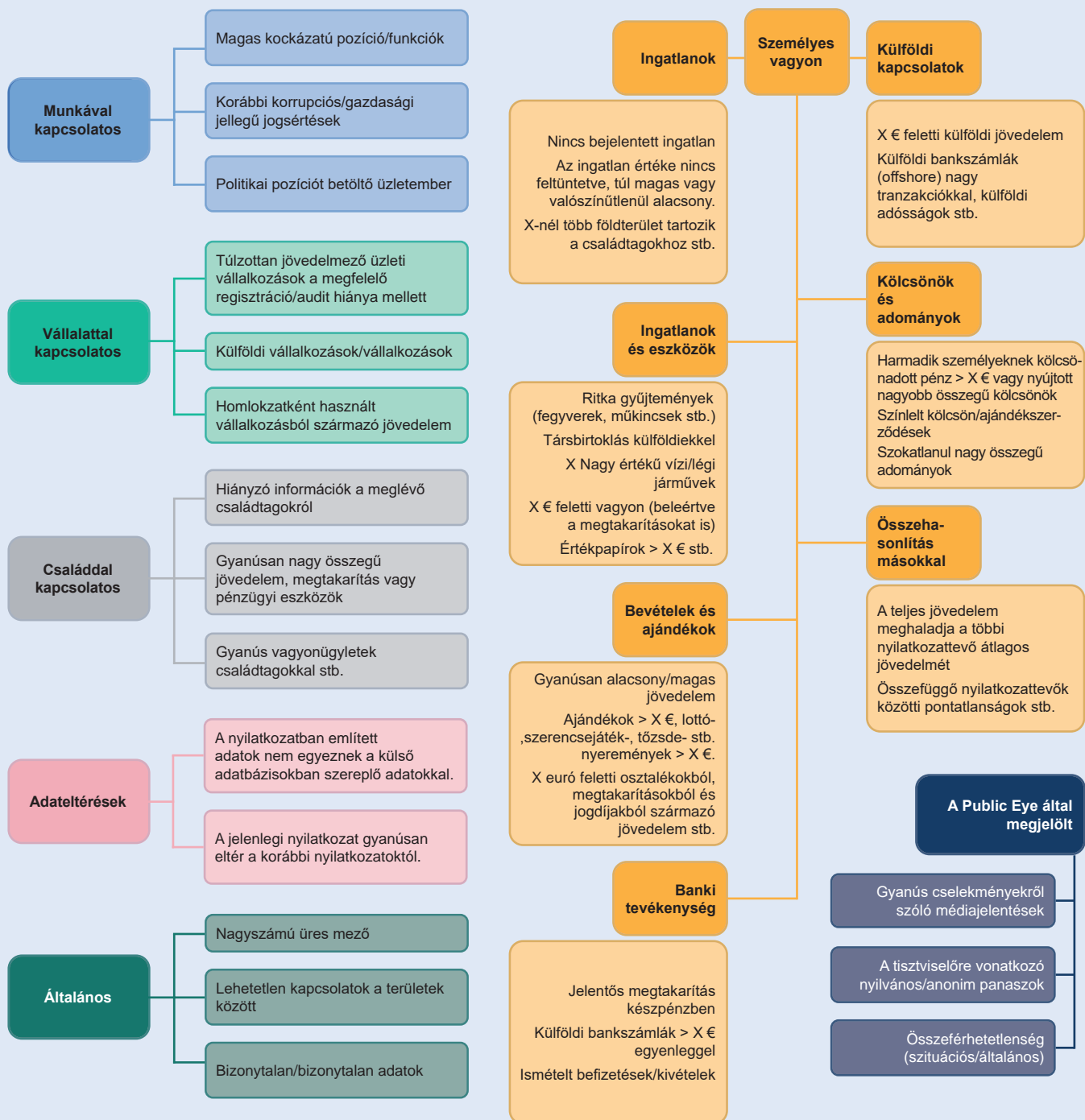
²⁴⁸ Dimitrov, M., „Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

²⁴⁹ Várhatóan 2023-ban két éves határidőt vezetnek be a vagyonyilatkozat online közzétételére vonatkozó kötelezettség tekintetében.

A vagyonyilatkozatok jótékony és megelőző hatásainak fokozásához elengedhetetlen a több nyilvános nyilvántartásban történő keresztellenőrzések elvégzése és az információcseré más állami intézményekkel mind nemzeti szinten, mind külföldön. Ezek a mecha-

nizmusok a fejlődés különböző stádiumaiban léteznek a SEE-9 országokban. A nemzeti közhiteles nyilvántartások összekapcsolására tett többszöri kísérlet ellenére az elemzett országokban a legtöbb esetben **továbbra is kézzel végzik az ad hoc keresztellenőrzéseket.**

Példa a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló kockázati mutatók átfogó listájára



Források: CSD, based on The World Bank, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Horvátországban az összeférhetlenségi bizottság (CIC) más nyilvántartásokban ellenőrzi a nyilatkozatból hiányzó vagyontárgyakat. A montenegrói Korrupció-megelőzési Ügynökségnek technikai lehetősége van arra, hogy közvetlen online hozzáféréseken keresztül összehasonlítsa a hivatalos adatbázisokban lévő adatokat, beleértve a Belügyminisztérium, az adóhivatal, az ingatlanügyi hivatal, az értékpapír-bizottság, a központi cégnyilvántartás, a montenegrói központi bank és a kereskedelmi bankok adatbázisát (amennyiben a banktitok feloldásához szükséges hozzájárulás megvan). Észak-Macedóniában 2019 végére tervezték a több állami szerv nyilvántartásának összekapcsolására szolgáló szoftveres megoldás bevezetését, de még nem jelentették, hogy 2022-től hivatalosan működne.²⁵⁰

Erősen ajánlott, hogy valamennyi közintézményben egységes ellenőrzési eljárást vezessenek be, amely a Red Flag-ek (vörös zászlók) előre meghatározott csoportján alapul. Ez a jelentés példát nyújt a **vagyonnyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló kockázati mutatók átfogó listájára**, amely segíthet a nemzeti hatóságoknak abban, hogy ellenőrzésüket kisebb számú személyre és kapcsolódó vállalatra összpontosíthassák, segítve ezzel a nemzeti korrupcióellenes szervek és a belső integritási egységek munkáját.

A vagyonnyilatkozatok ellenőrzésére vonatkozó jogszabályokban és eljárásokban számos, **régóta fennálló kiskapu** van. Úgy tűnik, hogy e hiányosságok némelyike a régióban évek óta ismétlődik.

Az ellenőrző hatóságok korlátozott kapacitása

Az **összehasonlítható adatok hiánya** akadályozza az összes SEE-9 ország közötti elemzést az ellenőrző intézmények munkaterhelését illetően, más releváns mutatók mellett, ami magyarázatot adhat az alacsony felderítési és szankcionálási arányokra. A rendelkezésre álló adatok alapján mégis le lehet vonni néhány alapvető **következtetést a régióra vonatkozóan**:

- Az ellenőrző intézményben dolgozók teljes létszáma 20 és 300 fő között változik.
- A vagyonnyilatkozatok ellenőrzéséért közvetlenül felelős tisztviselők száma 4 és 45 között van.
- A nyilatkozattételre kötelezettek száma Romániában a legnagyobb, Észak-Macedóniában és Horvátországban a legkisebb.²⁵¹
- Átlagosan a jogilag kötelezettek mintegy 12%-a késve vagy egyáltalán nem nyújtotta be vagyonnyilatkozatát.
- Az illetékes hatóság által másodlagos/részletes ellenőrzésen keresztül ellenőrzött személyek aránya 8% és 20% között mozog, kivéve Montenegrót (0,32%), Romániát (0,44%)²⁵² és Horvátországot (1,19%).
- Egy ellenőr 6 és 30 fő közötti személyt ellenőriz részletesen.

Szankciók alkalmazása más hatóságokkal való együttműködés révén

A SEE-9 országok vagyonnyilatkozatok gyűjtéséért közvetlenül felelős hatóságai a feltárt szabálytalanságokról tájékoztatják a többi illetékes hatóságot (pl. adó- és adóhatóság) és az ügyészséget. **A szankciók mértéke és súlyossága** azonban – különösen az ellenőrző intézmény által kiszabott szankciók – valamennyi SEE-9 országban alacsony, és nem tartja vissza a PEP-eket a szabályok megsértésétől. A vagyonnyilatkozatok késedelmes vagy be nem nyújtása miatt kiszabott bírság általában 200 és 1000 EUR között mozog. Egyes PEP-ek inkább kifizetik a bírságot, és mégsem nyújtják be a nyilatkozatot. További aggodalomra ad okot, hogy **önkéntesen határozzák meg, hogy kit kell vizsgálni** és büntetni. A legsúlyosabb szankciókat a bíróságok (pl. szabadságvesztés), illetve egyes esetekben az adóhatóságok szabják ki, ha a vagyonnyilatkozat ellenőrzése során adóügyi jogsértéseket tárnak fel. A kiszabott

²⁵⁰ Lásd még: Mia, "На ДКСК ње неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [Az SCPC-nek szoftverre van szüksége a korrupció elleni küzdelem megkönnyítéséhez], 31 јануари 2020.

²⁵¹ Horvátországban az összeférhetlenség megelőzéséről szóló új törvény következtében mintegy 1250 fővel nőtt a nyilatkozattételre kötelezett személyek száma. A vagyon- és érdekeltségi nyilatkozat benyújtására kötelezett személyek száma 2022-ben összesen 3350 fő volt.

²⁵² Románia kiemelkedik a sorból, mivel ebben az országban van a legtöbb vagyonnyilatkozattételre kötelezett személy.

Régóta fennálló hiányosságok a vagyonyilatkozatok hitelesítési és ellenőrzési eljárásaiban

Az ellenőrzés csak a bejelentett adatokat ellenőrzi, de azt nem, hogy vannak-e be nem jelentett javak.

A bejelentendő vagyon korlátozott köre (pl. a PEP-ek kötelesek közzétenni többségi részvényeiket a vállalatokban, de nem az e vállalatok által birtokolt vagyontárgyakat).

Nincsenek átfogó jogi előírások az ajándékok átvételére vonatkozóan.

A köztisztviselők bizonyos csoportjai nem kötelesek vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatot tenni.

A benyújtott vagyonyilatkozatokra vonatkozó minőségi követelmények hiánya (nem géppel olvasható, nem kereshető vagy kézzel írt fénymásolatok benyújtásának engedélyezése).

A vagyonyilatkozatok tartalmazzák az ingatlan és ingó vagyontárgyak értékének "személyes becslését" vagy a vagyontárgyak helytelen besorolását/leírását.

Csak a közvetlen családtagokat (házastársak vagy élettársak) ellenőrzik, anélkül, hogy felmérnék a vagyon elrejtésének egyéni kockázatát a rokon személyek és vállalkozások tágabb körében.

Egyes felügyeleti hatóságok nem határoznak meg éves célt az ellenőrzött nyilatkozatok számára vagy arányára vonatkozóan, és részletes ellenőrzési folyamatot csak gyanú esetén indítanak.

Az illetékes hatóságok nem vetik össze a vagyonyilatkozatokból származó adatokat más nyilvános nyilvántartásokkal (ingatlan-, cég-, adó-, részvény- és értékpapír-, vám-, kataszteri stb. nyilvántartások).

A hatóságok jellemzően nem vizsgálják, hogy valaki hogyan jutott vagyonhoz hivatalba lépése előtt.

A vagyonyilatkozatokat röviddel a köztisztviselő hivatali idejének lejárta után törlik a nyilvános nyilvántartásokból, ami akadályozza a további vizsgálatokat, többek között a média és a civil társadalom részéről.

A géppel olvasható és tömegesen letölthető nyilvános vagyonyilatkozati adatbázisok hiánya.

Forrás: CSD.

szankciókra vonatkozó információkat a legtöbb országban közzéteszik, Albánia és Magyarország kivételével²⁵³. Bosznia-Hercegovinában a Központi Választási Bizottság jelentésében szerepelnek a kiszabott szankciókról szóló információk, de csak a szankcionált tisztviselők számát közlik, személyazonosságuk felfedése nélkül.

²⁵³ Magyarországon a szankcionáló határozatok közzétételére jogszabályi kötelezettség van, azonban a gyakorlatban ez nem valósul meg, mivel 2015 óta egyetlen PEP-et sem szankcionáltak.

Négy, a délkelet-európai országokban leggyakrabban megfigyelt **módszer** létezik a **büntetés elkerülésére vagy legalábbis** annak súlyosságának csökkentésére. Ezek a következők:

- A vagyonbevallás elmulasztása vagy a bevallott vagyon alulértékelése;

A vagyonyilatkozatokban szereplő szabálytalanságok szankcionálásában régóta fennálló kiskapuk

A viszonylag alacsony bírságok nem ösztönözik a vagyonyilatkozatok szigorú benyújtására.

A köztisztviselők elleni büntetőjogi vádak sok esetben elutasítják, vagy enyhébb (közigazgatási) szankciókkal helyettesítik.

A szankciók fokozásának hiánya / szigorúbb szankciók az egymást követő jogsértések esetén.

A szankcionált magas rangú köztisztviselők nevét nem hozzák nyilvánosságra.

Forrás: CSD.

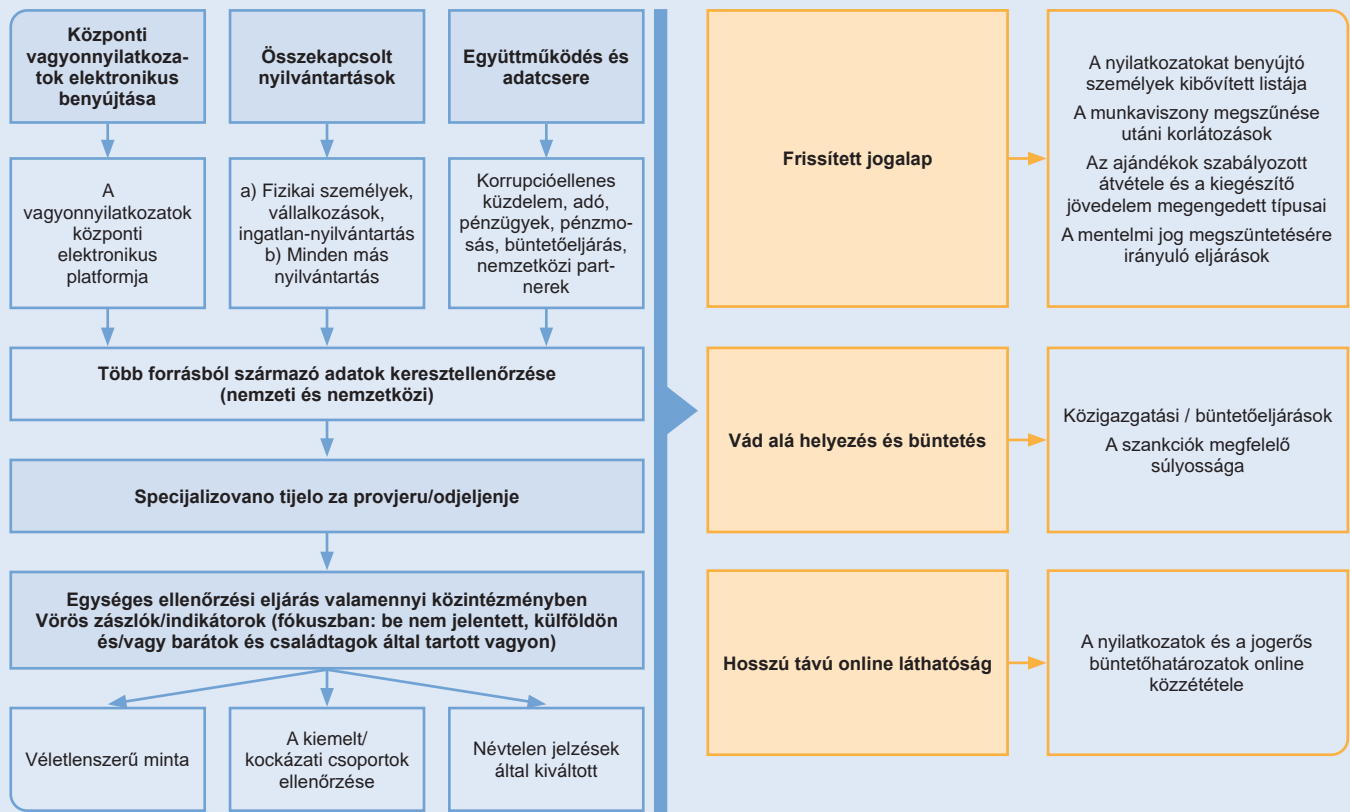
- A hatóságok politikai nyomásgyakorlással történő befolyásolása a nyomozás/eljárás megszüntetése és/vagy a súlyosabb büntetés (pl. szabadságvesztés) enyhébb szankcióval (pl. pénzbírsággal) való helyettesítése érdekében;
- A vagyonyilatkozatok szövegének visszamenőleges módosítása a szabálytalanságok megszüntetése érdekében;
- A jogszabályok módosítása oly módon, hogy a köztisztviselők (vagy hozzátartozóik) bizonyos típusai kimaradjanak a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett tisztviselők köréből, a céges vagy családi kapcsolatról.
- Kézzel írt fénymásolatok. Magyarországon a vagyonyilatkozatok egy kereshető adatbázisban szerepelnek, azonban a dokumentumok kézzel kitöltött fénymásolatok, és így nem alkalmasak gépi olvasásra. Romániában 2021-ig sok nyilatkozatot kézzel írott formában nyújtottak be, mielőtt 2022-ben hatályba lépett a gépi olvasású PDF-ek benyújtásának kötelezettsége. 2023-tól csak digitális aláírással ellátott nyilatkozatokat fogadnak el, kivéve a választások során a jelöltek esetében.
- XML formátum (csak eseti alapon érhető el). Ezt a formátumot a legtöbb ország – Bulgária, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Észak-Macedónia és Szerbia – használja. Annak ellenére azonban, hogy az információk gépileg olvashatók, nem tölthetők le tömegesen, teljes adatbázisként. Így bármilyen nagy adatelemzéshez az információkat közvetlenül a weboldaltól kell lekérdezni vagy lemásolni. Horvátország hibrid esetet biztosít, mivel a nyilatkozatok XML, JSON és PDF formátumban is rendelkezésre állnak.

Az adatok elérhetősége

A SEE-9 országok egyike sem biztosít **géppel olvasható és letölthető nyílt adatbázist, amely az** összes beérkezett vagyonyilatkozatot tartalmazza. Az elemzett országok a következő kategóriákba sorolhatók:

- Nincs adatbázis. E tekintetben Albánia a kiugró eset, mivel a vagyonyilatkozatok és az összeférhetlenség ellenőrzésével foglalkozó főfelügyelőség (HIDAACI) nem biztosít hozzáférést nyilvános adatbázishoz. A [Főfelügyelőségnek](#) csak a [megkeresések és válaszok nyilvántartása](#) létezik, ahol a hivatalos megkeresésekre adott válaszokat teszik közzé.
- Pozitívumként meg kell említeni, hogy az észak-macedóniai korrupcióellenes állami bizottság (SCPC) 2023-ban tervezi bevezetni a gépi olvasású vagyoni- és érdekeltségi nyilatkozatok elektronikus benyújtására szolgáló eszközt. Az albániai HIDAACI szintén azt tervezi, hogy 2023-ban fejleszti a rendszert, és a nagyközönség számára teljes körű és

A vagyonyilatkozatok hatékony ellenőrzésének előfeltételei



Forrás: CSD.

ingyenes hozzáférést biztosít a nyilatkozatokhoz.²⁵⁴ Romániában az e-DAI elektronikus benyújtási platformot 2022. január 1-jén vezették be.²⁵⁵ Ettől az időponttól kezdve a Nemzeti Integritási Ügynökség (ANI) már nem fogadja el a papíralapú vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokat.²⁵⁶

Jó gyakorlatok a vagyonyilatkozatok hatékony ellenőrzésére

A Délkelet-európai régió 9 országában van néhány olyan jó gyakorlat, amely inspirációként és példaként szolgálhat a régió többi országa számára és azon túl is. Ezek közé tartozik: az automatikus integritás-előrejelzést adó elektronikus platformok használata Romániában; a végső haszonhúzóra vonatkozó információk gyűjtése Albániában; a több nyilvántartásban történő keresztellenőrzések, a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körének bővítése és a tudatosságnövelő gyakorlatok Horvátországban; valamint a gyanús körülmények ellenőrzésében és a büntetőfeljelentések megtételében más állami szervek hatáskörének és szerepének bővítése, továbbá a mentelmi jog feloldására vonatkozó eljárások meghatározása Szerbiában.

Bár az eljárási és jogi hiányosságok országonként eltérőek, a vagyonyilatkozatok **hatékony ellenőrzésének** számos **kulcsfontosságú előfeltétele** kiemelkedik.

²⁵⁴ Az R2G4P tagjai által szolgáltatott információk hivatalos információkérések és az érintett intézményekkel tartott találkozók alapján.

²⁵⁵ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), **COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale** [Románia, Nemzeti Integritási Ügynökség, Közlemény: a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatok kizárólag az e-DAI rendszeren keresztül történő elektronikus továbbításáról és az éves nyilatkozatok benyújtásának határidejéről], 2022. április 8.

²⁵⁶ Juridice.RO: **Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați** [A vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokat kizárólag az e-DAI elektronikus rendszeren keresztül küldik el az ANI-nak], 2022.

Közbeszerzési szabálytalanságok a politikailag kitett vállalatok körében

A közbeszerzéseket mindig is a **korrupció és a csalás egyik legfontosabb lehetőségének** tartották a közhivatalok betöltői számára. Ami még aggasztóbb, hogy szorosan kapcsolódik a régióban az állam és a média foglyul ejtésének gyakorlatához, amely folyamatosan aláássa a demokratikus és piacgazdasági átmenetet, hátráltatja az EU bővítését és megakadályozza, hogy a nemzetközi segélyek elérjék céljaikat.²⁵⁷ A jelenlegi jelentés a közbeszerzésekre és a politikailag kitett személyekre vonatkozó nagy mennyiségű adatot egyesíti, hogy elemezze a **politikai kapcsolatok hatását a közbeszerzések korrupciós kockázataira**. A tanulmány a délkelet-európai regionális tendenciákra terjed ki, és példákat mutat be Bulgáriából, Horvátországból, Magyarországról, Romániából, Észak-Macedóniából és Szerbiából. Az alkalmazott módszertan az egyes vörös zászlókon (Red Flags) alapul, amelyek a továbbiakban összesített integritási pontszámot alkotnak.

A régió legtöbb országában a politikai kapcsolatokkal rendelkező cégek szerződéses értékének aránya magasabb, mint a szerződéses volumen aránya. Ugyanakkor megfigyelhető különbség van a kapcsolatban álló cégek saját piaci részlegükön belüli átlagos értékaránya és ugyanazon kapcsolatban álló cégek összesített éves részesedése között az összes piacon (nem a CPV²⁵⁸ részlegek szerint számítva): az esetek többségében az átlagos piacon belüli részesedés magasabb. Ez közvetve azt bizonyítja, hogy a **politikailag kapcsolatban álló cégek gyakran inkább bizonyos piacokon belül koncentrálnak**, mintsem a különböző ágazatokban szétszóródnak.

A vevő típusa (a közbeszerző hatóság) tekintetében a regionális tendencia változatos és nem egyértelmű. Az esetek többségében azonban megfigyelhető különbség van a politikai kötődésű vállalatok és a többi vállalat szerződése között. Romániában például a politikailag kapcsolatban álló vállalatok szerződése között lényegesen több a nemzeti hatóság, mint a többi között (40%, szemben a nem kapcsolatban álló vállalatok 20%-ával).

²⁵⁷ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

²⁵⁸ Common Procurement Vocabulary – CPV [Közös Közbeszerzési Szójegyzék].

Ugyanakkor Magyarországon a domináns kategória a regionális hatóság (40%, szemben a nem kapcsolt vállalkozások mintegy 30%-ával).

Ami az eljárás típusát illeti, az országok többségében a nyitott eljárások aránya a kapcsolt vállalkozások szerződése között vagy nem különbözik jelentősen, vagy a várakozásokkal ellentétes (azaz a kapcsolt vállalkozások között valamivel több a nyitott eljárás). A nyílt eljárások viszonylag magas aránya a politikailag kapcsolatban álló cégek körében azt jelentheti, hogy a legtöbb esetben **más gyakorlatokat alkalmaznak korrupcióra** (pl. testre szabott ajánlattételi felhívások, rövid hirdetési időszak stb.). Ez a megállapítás azt sugallja, hogy idővel valószínűleg a rendszer szintűen korrupció környezetek hajlamosak **átalakulni olyan államfogási gyakorlatokká, amelyben a formális szabályok inkább csak a feladat kipipálását jelentik**. Az ilyen fejlemények dinamikus rendszerek kifejlesztését teszik szükségessé a kockázat kezelésre, amelyeknek figyelembe kell venniük a folyamatosan változó korrupciós magatartást.

A régió összesített integritási pontszáma mindig valamivel alacsonyabb a kapcsolt vállalkozások esetében, az egyes országok között némi eltéréssel. Az adatok minőségétől függően egyes országok esetében a regressziós modellek megbízhatóbb és várhatóbb eredményeket mutattak, mint mások esetében, és a többség esetében az **integritási szint alacsonyabb pontszámmal társult a politikailag kapcsolatban álló beszállítók esetében**.

A COVID utáni korrupciós kockázatok a közbeszerzésben

Az esetek többségében a nem egészségügyi piacot nem érintik jelentős változások a szükségállapot bevezetése vagy a COVID-hoz kapcsolódó termékek megvásárlására irányuló tárgyalásos eljárások alkalmazását lehetővé tevő jogszabályi változás miatt. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy az integritás szintje, vagy csak a COVID-piac esetében csökken (Románia, Magyarország, Horvátország), vagy az európai trenddel összhangban az egész egészségügyi piac esetében csökkenő tendenciát eredményez, a COVID-piac gyors ingadozásával (Bulgária és Észak-Macedónia).

Az előre vezető út

A kockázatelemzési módszerek, a politikai eljárások és a korrupció, az állam foglyul ejtése²⁵⁹, a tiltott gazdagodás és a tiltott finanszírozás²⁶⁰ megelőzését célzó intézkedések javítása csak az állami szervek, a civil társadalom, a média, a magánszektor és a nemzetközi partnerek közötti tartós együttműködés révén valósítható meg. Különösen a nagyméretű adatok felhasználása könnyíthetné meg a közbeszerzések, állami támogatások, koncessziók, stratégiai beruházások és uniós források elosztása során elkövetett integritásbeli jogsértések azonosítását és szankcionálását. Az e területen a kormányzás magasabb szintjének biztosítása a Délkelet- és Délkelet-európai régióban különösen fontossá vált a **gazdasági biztonság megsértésének megnövekedett kockázata miatt, tekintettel Oroszország ukrajnai inváziójára és az ezzel kapcsolatos szankciók bevezetésére és végrehajtására**. E tekintetben a régió országai már különböző jogszabályokat, politikákat és intézkedéseket hoztak. Ugyanakkor korszerűsíteniük kell védekezésüket és **meg kell erősíteniük a végrehajtást** annak érdekében, hogy ne váljanak a közös EU/EGT-piac leggyengébb láncszemévé.

Az alábbi **kulcsfontosságú szakpolitikai ajánlások** képezhetik az olyan sürgős következő lépések gerincét, amelyek megszüntethetik a meglévő kormányzati kiskapukat és visszaszoríthatják az állam általi foglyul ejtés gyakorlatát a SEE-9 országokban:

- A vagyonyilatkozatok koherens ellenőrzési eljárása.
 - Az illetékes hatóságnak ellenőriznie kell, hogy a vagyonyilatkozatokat időben benyújtották-e.
 - A korrupcióellenes hatóságoknak létre kell hozniuk **egy külön erre a célra létrehozott szervezet vagy osztályt, amely** teljes mértékben a vagyonyilatkozatok részletes ellenőrzésére

(„életmódvizsgálat”) összpontosít. Nemcsak a bejelentett adatokat kellene ellenőrizni, hanem azt is, hogy vannak-e rejtett vagy be nem jelentett vagyontárgyak, beleértve a külföldön és/vagy a barátok és (tágabb) családtagok birtokában lévő vagyontárgyakat is. Ideális esetben az eljárásnak meg kell állapítania a vagyon eredetét.

- Ennek a szervnek kockázatértékelési és ellenőrzési eljárást kell alkalmaznia, amely a **nagy adatokon és a vörös zászlókon alapul**. Azokban az országokban, ahol egynél több szerv végzi az ellenőrzéseket, ezt az eljárást az egész kormányzatban egységesíteni kell.
- A szervnek háromféle ellenőrzést kell végeznie: részletes ellenőrzésnek/auditnak alávetett véletlenszerű mintát, a kiemelt/kockázati csoportok ellenőrzését, valamint a harmadik felek anonim jelzései által kiváltott ellenőrzéseket. Ez növelné a szabálytalanságok feltárásának kockázatát és csökkentené a büntetlenség érzését.
- Erős együttműködést kell kialakítani az összes érintett szerv (korrupcióellenes, adóügyi, pénzügyi, pénzmosási, ügyészségi stb.) között. A vagyonyilatkozatokban megadott adatokat a nemzeti és uniós adatvédelmi szabályoknak megfelelően **össze kell vetni más** (nemzeti és nemzetközi) **nyilvános nyilvántartásokból származó adatokkal**, és adott esetben magánforrásokkal (szakmai testületek, közösségi média stb.).
- Több szervnek vagy érdekelt félnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ügyet az ügyészség vagy más illetékes igazságügyi hatóság elé terjessze, és közigazgatási, büntető (és adott esetben polgári) eljárást kezdeményezzen. A vizsgálatok nem hagyhatják ki azt a kérdést, hogy valaki hogyan jutott vagyonhoz a hivatalba lépése előtt.
- A jogalap javítása a vagyon közzététele tekintetében. A jogalaprak köteleznie kell a rendőrséget, a vámhatóságokat, az állami tulajdonú vállalatok felső vezetőit, igazgatóit és igazgatótanácsi tagjait, a katonai személyzetet, a politikai pártok (pl. a parlamenten kívüli, de állami támogatásban részesülő) tagjait, valamint adott esetben a vallási csoportok tagjait is vagyonyilatkozat benyújtására. Részletesen tisztázni kell a PEP-ek foglalkoztatás utáni korlátozásaira, az ajándékok elfogadására, valamint a közalkalmazottak számára megengedett kiegészítő

²⁵⁹ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

²⁶⁰ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

jövedelemtípusokra vonatkozó jogi előírásokat. A jogalapot javítani lehetne azzal, hogy a PEP-eket nemcsak a többségi részvényeik, hanem az adott vállalkozásban birtokolt vagyonuk nyilvánosságra hozatalára is kötelezzék.

- **A vagyonnyilatkozatok és a kapcsolódó nyilvántartások átláthatósága és digitalizálása.** A SEE-9 országoknak kizárólag elektronikus, géppel olvasható formátumban kellene engedélyezniük a vagyonnyilatkozatok benyújtását. Az összes vagyonnyilatkozatot egyetlen adatbázisban kell összegyűjteni és/vagy egyetlen, egységesített weboldalon keresztül hozzáférhetővé kell tenni. Az illetékes szervek számára nem szabad megengedni, hogy visszamenőlegesen megváltoztassák a vagyonnyilatkozatokat, hogy a feltárt szabálytalanság már ne álljon fenn. Módosítások esetén mind az eredeti, mind a javított nyilatkozatnak elérhetőnek kell lennie felülvizsgálat céljából. Szükség van továbbá gépi olvasású közbeszerzési és vállalati adatbázisok, valamint a szankcionált jogi és természetes személyek adatbázisainak létrehozására, amelyek tömegesen letölthetők. Az adatbázisoknak tartalmazniuk kell a végső hasznosítókra vonatkozó információkat és a vállalati szintű pénzügyi adatokat. Ajánlott továbbá, hogy minden ország hozzon létre eljárásokat a kriptovalutákkal folytatott tranzakciók nyomon követésére, és harmonizálják a kriptovaluták adóztatására vonatkozó megközelítéseiket, ahogyan azt az Európai Parlament is javasolta.²⁶¹
- **Összekapcsolt közhiteles nyilvántartások.** A nagyméretű adatok hatékony felhasználásának alapvető előfeltétele, hogy valamennyi délkelet-európai ország összekapcsolja az összes közhiteles nyilvántartást. Ez egy kétlépcsős folyamat – először az elsődleges (alap)nyilvántartásokat kell összekapcsolni egymással: a fizikai személyek nyilvántartását (beleértve az anyakönyvi és a családtagokat), a vállalkozások (jogi személyek) nyilvántartását és az ingatlan-nyilvántartást. Másodsor, az összes többi nyilvántartást egyenként össze kell kapcsolni²⁶².

- **A közbeszerzési és vagyonnyilatkozatok adatvezérelt elemzésének bevezetése.** A nagyméretű adatok korai előrejelzésre és kockázatelemzésre történő felhasználását az érintett állami szerveknek a civil társadalommal, a nemzetközi szervezetekkel és az oknyomozó médiával közösen kell kidolgozniuk és rendszeresen használniuk és frissíteniük.

Ami a **vagyonnyilatkozatokat illeti** – a nagyméretű adatok lehetővé tennék egy sor olyan figyelmeztető jelzést, amely jelzi, ha a jogellenes vagyont potenciálisan (távoli) rokonoknak vagy barátoknak (alacsony vagy semmilyen ellentételezés ellenében) szereztek meg és/vagy adták át, és ha azt leányvállalatok és anyavállalatok bonyolult láncolatába rejtették (beleértve a fedőcégek és az álcázott személyek használatát). A vállalati magatartás tekintetében – a nagyméretű adatokból kiderülhet, hogy a politikailag kitett személyekhez kapcsolódó vállalatoknak nagyobb-e a forgalmuk, a piaci pozíciójuk (esetleges monopolizáció), az egy alkalmazottra jutó nyereségük stb. – a politikai kapcsolatokkal nem rendelkező vállalatokhoz képest ugyanabban az ágazatban. A **közbeszerzés** integritása tekintetében a vörös zászlók figyelmeztethetnek az egyszeri ajánlattétel nagy arányára, a szállítótól való vevőfüggőségre, a vállalat adóparadicsomként való bejegyzésére, a túl rövid benyújtási vagy döntéshozatali időszakra, a pályázati felhívás elmulasztására, a korlátozó eljárástípusok alkalmazására stb.

Az összes közhiteles nyilvántartás adatai alapján a délkelet-európai 9 ország kormányainak a civil társadalom támogatásával ajánlott a korrupciós kockázatok és a visszaélések mintáinak felderítésére szolgáló interaktív mutatókkal ellátott elektronikus platformok kidolgozása. Ezek a platformok hasznosíthatnák az R2G4P kezdeményezés keretében tesztelt és a jelenlegi és a jövőbeli jelentésekben bemutatott vörös zászlók és mutatók előnyeit. A következő és egyben utolsó lépés a vagyonnyilatkozatok ellenőrzésére szolgáló adatcseréről szóló nemzetközi szerződés végrehajtása lenne.²⁶³

²⁶¹ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

²⁶² Adó, társadalombiztosítás, telekkönyv, gépjármű-nyilvántartás, részvények és értékpapírok, szabadalmak és engedélyek nyilvántartása, vám, bírósági nyilvántartások, pártfinanszírozási adatbázis stb.

²⁶³ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

- **A verseny javítása a közbeszerzésben és a nem versenyalapú eljárások használatának csökkentése.** A vörös zászlók (Red Flags) alkalmazásával párhuzamosan a közbeszerzési jogalapnak is teljes mértékben vissza kell térnie a COVID előtti állapothoz, eltörölve minden „ideiglenes” sürgősségi eljárást (különös tekintettel az egy ajánlattevővel kötött szerződések arányának és a közvetlen odaítélések számának csökkentésére). Az objektív ajánlatértékelési kritériumok és a pályázatok méretének a piaci kapacitáshoz való igazítása potenciálisan növelhetné a közbeszerzés versenyképességét. A közbeszerzési dokumentumokon dolgozó személyek számának növelése javíthatná a döntéshozatali időszak általános gyorsaságát, valamint az értékelési és odaítélési döntések minőségét.
- **Hatékony büntetés.** A civil társadalom, az uniós szintű és a nemzetközi szervek által gyakran hangoztatott egyik legaggasztóbb probléma, hogy a köztisztviselők elleni büntetőjogi vádak többször elutasítják, vagy enyhébb (közigazgatási) szankciókkal helyettesítik, különösen, ha magasabb politikai szintről van szó. Ugyanakkor a viszonylag alacsony bírságok nem ösztönzik a törvény teljes körű betartását. Ezért fontos, hogy a politikai döntéshozók gondoskodjanak arról, hogy a büntetések mértéke és súlyossága elég magas legyen (elbocsátás, vagyonekobbzás, szabadságvesztés), a büntetőeljárás hatékonyabb legyen, és a jogerős büntetőhatározatok online közzétegyék. A SEE-9 országoknak továbbra is létre kell hozniuk egy mechanizmust a mentelmi jog feloldására, különösen a büntetőeljárások esetében.

REZIME

Agresija Rusije na Ukrajinu pojačala je postojeće geopolitičke tenzije tokom 2022. i prenijela ih u 2023. godinu, razotkrivajući pritom **nedostatke u oblasti vladavine** prava koje godinama opstaju i druge nedostatke u upravljanju u Jugoistočnoj Evropi (JIE-9²⁶⁴). Sa druge strane, ovo je podstaklo napore da se obnove zaustavljeni procesi integracije i konsolidacije u EU, koji služe kao glavni pokretač reformi u pravcu dobrog upravljanja u regionu. Sadašnji izvještaj se zasniva na međunarodnim mjerama i mjerama EU²⁶⁵ čiji cilj je jačanje vladavine prava, i ističe kritične oblasti uticaja koji bi se mogao ostvariti kroz javno-privatna partnerstva. Ovaj drugi Izvještaj o dobrom upravljanju u JIE fokusira se na **alatke za velike podatke** (big data) neophodne za identifikaciju postojanja nezakonito stečene imovine koju politički izložene osobe (PEP)²⁶⁶ žele da prikriju. Ovi alati bi mogli biti korisni u **suprotstavljanju praksi zarobljavanja države i medija** u regionu, sprječavajući autoritarne tendencije, uključujući strani maligni uticaj, da ugroze evroatlantsku demokratizaciju Jugoistočne Evrope.²⁶⁷

Imovinske prijave kao instrument za prevenciju korupcije i procjenu rizika

Imovinske prijave su snažan, ali trenutno **nedovoljno korišćen instrument za sprječavanje korupcije i nezakonito finansiranje** među državnim službenicima, a posebno među PEP u JIE-9. Mediji i civilno društvo u regionu, zajedno sa međunarodnim organizacijama, kontinuirano istražuju i izvještavaju o brojnim očiglednim jazovima između životnog standarda političara i njihovih porodica i onoga što oni zvanično predstavljaju javnosti kao svoju imovinu i prihode. Sve zemlje JIE-9 imaju pravni okvir koji reguliše prijavu imovine kao dio svojih antikorupcijskih mjera. Međutim, ovi **propisi se rijetko sprovode na dosledan način**, uglavnom rezultirajući kratkotrajnim skandalima u okviru jedne godine ili povremenim represivnim kampanjama protiv političkih protivnika. Kako bi ovaj mehanizam postao efikasan instrument za borbu protiv zarobljavanja države i korupcije u JIE-9, ovaj izvještaj analizira pravni i institucionalni okvir prijavljivanja imovine i predlaže rješenja za prevazilaženje nedostataka ovog mehanizma.

Verifikacija i provjera prijave imovine

Određene politički izložene osobe (PEP), kao i druge kategorije državnih službenika u JIE-9, **nijesu u obavezi da prijave svoju imovinu**, a kao rezultat toga, njihovo bogatstvo ostaje skriveno od državnih institucija i šire javnosti. Ovaj problem je najizraženiji kod **viših rukovodilaca, direktora i članova odbora državnih preduzeća**. Ovi pojedinci nijesu u obavezi da prijavljuju svoju imovinu ni u kom obimu u Srbiji (osim ako ih imenuje vlada) i u Bosni i Hercegovini (BiH). Pored toga, uprkos kontinuiranim pravnim naporima, informacije koje su pojedinci dužni da prijave rijetko su sveobuhvatne, što otežava odgovarajuću prevenciju i sprovođenje mjera. Širom regiona preovlađuju **pravne praznine** koje omogućavaju izbjegavanje otkrivanja podataka. Na primjer, krediti od privatnih lica ne moraju uvijek da budu prijavljeni u Mađarskoj, a pokloni članovima uže porodice uopšte

²⁶⁴ Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

²⁶⁵ Vidjeti: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

²⁶⁶ Prvi Izvještaj o dobrom upravljanju u JIE objavljen je 2022. godine i imao je za cilj da otkrije kako se stvara nezakonito bogatstvo. Za više pogledajte: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

²⁶⁷ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

se ne objavljuju.²⁶⁸ U Bugarskoj i Hrvatskoj supružnici i vanbračni partneri nijesu zakonski obavezni da obavijeste svoje partnere o imovini koju posjeduju, pružajući im priliku da izbjegniju prijavljivanje imovine. I u Mađarskoj i u Severnoj Makedoniji, PEP moraju da prijave udio vlasništva u preduzećima, ali ne i imovine ovih preduzeća. Stoga se lična imovina može otpisati kao korporativna imovina.

Uobičajeni oblici skrivanja imovine od objelodanjivanja uključuju nekoliko načina: politički izložene osobe mogu prepisati dio imovine na članove porodice ili bliske rođake, i/ili omogućiti „generisanje“ nezakonitog bogatstva obezbjeđivanjem preferencijalnog tretmana ili drugog oblika konkurentske prednosti za širu porodicu. Međutim, samo imovina u vlasništvu supružnika, vanbračnih partnera, a ponekad i djece treba da se prijavi i da je shodno tome provjeravaju nadležni organi u većini analiziranih zemalja. U Rumuniji, djeca PEP nijesu uključena u deklaracije o imovini nakon punoljetstva, što otežava identifikovanje sukoba interesa ili potencijalnog skrivenog vlasništva nad imovinom. Roditelji politički eksponiranih osoba (PEP) se provjeravaju samo u oko polovini zemalja.

Većina država JIE-9 ima procedure za blagovremeno podnošenje imovinske prijave i za obavljanje početne osnovne provjere za odstupanja između prihoda i prijavljene imovine (npr. „aritmetičko-logička“ početna provjera u Albaniji). Međutim, **nijedna od devet analiziranih zemalja nema sistem sveobuhvatne revizije životnog stila.** Ovo je u velikoj mjeri posljedica nedostatka dovoljnih ljudskih resursa koji bi mogli da izvrše dubinske provjere, uključujući unakrsne provjere u više registara na nacionalnom nivou u inostranstvu, gde je nezakonito bogatstvo često nagomilano. Ovo pitanje pogoršava veliki broj lica koja su obavezna da podnesu prijave u nekim od zemalja JIE-9 – na primjer, oko 300 000 lica u Rumuniji²⁶⁹ od 2022. U idealnom slučaja-

²⁶⁸ Cseke, B., „*Szijjártó megépitette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban*” [Szijjártó has built an artificial grass football field for the holiday home at Lake Balaton, but it is hardly seen in the village right now], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „*Saját lábon forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait*” [Palace on its own – we have uncovered the secrets of the Orbán estate in Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

²⁶⁹ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Romania, National Integrity Agency (ANI), Annual Activity Report, 2021]; U izbornim godinama, svi kandidati u Rumuniji takođe moraju da podnesu deklaracije, čime se ovaj broj dodatno povećava.

ju, provjere bi takođe trebalo da budu pokrenute anonimnim dojavama u vezi sa nezakonitim bogaćenjem od strane trećih lica (uzbunjivači, organizacije civilnog društva – OCD, medijski članci, itd.). Međutim, prema državnim zakonima, u Bugarskoj, Sjevernoj Makedoniji i Rumuniji **se ne prihvataju anonimne dojave.** U BiH se takve provjere očekuju po zakonu, ali se ne vrše uvijek u praksi. U Mađarskoj se provjeravaju samo dojave potkrepljene jakim dokazima.

Uobičajena vrsta kršenja odnosi se na **neslaganje između stvarne tržišne vrijednosti imovine i njihove nabavne cijene**, kako je zabilježeno u zvaničnim kupoprodajnim/vlasničkim dokumentima. U nekim slučajevima, dvospratne vile su u Mađarskoj proglašene „vinskim podrumima“.²⁷⁰ U Bugarskoj, ono što je postalo nadaleko poznato kao skandal „Apartment-Gate“ srušilo je brojne visoke političke i vladine ličnosti koje su prijavile kupovinu imovine po drastično umanjenoj vrijednosti.²⁷¹ Provjera, upoređivanje i dokazivanje neslaganja između tržišne i knjigovodstvene vrijednosti imovine je komplikovana procedura za koju nadležni rijetko posjeduju odgovarajuća znanja i kapacitete. Istraživački novinari i civilno društvo stoga ostaju ključni za otkrivanje i upozoravanje na takve nepravilnosti.

Još jedno zabrinjavajuće pitanje je koliko dugo imovinske prijave ostaju javne. U Hrvatskoj i Mađarskoj, **imovinske prijave se brišu iz javnih registara** godinu dana nakon isteka mandata relevantnog PEP-a, a u Srbiji nakon tri godine. U Sjevernoj Makedoniji, imovinske prijave se uklanjaju odmah nakon što PEP napusti kancelariju²⁷². Ovo dodatno ograničava javno pamćenje i može otežati istražni rad medija i civilnog društva.

Sprovedenje unakrsnih provjera u više javnih registara i razmjena informacija sa drugim javnim institucijama kako na nacionalnom nivou tako i u inostranstvu je od vitalnog značaja za povećanje korisnosti, kao i **preventivnih efekata prijave imovine.** Ovi mehanizmi postoje u različitim fazama razvoja širom zemalja JIE-9. Ipak,

²⁷⁰ Átlátszó, „*Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!*” [Representatives’ declarations of assets: contains traces of transparency!], 2022; i EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

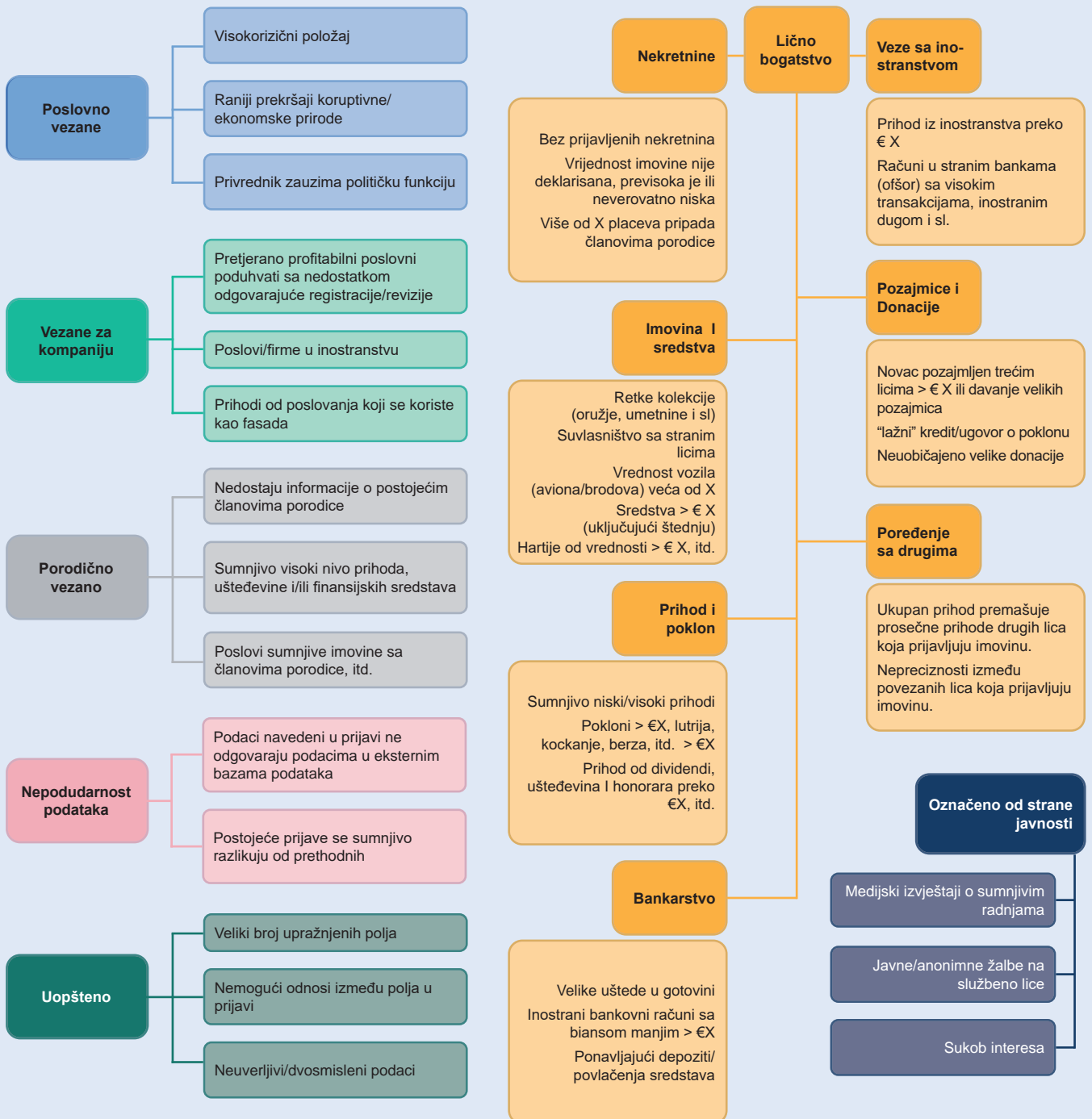
²⁷¹ Dimitrov, M., *Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief*, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

²⁷² Očekuje se da će 2023. godine biti uveden rok od dvije godine u vezi sa obavezom da se izjava o imovini objavi i bude dostupna onlajn.

uprkos višestrukim pokušajima da se nacionalni javni registri međusobno povežu u analiziranim zemljama, **ad hoc unakrsne provjere i dalje se obavljaju ručno** u većini slučajeva. U Hrvatskoj Povjereništvo za odlučivanje o sukobu interesa vrši provjere u

drugim registrima za imovinu koja nedostaje u prijavi. Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore ima tehničku mogućnost da putem direktnog onlajn pristupa upoređuje podatke u zvaničnim bazama podataka, uključujući baze podataka MUP-a, Poreske uprave,

Primjer sveobuhvatne liste indikatora rizika za provjeru imovinskih prijava



Izvori: CSD, na osnovu podataka Svjetske banke, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Viktorija Poltoratskaia, *Government Transparency Institute / Central European University, Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk, Presentation at the workshop "Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data", Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022*; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Postojeći nedostaci u postupku verifikacije i provjere imovinskih prijava

Provjera potvrđuje samo prijavljene informacije, ali ne i da li ima neprijavljene imovine

Ograničen obim imovine koju treba prijaviti (npr. PEP moraju otkriti svoje većinske udjele u kompanijama, ali ne i imovinu koju posjeduju ta preduzeća)

Nema sveobuhvatnih zakonskih odrednica u vezi sa primanjem poklona

Neke vrste javnih funkcionera isključene su iz prijavljivanja imovine i dobiti

Nedostatak kvalitetnih zahtjeva za podnijete prijave o imovini (dozvoljeno je podnošenje mašinski nečitljivih, nepretraživih ili ručno pisanih fotokopija)

Deklaracije o imovini uključuju "ličnu procjenu" vrijednosti nepokretne i pokretne imovine ili netačnu klasifikaciju / opis imovine

Provjeravaju se samo uža porodica (supružnici ili vanbračna zajednica) bez procjene individualnog rizika od skrivanja imovine u širim krugovima povezanih lica

Neki nadzorni organi nemaju fiksni godišnji cilj o broju ili udjelu revidiranih izvjava, a detaljan proces provjere se pokreće samo u slučaju da se pojavi sumnja

Nadležni organi ne upoređuju podatke iz imovinskih prijava sa drugim javnim registrima (imovinski, privredni, poreski, akcije i hartije od vrijednosti, carina, katastar itd.)

Vlasti obično ne istražuju kako je neko došao do imovine prije stupanja na dužnost

Prijave o imovini se brišu iz javnih registara ubrzo nakon isteka mandata javnog službenika, što otežava dalje istrage, uključujući medije i civilno društvo

Nedostatak mašinski čitljivih i izvještaja preuzetih sa interneta u velikim javnim bazama podataka o imovini

Izvor: CSD.

Uprave za nekretnine, Komisije za hartije od vrijednosti, Centralnog registra privrednih društava, Centralne banke Crne Gore i poslovnih banaka (pod uslovom da postoji saglasnost za ukidanje pravila bankarske tajne). U Sjevernoj Makedoniji, uvođenje softverskog rešenja za međusobno povezivanje više registara javnih organa planirano je za kraj 2019. godine, ali još uvijek nije prijavljeno da zvanično funkcioniše zaključno sa 2022.

godinom, još uvijek nije zvanično objavljeno da je u funkciji.²⁷³

Veoma je preporučljivo da se u svim javnim organima uvede jedinstvena procedura provjere na osnovu unaprijed određenog skupa indikatora upozorenja. Trenutni izvještaj daje primjer **sveobuhvatne liste**

²⁷³ Vidjeti još: Mia, [SCPC needs software to facilitate the fight against corruption](#), 31 January 2020.

indikatora rizika za provjeru imovinskih prijava, što bi moglo pomoći vlastima da usredsrede svoj nadzor na manji broj lica i povezanih kompanija, pomažući rad nacionalnih antikorupcijskih i drugih tijela.

Nekoliko **dugotrajnih rupa u zakonu** je prisutno u zakonodavstvu i procedurama za provjeru prijava imovine. Čini se da se neke od ovih praznina prisutne širom regiona tokom više godina.

Ograničeni kapaciteti kontrolnih organa

Nedostatak **uporednih podataka** otežava analizu u svim zemljama JIE-9 u pogledu obima posla institucija koje proveravaju podatke, pored drugih relevantnih indikatora, koji bi mogli da objasne niske stope otkrivanja i sankcionisanja. Ipak, na osnovu dostupnih podataka mogli bi se izvući neki osnovni **zaključci za region**:

- Ukupan broj zaposlenih u instituciji za provjeru varira između 20 i 300 ljudi.
- Broj službenika koji su direktno odgovorni za provjeru imovinskih prijava varira između 4 i 45
- Broj obveznika koji su u obavezi da podnesu prijavu o imovini najveći je u Rumuniji, a najmanji u Sjevernoj Makedoniji i Hrvatskoj²⁷⁴.

- U proseku, oko 12% zakonski obaveznih lica je sa zakašnjenjem ili uopšte nije dostavilo deklaracije o imovini.
- Udio lica koja su provjerena od strane nadležnog organa putem sekundarne/detaljne provjere varira između 8% i 20%, osim u Crnoj Gori (0,32%), Rumuniji (0,44%)²⁷⁵ i Hrvatskoj (1,19%).
- Jedan inspektor detaljno provjerava od 6 do 30 lica.

Sankcionisanje kroz saradnju sa drugim organima

Vlasti zemalja JIE-9 direktno odgovorne za prikupljanje imovinskih prijava dostavljaju informacije u vezi sa svim identifikovanim nepravilnostima drugim relevantnim organima (npr. porezima i prihodima) i tužilaštvu. Međutim, snaga i ozbiljnost sankcija, posebno onih koje nameće institucija za provjeru, su slabe u svim zemljama JIE-9 i ne odvrćaju PEP od kršenja pravila. Kazna za kašnjenje ili nedostavljanje imovinskih prijava obično se kreće između 200 i 1.000 eura. Neki PEP radije plaćaju kaznu, bez da podnesu prijavu. Još jedno zabrinjavajuće pitanje je proizvoljan **pristup u određivanju koga treba istražiti** i kazniti. Delotvornije sankcije izriču sudovi (npr. zatvorska kazna), a u nekim slučajevima i poreski organi, kada otkriju poreske prekršaje u postupku

Postojeće rupe u zakonu o sankcionisanju nepravilnosti u prijavi imovine

Relativno male kazne ne podstiču striktno podnošenje imovinskih prijava

U mnogim slučajevima krivične prijave protiv javnih funkcionera se odbacuju ili se zamenjuju blažim (administrativnim) kaznama

Nedostatak povećanja sankcija/strožije sankcije za uzastopne prekršaje

Imena sankcionisanih visokih javnih funkcionera se ne objavljuju javno

Izvor: CSD.

²⁷⁴ U Hrvatskoj je broj obveznika koji su u obavezi da podnesu prijavu povećan za oko 1.250 kao rezultat novog Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Ukupan broj obveznika koji su u obavezi da podnesu imovinskih i prijave o prihodu 2022. godine iznosio je 3.350.

²⁷⁵ Rumunija je izuzetak, jer zemlja ima najveći broj lica koja su obavezna da prijave svoju imovinu.

provjere imovinske prijave. Informacije o izrečenim kaznama objavljuju se u većini zemalja, osim u Albaniji i Mađarskoj²⁷⁶. U BiH se podaci o izrečenim kaznama navode u izvještaju Centralne izborne komisije, ali samo kao broj sankcionisanih funkcionera bez otkrivanja njihovog identiteta.

Postoje **četiri metode**, koje se najčešće primjećuju u zemljama JIE-9, **za izbegavanje kazne** ili barem smanjenje njene ozbiljnosti. Ovi uključuju:

- Izostavljanje imovinske prijave, ili umanjivanje prijavljene imovine;
- Uticanje na javne organe putem političkog pritiska da se odustane od istrage/gonjenja i/ili da se strožija kazna (npr. zatvor) zamijeni blažom kaznom (npr. novčana);
- Retroaktivno mijenjanje teksta imovinske prijave, radi otklanjanja nepravilnosti;
- Promjena zakonodavstva tako da određene vrste javnih funkcionera (ili njihovih srodnika) budu izostavljene iz kruga funkcionera dužnih da prijave imovinske prijave, firmu ili porodičnu odnos.

Dostupnost podataka

Nijedna od zemalja JIE-9 ne obezbjeđuje **mašinski čitljivu i javno dostupnu bazu podataka** koja sadrži sve primljene imovinske prijave. Analizirane zemlje bi se mogle podijeliti u sledeće kategorije:

- Nema baze podataka. U tom pogledu izuzetak je Albanija, pošto Visoki inspektorat za prijavu i kontrolu imovine i sukoba interesa (HIDAACI) ne pruža nikakav pristup javnoj bazi podataka. Postoji samo [registar Zahtjeva i odgovora Visokog inspektorata](#) gdje se objavljuju odgovori na službene zahtjeve.
- Ručno pisane fotokopije. U Mađarskoj, imovinske prijave su uključene u pretraživu bazu podataka; međutim, dokumenti su ručno popunjene fotokopije i stoga nisu mašinski čitljive. U Rumuniji su mnoge prijave podnijete u ručno pisanom formatu do 2021.

²⁷⁶ U Mađarskoj postoji zakonska obaveza objavljivanja odluka o sankcionisanju, ali se to ne sprovodi u praksi, jer nijedan PEP nije sankcionisan od 2015. godine.

godine, prije nego što je obaveza podnošenja mašinski čitljivih prijava PDF formatu stupila na snagu 2022. godine. Od 2023. godine primaće se samo prijave sa digitalnim potpisima, osim kandidata tokom izbora.

- XML format (dostupan samo od slučaja do slučaja). Ovaj format koristi većina zemalja – Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija. Međutim, uprkos tome što su mašinski čitljive, informacije se ne mogu preuzeti na veliko kao potpuna baza podataka. Prema tome, svaka analiza velikog broja podataka će zahtijevati da se informacije uklone ili kopiraju direktno sa veb stranice. Hrvatska nudi hibridno rešenje, jer su prijave dostupne u XML, JSON i PDF formatima.

Sa pozitivne strane treba napomenuti da Državna komisija za sprečavanje korupcije (SCPC) Sjeverne Makedonije planira da 2023. godine uvede alat za elektronsko podnošenje mašinski čitljivih prijava o imovini i porezu. HIDAACI u Albaniji takođe planira da unaprijedi sistem i omogući pun i slobodan pristup prijavama o imovini za širu javnost 2023. godine.²⁷⁷ U Rumuniji je e-DAI platforma za elektronsko podnošenje uvedena 1. januara 2022.²⁷⁸ Od ovog datuma Agencija za nacionalni integritet ne prihvata imovinske prijave u papirnom obliku.²⁷⁹

Primjeri dobre prakse za efikasne provjere imovinskih prijava.

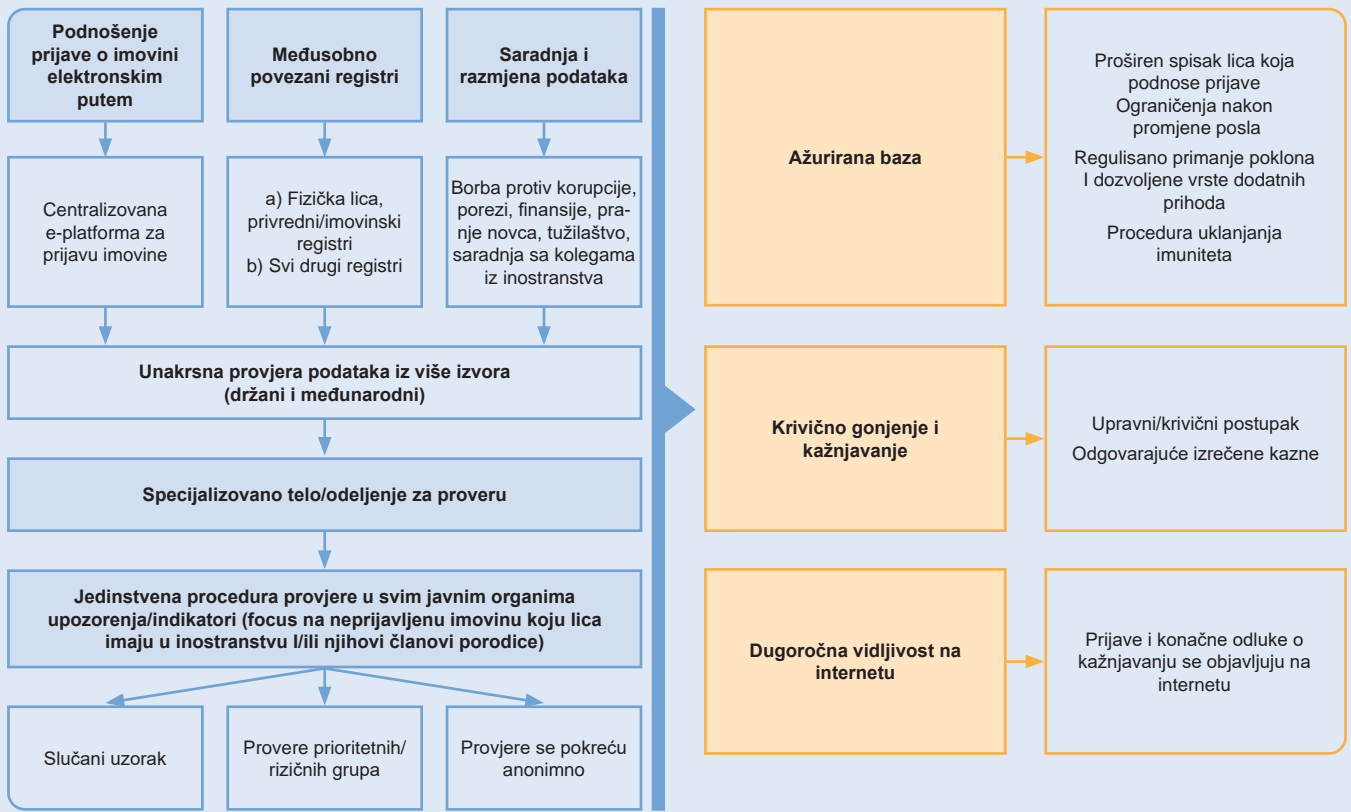
U JIE-9 postoje neke dobre prakse koje mogu poslužiti kao inspiracija i primjer ostalim zemljama iz regiona i šire. To uključuje: korišćenje elektronskih platformi koje obezbeđuju automatska upozorenja o integritetu u Rumuniji; prikupljanje informacija o stvarnim vlasnicima u Albaniji; unakrsne provjere u više registara, povećanje broja osoba koje su dužne prijaviti imovinu i prakse podizanja svesti u Hrvatskoj; i proširenje ovlašćenja i uloge drugih javnih organa u provjeravanju sumnjivih

²⁷⁷ Informacije koje su dali članovi R2G4P na osnovu zvaničnih zahtjeva za informacijama i održanih sastanaka sa odgovarajućim institucijama.

²⁷⁸ National Integrity Agency, [Communique: regarding the electronic transmission of asset and interest declarations exclusively through the e-DAI system and the deadline for submitting annual declarations](#), 8 April 2022.

²⁷⁹ Juridice.RO: [Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați](#) [Declarations of assets and interests will be sent to ANI exclusively through the e-DAI electronic system], 2022.

Preduslovi za efikasnije provjere imovinskih prijava



Izvor: CSD.

okolnosti i podnošenju krivičnih prijava, kao i utvrđivanju procedura za ukidanje imuniteta u Srbiji.

Iako se proceduralne i pravne praznine razlikuju od zemlje do zemlje, ističe se nekoliko **ključnih preduslova za efikasne provjere prijave imovine**.

Neregularnosti javnih nabavki među politički eksponiranim kompanijama

Javne nabavke su oduvek smatrane jednim od **ključnih puteva korupcije i prevare** za nosioce javnih funkcija. Što je još više zabrinjavajuće, one su blisko povezane sa praksama zarobljavanja države i medija u regionu, koje su kontinuirano podrivale tranziciju demokratske i tržišne ekonomije, usporavajući proširenje EU i sprječavajući međunarodnu pomoć da postigne svoje ciljeve.²⁸⁰ Aktuelni izvještaj objedinjuje obilne podatke o javnim nabavkama i politički eksponiranim

ličnostima radi analize **uticaja političkih veza na rizike od korupcije u javnim nabavkama**. Studija pokriva regionalne trendove JIE i predstavlja primere iz Bugarske, Hrvatske, Mađarske, Rumunije, Sjeverne Makedonije i Srbije. Primijenjena metodologija je zasnovana na pojedinačnim indikatorima upozorenja koji se dalje mogu objediniti u kumulativni rezultat integriteta.

Većina zemalja u regionu pokazuje veći udio u vrijednosti ugovora u odnosu na udio u obimu ugovora politički povezanih firmi. Istovremeno, postoji uočljiva razlika između prosječnog vrijednosnog udjela povezanih firmi u okviru sopstvenog tržišnog odjeljenja i zbirnog godišnjeg udjela istih povezanih firmi na svim tržištima (ne izračunava se od strane CPV²⁸¹ odjeljenja): u većini slučajeva, prosjek unutar tržišnog učešća je veći. Ovo indirektno dokazuje da su **politički povezane firme prilično često koncentrisane na određenim tržištima**, a ne rasute po različitim sektorima.

²⁸⁰ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

²⁸¹ Common Procurement Vocabulary – CPV [Zajednički rečnik nabavki].

Što se tiče vrste kupca (organa za javne nabavke), regionalni trend je raznovrstan i nije jednoznačan. Ipak, u većini slučajeva postoji uočljiva razlika između tipa kupca političkih povezanih kompanija u odnosu na ugovore drugih kompanija. Na primjer, u Rumuniji postoji znatno više državnih službenika među politički povezanim ugovorima kompanija od ostalih (40% naspram 20% među kompanijama koje nijesu povezane). Istovremeno, u Mađarskoj preovlađujuća kategorija su regionalni službenici (40% naspram oko 30% među nepovezanim kompanijama).

Što se tiče vrste postupka, u većini zemalja udio otvorenih postupaka među ugovorima povezanih firmi ili se ne razlikuje značajno ili je suprotan očekivanjima (tj. među povezanim firmama je nešto više otvorenih postupaka). Relativno visok udio otvorenih postupaka među politički povezanim firmama može značiti da **se u većini slučajeva za korupciju koriste druge prakse** (npr. prilagođene tenderske specifikacije, kratak period oglašavanja, itd.). Ovaj nalaz sugerira da je s vremenom vjerovatnije da sistemski korumpirana okruženja imaju tendenciju da **evoluiraju u praksu** zarobljavanja države, u kojoj su formalna pravila više vežba za čekiranje obaveza. Takvi razvoji zahtijevaju razvoj dinamičnih sistema za označavanje rizika, koji bi trebalo da uzmu u obzir koruptivno ponašanje koje se stalno razvija.

Zbirni rezultat integriteta u regionu je uvek nešto niži za povezana preduzeća sa izvjesnim varijacijama u različitim zemljama. U zavisnosti od kvaliteta podataka, za neke zemlje regresioni modeli su pokazali robusnije i očekivane rezultate nego za druge, pri čemu je većina imala **nivo integriteta povezan sa nižim rezultatima u slučaju politički povezanih dobavljača**.

Rizici od korupcije posle KOVID-a u javnim nabavkama

U većini slučajeva tržište van domena zdravstva nije povezano sa bilo kakvim značajnijim promjenama usled uvođenja vanrednog stanja, ili izmjene zakonodavstva koje dozvoljava korišćenje pregovaračkih procedura za kupovinu proizvoda vezanih za KOVID. Istovremeno, može se primijetiti da se nivo integriteta ili smanjuje samo za KOVID tržište (Rumunija, Mađarska, Hrvatska), ili rezultira opadajućim trendom za cijelo tržište zdravstvene zaštite uz brze fluktuacije na tržištu

KOVID-a (Bugarska i Severna Makedonija), u skladu sa evropskim trendom.

Put naprijed

Unaprjeđenje metodologija procjene rizika, procedura i mjera politike usmjerenih na sprječavanje korupcije, zarobljavanja države²⁸² nezakonitog bogaćenja i nedozvoljenog finansiranja,²⁸³ moglo bi se postići samo kroz kontinuiranu saradnju između javnih organa, civilnog društva, medija, privatnog sektora i međunarodne zajednice. Korišćenje velike baze podataka (big data) posebno bi moglo da olakša identifikaciju i sankcionisanje narušavanja integriteta u distribuciji javnih nabavki, državne pomoći, koncesija, strateških investicija i fondova EU. Obezbeđivanje boljeg nivoa upravljanja u ovom domenu u JIE-9 postalo je posebno imperativ s obzirom na **povećane rizike od narušavanja ekonomske bezbjednosti** u vezi sa invazijom Rusije na Ukrajinu i s tim u vezi **nametanja i sprovođenja sankcija**. U tom pogledu, zemlje u regionu su već usvojile različite zakone, politike i mjere. Međutim, oni moraju da unaprijede svoju odbranu i **ojačaju implementaciju** kako bi garantovali da se neće pretvoriti u najslabije karike na zajedničkom tržištu EU/EEP.

Sljedeće **ključne političke preporuke** mogle bi da obezbijede okosnicu za neposredne naredne korake, koji mogu da zatvore postojeće rupe u upravljanju i povuku prakse preuzimanja stanja u JIE-9:

- **Koherentna procedura provjere prijava imovine.**
 - Nadležni organ treba da provjeri da li su prijave o imovini dostavljene na vrijeme.
 - Organi za borbu protiv korupcije trebalo bi da **uspostave namjensko tijelo ili odjeljenje** u potpunosti usredsređeno na obavljanje detaljnih provjera („revizija životnog stila“) prijava o

²⁸² Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

²⁸³ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

imovini. To tijelo bi trebalo da provjeri ne samo prijavljene informacije, već i da li postoji skrivena ili neprijavljena imovina, uključujući u inostranstvu i/ili koju drže prijatelji i članovi šire porodice. U idealnom slučaju, procedura bi trebalo da utvrdi porijeklo imovine.

- o Ovo tijelo treba da sprovodi proceduru procjene rizika i provjere, zasnovanu na analizi velikog broja **podataka i skupu indikatora upozorenja**. U zemljama u kojima više od jednog tijela vrši provjere, ovaj postupak bi trebalo da bude jedinstven u cijeloj državi.
 - o Organ treba da izvrši tri vrste provjera: slučajni uzorak koji prolazi kroz detaljnu provjeru/reviziju, provjere prioriternih/rizičnih grupa, kao i one koje se pokreću anonimnim signalima trećih lica. Ovo bi povećalo rizik od otkrivanja nepravilnosti i smanjilo osećaj nekažnjivosti.
 - o Čvrstu saradnju svih relevantnih organa (antikorupcijski, poreski, finansijski, pranje novca, tužilaštvo, itd.). Podaci deklarirani u imovinskim izjavama treba da se **uporede sa podacima iz drugih javnih registara** (nacionalnih i međunarodnih) u skladu sa nacionalnim i EU pravilima o privatnosti podataka, a ako je relevantno – sa privatnim izvorima (stručna tijela, društveni mediji, itd.).
 - o Više tijela ili zainteresovanih strana treba da ima mogućnost da pitanje dostavi tužilaštvu ili drugim relevantnim pravosudnim organima i da pokrene upravni, krivični (i ako je relevantno građanski) postupak. Istrage ne bi trebalo da izostave pitanje kako je neko došao do imovine prije stupanja na dužnost.
- **Unaprjeđivanje pravne osnove u pogledu objelodanjanja imovine** Pravna osnova treba da obavezuje policiju, carinu, više rukovodioce, direktore i članove odbora državnih preduzeća, vojna lica, članove političkih partija (npr. onih van parlamenta, koji primaju državne subvencije), i gdje je relevantno – pripadnike vjerskih grupa – da podnose i prijave o imovini. Trebalo bi detaljno razjasniti zakonske odrednice u vezi sa ograničenjima po prestanku radnog odnosa za PEP, primanje poklona, kao i dozvoljene vrste dodatnih prihoda za javne službenike. Pravna osnova bi se mogla poboljšati tako što bi se PEP obavezali da objelodane ne samo svoje većinske akcije u kompaniji, već i imovinu u toj kompaniji.
 - **Transparentnost i digitalizacija imovinskih prijava i srodnih registara.** Zemlje iz JIE-9 bi trebalo da dozvole da se imovinske prijave podnose samo u elektronskim, mašinski čitljivim formatima. Sve izjave o imovini treba da se sakupe u jednoj jedinstvenoj bazi podataka i/ili da im se pristupi preko jedinstvene veb stranice. Relevantnim organima ne bi trebalo dozvoliti da retroaktivno menjaju izjave o imovini, tako da otkrivena nepravilnost više ne postoji. U slučaju izmena, i originalna i ispravljena prijava treba da budu dostupne za pregled. Takođe postoji potreba za uspostavljanjem mašinski čitljivih baza podataka javnih nabavki i preduzeća, kao i baza podataka sankcionisanih pravnih i fizičkih lica, koje se mogu preuzimati na veliko. Baze podataka treba da sadrže informacije o stvarnom vlasništvu i finansijske podatke na nivou kompanije. Takođe se preporučuje da sve zemlje uspostave procedure za praćenje transakcija kripto valutama i usaglase svoje pristupe oporezivanju kripto imovine, kako je predložio Evropski parlament.²⁸⁴
 - **Međusobno povezivanje javnih registara** Osnovni preduslov za efikasno korišćenje velike baze podataka je da sve zemlje JIE-9 međusobno povežu sve javne registre. Ovo je proces u dva koraka – prvo, primarni (osnovni) registri treba da budu povezani jedni sa drugima: registar fizičkih lica (uključujući bračni status i članove porodice), registar privrednih (pravnih) lica i registar imovine. Drugo, sve preostale registre treba spojiti jedan po jedan.²⁸⁵
 - **Uvođenje analize podataka o javnim nabavkama u prijavama o imovini.** Korišćenje velike baze podataka za rano upozoravanje i analizu rizika treba da se razvijaju i redovno koriste i ažuriraju od strane relevantnih javnih tijela, zajedno sa civilnim društvom, međunarodnim tijelima i istraživačkim medijima.
- Što se tiče prijava o imovini – velike baze podataka bi mogle da omoguće niz indikatora da upozore da li je nezakonito bogatstvo potencijalno steče-

²⁸⁴ European Parliament, *Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation*, 11 October 2022.

²⁸⁵ Poreska uprava, socijalno osiguranje, katastar, registar motornih vozila, registar akcija i hartija od vrijednosti, registar patenata i licenci, carina, sudski registri, baza podataka o finansiranju partija itd.

no i/ili prenijeto na (dalje) rođake ili prijatelje (uz malu ili nikakvu nadoknadu), i ako je skriveno u složenom lancu podružnica i matičnih preduzeća (uključujući upotrebu fiktivnih kompanija i lažnih identiteta). Što se tiče ponašanja kompanije – velike baze podataka bi mogle da otkriju da li kompanije povezane sa politički eksponiranim licima imaju veći promet, poziciju na tržištu (moguća monopolizacija), profit po zaposlenom itd. – u poređenju sa kompanijama koje nemaju političke veze u istom sektoru. U pogledu integriteta javnih nabavki, sistem upozorenja može da ukaže na veliki udio pojedinačnih ponuda, zavisnost kupaca od dobavljača, registraciju preduzeća u poreskom rajju, prekatak rok za podnošenje ili odlučivanje, propuštanje poziva za tender, upotrebu restriktivnih vrsta procedura itd.

Na osnovu podataka iz svih javnih registara, vladama zemalja JIE-9, uz podršku civilnog društva, preporučuje se da razrade elektronske platforme sa interaktivnim kontrolnim tablama za otkrivanje rizika od korupcije i obrazaca zloupotreba. Takve platforme bi mogle imati koristi od sistema upozorenja i indikatora, testiranih u okviru inicijative R2G4P i predstavljenih u sadašnjim i budućim izveštajima. Sljedeći i poslednji korak bio bi sprovođenje Međunarodnog ugovora o razmjeni podataka za verifikaciju prijava o imovini.²⁸⁶

- **Unaprjeđenje konkurencije u javnim nabavkama i smanjenje upotrebe nekonkurentnih postupaka.** Uporedo sa korišćenjem sistema upozorenja, pravna osnova javnih nabavki bi takođe trebalo da se u potpunosti vrati u stanje pre KOVID-a, ukidajući sve „privremene“ hitne procedure (sa posebnim fokusom na smanjenje udjela ugovora sa jednim ponuđačem i broja direktnih pogodbi). Objektivni kriterijumi za ocjenjivanje ponuda i usklađivanje veličina tendera sa kapacitetom tržišta bi potencijalno mogli da povećaju nivo konkurentnosti u javnim nabavkama. Povećanje broja ljudi koji rade na dokumentovanju nabavki moglo bi poboljšati ukupnu brzinu perioda odlučivanja, kao i kvalitet odluka o evaluaciji i dodeli.
- **Efikasno kažnjavanje.** Jedno od pitanja koje izaziva najveću brigu, koje često navode organizacije civilnog društva, na nivou EU i međunarodna tijela, jeste da se većina krivičnih prijava protiv javnih funkcionera odbacuje ili se zamenjuje blažim (administrativnim) sankcijama, posebno kada su u pitanju viši politički nivoi. Istovremeno, relativno male kazne ne podstiču potpuno poštovanje zakona. Stoga je važno za kreatore politike da obezbijede da su jačine i težina kazni dovoljno visoke (otpuštanje, zaplena imovine, zatvor), da je krivično gonjenje efikasnije, a konačne odluke o kazni se objavljuju na internetu. Zemlje JIE-9 treba dalje da uspostave mehanizam za ukidanje imuniteta, posebno za krivične postupke.

²⁸⁶ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Војната на агресија што Русија ја води против Украина ги влоши постојните геополитички тензии во текот на 2022 г., а продолжува и во 2023 г., со што доаѓаат до израз **трајните маани на владеењето на правото** и другите јазови во владеењето во Југоисточна Европа (ЈИЕ-9²⁸⁷). Ова, пак, ги поттикнува заложбите да се обноват запрените процеси на интеграција и консолидација во ЕУ, што е главниот двигател на реформите за добро владеење во регионот. Овој извештај се надоврзува на меѓународните и ЕУ-мерките²⁸⁸ за зајакнување на владеењето на правото и ги нагласува критичните области на влијание кои можат да се постигнат преку јавни-приватни партнерства. Овој, втор по ред извештај за добро владеење во ЈИЕ се фокусира на **алатките за обработка на големи податоци** што се неопходни за да се идентификува постоењето на противправно стекната имотна корист која ја кријат политички изложените лица (ПИЛ).²⁸⁹ Со овие алатки може да се придонесе **да се сузбијат практиките на заробување на државата и медиумите** во регионот, со што ќе се спречи авторитарните тенденции, во што спаѓа и штетното влијание од странство, да ја загрози евро-атлантската демократизација на Југоисточна Европа.²⁹⁰

²⁸⁷ Бугарија, Хрватска, Унгарија, Романија, Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Црна Гора и Србија.

²⁸⁸ V. European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

²⁸⁹ Првиот извештај за добро владеење во ЈИЕ беше објавен во 2022 г. и имаше за цел да открие како се акумулира незаконското богатство. За повеќе информации, погледнете: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

²⁹⁰ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Пријавување имот како инструмент за спречување корупција и проценка на ризик

Изјавите за имотна состојба се силен, а сепак во моментов **недоволно употребен инструмент за спречување на корупцијата и противправното финансирање** кај државните службеници, а особено кај ПИЛ во ЈИЕ-9. Медиумите и граѓанско општество во регионот, заедно со меѓународните организации, постојано истражуваат и известуваат за многуте очигледни разлики меѓу животниот стандард на политичарите и нивните семејства и она што официјално го изјавуваат во јавноста како имот и приход. Сите земји од ЈИЕ-9 имаат воспоставено правна рамка за регулирање на изјавите за имотна состојба во кутијата за алатки за борба против корупцијата. Меѓутоа, овие **регулативи ретко се спроведуваат доследно** и најчесто резултираат со краткорочни скандали еднаш годишно, или периодични кампањи за репресија на политички противници. За оваа алатка да стане ефективен инструмент за борба против заробувањето на државата и корупцијата во ЈИЕ-9, со извештајов се анализираат правната и институционалната рамка на изјавите за имотна состојба и се предлагаат решенија со јавни политики за да се надминат недостатоците на ваквата алатка.

Верификација и проверка на изјавите за имотна состојба

Некои ПИЛ, како и други категории државни службеници во ЈИЕ-9, **не се обврзани да го пријават имотот**, па така нивното богатство останува скриено од државните институции и од пошироката јавност. Ваквиот проблем е најистакнат кај **високиот раководен кадар, директорите и членовите на одбори на компании во сопственост на државата**. Овие лица не се обврзани да пријават ни дел од имотот во Србија (освен ако не ги назначила владата) и во Босна и Херцеговина (БиХ). Освен тоа, и покрај постојаните правни заложби, информациите што лицата се обврзани да ги објават се ретко сеоп-

фатни, со што се попречува соодветната превенција и спроведување. **Дупките во законот**, поради кои е можно да се избегне пријавувањето, се застапени во целиот регион. На пример, кредитите од приватни лица не мора секогаш да се пријават во Унгарија, а подароците на блиски членови на семејството воопшто не се објавуваат.²⁹¹ Во Бугарија и Хрватска, брачните другари и состанарите не се законски обврзани да ги информираат партнерите за имотот во нивна сопственост, што претставува тајна врата за избегнување на пријавувањето. И во Унгарија и во Северна Македонија ПИЛ мора да ги пријават акциите што ги имаат во компаниите, но не и активата во сопственост на тие компании. Па така, личниот имот може да биде опишан како имот на корпорацијата.

За да не го пријават имотот, ПИЛ најчесто го префрлаат во име на член на семејството или на близок роднина, и/или го олеснуваат „стекнувањето“ на незаконско богатство со тоа што обезбедуваат преференцијален третман или друг вид конкурентска предност за поширокото семејство. Меѓутоа, треба да се пријави само имотот во сопственост на брачниот другар, состанарот и понекогаш децата, па затоа го проверуваат одговорните тела во поголемиот дел од анализирани земји. Во Романија, децата на ПИЛ не се вклучени во изјавите за имотна состојба откако ќе станат полнолетни, со што е потешко да се идентификуваат конфликти на интерес или потенцијална прикриена сопственост на имот. Родителите на ПИЛ ги проверуваат во само половина од земјите.

Повеќето држави од ЈИЕ-9 имаат процедури за навремено поднесување изјави за имотна состојба и за вршење почетна основна проверка за недоследности меѓу приходот и пријавениот имот (на пр., „аритметичко-логичката“ почетна контрола во Албанија). Меѓутоа, **во ниту една од деветте анализирани земји не постои систем за сеопфатна ревизија на стилот на живеење**. Ова е генерално поради недоволните човечки ресурси што можат да вршат детални проверки, меѓу другото и вкрстени проверки

²⁹¹ Cseke, B., “Sziijártó megépítette a műfüves foci pályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Сијарто си изградил фудбалски терен со трева за викендикката на езерото Балатон, но сега ретко го гледаат во селото], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., “Saját lábön forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait” [Палата сама за себе – ги откривме тајните на имотот на Орбан во Хотванпуста], *hvg.hu*, 2021.06.24.

во повеќе регистри на национално ниво и во странство, каде што најчесто се чува незаконското богатство. Проблемот е влошен со големиот број лица кои се обврзани да поднесат декларации во некоја од земјите на ЈИЕ-9, на пр. тој број од 2022 г. наваму е²⁹² околу 300.000 во Романија. Во идеални услови треба да има проверки и по анонимни дојави за незаконско збогатување од трети страни (свиркачи, организации на граѓанското општество – ОГО, статии од медиумите итн.). Меѓутоа, според националните закони, **анонимните дојави не се прифаќаат** во Бугарија, Северна Македонија и Романија. Во БиХ, таквите проверки се очекуваат според законот, но не се вршат секогаш во пракса. Во Унгарија се проверуваат само дојавите што се поддржани со силни докази.

Чест тип на прекршување е поврзан со **дискрепанцијата меѓу вистинската пазарна вредност на имотот и цената за која е купен**, како што е заведено во службените документи за купопродажба/сопственост. Во некои случаи, и двокатни вили во Унгарија биле пријавени како „винарски визби“.²⁹³ Во Бугарија, во случајот кој го доби прекарот „Апартмент гејт“ беа приведени неколку виши политички и владини фигури кои имаа пријавено купување на имот за драстично намалени цени.²⁹⁴ Проверката, споредбата и докажувањето дискрепанци меѓу пазарната и книговодствената вредност на имотот е сложена процедура, а власта ретко има соодветно знаење и капацитет за неа. Затоа, истражните новинари и граѓанско општество остануваат клучни за откривање и предупредување ако дојде до вакви неправилности.

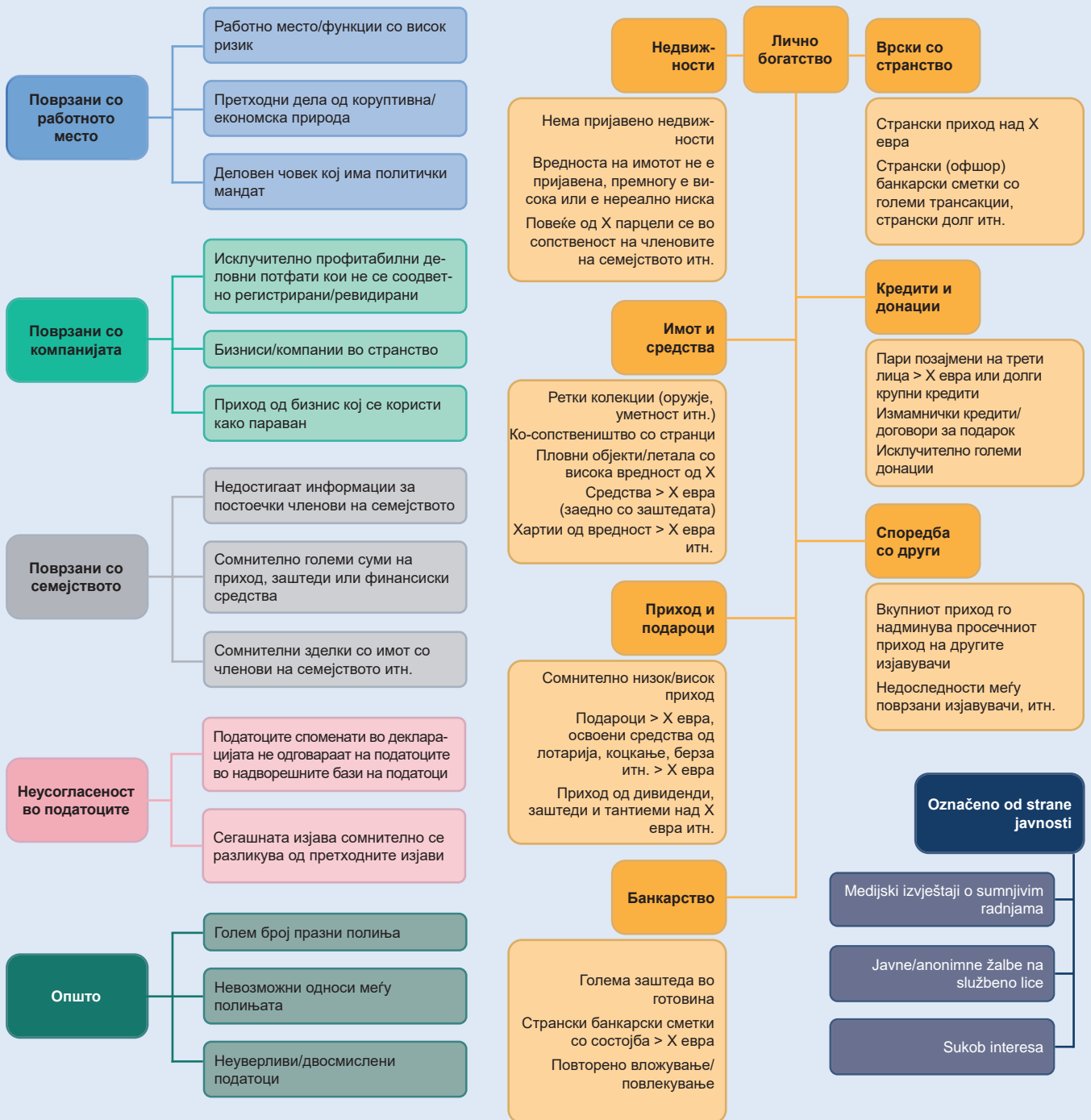
Уште едно прашање е колку време изјавите остануваат јавни. Во Хрватска и Унгарија, **изјавите за имотна состојба се отстрануваат од јавните регистри** една година по истекувањето на мандатот на релевантното ПИЛ, а во Србија – по три години. Во Северна Македонија, изјавите за имотна состојба

²⁹² Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Романија, Национална агенција за интегритет (АНИ), Годишен извештај за активности, 2021]; Во изборните години, сите кандидати во Романија исто така треба да поднесат изјави, со што уште повеќе се зголемува оваа бројка.

²⁹³ Átlátszó, “Képviseleői vagyonynyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Изјавите за имот на парламентарците: има траги од транспарентност!], 2022; и EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

²⁹⁴ Dimitrov, M., “Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

Пример на сеопфатен список на показатели за ризик за проверка на изјавите за имотна состојба



Извори: CSD, врз основа на Светската банка, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

се отстранети веднаш штом ПИЛ ќе ја напушти канцеларијата.²⁹⁵ Со ова уште повеќе се ограничува

јавната меморија и се спречува истражната работа на медиумите и граѓанското општество.

²⁹⁵ Се очекува дека во 2023 г. ќе се воведо мандат од две години во поглед на обврската изјавата за имот да остане на интернет.

Вршењето вкрстени проверки во повеќе јавни регистри и размената на информации со други јавни ин-

ституции и на национално ниво и во странство е од суштинска важност за зголемување на позитивните и **превентивни последици од изјавите за имотна состојба**. Овие механизми постојат во различни фази на развој во сите ЈИЕ-9. Сепак, и покрај повеќето обиди да се поврзат националните јавни регистри во земјите што се анализираа, **ад хок вкрстените проверки и понатаму се вршат рачно** во поголемиот број случаи. Во Хрватска, Комисијата за конфликт на интереси (ККИ) врши проверки во други регистри

за имоти што недостасуваат во изјавата. Агенцијата за спречување корупција во Црна Гора има техничка можност да спореди податоци во службените бази на податоци преку директен интернет пристап, меѓу кои и базите на податоци на Министерството за внатрешни работи, Даночната управа, Управата за недвижности, Комисијата за хартии од вредност, Централниот регистар на компании, Централната банка на Црна Гора и комерцијалните банки (под услов да постои согласност за укинување на правилата за

Долготрајни јазови во процедурите за верификација и проверка на изјавите за имотна состојба

Со проверката се верификуваат само пријавените информации, но не и дали има непријавен имот

Ограничен опсег на имот што треба да се пријави (на пр. ПИЛ мора да ги откријат мнозинските акции во компаниите, но не и имотот во сопственост на тие бизниси)

Не постојат сеопфатни законски спецификации за примање подароци

Некои типови носители на јавни функции се изземени од обврската да пријавуваат имот и интереси

Недоволно строги критериуми за квалитет за поднесените изјави за имотна состојба (се дозволува поднесување на фотокопии кои не се читаат машински, не можат да се пребаруваат и се напишани рачно)

Во изјавите за имотна состојба има „лична проценка“ на вредноста на недвижниот и движниот имот или неточна класификација / опис на имотот

Се проверуваат само најблиските роднини (брачните другари или состанарите), без проценка на индивидуалниот ризик од сокривање имот во пошироките кругови на лицата и бизнисите со кои изјавувачот е во врска

Некои надзорни органи немаат фиксна годишна цел за бројот или уделот на ревидирани изјави, се започнува со детална проверка само ако постои сомневање

Релевантните органи не ги споредуваат податоците од изјавите за имотна состојба со други јавни регистри (на имот, на компании, на данок, акции и хартии од вредност, царина, катастар итн.)

Органите обично не вршат истрага за тоа како некој купил имот пред да стапи на функција

Изјавите за имотна состојба се отстрануваат од јавните регистри кратко време по истекувањето на мандатот на носителот на јавна функција, што е пречка за понатамошните истраги, меѓу кои и на медиумите и граѓанското општество

Недоволно јавни бази на податоци на изјави за имотна состојба што се машински читливи и што можат да се симнат од интернет

чување на тајноста на банкарските податоци). Во Северна Македонија, воведувањето на софтверско решение за поврзување на регистрите на неколку јавни тела беше планирано за крајот на 2019 г., но и во 2022 г. сè уште не е официјално во функција.²⁹⁶

Силно се препорачува да се воведат единствена процедура за проверка во сите јавни тела, врз основа на претходно утврдени знаци за предупредување. Во извештајот има пример на **сеопфатен список на показатели за ризик за проверка на изјавите за имотна состојба**, со кој националните органи полесно ќе ја фокусираат контролата на помал број лица и поврзани компании, со што ќе им се помогне на националните тела за борба против корупција и на единиците за внатрешен интегритет.

Во законодавството и процедурите за проверка на изјавите за имотна состојба постојат неколку **долготрајни јазови**. Некои од овие јазови по сè изгледа со години се повторуваат во целиот регион.

Ограничениот капацитет на органите што вршат проверки

Недостатокот на споредливи податоци е пречка за анализа кај сите земји од ЈИЕ-9 во поглед на обемот на работа на институциите што вршат проверка, освен другите релевантни показатели, што е можно објаснување за ниските стапки на откривање и санкционирање. Сепак, од податоците на располагање може да се извлечат некои основни **заклучоци за регионот**:

- Вкупниот број вработени во институцијата за проверка варира од 20 до 300.
- Бројот службеници непосредно одговорни за проверка на изјавите за имотна состојба варира од 4 до 45.
- Бројот лица обврзани да поднесуваат изјави е најголем во Романија, а најмал во Северна Македонија и Хрватска²⁹⁷.

- Во просек, околу 12 % од лицата што се законски обврзани ги поднеле изјавите за имотна состојба со доцнење или воопшто не ги поднеле.
- Од 8 % до 20 % лица биле проверени од релевантниот орган со секундарна/детална проверка, освен во Црна Гора (0,32 %), Романија (0,44 %)²⁹⁸ и Хрватска (1,19 %).
- Еден инспектор детално проверува од 6 до 30 лица.

Изрекување санкции преку соработка со други органи

Органите од земјите на ЈИЕ-9 што се непосредно одговорни за собирање изјави за имотна состојба, им поднесуваат информации за сите откриени неправилности на другите релевантни органи (на пр. управата за данок и приходи) и до обвинителството. Меѓутоа, во земјите на ЈИЕ-9 **санкциите се мали и благи**, особено тие што ги изрекла институцијата што врши проверка, и не ги одвратуваат ПИЛ од прекршување на правилата. Казната за задоцнување или за неподнесување на изјави за имотна состојба вообичаено се движи од 200 до 1000 евра. Некои ПИЛ претпочитаат да ја платат казната, а сепак да не поднесат изјава. Уште еден проблем е што лицето за кого ќе се спроведе истрага **и ќе се казни се определува по случаен избор**. Подрастичните санкции ги изрекуваат судовите (на пр. затворска казна), а во некои случаи – даночната управа, кога ќе откријат повреда на даночните регулативи додека ги проверуваат изјавите за имотна состојба. Информациите за изречените санкции се објавува во повеќето земји, особено во Албанија и Унгарија²⁹⁹. Во БиХ, информациите за изречените санкции се објавени во извештајот на Централната изборна комисија, но сепак само како број санкционирани функционери без да им се открие идентитетот.

Постојат **четири методи** што се најчесто забележани во земјите на ЈИЕ-9 за **избегнување на казната** или барем доаѓање до поблага казна. Во нив спаѓаат:

²⁹⁶ Видете исто така: МИА, [На ДКСК ѝ треба софтвер за да помогне во борбата против корупцијата](#), 31 јануари 2020 г.

²⁹⁷ Во Хрватска, бројот лица обврзани да поднесуваат изјави се зголеми за 1.250 поради новиот Закон за спречување на конфликт на интереси. Вкупниот број луѓе обврзани да поднесат изјави за имот и интереси бил 3.350 во 2022 г.

²⁹⁸ Романија е исклучок, бидејќи таму се наоѓа најголемиот број лица обврзани да го пријават имотот.

²⁹⁹ Во Унгарија постои законска обврска за да се објават одлуките за санкциите, но не се спроведува во пракса, зашто ниту едно ПИЛ не е санкционирано од 2015 г.

Долготрајни јазови во санкционирањето на неправилности во изјавите за имотна состојба

Релативно малите казни не поттикнуваат строго поднесување на изјави за имотна состојба

Во многу случаи, кривичните пријави против носителите на јавни функции се отфрлени или се заменети со поблаги (административни) казни.

Недоволно зголемување на санкциите / построги санкции за последователни повреди

Имињата на санкционерите високи функционери не се објавуваат во јавноста

Izvor: CSD.

- Избегнување да се пријави имот, или потценување на пријавениот имот;
- Да се влијае на јавните власти со политички притисок за да се прекине истрагата/кривичниот прогон и/или построга казна (на пр. затворска казна) да се замени со поблага санкција (на пр. парична казна).
- Ретроактивна промена во текстовите на изјавите за имотна состојба, за да се отстранат неправилности;
- Промени во законодавството за одредени функционери (или нивните роднини) да се изземат од кругот функционери кои се обврзани да пријават имот, врски со компании или роднини.

Достапност на податоци

Во ниту една од земјите на ЈИЕ-9 не се обезбедува **отворена база на машински читливи податоци која може да се симне**, во која би ги имало сите примени изјави за имотна состојба. Анализираниите земји можат да се поделат на следниве категории:

Нема база на податоци. Исклучокот во овој поглед е Албанија, бидејќи во Високиот инспекторат за изјави и контрола на имот и конфликтот на интереси (анг. NIDAACI) не обезбедува пристап до јавна база на податоци. Постои само [регистар на](#)

[барања и одговори на Високиот инспекторат](#) каде што се објавуваат одговорите на службените барања.

Фотокопии од документи напишани на рака. Во Унгарија, изјавите за имотна состојба се вметнати во база на податоци што може да се пребара; меѓутоа, документите се рачно пополнети фотокопии, па затоа не се машински читливи. Во Романија, многу изјави до 2021 г. биле поднесени напишани рачно, пред во 2022 г. да стапи на сила обврската да се поднесат машински читливи PDF документи. Од 2023 г. ќе се прифаќаат само изјави со дигитален потпис, освен од кандидатите за време на изборите.

Форматот XML (достапен само од случај на случај). Ваквиот формат се користи во повеќето земји – Бугарија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Меѓутоа, и покрај тоа што се машински читливи, информациите не можат да се симнат наеднаш како целосна база на податоци. Па така, за секоја анализа на големи податоци ќе треба информациите да бидат извлечени или ископирани директно од веб-страницата. Во Хрватска се работи хибридно, па декларациите се достапни и како XML, и како JSON и како PDF документи.

Позитивно е што Државната комисија за спречување корупција (ДКСК) од Северна Македонија планира да воведат алатка за електронско поднесување на машински читливи изјави за имот и инте-

Предуслови за ефикасни проверки на изјавите за имотна состојба



Извор: CSD.

реси од 2023 г. натаму. HIDAACI во Албанија исто така планира да го подобри системот и од 2023 г. да ѝ овозможи на пошироката јавност целосен и бесплатен пристап до изјавите.³⁰⁰ Во Романија, платформата e-DAI за електронско поднесување беше воведена на 1 јануари 2022 г.³⁰¹ Од овој датум натаму, Националната агенција за интегритет веќе не прифаќа изјави за имот и интереси во хартиена форма.³⁰²

³⁰⁰ Информации обезбедени од членовите на R2G4P, врз основа на официјални барања за информации и состојаноци одржани во соодветните институции.

³⁰¹ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale* [Романија, Национална агенција за интегритет, Допис: во врска со електронскиот пренос на изјавите за имотна состојба и интереси исклучиво преку системот e-DAI и рокот за поднесување годишни изјави], 8 април 2022 г.

³⁰² Juridice.RO: *Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați* [Изјавите за имотна состојба и интереси ќе се праќаат до ANI исклучиво преку електронскиот систем e-DAI], 2022 г.

Примери од добрата пракса за ефикасни проверки на изјавите за имотна состојба

Постојат добри практики во ЈИЕ-9 кои можат да послужат како инспирација и пример за останатите земји од регионот и пошироко. Тука спаѓаат: употреба на електронски платформи кои овозможуваат автоматски предупредувања за нарушен интегритет во Романија; собирањето информации за крајниот корисник во Албанија; вкрстените проверки во повеќе регистри, зголемувањето на опсегот на лица обврзани да ја пријават имотната состојба, и практиките за подигање на свесноста во Хрватска; и проширувањето на надлежноста и улогата на другите јавни тела при проверка на сомнителни ситуации и поднесување кривични пријави како и воспоставување процедури за отстранување на имунитетот во Србија.

Додека во секоја земја има различни процедурални и законски јазови, отскокнуваат неколку **клучни предуслови за ефикасни проверки** на изјавите за имотна состојба.

Неправилности во јавните набавки кај политички изложените компании

Јавните набавки отсекогаш се сметале за еден од главните канали за корупција и измами за носителите на јавна функција. Повеќе загрижува што се смета дека се тесно поврзани со практиките на заробување на државата и медиумите во регионот, што постојано ја поткопуваат транзицијата кон демократија и пазарна економија, го одложуваат проширувањето на ЕУ и спречуваат меѓународната помош да ја оствари целта.³⁰³ Со овој извештај се спојуваат големите податоци за јавните набавки и политички изложените лица за да се анализираат последиците од политичките врски на ризиците за корупција во јавните набавки. Во студијата се покриваат регионалните трендови во ЈИЕ и се претставени примери од Бугарија, Хрватска, Унгарија, Романија, Северна Македонија и Србија. Методологијата што се применува се потпира на поединечни знаци за предупредување што можат да се спојат во кумулативна оценка за интегритет.

Кај повеќето земји во регионот уделот во вредноста на договорот е повисок од уделот во количината на договорите на политички поврзаните фирми. Истовремено постои очевидна разлика меѓу уделот во просечната вредност на поврзаните фирми во рамките на својот пазарен оддел и вкупниот годишен удел на истите поврзани фирми во сите пазари (не се пресметува со делењето според CPV³⁰⁴): во најголем број случаи, просекот во уделот во пазарот е поголем. Ова е посреден доказ дека **политички поврзаните фирми се често сконцентрирани на одредени пазари**, а не се разделени по различни сектори.

Во однос на типот на купувач (од органот за јавни набавки), регионалниот тренд е разновиден и не е едноставен. Сепак, во поголемиот број случаи има очевидна разлика меѓу купувачот на договори на политички поврзани компании во споредба со договорите на други компании. На пример, во Романија има значајно поголем број државни органи

во договорите на политички поврзаните компании во споредба со другите (40 % наспроти 20 % кај компаниите што не се поврзани). Истовремено, во Унгарија преовладува категоријата на регионални органи (40 % наспроти околу 30 % кај фирмите што не се поврзани).

Што се однесува до типот процедура, во повеќето земји уделот на отворени процедури кај договорите на поврзани фирми е или незначително различен или спротивен на очекувањата (на пр., има малку повеќе отворени процедури кај поврзаните фирми). Релативно високиот удел на отворени процедури кај политички поврзаните фирми може да значи дека **во поголемиот број случаи се применуваат други практики за корупција** (на пр. тендерски спецификации скроени по мерка, краток период на објавување итн.). Овој наод укажува на фактот дека со текот на времето, системски корумпираните средини веројатно **се развиваат во практики за заробување на државата**, во кои формалните правила се сведуваат на штиклирање ставки. Ваквите појави значат дека мора да се развијат динамични системи за обележување ризици, што треба да го земат предвид коруптивното однесување, што постојано се развива.

Заедничката оценка за интегритет во регионот е секогаш малку пониска за поврзаните фирми, со одредени отстапки во различните земји. Во зависност од квалитетот на податоците, кај некои земји моделите на регресија дадоа постабилни и поочекувани резултати од другите, при што кај повеќето нивото на интегритет **е со пониски оценки кога се работи за политички поврзани снабдувачи**.

Ризици од корупција во јавните набавки по КОВИД-от

Во повеќето случаи, на пазарот надвор од здравството немаше значајни промени поради воведувањето вонредна состојба, или поради промените во законодавството за да се овозможи употребата на процедури со преговарање за купување производи поврзани со КОВИД. Истовремено може да се забележи дека нивото на интегритет или опаѓа само за пазарот за КОВИД (Романија, Унгарија, Хрватска), или резултира со влошување на целиот

³⁰³ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

³⁰⁴ Common Procurement Vocabulary – CPV [Заеднички вокабулар на јавните набавки].

пазар на здравствената нега со брзи флукуации на пазарот за КОВИД (Бугарија и Северна Македонија), согласно европскиот тренд.

Како да се постапи во иднина

За да се подобрат методологиите за проценка на ризикот, процедурите и мерките од јавната политика наменети за спречување корупција, заробување на државата³⁰⁵, противправно збогатување и противправно финансирање³⁰⁶, неопходно е да постои постојана соработка меѓу јавните тела, граѓанското општество, медиумите, приватниот сектор и меѓународните партнери. Особено со употребата на големи податоци може да се олесни откривањето и казнувањето на повредите на интегритет во распределувањето на јавните набавки, државната помош, концесиите, стратешките инвестиции и фондовите од ЕУ. Обезбедување подобри нивоа на владеење во оваа област во ЈИЕ-9 стана особено важно со оглед на **зголемените ризици од повреда на економската сигурност** во врска со руската инвазија на Украина и поврзаните **изречени и спроведени санкции**. Во овој поглед, земјите во регионот веќе се обврзаа на поинакво законодавство, јавни политики и мерки. Меѓутоа, треба да ја подобрат одбраната и **да го зголемат спроведувањето** за да се сигурни дека нема да станат најслабите карики на заедничкиот пазар на ЕУ / ЕЕА.

Следните **клучни препораки за јавни политики** можат да бидат основа за следните чекори што треба веднаш да се преземат, со кои ќе се премостат постојните јазови во владеењето и ќе се ограничат практиките на заробување на државата во ЈИЕ-9:

- **Кохерентна процедура за проверка на изјавите за имотна состојба.**

³⁰⁵ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

³⁰⁶ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- Релевантниот орган треба да провери дали изјавите за имотна состојба се поднесени на време.
- Органите за борба со корупцијата треба **да воспостават посебно тело или оддел** што е целосно фокусирано на вршење детални проверки („ревизији на стилот на живеење“) на изјавите за имотна состојба. Не треба да ги провери само пријавените информации, туку и дали има сокриен или непријавен имот, во што спаѓа имот во странство и/или кој е во име на пријатели и (поширокото) семејство. Во идеални услови, со процедурата треба да се утврди потеклото на имотната состојба.
- Ова тело треба да врши процедура за проценка на ризик и проверка, врз основа на **големи податоци и низа знаци за предупредување**. Во земјите во кои повеќе од едно тело ги врши овие проверки, процедурата треба да биде во еднаквеност во целата влада.
- Телото треба да врши три типа проверки: примерок по случаен избор што ќе подлежи на детална проверка / ревизија, проверки на приоритетни/ризици групи, како и проверки за кои се постапува по анонимни дојави од трети страни. На овој начин ќе се зголеми ризикот од откривање неправилности и ќе се намали чувството на неказнетост.
- Треба да се воспостави добра соработка меѓу сите релевантни тела (за борба против корупција, за данок, за финансии, против перење пари, за кривичен прогон итн.). Податоците што се пријавени во изјавите за имотна состојба треба **да се проверат вкрстено со податоците од другите јавни регистри** (национални и меѓународни) согласно правилата за приватност на државата и на ЕУ, и, ако е релевантно – согласно приватните извори (професионални тела, социјалните медиуми итн.)
- Повеќе тела или засегнати страни треба да имаат можност да поднесат пријава до обвинителството или до други релевантни судски органи, и да покренат административна, кривична (и ако е релевантно – граѓанска) постапка. Во истрагите не треба да се заобиколи прашањето како некое лице се стекнало со имотот пред да стапи на функција.

- **Подобрување на правната основа за откривање имотна состојба.** Со правната основа треба да се обврзат и полицијата, царината, вишите управители, директори и членовите на одбори на претпријатија во државна сопственост, воените лица, членовите на политичките партии (на пр. тие што се надвор од парламентот, но се приматели на државни субвенции), и, каде што е релевантно – членовите на религиозните групи – исто така да поднесуваат изјави за имотна состојба. Треба детално да се појаснат правните спецификации за ограничувањата по вработувањето за ПИЛ, примањето подароци, како и дозволените видови дополнителен приход за јавните службеници. Правната основа може да се подобри со обврзување на ПИЛ да ги откријат не само мнозинските акции во компанијата, туку и активата што ја имаат тие бизниси.
 - **Транспарентност и дигитализација на изјавите за имотна состојба и поврзаните регистри.** Земјите од ЈИЕ-9 треба да дозволат изјавите за имотна состојба да се поднесуваат само електронски, во машински читлив формат. Сите изјави за имотна состојба треба да се соберат во една, единствена база на податоци и/или да се пристапни преку еден, споен вебсајт. На релевантните тела не смее да им се дозволи ретроактивно да ги сменат изјавите за имотна состојба, со цел веќе да не постои неправилноста која е откриена. Ако дојде до промени, треба да бидат достапни на увид и првичната и поправената изјава. Мора да се воспостават и машински читливи бази на податоци за јавните набавки и за корпорациите, како и бази на податоци за санкционираните правни и физички лица, кои ќе можат да се симнат наеднаш. Во базите на податоци треба да има информации за крајниот корисник и за финансиските податоци на ниво на компанија. Исто така се препорачува сите земји да воспостават процедури за следење трансакции со крипто-валути и за хармонизирање на нивните пристапи со цел да се оданочат крипто-средствата, како што предлага Европскиот парламент.³⁰⁷
 - **Внатрешно поврзување на јавни регистри.** Суштински предуслов за ефикасната употреба на големите податоци во сите земји на ЈИЕ-9 е внатрешно да ги поврзат сите јавни регистри. Ова е процес во два чекора – прво, примарните (основни) регистри треба меѓусебно да се поврзат: се регистрираат физичките лица (во што спаѓа граѓанскиот статус и членовите на семејството), се регистрираат бизнисите (правните лица) и се регистрира имотот. Второ, сите преостанати регистри треба да се поврзат еден по еден³⁰⁸.
 - **Воведување на анализа на јавните набавки и изјавите за имотна состојба што се потпира на податоци.** Треба да се развие систем за употреба на големи податоци за рано предупредување и анализа на ризик, кој ќе се користи и ажурира редовно од релевантните јавни тела, заедно со граѓанското општество, меѓународните тела и истражувачките медиуми.
- Во поглед на **изјавите за имотна состојба** – со помош на големите податоци, низа знаци за предупредување ќе предупредат ако некое лице се стекнало со незаконско богатство и/или ако го префрлило на (далечен) роднина или пријател (со мал или никаков надомест), и ако е сокриено во сложена низа подружници и компании-мајки (во што спаѓа и употребата на фантомски компании и посредници). Во однос на однесувањето на компаниите – со големите податоци може да се открие ако компаниите поврзани со политички изложените лица имаат поголем обрт, подобра положба на пазарот (можен монопол), профит за секој вработен итн. – во споредба со компаниите без политички врски во истиот сектор. Во поглед на интегритетот на **јавните набавки**, со знаците за предупредување може да се предупреди ако има голем удел на поединечно наддавање, ако клиентот зависи од снабдувачот, ако компанијата регистрира даночно прибежиште, ако периодот за поднесување или донесување одлука е прекраток, ако нема повик за тендер, ако се користат рестриктивни типови на процедури итн.

³⁰⁷ European Parliament, *Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation*, 11 October 2022

³⁰⁸ Данок, социјално осигурување, регистарот на земјиште, регистарот на моторни возила, акции и хартии од вредност, регистар на патенти и лиценци, царина, судски регистри, базата на податоци на партијата за финансии итн.

Врз основа на податоци од сите јавни регистри, на владите од земјите на ЈИЕ-9, со поддршка од граѓанското општество, им се порачува да разработат електронски платформи со електронски контролни табли за откривање ризици од корупција и шаблони на злоупотреба. На таквите платформи ќе им помогнат знаците за предупредување и показателите, кои се тестираат во рамките на иницијативата R2G4P, и кои се претставуваат во овој и во идните извештаи. Следниот и последен чекор ќе биде да се примени Меѓународната повелба за размена на податоци за проверка на изјавите за имотна состојба.³⁰⁹

- **Подобрување на конкуренцијата во јавните набавки и намалување на употребата на неконкурентни процедури.** Истовремено со употребата на знаци за предупредување, правната основа за јавните набавки треба целосно да се врати во состојбата пред КОВИД, и да ги укине сите „привремени“ процедури за итни случаи (со посебен фокус на намалување на уделот на договори со поединечно наддавање и бројот на директни доделувања). Со објективни критериуми за проценка на понудата и со прилагодување

на големината на тендерот на капацитетите на пазарот има можност да се зголеми конкурентноста во јавните набавки. Ако се зголеми бројот лица што работат на документите за набавки, ќе се забрза донесувањето одлуки, а и ќе се подобри квалитетот на проценките и на одлуките за доделување.

- **Ефикасна казна.** Еден од најзагрижувачките проблеми, кој често го спомнуваат од граѓанското општество, од ЕУ и од меѓународните тела, е што повеќето кривични пријави против јавни службеници се отфрлени или заменети со поблаги (административни) санкции, особено кога се работи за повисоките политички ешалони. Истовремено, релативно малите парични казни не се поттик за целосна сообразност со законот. Па така, важно е креаторите на политики да се уверат дека големината и строгоста на казните е доволно голема (разрешување, заплена на имот, затворска казна), дека кривичниот прогон е поефикасен и дека конечните одлуки за казната се објавуваат на интернет. Земјите од ЈИЕ-9 треба исто така да воспостават и механизам за отстранување на имунитетот, особено во кривичните постапки.

³⁰⁹ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

SUMAR EXECUTIV

Războiul de agresiune în curs al Rusiei împotriva Ucrainei a intensificat tensiunile geopolitice existente pe tot parcursul anului 2022 și în 2023, expunând **deficiențe persistente ale statului de drept** și alte lacune de guvernare în Europa de Sud-Est (SEE-9)³¹⁰). Aceasta, la rândul său, a stimulat eforturile de reînnoire a procesului amânat de integrare în UE și de consolidare, care servește drept principal motor al reformelor de bună guvernare în regiune. Raportul actual se bazează pe măsurile internaționale și ale UE³¹¹ pentru a consolida statul de drept și evidențiază domeniile critice de impact care ar putea fi atinse prin parteneriate public-privat. Acest al doilea Raport SEE de bună guvernare se concentrează pe **instrumentele de date mari** necesare pentru a identifica existența activelor necuvenite nedeclarate de persoane expuse politic (PEP)³¹². Aceste instrumente ar putea fi folosite pentru **combaterea practicilor de captare a statului și a mass-media** în regiune, împiedicând tendințele autoritare, inclusiv influența malignă străină, să amenințe democratizarea euro-atlantică a Europei de Sud-Est.³¹³

³¹⁰ Bulgaria, Croația, Ungaria, România, Albania, Bosnia și Herțegovina, Macedonia de Nord, Muntenegru și Serbia.

³¹¹ A se vedea European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Up-rooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

³¹² Prima bună guvernare SEE a fost lansată în 2022 și a avut ca scop să descopere modul în care este generată averea ilicită. Pentru mai multe, vezi: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

³¹³ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Declarațiile de avere ca instrument de prevenire a corupției și de evaluare a riscurilor

Declarațiile de avere sunt un instrument puternic, dar **subtilizat în prezent, pentru prevenirea corupției și finanțării ilicite** în rândul funcționarilor publici, și în special în rândul PEP din SEE-9. Mass-media și societatea civilă din regiune, împreună cu organizațiile internaționale, investighează și raportează în mod continuu numeroasele decalaje evidente dintre standardele de trai ale politicienilor și ale familiilor acestora și despre ceea ce declară oficial publicului larg drept bunuri și venituri. Toate țările din SEE-9 au instituit un cadru legal care reglementează declarațiile de avere ca parte a instrumentelor lor anticorupție. Cu toate acestea, **aceste reglementări sunt rareori aplicate într-o manieră consecventă** și, în schimb, au ca rezultat scandaluri anuale de scurtă durată sau campanii ocazionale de represiune împotriva oponentilor politici. Pentru ca acest instrument să devină un instrument eficient pentru combaterea captării statului și a corupției în SEE-9, raportul actual analizează cadrul legal și instituțional al declarațiilor de avere și propune soluții de politici pentru eliminarea deficiențelor instrumentului.

Verificarea și controlul declarațiilor de avere

Unele PEP, precum și alte categorii de funcționari publici din SEE-9, nu sunt obligați să-și declare averea și, ca urmare, averea lor rămâne ascunsă de ochii instituțiilor statului și ai publicului larg. Această problemă este cel mai pronunțată în ceea ce privește **directorii superiori, administratorii și membrii consiliilor de administrație ai companiilor de stat**. Aceste persoane nu sunt obligate să-și declare bunurile în nicio măsură în Serbia (cu excepția cazului în care sunt numiți de guvern) și în Bosnia și Herțegovina (BiH). În plus, în ciuda eforturilor legale continue, informațiile pe care indivizii sunt obligați să le declare sunt rareori atotcuprinzătoare, ceea ce împiedică prevenirea și aplicarea corespunzătoare. **Lacunele legale** care permit eludarea declarării veniturilor și bunurilor sunt predominante în regiune. De exemplu, împrumuturile de la persoane

fizice nu trebuie să fie întotdeauna declarate în Ungaria, iar cadourile către membrii apropiați ai familiei nu sunt făcute publice deloc.³¹⁴ În Bulgaria și Croația, soții și cei care trăiesc în parteneriat civil nu sunt obligați legal să-și informeze partenerii cu privire la bunurile pe care le dețin, oferind o cale de scăpare pentru nedeclarare. Atât în Ungaria, cât și în Macedonia de Nord, PEP-urile trebuie să declare proprietatea asupra acțiunilor în companii, dar nu asupra activelor deținute de aceste companii. Astfel, activele personale pot fi scutite de la impozitare ca proprietate corporativă.

Modalitățile obișnuite de **ascundere a activelor spre a nu fi declarate** includ transferarea de către PEP către membrii familiei sau rudele apropiate și/sau facilitarea „generării” de avere ilegală prin asigurarea unui tratament preferențial sau a unei alte forme de avantaj competitiv pentru familia extinsă. În orice caz, trebuie declarate doar bunurile deținute de soți, parteneri civili și, uneori, copii și, prin urmare, sunt verificate de organele responsabile din majoritatea țărilor analizate. În România, copiii PEP nu sunt incluși în declarațiile de avere după vârsta majoratului, ceea ce face mai dificilă identificarea conflictelor de interese sau a deținerii de potențiale active ascunse. Părinții PEP sunt verificați doar în aproximativ jumătate din țări.

Majoritatea statelor SEE-9 au proceduri pentru depunerea la timp a declarațiilor de avere și pentru efectuarea unei verificări de bază inițiale pentru discrepanțe între venituri și activele declarate (de exemplu, verificarea inițială „aritmetică-logică” în Albania). Cu toate acestea, **niciuna dintre cele nouă țări analizate nu are un sistem de auditare complex al stilului de viață.** Acest lucru se datorează în mare măsură lipsei de resurse umane suficiente capabile să efectueze verificări aprofundate, inclusiv verificări încrucișate în mai multe registre la nivel național și în străinătate, unde averile

ilicite sunt adesea ținute la păstrare. Această problemă este agravată de numărul mare de persoane obligate să depună declarații în unele dintre țările SEE-9 – de exemplu, aproximativ 300 000 în România³¹⁵ din 2022. În mod ideal, controalele ar trebui să fie declanșate la primirea de ponturi anonime de la terți (avertizori, organizații ale societății civile – OSC, articole media etc.) privind îmbogățirea ilicită. Cu toate acestea, conform legislației naționale, **ponturile anonime nu sunt acceptate** în Bulgaria, Macedonia de Nord și România. În BiH, astfel de verificări sunt permise prin lege, dar nu întotdeauna sunt efectuate în practică. În Ungaria, sunt inspectate doar ponturile susținute de dovezi solide.

Un tip obișnuit de încălcare se referă la **discrepanța dintre valoarea reală de piață a activelor și prețul lor de achiziție**, așa cum este consemnat în documentele oficiale de cumpărare/prorietate. În unele cazuri, vilele cu două etaje au fost declarate „pivnițe” în Ungaria.³¹⁶ În Bulgaria, ceea ce a devenit cunoscut sub numele de scandalul „Apartment-Gate” a doborât o serie de personalități politice și guvernamentale de rang înalt care declaraseră achiziția de active la prețuri derizorii.³¹⁷ Verificarea, compararea și demonstrarea unei discrepanțe între valoarea de piață și valoarea contabilă a activelor este o procedură complicată, pentru care autoritățile rareori posedă cunoștințele și capacitatea adecvată. Jurnaliștii de investigație și societatea civilă rămân astfel cruciali pentru descoperirea și avertizarea împotriva unor astfel de nereguli.

O altă problemă îngrijorătoare este cât timp rămân publice declarațiile de avere. În Croația și Ungaria, declarațiile de avere sunt eliminate din registrele publice la un an de la încheierea mandatului PEP relevant, iar în Serbia – după trei ani. În Macedonia de Nord, declarațiile de avere sunt eliminate imediat după ce un PEP iese din funcție.³¹⁸ Acest lucru limitează și mai mult memoria

³¹⁴ Cseke, B., “Szijjártó megépfette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Szijjártó a construit un teren de fotbal din iarbă artificială pentru casa de vacanță de la Lacul Balaton, dar nu se prea vede în sat acum], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., “Saját lábom forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait” [Palatul singur – am descoperit secretele moșiei Orbán din Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

³¹⁵ Agenția Națională de Integritate (ANI), *Raport anual de activitate, 2021*; În anii electorali, și toți candidații din România trebuie să depună declarații, crescând și mai mult acest număr.

³¹⁶ Átlátszó, “Képviselői vagyonyjelentések: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Declarațiile de avere ale reprezentanților: conțin urme de transparență!], 2022; și EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

³¹⁷ Dimitrov, M., “Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

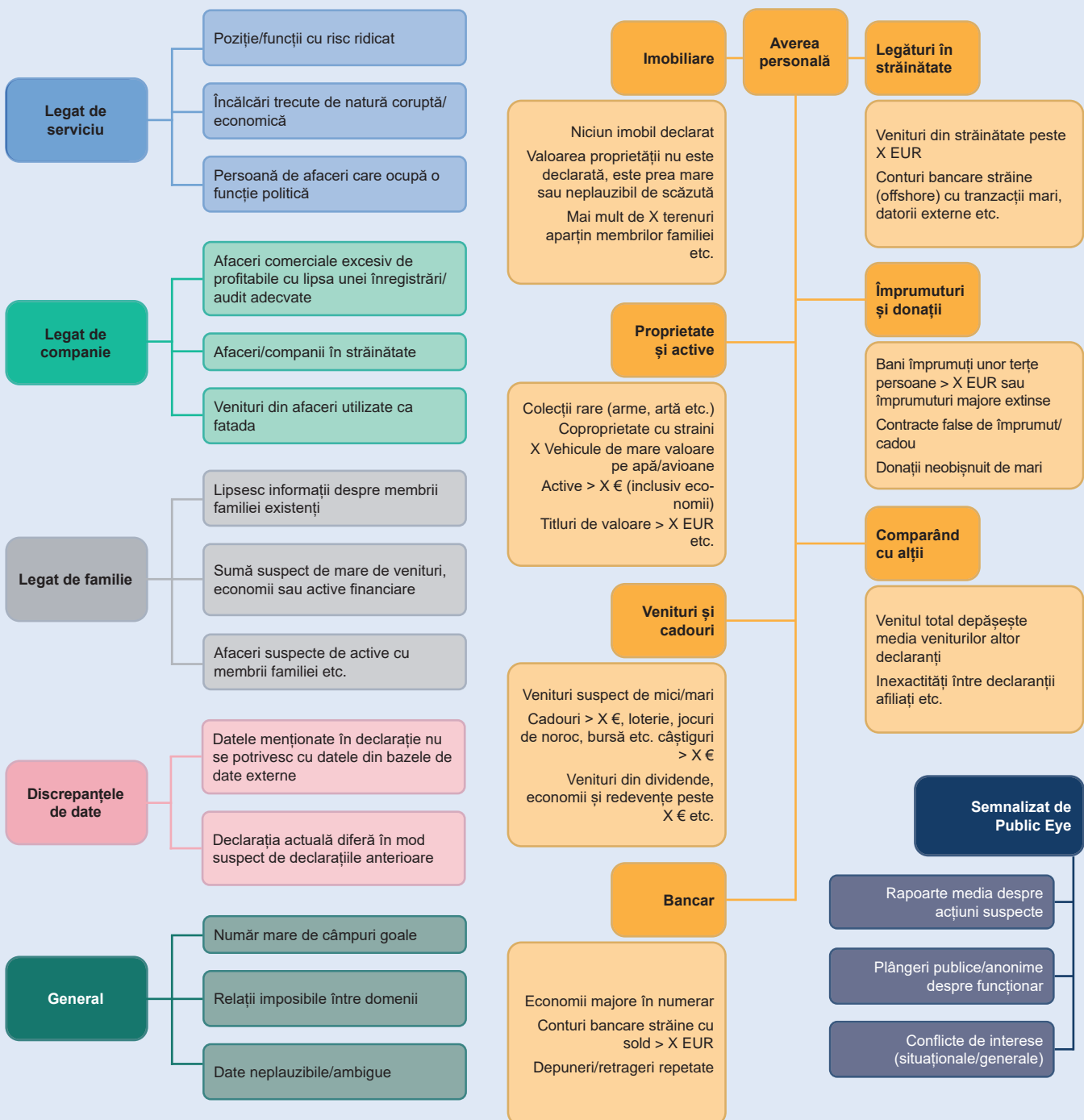
³¹⁸ Este de așteptat ca în 2023 să fie introdus un termen de doi ani în ceea ce privește obligația de a păstra declarația de avere publicată online.

publică și ar putea împiedica activitatea de investigare a mass-media și a societății civile.

Efectuarea verificărilor încrucișate în mai multe registre publice și schimbul de informații cu alte instituții publice

atât la nivel național, cât și în străinătate este vitală pentru sporirea **efectelor benefice și preventive ale declarațiilor de avere**. Aceste mecanisme există în diferite stadii de dezvoltare în SEE-9. Cu toate acestea, în ciuda încercărilor multiple de a interconecta registrele publice națio-

Exemplu de listă cuprinzătoare de indicatori de risc pentru verificarea declarațiilor de avere



Surse: CSD, bazat pe Banca Mondială, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Lacune de lungă durată în procedurile de verificare și control al declarațiilor de avere

Controlul verifică doar informația raportată dar nu și dacă există active nedeclarate

Domeniu limitat de active care trebuie declarate (ex. PEP trebuie să declare pachetele de acțiuni deținute în companii, dar nu și activele deținute în respectivele companii)

Nu există specificații juridice complexe privind primirea de daruri

Unele categorii de persoane publice sunt excluse de la declararea averii și a intereselor

Lipsa cerințelor de calitate pentru depunerea declarațiilor de avere (este permisă depunerea de fotocopii olografe, care nu pot fi citite automat, care nu permit funcția de căutare)

Declarațiile de avere includ "evaluarea personală" a valorii bunurilor mobile și imobiliare sau clasificarea / descrierea incorectă a activelor

Doar familia apropiată (soț/soție sau partener civil) este verificată fără evaluări privind riscurile individuale aferente pentru ascunderea activelor în rândul membrilor familiei extinse sau partenerilor comerciali

Unele autorități de supraveghere nu au un obiectiv anual fix de verificare a unui procent de declarații, iar un proces de control detaliat este lansat doar dacă există suspiciuni

Autoritățile relevante nu compară datele din declarațiile de avere cu cele din alte registre publice (de proprietate, ale societăților comerciale, fiscale, de acțiuni și garanții, vamale, de cadastru, etc.)

În mod normal, autoritățile nu investighează modul în care cineva și-a obținut proprietățile înainte de a fi numit în funcție

Declarațiile de avere sunt scoase din registrele publice la scurt timp după sfârșitul mandatului funcționarului public, ceea ce împiedică investigațiile ulterioare, incluzând cele desfășurate de mass-media și de societatea civilă

Lipsă declarații de avere în bazele de date accesate de computer și care pot fi descărcate

Sursă: CSD.

nale din țările analizate, **verificările încrucișate ad-hoc continuă să fie efectuate manual** în majoritatea cazurilor. În Croația, Comisia pentru Conflicte de Interese (CIC) efectuează verificări în alte registre pentru bunurile care lipsesc din declarație. Agenția pentru Prevenirea Corupției din Muntenegru are capacitatea tehnică de a compara datele din bazele de date oficiale prin acces direct online, inclusiv bazele de date ale Ministerului de Interne, Administrația Fiscală, Administrația Imobiliară, Comisia Valorilor Mobiliare, Registrul Central al Companiilor,

Banca Centrală a Muntenegrului și băncile comerciale (cu condiția să existe acordul pentru ridicarea reglementărilor privind secretul bancar). În Macedonia de Nord, introducerea unei soluții software pentru interconectarea registrelor mai multor organisme publice a fost planificată pentru sfârșitul anului 2019, dar nu a fost încă raportată ca funcțională oficial nici până în 2022.³¹⁹

³¹⁹ Vezi și: Mia, "На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [SCPC are nevoie de software pentru a facilita lupta împotriva corupției], 31 ianuarie 2020.

Este recomandat să fie introdusă o procedură de verificare unificată la nivelul tuturor organismelor publice, bazată pe un set predeterminat de semnale de avertizare. Raportul actual oferă un exemplu de **listă complexă de indicatori de risc pentru verificarea declarațiilor de avere**, care ar putea ajuta autoritățile naționale să își concentreze controlul asupra unui număr mai mic de persoane și companii afiliate, ajutând activitatea organismelor naționale anticorupție și a unităților interne de integritate.

În legislație și procedurile de verificare a declarațiilor de avere sunt prezente mai multe **lacune de lungă durată**. Câteva din aceste decalaje par să fie recurente în regiune de-a lungul multor ani.

Capacitate limitată a autorităților de control

Lipsa datelor comparabile împiedică analiza în toate țările SEE-9 cu privire la volumul de muncă al instituțiilor de control, pe lângă alți indicatori relevanți, care ar putea explica ratele scăzute de detecție și sancționare. Totuși, câteva **concluzii de bază pentru regiune** ar putea fi extrase pe baza datelor disponibile:

- Numărul total de angajați la instituția de verificare variază între 20 și 300 de persoane.
- Funcționarii direct responsabili de verificarea declarațiilor de avere variază între 4 și 45.
- Numărul de persoane obligate să depună declarații este cel mai mare în România și cel mai mic din Macedonia de Nord și Croația³²⁰.
- În medie, aproximativ 12% dintre persoanele obligate din punct de vedere legal și-au depus declarațiile de avere cu întârziere sau nu au depus deloc.
- Ponderea persoanelor care au fost verificate de către autoritatea relevantă printr-un control secundar/detaliat variază între 8% și 20%, cu excepția Mun-

tenegrului (0,32%), României (0,44%)³²¹ și Croația (1,19%).

- Între 6 și 30 de persoane sunt verificate în detaliu de către un inspector.

Impunerea de sancțiuni prin cooperare cu alte autorități

Autoritățile țărilor SEE-9 direct responsabile pentru colectarea declarațiilor de avere transmit informații cu privire la orice nereguli identificate altor autorități relevante (de exemplu, agențiilor fiscale și de control al veniturilor) și către organele de urmărire penală. Însă **dimensiunea și severitatea sancțiunilor**, în special cele impuse de instituția de verificare, sunt scăzute în toate țările SEE-9 și nu descurajează PEP-urile să încalce regulile. Amenda pentru întârzierea sau nedepunerea declarațiilor de avere variază de obicei între 200 EUR și 1.000 EUR. Unii PEP preferă să plătească amenda și să nu depună o declarație. O altă problemă îngrijorătoare este **abordarea arbitrară pentru a determina cine să investigheze și să sancționeze**. Sancțiunile mai puternice sunt impuse de instanțe (de exemplu, încarcerarea) și, în unele cazuri, de autoritățile fiscale, atunci când descoperă încălcări fiscale în procesul de verificare a declarației de avere. Informațiile despre sancțiunile impuse sunt publicate în majoritatea țărilor, cu excepția Albaniei și Ungariei³²². În BiH, informațiile despre sancțiunile impuse sunt menționate în raportul Comisiei Electorale Centrale, dar numai cu privire la numărul de oficiali sancționați fără dezvăluirea identității lor.

Există patru metode, cel mai des observate în țările SEE-9, pentru evitarea pedepsei sau cel puțin reducerea severității acesteia. Acestea includ:

- Omiterea declarării bunurilor sau subevaluarea activelor declarate;
- Influențarea autorităților publice prin presiuni politice pentru a renunța la ancheta/urmărirea penală și/sau pentru a înlocui o pedeapsă mai severă (de

³²⁰ În Croația, numărul de persoane obligate să depună declarații a crescut cu aproximativ 1.250 ca urmare a noii legi privind prevenirea conflictelor de interese. Numărul total de persoane obligate să depună declarații de avere și interese a fost de 3.350 în 2022.

³²¹ România este un caz anormal, țara având cel mai mare număr de persoane obligate să își declare averea.

³²² În Ungaria, există obligația legală de publicare a deciziilor de sancționare, însă aceasta nu este implementată în practică, întrucât niciun PEP nu a fost sancționat din 2015.

Lacune de lungă durată în sancționarea neregulilor în declarațiile de avere

Amenzile relativ mici nu încurajează depunerea strictă a declarațiilor de avere

În multe cazuri plângerile penale împotriva funcționarilor publici sunt respinse sau sunt înlocuite cu o sancțiune mai laxă (de natură administrativă)

Lipsa escaladării sancțiunilor / sancțiuni mai stricte pentru încălcări repetate

Numele înalților funcționari publici sancționați nu sunt publicate deschis

Sursă: CSD.

exemplu, închisoarea) cu o sancțiune mai laxă (de exemplu, o amendă);

- Modificarea retroactivă a textelor declarațiilor de avere, pentru a elimina neregulile;
- Modificarea legislației astfel încât anumite tipuri de funcționari publici (sau rudele acestora) să fie lăsa-te în afara cercului funcționarilor, societăților sau membrilor de familie obligați să își declare averea.

Disponibilitatea datelor

Niciuna dintre țările SEE-9 nu oferă o **bază de date deschisă, care poate fi citită automat și care poate fi descărcată în bloc**, care să conțină toate declarațiile de avere primite. Țările analizate ar putea fi împărțite în următoarele categorii:

Nicio bază de date. Valoarea anormală în acest sens este Albania, deoarece Înaltul Inspectorat pentru Declaraarea și Controlul Activelor și Conflictelor de Interese (HIDAACI) nu oferă niciun acces la o bază de date publică. Există doar [Registrul de Cereri și Răspunsuri al Înaltului Inspectorat](#), unde sunt publicate răspunsurile la solicitările oficiale.

Fotocopii scrise de mână. În Ungaria, declarațiile de avere sunt incluse într-o bază de date care poate fi căutată; cu toate acestea, documentele sunt fotocopii completate manual și, prin urmare, nu pot fi citite automat. În România au fost depuse multe declarații în format scris de mână până în 2021, înainte ca în

2022 să intre în vigoare obligația de a depune PDF-uri citibile automat. Din 2023, vor fi acceptate doar declarații cu semnătură digitală, cu excepția candidaților în timpul alegerilor.

Format XML (disponibil numai de la caz la caz).

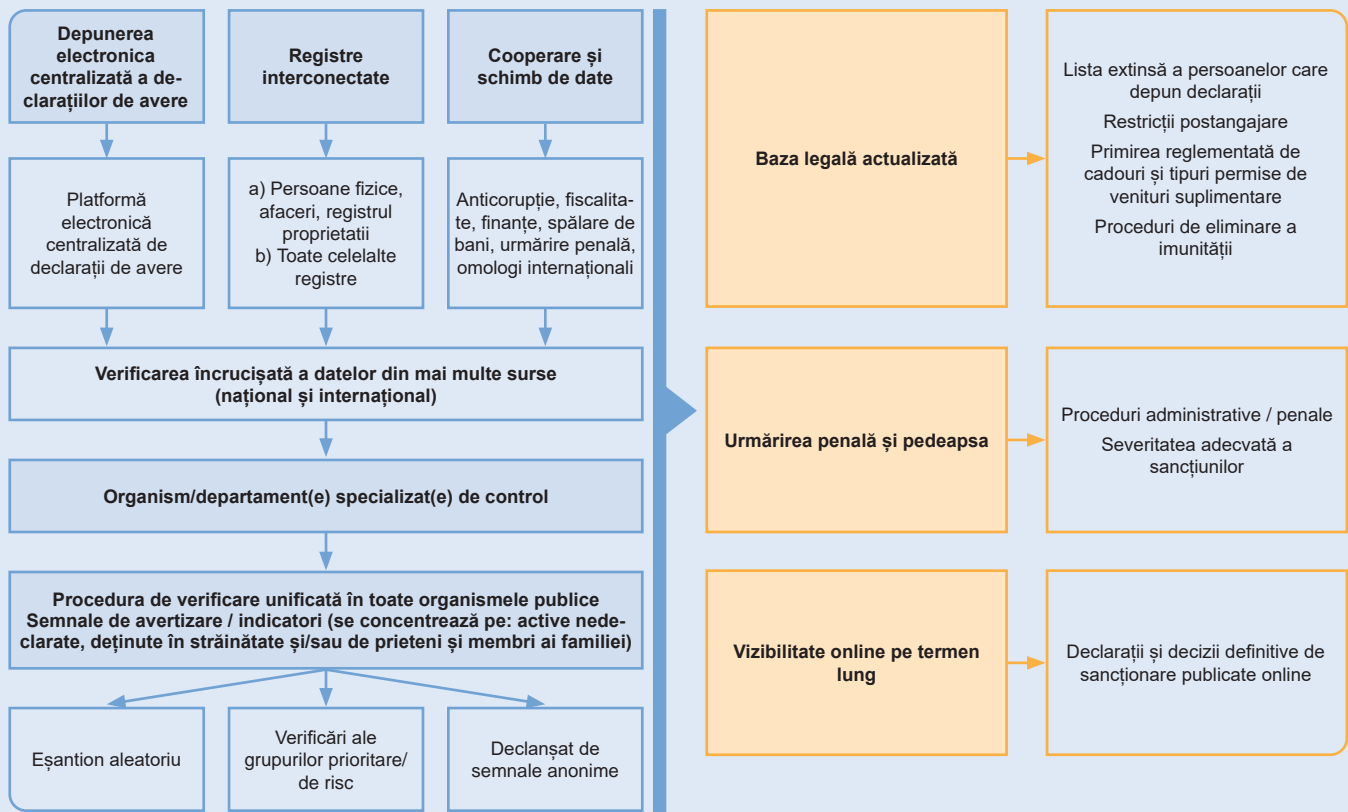
Acest format este folosit de majoritatea țărilor -Bulgaria, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia. Cu toate acestea, deși pot fi citite automat, informațiile nu pot fi descărcate în bloc ca bază de date completă. Astfel, orice analiză de date mari va necesita ca informațiile să fie compilate sau copiate direct de pe pagina web. Croația oferă un caz hibrid, deoarece declarațiile sunt disponibile în ambele formate XML, JSON și PDF.

În ceea ce privește partea pozitivă, trebuie remarcat faptul că mai sus amintita Comisie de Stat pentru Prevenirea Corupției (SCPC) din Macedonia de Nord intenționează să introducă un instrument pentru transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese citibile automat în 2023. HIDAACI din Albania intenționează, de asemenea, să îmbunătățească sistemul și să creeze acces deplin și liber la declarații pentru publicul larg în 2023.³²³ În România, platforma de depunere electronică e-DAI a fost introdusă la 1 ianuarie 2022.³²⁴ De la aceas-

³²³ Informații furnizate de membrii R2G4P pe baza solicitărilor oficiale de informații și a întâlnirilor avute cu instituțiile respective.

³²⁴ Agenția Națională de Integritate, [Comunicat: privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul limită de depunere a declarațiilor anuale](#), 8 aprilie 2022.

Condiții pentru verificarea eficientă a declarațiilor de avere



Sursa: CSD.

tă dată, Agenția Națională de Integritate nu mai acceptă declarații de avere și interese în format hârtie.³²⁵

Exemple de bune practici pentru verificări eficiente ale declarațiilor de avere.

Există câteva bune practici în SEE-9, care ar putea servi drept inspirație și exemplu pentru restul țărilor din regiune și nu numai. Acestea includ: utilizarea platformelor electronice care oferă avertismente automate de integritate în România; strângerea de informații cu privire la proprietarii reali finali din Albania; verificările încrucișate în mai multe registre, creșterea sferei de cuprindere a persoanelor obligate să declare bunuri și practicile de conștientizare în Croația; și extinderea autorității și a rolului altor organisme publice în verificarea circumstanțelor suspecte și depunerea de acuzații penale, precum și stabilirea procedurilor pentru ridicarea imunităților în Serbia.

³²⁵ Juridice.RO: *Declarațiile de avere și interese vor fi transmise către ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI*, 2022.

În timp ce lacunele procedurale și juridice diferă de la o țară la alta, ies în evidență câteva condiții prealabile cheie pentru verificarea eficientă a declarațiilor de avere.

Nereguli în achizițiile publice în rândul companiilor expuse politic

Achizițiile publice au fost întotdeauna considerate una dintre **căile cheie de corupție și fraudă** pentru deținătorii de funcții publice. Mai îngrijorător, aceasta a fost strâns asociată cu practicile de capturare a statului și a mass-media din regiune, care au subminat continuu tranziția democratică și a economiei de piață, împiedicând extinderea UE și împiedicând ajutorul internațional să-și atingă obiectivele.³²⁶ Raportul actual reunește datele mari despre achizițiile publice și persoanele expuse politic pentru a analiza **efectul conexiunilor**

³²⁶ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

politice asupra riscurilor de corupție în achizițiile publice. Studiul acoperă tendințele regionale SEE și prezintă exemple din Bulgaria, Croația, Ungaria, România, Macedonia de Nord și Serbia. Metodologia aplicată se bazează pe semnale de avertizare individuale care pot fi în continuare adunate într-un scor de integritate cumulativ.

Majoritatea țărilor din regiune prezintă o pondere mai mare în valoarea contractelor decât ponderea în volumul contractelor firmelor conectate politic. În același timp, există o diferență observabilă între ponderea valorii medii a firmelor conectate în cadrul propriei divizii de piață și cota anuală agregată a acelorași firme conectate pe toate piețele (necalculată prin diviziile CPV³²⁷): în majoritatea cazurilor, media în cadrul cotei de piață este mai mare. Acest lucru demonstrează indirect că **firmele conectate politic sunt destul de frecvent concentrate pe anumite piețe**, mai degrabă decât să fie împrăștiate în diferite sectoare.

În ceea ce privește tipul de cumpărător (de autoritate de achiziții publice), tendința regională este diversă și nu directă. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, există o diferență observabilă între tipul cumpărătorului de contracte ale companiilor legate politic față de contractele altor companii. De exemplu, în România există semnificativ mai multe autorități naționale care încheie contracte cu companiile conectate politic decât cu celelalte companii (40% față de 20% companii neconectate). În același timp, în Ungaria categoria predominantă este autoritatea regională (40% față de aproximativ 30% în rândul firmelor neconectate).

În ceea ce privește tipul de procedură, în majoritatea țărilor, ponderea procedurilor deschise între contractele firmelor conectate fie nu este semnificativ diferită, fie este opusă așteptărilor (adică există proceduri puțin mai deschise în rândul firmelor conectate). Ponderea relativ mare a procedurilor deschise în rândul firmelor conectate politic ar putea însemna că, **în majoritatea cazurilor, alte practici sunt utilizate pentru corupție** (de exemplu, specificații de licitație personalizate, perioadă scurtă de publicitate etc.). Această constatare sugerează că, cu timpul, este probabil ca mediile corupte sistemic să evolueze în practici de captură a statului,

în care regulile formale sunt mai mult un exercițiu de bifare. Astfel de evoluții necesită dezvoltarea unor sisteme dinamice de semnalare a riscurilor, care ar trebui să țină seama de comportamentul corupției în continuă evoluție.

Scorul de integritate agregat din regiune este întotdeauna ușor mai scăzut pentru firmele conectate, cu unele variații între țări. În funcție de calitatea datelor, pentru unele țări modelele de regresie au arătat rezultate mai robuste și preconizate decât pentru altele, majoritatea având **un nivel de integritate asociat cu scoruri mai mici în cazul furnizorilor conectați politic.**

Riscurile de corupție post COVID în achizițiile publice

În majoritatea cazurilor, piața non-sanitară nu este asociată cu schimbări semnificative ca urmare a introducerii stării de urgență sau a modificării legislației care permite utilizarea procedurilor negociate pentru achiziționarea de produse legate de COVID. În același timp, se poate observa că nivelul de integritate fie scade doar pentru piața COVID (România, Ungaria, Croația), fie are ca rezultat o tendință descendentă pentru întreaga piață a sănătății cu fluctuații rapide pe piața COVID (Bulgaria și Macedonia de Nord), în conformitate cu tendința europeană.

Calea de urmat

Îmbunătățirea metodologiilor de evaluare a riscurilor, a procedurilor de politică și a măsurilor care vizează prevenirea corupției, captarea statului³²⁸, îmbogățirea ilicită și finanțarea ilicită³²⁹ ar putea fi realizată numai printr-o cooperare susținută între organismele publice, societatea civilă, mass-media, sectorul privat și partenerii internaționali. Utilizarea datelor mari, în special, ar putea facilita identificarea și sancționarea de încălcări ale integrității în

³²⁷ Common Procurement Vocabulary – CPV [Vocabular comun pentru achiziții].

³²⁸ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

³²⁹ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

distribuirea achizițiilor publice, ajutoarelor de stat, concesiunilor, investițiilor strategice și fondurilor UE. Asigurarea unor niveluri mai bune de guvernare în acest domeniu în SEE-9 a devenit imperativă, având în vedere **riscurile crescute de încălcare a securității economice** în legătură cu invazia Ucrainei de către Rusia și **impunerea și punerea în aplicare a sancțiunilor aferente**. În acest sens, țările din regiune au adoptat deja legislații, politici și măsuri diferite. Cu toate acestea, trebuie să-și îmbunătățească apărarea și să **consolideze implementarea** pentru a garanta că nu se vor transforma în cele mai slabe verigi de pe piața comună UE/SEE.

Următoarele **recomandări cheie de politici** ar putea oferi coloana vertebrală pentru următorii pași imediați, care pot soluționa lacunele existente în guvernare și pot anula practicile de captare a statelor în SEE-9:

- **Procedura de verificare coerentă a declarațiilor de avere.**
 - Autoritatea relevantă ar trebui să verifice dacă declarațiile de avere sunt depuse la timp.
 - Autoritățile anticorupție ar trebui să **înființeze un organism sau un departament dedicat**, pe deplin concentrat pe efectuarea de verificări detaliate („audituri ale stilului de viață”) ale declarațiilor de avere. Ar trebui să verifice nu numai informațiile raportate, ci și dacă există bunuri ascunse sau nedeclarate, inclusiv în străinătate și/sau deținute de prieteni și membri ai familiei (extinse). În mod ideal, procedura ar trebui să stabilească originea activelor.
 - Acest organism ar trebui să utilizeze o procedură de evaluare și verificare a riscurilor, bazată pe **date mari și un set de semnale de avertizare**. În țările în care mai mult de un organism efectuează verificările, această procedură ar trebui să fie unitară la nivelul întregului guvern.
 - Organismul ar trebui să efectueze trei tipuri de verificări: un eșantion aleatoriu supus verificării/auditului detaliat, verificări ale grupurilor prioritare/de risc, precum și declanșate de semnale anonime de la terți. Acest lucru ar crește riscul de a detecta nereguli și ar scădea sentimentul de impunitate.
 - Ar trebui stabilită o cooperare puternică între toate organismele relevante (anticorupție, fiscală, finanțe, spălare de bani, urmărire penală etc.). Datele declarate în declarațiile de avere ar trebui **verificate încrucișat cu datele din alte regis-**
- **tre publice** (naționale și internaționale) conform normelor naționale și ale UE privind confidențialitatea datelor și, dacă este cazul, cu surse private (organisme profesionale, rețele sociale etc.).
- Mai multe organisme sau părți interesate ar trebui să aibă posibilitatea de a aduce problema în atenția organelor de urmărire penale sau altor autorități judiciare relevante și de a iniția proceduri administrative, penale (și, dacă este relevant, civile). Investigațiile nu trebuie să omită problema modului în care cineva a obținut proprietăți înainte de preluarea mandatului.
- **Îmbunătățirea temeiului juridic în ceea ce privește dezvăluirea activelor.** Baza legală ar trebui să oblige poliția, vama, directorii superiori, administratorii și membrii consiliilor de administrație ai întreprinderilor de stat, personalul militar, membrii partidelor politice (de exemplu, cei din afara parlamentului, dar care primesc subvenții de la stat) și, acolo unde este cazul, membrii grupurilor de cult religios – să depună și declarații de avere. Precizările legale privind **restricțiile postangajare pentru PEP**, primirea de cadouri, precum și tipurile de venituri suplimentare permise pentru funcționarii publici, ar trebui clarificate în detaliu. Baza legală ar putea fi îmbunătățită prin obligarea PEP-urilor să dezvăluie nu numai pachetele de acțiuni majoritare într-o companie, ci și activele deținute în respectiva companie.
- **Transparența și digitalizarea declarațiilor de avere și a registrelor aferente.** Țările din SEE-9 ar trebui să permită depunerea declarațiilor de avere numai în formate electronice, care pot fi citite automat. Toate declarațiile de avere ar trebui să fie colectate **într-o singură bază de date și/sau accesibile printr-un site unic**. Organismelor relevante nu ar trebui să li se permită să modifice retroactiv declarațiile de avere, astfel încât o neregulă detectată să nu mai existe. În cazul modificărilor, atât declarația originală, cât și cea corectată ar trebui să fie disponibile pentru revizuire. De asemenea, este necesar să se creeze baze de date de achiziții publice și corporative care să poată fi **citite automat**, precum și baze de date cu persoane juridice și fizice sancționate, care pot fi descărcate în bloc. Bazele de date ar trebui să includă informații cu privire la proprietatea efectivă finală și date financiare la nivel de companie. De asemenea, se recomandă ca toa-

te țările să stabilească proceduri pentru **urmărirea tranzacțiilor cu criptomonede** și să își armonizeze abordările față de impozitarea activelor crypto, așa cum a sugerat Parlamentul European.³³⁰

- **Interconectarea registrelor publice.** O condiție prealabilă de bază pentru utilizarea eficientă a datelor mari este ca toate țările SEE-9 să interconecteze toate registrele publice. Acesta este un proces în două etape – *în primul rând*, registrele primare (de bază) ar trebui să fie conectate între ele: registrul persoanelor fizice (inclusiv starea civilă și membrii familiei), registrul întreprinderilor (persoane juridice) și registrul proprietății. *În al doilea rând*, toate registrele rămase ar trebui să fie unite unul câte unul³³¹.
- **Introducerea analizei bazate pe date a achizițiilor publice și a declarațiilor de avere.** Utilizarea datelor mari pentru avertizare timpurie și analiza riscurilor ar trebui dezvoltată și utilizată și actualizată în mod regulat de către organismele publice relevante, împreună cu societatea civilă, organismele internaționale și mass-media de investigații.

În ceea ce privește **declarațiile de active** – Big Data ar putea permite unui set de semnale de avertizare să avertizeze dacă averea ilicită a fost potențial dobândită și/sau transferată rudelor (îndepărtate) sau prietenilor (pentru o compensație scăzută sau fără compensații) și dacă a fost ascunsă într-un lanț complex de filiale și societăți-mamă (inclusiv utilizarea companiilor fantomă și a persoanelor fictive). În ceea ce privește comportamentul companiei – big data ar putea dezvălui dacă companiile legate de persoane expuse politic au o cifră de afaceri, poziție pe piață (posibila monopolizare), profit pe angajat etc. – comparativ cu companiile fără legături politice din același sector. În ceea ce privește integritatea achizițiilor publice, semnalele de avertizare ar putea avertiza împotriva cotelor mari de licitație unică, dependența cumpărătorului de furnizor, paradisul fiscal în care este înregistrată o companie, perioada prea scurtă de depunere sau de decizie, lipsa cererii de ofertă, utilizarea unor tipuri de proceduri restrictive etc.

³³⁰ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

³³¹ Impozite, asigurări sociale, carte funciară, registru auto, stocuri și valori mobiliare, registru brevete și licențe, vamă, registre judecătorești, baza de date finanțare a partidelor etc.

Pe baza datelor din toate registrele publice, guvernelor din țările SEE-9, susținute de societatea civilă, li se recomandă să elaboreze platforme electronice cu tablouri de bord interactive pentru detectarea riscurilor de corupție și a tiparelor de abuzuri. Astfel de platforme ar putea beneficia de semnalele de avertizare și indicatorii, testați în cadrul inițiativei R2G4P și prezentați în rapoartele actuale și viitoare. Următorul și ultimul pas ar fi aplicarea Tratatului internațional privind schimbul de date pentru verificarea declarațiilor de avere.³³²

- **Îmbunătățirea concurenței în achizițiile publice și reducerea utilizării procedurilor necompetitive.** În paralel cu utilizarea semnalelor de avertizare, temeiul juridic al achizițiilor publice ar trebui, de asemenea, să revină pe deplin la starea anterioară COVID, **eliminând toate procedurile de urgență „temporare”** (cu accent special pe reducerea ponderii contractelor cu ofertant unic și a numărului de premii). Criteriile obiective de evaluare a ofertelor și adaptarea dimensiunilor ofertelor la capacitatea pieței ar putea crește nivelul de competitivitate în achizițiile publice. Creșterea numărului de persoane care lucrează la documentele de achiziție ar putea îmbunătăți viteza generală a perioadei de decizie, precum și calitatea deciziilor de evaluare și de atribuire.
- **Pedeapsa eficientă.** Una dintre cele mai îngrijorătoare probleme, afirmate frecvent de societatea civilă, de organismele la nivelul UE și internaționale, este că majoritatea acuzațiilor penale împotriva funcționarilor publici sunt respinse sau sunt înlocuite cu sancțiuni (administrative) mai lejere, mai ales atunci când sunt vizate nivelurile politice superioare. În același timp, amenzi relativ mici nu încurajează respectarea deplină a legii. Astfel, este important ca factorii de decizie să se asigure că amploarea și severitatea pedepselor sunt suficient de mari (concediere, sechestru de bunuri, închisoare), **urmărirea penală este mai eficientă**, iar hotărârile definitive privind pedepsele sunt publicate online. Țările SEE-9 ar trebui să instituie în continuare un mecanism de ridicare a imunităților, în special în cazul procedurilor penale.

³³² Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

REZIME

Agresija Rusije na Ukrajinu pojačala je postojeće geopolitičke tenzije tokom 2022. i prenela ih u 2023. godinu, razotkrivajući pritom **nedostatke u oblasti vladavine** prava koje godinama opstaju i druge nedostatke u upravljanju u Jugoistočnoj Evropi (JIE-9³³³). Sa druge strane, ovo je podstaklo napore da se obnove zaustavljeni procesi integracije i konsolidacije u EU, koji služe kao glavni pokretač reformi u pravcu dobrog upravljanja u regionu. Sadašnji izveštaj se zasniva na međunarodnim merama i merama EU³³⁴ čiji cilj je jačanje vladavine prava, i ističe kritične oblasti uticaja koji bi se mogao ostvariti kroz javno-privatna partnerstva. Ovaj drugi Izveštaj o dobrom upravljanju u JIE fokusira se na **alatk za velike podatke** (big data) neophodne za identifikaciju postojanja nezakonito stečene imovine koju politički izložene osobe (PEP)³³⁵ žele da prikriju. Ovi alati bi mogli biti korisni u **suprotstavljanju praksi zarobljavanja države i medija** u regionu, sprečavajući autoritarne tendencije, uključujući strani maligni uticaj, da ugroze evroatlantsku demokratizaciju Jugoistočne Evrope.³³⁶

³³³ Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

³³⁴ Videti: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022

³³⁵ Prvi Izveštaj o dobrom upravljanju u JIE objavljen je 2022. godine i imao je za cilj da otkrije kako se stvara nezakonito bogatstvo. Za više pogledajte: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

³³⁶ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Imovinske prijave kao instrument za prevenciju korupcije i procenu rizika

Imovinske prijave su snažan, ali trenutno **nedovoljno korišćen instrument za sprečavanje korupcije i nezakonito finansiranje** među državnim službenicima, a posebno među PEP u JIE-9. Mediji i civilno društvo u regionu, zajedno sa međunarodnim organizacijama, kontinuirano istražuju i izveštavaju o brojnim očiglednim jazovima između životnog standarda političara i njihovih porodica i onoga što oni zvanično predstavljaju javnosti kao svoju imovinu i prihode. Sve zemlje JIE-9 imaju pravni okvir koji reguliše prijavu imovine kao deo svojih antikorupcijskih mera. Međutim, ovi **propisi se retko sprovode na dosledan način**, uglavnom rezultirajući kratkotrajnim skandalima u okviru jedne godine ili povremenim represivnim kampanjama protiv političkih protivnika. Kako bi ovaj mehanizam postao efikasan instrument za borbu protiv zarobljavanja države i korupcije u JIE-9, ovaj izveštaj analizira pravni i institucionalni okvir prijavljivanja imovine i predlaže rešenja za prevazilaženje nedostataka ovog mehanizma.

Verifikacija i provera prijave imovine

Određene politički izložene osobe (PEP), kao i druge kategorije državnih službenika u JIE-9, **nisu u obavezi da prijave svoju imovinu**, a kao rezultat toga, njihovo bogatstvo ostaje skriveno od državnih institucija i šire javnosti. Ovaj problem je najizraženiji kod **viših rukovodilaca, direktora i članova odbora državnih preduzeća**. Ovi pojedinci nisu u obavezi da prijavljuju svoju imovinu ni u kom obimu u Srbiji (osim ako ih imenuje vlada) i u Bosni i Hercegovini (BiH). Pored toga, uprkos kontinuiranim pravnim naporima, informacije koje su pojedinci dužni da prijave retko su sveobuhvatne, što otežava odgovarajuću prevenciju i sprovođenje mera. Širom regiona preovlađuju **pravne praznine** koje omogućavaju izbegavanje otkrivanja podataka. Na primer, krediti od privatnih lica ne moraju uvek da budu prijavljeni u Mađarskoj, a pokloni članovima uže poro-

dice uopšte se ne objavljuju.³³⁷ U Bugarskoj i Hrvatskoj supružnici i vanbračni partneri nisu zakonski obavezni da obaveste svoje partnere o imovini koju poseduju, pružajući im priliku da izbegnu prijavljivanje imovine. I u Mađarskoj i u Severnoj Makedoniji, PEP moraju da prijave udeo vlasništva u preduzećima, ali ne i imovine ovih preduzeća. Stoga se lična imovina može otpisati kao korporativna imovina.

Uobičajeni oblici skrivanja imovine od obelodanjivanja uključuju nekoliko načina: politički izložene osobe mogu prepisati deo imovine na članove porodice ili bliske rođake, i/ili omogućiti „generisanje“ nezakonitog bogatstva obezbeđivanjem preferencijalnog tretmana ili drugog oblika konkurentske prednosti za širu porodicu. Međutim, samo imovina u vlasništvu supružnika, vanbračnih partnera, a ponekad i dece treba da se prijavi i da je shodno tome proveravaju nadležni organi u većini analiziranih zemalja. U Rumuniji, deca PEP nisu uključena u deklaracije o imovini nakon punoletstva, što otežava identifikovanje sukoba interesa ili potencijalnog skrivenog vlasništva nad imovinom. Roditelji politički eksponiranih osoba (PEP) se proveravaju samo u oko polovini zemalja.

Većina država JIE-9 ima procedure za blagovremeno podnošenje imovinske prijave i za obavljanje početne osnovne provere za odstupanja između prihoda i prijavljene imovine (npr. „aritmetičko-logička“ početna provera u Albaniji). Međutim, **nijedna od devet analiziranih zemalja nema sistem sveobuhvatne revizije životnog stila**. Ovo je u velikoj meri posledica nedostatka dovoljnih ljudskih resursa koji bi mogli da izvrše dubinske provere, uključujući unakrsne provere u više registara na nacionalnom nivou u inostranstvu, gde je nezakonito bogatstvo često nagomilano. Ovo pitanje pogoršava veliki broj lica koja su obavezna da podnesu prijave u nekim od zemalja JIE-9 – na primer, oko 300 000 lica u Rumuniji³³⁸ od 2022. U idealnom slučaju, pro-

vere bi takođe trebalo da budu pokrenute anonimnim dojavama u vezi sa nezakonitim bogaćenjem od strane trećih lica (uzbunjivači, organizacije civilnog društva – OCD, medijski članci, itd.). Međutim, prema državnim zakonima, u Bugarskoj, Severnoj Makedoniji i Rumuniji **se ne prihvataju anonimne dojave**. U BiH se takve provere očekuju po zakonu, ali se ne vrše uvijek u praksi. U Mađarskoj se proveravaju samo dojave potkrepljene jakim dokazima.

Uobičajena vrsta kršenja odnosi se na **neslaganje između stvarne tržišne vrednosti imovine i njihove nabavne cene**, kako je zabeleženo u zvaničnim kupoprodajnim/vlasničkim dokumentima. U nekim slučajevima, dvospratne vile su u Mađarskoj proglašene „vinskim podrumima“.³³⁹ U Bugarskoj, ono što je postalo nadaleko poznato kao skandal „Apartment-Gate“ srušilo je brojne visoke političke i vladine ličnosti koje su prijavile kupovinu imovine po drastično umanjenoj vrednosti.³⁴⁰ Provera, upoređivanje i dokazivanje neslaganja između tržišne i knjigovodstvene vrednosti imovine je komplikovana procedura za koju nadležni retko poseduju odgovarajuća znanja i kapacitete. Istraživački novinari i civilno društvo stoga ostaju ključni za otkrivanje i upozoravanje na takve nepravilnosti.

Još jedno zabrinjavajuće pitanje je koliko dugo imovinske prijave ostaju javne. U Hrvatskoj i Mađarskoj, **imovinske prijave se brišu iz javnih registara** godinu dana nakon isteka mandata relevantnog PEP-a, a u Srbiji nakon tri godine. U Severnoj Makedoniji, imovinske prijave se uklanjaju odmah nakon što PEP napusti kancelariju³⁴¹. Ovo dodatno ograničava javno pamćenje i može otežati istražni rad medija i civilnog društva.

Sprovođenje unakrsnih provera u više javnih registara i razmena informacija sa drugim javnim institucijama kako na nacionalnom nivou tako i u inostranstvu je od vitalnog značaja za povećanje korisnosti, kao i **pre-**

³³⁷ Cseke, B., „Sziijártó megépítette a műfüves foci pályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban“ [Sziijártó has built an artificial grass football field for the holiday home at Lake Balaton, but it is hardly seen in the village right now], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábon forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait“ [Palace on its own – we have uncovered the secrets of the Orbán estate in Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

³³⁸ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Romania, National Integrity Agency (ANI), Annual Activity Report, 2021]; U izbornim godinama, svi kandidati u Rumuniji takođe moraju da podnesu deklaracije, čime se ovaj broj dodatno povećava.

³³⁹ Átlátszó, „Képviselői vagyonyilkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!“ [Representatives' declarations of assets: contains traces of transparency!], 2022. i EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

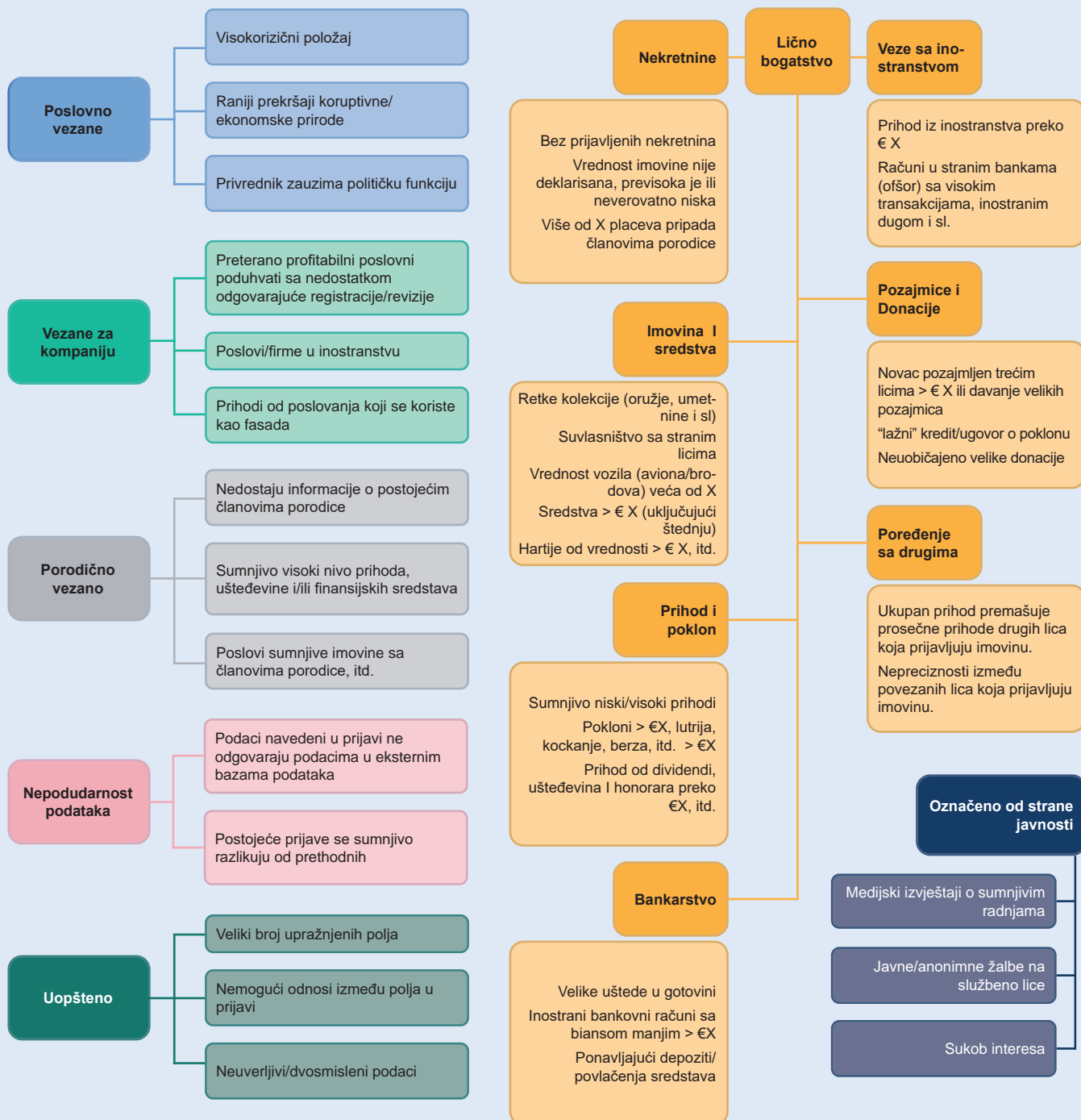
³⁴⁰ Dimitrov, M., *Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief*, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

³⁴¹ Očekuje se da će 2023. godine biti uveden rok od dve godine u vezi sa obavezom da se izjava o imovini objavi i bude dostupna onlajn.

ventivnih efekata prijava imovine. Ovi mehanizmi postoje u različitim fazama razvoja širom zemalja JIE-9. Ipak, uprkos višestrukim pokušajima da se nacionalni javni registri međusobno povežu u analiziranim zemljama, **ad hoc unakrsne provere i dalje se obav-**

ljaju ručno u većini slučajeva. U Hrvatskoj Povjereništvo za odlučivanje o sukobu interesa vrši provere u drugim registrima za imovinu koja nedostaje u prijavi. Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore ima tehničku mogućnost da putem direktnog onlajn pristu-

Primer sveobuhvatne liste indikatora rizika za proveru imovinskih prijava



Izvori: CSD, na osnovu podataka Svetske banke, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Postojeći nedostaci u postupku verifikacije i provere imovinskih prijava

Provera potvrđuje samo prijavljene informacije, ali ne i da li ima neprijavljene imovine

Ograničen obim imovine koju treba prijaviti (npr. PEP moraju otkriti svoje većinske udele u kompanijama, ali ne i imovinu koju poseduju ta preduzeća)

Nema sveobuhvatnih zakonskih odrednica u vezi sa primanjem poklona

Neke vrste javnih funkcionera isključene su iz prijavljivanja imovine i dobiti

Nedostatak kvalitetnih zahteva za podnete prijave o imovini (dozvoljeno je podnošenje mašinski nečitljivih, nepretraživih ili ručno pisanih fotokopija)

Deklaracije o imovini uključuju "ličnu procenu" vrednosti nepokretne i pokretne imovine ili netačnu klasifikaciju / opis imovine

Proveravaju se samo uža porodica (supružnici ili vanbračna zajednica) bez procene individualnog rizika od skrivanja imovine u širim krugovima povezanih lica

Neki nadzorni organi nemaju fiksni godišnji cilj o broju ili udelu revidiranih izjava, a detaljan proces provere se pokreće samo u slučaju da se pojavi sumnja

Nadležni organi ne upoređuju podatke iz imovinskih prijava sa drugim javnim registrima (imovinski, privredni, poreski, akcije i hartije od vrednosti, carina, katastar itd.)

Vlasti obično ne istražuju kako je neko došao do imovine pre stupanja na dužnost

Prijave o imovini se brišu iz javnih registara ubrzo nakon isteka mandata javnog službenika, što otežava dalje istrage, uključujući medije i civilno društvo

Nedostatak mašinski čitljivih i izveštaja preuzetih sa interneta u velikim javnim bazama podataka o imovini

Izvor: CSD.

pa upoređuje podatke u zvaničnim bazama podataka, uključujući baze podataka MUP-a, Poreske uprave, Uprave za nekretnine, Komisije za hartije od vrednosti, Centralnog registra privrednih društava, Centralne banke Crne Gore i poslovnih banaka (pod uslovom da postoji saglasnost za ukidanje pravila bankarske tajne). U Severnoj Makedoniji, uvođenje softverskog rešenja za međusobno povezivanje više registara javnih organa planirano je za kraj 2019. godine, ali još uvek nije prijavljeno da zvanično funkcioniše zaključno sa

2022. godinom, još uvek nije zvanično objavljeno da je u funkciji.³⁴²

Veoma je preporučljivo da se u svim javnim organima uvede jedinstvena procedura provere na osnovu unapred određenog skupa indikatora upozorenja. Trenutni izveštaj daje primer **sveobuhvatne liste indikatora ri-**

³⁴² Videti još: Mia, "На ДКСК ње неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [SCPC needs software to facilitate the fight against corruption], 31 January 2020.

zika za proveru imovinskih prijava, što bi moglo pomoći vlastima da usredsrede svoj nadzor na manji broj lica i povezanih kompanija, pomažući rad nacionalnih antikorupcijskih i drugih tela.

Nekoliko **dugotrajnih rupa u zakonu** je prisutno u zakonodavstvu i procedurama za proveru prijava imovine. Čini se da se neke od ovih praznina prisutne širom regiona tokom više godina.

Ograničeni kapaciteti kontrolnih organa

Nedostatak **uporednih podataka** otežava analizu u svim zemljama JIE-9 u pogledu obima posla institucija koje proveravaju podatke, pored drugih relevantnih indikatora, koji bi mogli da objasne niske stope otkrivanja i sankcionisanja. Ipak, na osnovu dostupnih podataka mogli bi se izvući neki osnovni **zaključci za region**:

- Ukupan broj zaposlenih u instituciji za proveru varira između 20 i 300 ljudi.
- Broj službenika koji su direktno odgovorni za proveru imovinskih prijava varira između 4 i 45
- Broj obveznika koji su u obavezi da podnose prijavu o imovini najveći je u Rumuniji, a najmanji u Severnoj Makedoniji i Hrvatskoj³⁴³.
- U proseku, oko 12% zakonski obaveznih lica je sa zakašnjenjem ili uopšte nije dostavilo deklaracije o imovini.
- Udeo lica koja su proverena od strane nadležnog organa putem sekundarne/detaljne provere varira između 8% i 20%, osim u Crnoj Gori (0,32%), Rumuniji (0,44%)³⁴⁴ i Hrvatskoj (1,19%).
- Jedan inspektor detaljno proverava od 6 do 30 lica.

³⁴³ U Hrvatskoj je broj obveznika koji su u obavezi da podnesu prijavu povećan za oko 1.250 kao rezultat novog Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Ukupan broj obveznika koji su u obavezi da podnesu imovinskih i prijave o prihodu 2022. godine iznosio je 3.350.

³⁴⁴ Rumunija je izuzetak, jer zemlja ima najveći broj lica koja su obavezna da prijave svoju imovinu.

Sankcionisanje kroz saradnju sa drugim organima

Vlasti zemalja JIE-9 direktno odgovorne za prikupljanje imovinskih prijava dostavljaju informacije u vezi sa svim identifikovanim nepravilnostima drugim relevantnim organima (npr. porezima i prihodima) i tužilaštvu. Međutim, snaga i ozbiljnost sankcija, posebno onih koje nameće institucija za proveru, su slabe u svim zemljama JIE-9 i ne odvrćaju PEP od kršenja pravila. Kazna za kašnjenje ili nedostavljanje imovinskih prijava obično se kreće između 200 i 1.000 evra. Neki PEP radije plaćaju kaznu, bez da podnesu prijavu. Još jedno zabrinjavajuće pitanje je proizvoljan **pristup u određivanju koga treba istražiti** i kazniti. Delotvornije sankcije izriču sudovi (npr. zatvorska kazna), a u nekim slučajevima i poreski organi, kada otkriju poreske prekršaje u postupku provere imovinske prijave. Informacije o izrečenim kaznama objavljuju se u većini zemalja, osim u Albaniji i Mađarskoj³⁴⁵. U BiH se podaci o izrečenim kaznama navode u izveštaju Centralne izborne komisije, ali samo kao broj sankcionisanih funkcionera bez otkrivanja njihovog identiteta.

Postoje **četiri metode**, koje se najčešće primećuju u zemljama JIE-9, **za izbegavanje kazne** ili barem smanjenje njene ozbiljnosti. Ovi uključuju:

- Izostavljanje imovinske prijave, ili umanjivanje prijavljene imovine;
- Uticanje na javne organe putem političkog pritiska da se odustane od istrage/gonjenja i/ili da se strožija kazna (npr. zatvor) zameni blažom kaznom (npr. novčana);
- Retroaktivno menjanje teksta imovinske prijave, radi otklanjanja nepravilnosti;
- Promena zakonodavstva tako da određene vrste javnih funkcionera (ili njihovih srodnika) budu izostavljene iz kruga funkcionera dužnih da prijave imovinske prijave, firmu ili porodičnu odnos.

³⁴⁵ U Mađarskoj postoji zakonska obaveza objavljivanja odluka o sankcionisanju, ali se to ne sprovodi u praksi, jer nijedan PEP nije sankcionisan od 2015. godine.

Postojeće rupe u zakonu o sankcionisanju nepravilnosti u prijavi imovine

Relativno male kazne ne podstiču striktno podnošenje imovinskih prijava

U mnogim slučajevima krivične prijave protiv javnih funkcionera se odbacuju ili se zamenjuju blažim (administrativnim) kaznama

Nedostatak povećanja sankcija/strožije sankcije za uzastopne prekršaje

Imena sankcionisanih visokih javnih funkcionera se ne objavljuju javno

Izvor: CSD.

Dostupnost podataka

Nijedna od zemalja JIEE-9 ne obezbeđuje **mašinski čitljivu i javno dostupnu bazu podataka** koja sadrži sve primljene imovinske prijave. Analizirane zemlje bi se mogle podeliti u sledeće kategorije:

- **Nema baze podataka.** U tom pogledu izuzetak je Albanija, pošto Visoki inspektorat za prijavu i kontrolu imovine i sukoba interesa (HIDAACI) ne pruža nikakav pristup javnoj bazi podataka. Postoji samo [registar Zahteva i odgovora Visokog inspektorata](#) gde se objavljuju odgovori na službene zahteve.
- **Ručno pisane fotokopije.** U Mađarskoj, imovinske prijave su uključene u pretraživu bazu podataka; međutim, dokumenti su ručno popunjene fotokopije i stoga nisu mašinski čitljive. U Rumuniji su mnoge prijave podnete u ručno pisanom formatu do 2021. godine, pre nego što je obaveza podnošenja mašinski čitljivih prijava PDF formatu stupila na snagu 2022. godine. Od 2023. godine primaće se samo prijave sa digitalnim potpisima, osim kandidata tokom izbora.
- **XML format (dostupan samo od slučaja do slučaja).** Ovaj format koristi većina zemalja – Bugarska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija. Međutim, uprkos tome što su mašinski čitljive, informacije se ne mogu preuzeti na veliko kao potpuna baza podataka. Prema tome, svaka analiza velikog broja podataka će zahtevati da se informacije uklone ili kopiraju direktno sa

veb stranice. Hrvatska nudi hibridno rešenje, jer su prijave dostupne u XML, JSON i PDF formatima.

Sa pozitivne strane treba napomenuti da Državna komisija za sprečavanje korupcije (SCPC) Severne Makedonije planira da 2023. godine uvede alat za elektronsko podnošenje mašinski čitljivih prijava o imovini i porezu. HIDAACI u Albaniji takođe planira da unapredi sistem i omogući pun i slobodan pristup prijavama o imovini za širu javnost 2023. godine.³⁴⁶ U Rumuniji je e-DAI platforma za elektronsko podnošenje uvedena 1. januara 2022.³⁴⁷ Od ovog datuma Agencija za nacionalni integritet ne prihvata imovinske prijave u papirnom obliku.³⁴⁸

Primeri dobre prakse za efikasne provere imovinskih prijava.

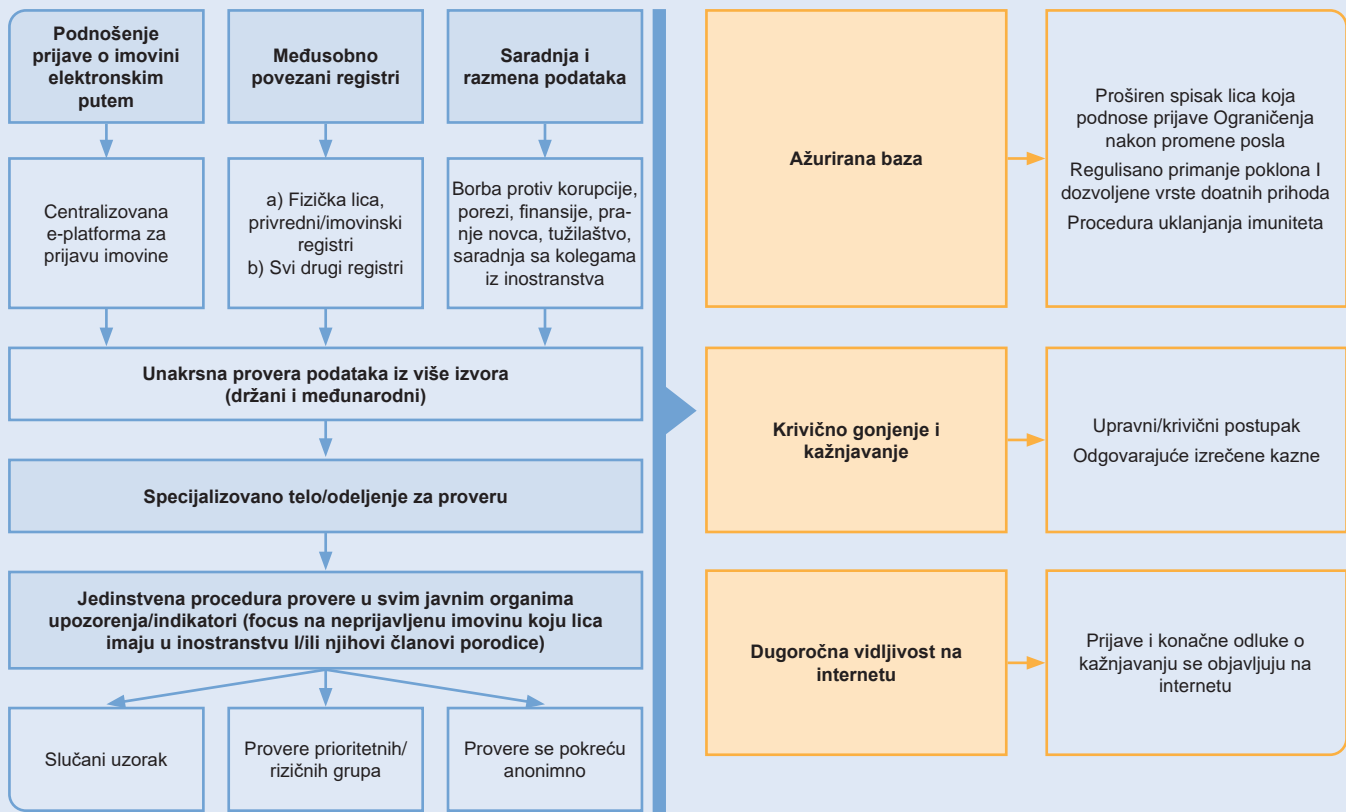
U JIE-9 postoje neke dobre prakse koje mogu poslužiti kao inspiracija i primer ostalim zemljama iz regiona i šire. To uključuje: korišćenje elektronskih platformi koje obezbeđuju automatska upozorenja o integritetu u Ru-

³⁴⁶ Informacije koje su dali članovi R2G4P na osnovu zvaničnih zahteva za informacijama i održanih sastanaka sa odgovarajućim institucijama.

³⁴⁷ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), [COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale](#) [Romania, National Integrity Agency, Communique: regarding the electronic transmission of asset and interest declarations exclusively through the e-DAI system and the deadline for submitting annual declarations], 8 April 2022.

³⁴⁸ Juridice.RO: [Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați](#) [Declarations of assets and interests will be sent to ANI exclusively through the e-DAI electronic system], 2022.

Preduslovi za efikasnije provjere imovinskih prijava



Izvor: CSD.

muniji; prikupljanje informacija o stvarnim vlasnicima u Albaniji; unakrsne provjere u više registara, povećanje broja osoba koje su dužne prijaviti imovinu i prakse podizanja svesti u Hrvatskoj; i proširenje ovlašćenja i uloge drugih javnih organa u proveravanju sumnjivih okolnosti i podnošenju krivičnih prijava, kao i utvrđivanju procedura za ukidanje imuniteta u Srbiji.

Iako se proceduralne i pravne praznine razlikuju od zemlje do zemlje, ističe se nekoliko **ključnih preduslova za efikasne provjere prijave imovine**.

Neregularnosti javnih nabavki među politički eksponiranim kompanijama

Javne nabavke su oduvek smatrane jednim od **ključnih puteva korupcije i prevare** za nosioce javnih funkcija. Što je još više zabrinjavajuće, one su blisko povezane sa praksama zarobljavanja države i medija u regionu, koje su kontinuirano podrivale tranziciju demokratske i tržišne ekonomije, usporavajući proširenje EU i sprečavajući međunarodnu pomoć da postigne svoje cilje-

ve.³⁴⁹ Aktuelni izveštaj objedinjuje obilne podatke o javnim nabavkama i politički eksponiranim ličnostima radi analize **uticaja političkih veza na rizike od korupcije u javnim nabavkama**. Studija pokriva regionalne trendove JIE i predstavlja primere iz Bugarske, Hrvatske, Mađarske, Rumunije, Severne Makedonije i Srbije. Primjenjena metodologija je zasnovana na pojedinačnim indikatorima upozorenja koji se dalje mogu objediniti u kumulativni rezultat integriteta.

Većina zemalja u regionu pokazuje veći udeo u vrednosti ugovora u odnosu na udeo u obimu ugovora politički povezanih firmi. Istovremeno, postoji uočljiva razlika između prosečnog vrednosnog udela povezanih firmi u okviru sopstvenog tržišnog odeljenja i zbirnog godišnjeg udela istih povezanih firmi na svim tržištima (ne izračunava se od strane CPV³⁵⁰ odeljenja): u većini slučajeva, prosek unutar tržišnog učešća je veći. Ovo indirektno

³⁴⁹ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

³⁵⁰ Common Procurement Vocabulary – CPV [Zajednički rečnik nabavki].

dokazuje da su **politički povezane firme prilično često koncentrisane na određenim tržištima**, a ne raste po različitim sektorima.

Što se tiče vrste kupca (organa za javne nabavke), regionalni trend je raznovrstan i nije jednoznačan. Ipak, u većini slučajeva postoji uočljiva razlika između tipa kupca političkih povezanih kompanija u odnosu na ugovore drugih kompanija. Na primer, u Rumuniji postoji znatno više državnih službenika među politički povezanim ugovorima kompanija od ostalih (40% naspram 20% među kompanijama koje nisu povezane). Istovremeno, u Mađarskoj preovlađujuća kategorija su regionalni službenici (40% naspram oko 30% među nepovezanim kompanijama).

Što se tiče vrste postupka, u većini zemalja udeo otvorenih postupaka među ugovorima povezanih firmi ili se ne razlikuje značajno ili je suprotan očekivanjima (tj. među povezanim firmama je nešto više otvorenih postupaka). Relativno visok udeo otvorenih postupaka među politički povezanim firmama može značiti da **se u većini slučajeva za korupciju koriste druge prakse** (npr. prilagođene tenderske specifikacije, kratak period oglašavanja, itd.). Ovaj nalaz sugerira da je s vremenom verovatnije da sistemski korumpirana okruženja imaju tendenciju da **evoluiraju u praksu zarobljavanja države**, u kojoj su formalna pravila više vežba za čekiranje obaveza. Takvi razvoji zahtevaju razvoj dinamičnih sistema za označavanje rizika, koji bi trebalo da uzmu u obzir koruptivno ponašanje koje se stalno razvija.

Zbirni rezultat integriteta u regionu je uvek nešto niži za povezana preduzeća sa izvesnim varijacijama u različitim zemljama. U zavisnosti od kvaliteta podataka, za neke zemlje regresioni modeli su pokazali robusnije i očekivane rezultate nego za druge, pri čemu je većina imala **nivo integriteta povezan sa nižim rezultatima u slučaju politički povezanih dobavljača**.

Rizici od korupcije posle KOVID-a u javnim nabavkama

U većini slučajeva tržište van domena zdravstva nije povezano sa bilo kakvim značajnijim promenama usled uvođenja vanrednog stanja, ili izmene zakonodavstva koje dozvoljava korišćenje pregovaračkih procedura za kupovinu proizvoda vezanih za KOVID. Istovremeno, može se primetiti da se nivo integriteta ili smanjuje samo za KOVID tržište (Rumunija, Mađarska, Hrvatska), ili re-

zultira opadajućim trendom za celo tržište zdravstvene zaštite uz brze fluktuacije na tržištu KOVID-a (Bugarska i Severna Makedonija), u skladu sa evropskim trendom.

Put napred

Unapređenje metodologija procene rizika, procedura i mera politike usmerenih na sprečavanje korupcije, zarobljavanja države³⁵¹ nezakonitog bogaćenja i nedozvoljenog finansiranja,³⁵² moglo bi se postići samo kroz kontinuiranu saradnju između javnih organa, civilnog društva, medija, privatnog sektora i međunarodne zajednice. Korišćenje velike baze podataka (big data) posebno bi moglo da olakša identifikaciju i sankcionisanje narušavanja integriteta u distribuciji javnih nabavki, državne pomoći, koncesija, strateških investicija i fondova EU. Obezbeđivanje boljeg nivoa upravljanja u ovom domenu u JIE-9 postalo je posebno imperativ s obzirom na **povećane rizike od narušavanja ekonomske bezbednosti** u vezi sa invazijom Rusije na Ukrajinu i s tim u vezi **nametanja i sprovođenja sankcija**. U tom pogledu, zemlje u regionu su već usvojile različite zakone, politike i mere. Međutim, oni moraju da unaprede svoju odbranu i **ojačaju implementaciju** kako bi garantovali da se neće pretvoriti u najslabije karike na zajedničkom tržištu EU/EEP.

Sledeće **ključne političke preporuke** mogle bi da obezbede okosnicu za neposredne naredne korake, koji mogu da zatvore postojeće rupe u upravljanju i povuku prakse preuzimanja stanja u JIE-9:

- **Koherentna procedura provere prijave imovine.**
 - Nadležni organ treba da proveri da li su prijave o imovini dostavljene na vreme.
 - Organi za borbu protiv korupcije trebalo bi da **uspostave namensko telo ili odeljenje** u potpunosti usredsređeno na obavljanje detaljnih

³⁵¹ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

³⁵² R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

provera („revizija životnog stila“) prijava o imovini. To telo bi trebalo da proveri ne samo prijavljene informacije, već i da li postoji skrivena ili neprijavljena imovina, uključujući u inostranstvu i/ili koju drže prijatelji i članovi šire porodice. U idealnom slučaju, procedura bi trebalo da utvrdi poreklo imovine.

- o Ovo telo treba da sprovodi proceduru procene rizika i provere, zasnovanu na analizi velikog broja **podataka i skupu indikatora upozorenja**. U zemljama u kojima više od jednog tela vrši provere, ovaj postupak bi trebalo da bude jedinstven u celoj državi.
 - o Organ treba da izvrši tri vrste provera: slučajni uzorak koji prolazi kroz detaljnu proveru/reviziju, provere prioritetnih/rizičnih grupa, kao i one koje se pokreću anonimnim signalima trećih lica. Ovo bi povećalo rizik od otkrivanja nepravilnosti i smanjilo osećaj nekažnjivosti.
 - o Čvrstu saradnju svih relevantnih organa (antikorupcijski, poreski, finansijski, pranje novca, tužilaštvo, itd.). Podaci deklarirani u imovinskim izjavama treba da se **uporede sa podacima iz drugih javnih registara** (nacionalnih i međunarodnih) u skladu sa nacionalnim i EU pravilima o privatnosti podataka, a ako je relevantno – sa privatnim izvorima (stručna tela, društveni mediji, itd.).
 - o Više tela ili zainteresovanih strana treba da ima mogućnost da pitanje dostavi tužilaštvu ili drugim relevantnim pravosudnim organima i da pokrene upravni, krivični (i ako je relevantno građanski) postupak. Istrage ne bi trebalo da izostave pitanje kako je neko došao do imovine pre stupanja na dužnost.
- **Unapređivanje pravne osnove u pogledu obelodanjivanja imovine.** Pravna osnova treba da obavezuje policiju, carinu, više rukovodioce, direktore i članove odbora državnih preduzeća, vojna lica, članove političkih partija (npr. onih van parlamenta, koji primaju državne subvencije), i gde je relevantno – pripadnike verskih grupa – da podnose i prijave o imovini. Trebalo bi detaljno razjasniti zakonske odrednice u vezi sa **ograničenjima po prestanku radnog odnosa za PEP**, primanje poklona, kao i dozvoljene vrste dodatnih prihoda za javne službenike. Pravna osnova bi se mogla poboljšati tako što bi se PEP obavezali da obelodane ne samo svoje većinske akcije u kompaniji, već i imovinu u toj kompaniji.
 - **Transparentnost i digitalizacija imovinskih prijava i srodnih registara.** Zemlje iz JIE-9 bi trebalo da dozvole da se imovinske prijave podnose samo u elektronskim, mašinski čitljivim formatima. Sve izjave o imovini treba da se sakupe u **jednoj jedinstvenoj bazi podataka i/ili da im se pristupi preko jedinstvene veb stranice**. Relevantnim organima ne bi trebalo dozvoliti da retroaktivno menjaju izjave o imovini, tako da otkrivena nepravilnost više ne postoji. U slučaju izmena, i originalna i ispravljena prijava treba da budu dostupne za pregled. Takođe postoji potreba za uspostavljanjem **mašinski čitljivih** baza podataka javnih nabavki i preduzeća, kao i baza podataka sankcionisanih pravnih i fizičkih lica, koje se mogu preuzimati na veliko. Baze podataka treba da sadrže informacije o stvarnom vlasništvu i finansijske podatke na nivou kompanije. Takođe se preporučuje da sve zemlje uspostave procedure za **praćenje transakcija kripto valutama** i usaglase svoje pristupe oporezivanju kripto imovine, kako je predložio Evropski parlament.³⁵³
 - **Međusobno povezivanje javnih registara** Osnovni preduslov za efikasno korišćenje velike baze podataka je da sve zemlje JIE-9 međusobno povežu sve javne registre. Ovo je proces u dva koraka – *prvo*, primarni (osnovni) registri treba da budu povezani jedni sa drugima: registar fizičkih lica (uključujući bračni status i članove porodice), registar privrednih (pravnih) lica i registar imovine. *Drugo*, sve preostale registre treba spojiti jedan po jedan.³⁵⁴
 - **Uvođenje analize podataka o javnim nabavkama u prijavama o imovini.** Korišćenje velike baze podataka za rano upozoravanje i analizu rizika treba da se razvijaju i redovno koriste i ažuriraju od strane relevantnih javnih tela, zajedno sa civilnim društvom, međunarodnim telima i istraživačkim medijima.
- Što se tiče prijava o imovini – velike baze podataka bi mogle da omoguće niz indikatora da upozore

³⁵³ European Parliament, *Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation*, 11 October 2022.

³⁵⁴ Poreska uprava, socijalno osiguranje, katastar, registar motornih vozila, registar akcija i hartija od vrednosti, registar patenata i licenci, carina, sudski registri, baza podataka o finansiranju partija itd.

da li je nezakonito bogatstvo potencijalno stečeno i/ili preneto na (dalje) rođake ili prijatelje (uz malu ili nikakvu nadoknadu), i ako je skriveno u složenom lancu podružnica i matičnih preduzeća (uključujući upotrebu fiktivnih kompanija i lažnih identiteta). Što se tiče ponašanja kompanije – velike baze podataka bi mogle da otkriju da li kompanije povezane sa politički eksponiranim licima imaju veći promet, poziciju na tržištu (moguća monopolizacija), profit po zaposlenom itd. – u poređenju sa kompanijama koje nemaju političke veze u istom sektoru. U pogledu integriteta javnih nabavki, sistem upozorenja može da ukaže na veliki udeo pojedinačnih ponuda, zavisnost kupaca od dobavljača, registraciju preduzeća u poreskom raju, prekatak rok za podnošenje ili odlučivanje, propuštanje poziva za tender, upotrebu restriktivnih vrsta procedura itd.

Na osnovu podataka iz svih javnih registara, vladama zemalja JIE-9, uz podršku civilnog društva, preporučuje se da razrade elektronske platforme sa interaktivnim kontrolnim tablama za otkrivanje rizika od korupcije i obrazaca zloupotreba. Takve platforme bi mogle imati koristi od sistema upozorenja i indikatora, testiranih u okviru inicijative R2G4P i predstavljenih u sadašnjim i budućim izveštajima. Sledeći i poslednji korak bio bi sprovođenje Međunarodnog ugovora o razmeni podataka za verifikaciju prijave o imovini.³⁵⁵

- **Unapređenje konkurencije u javnim nabavkama i smanjenje upotrebe nekonkurentnih postupaka.**

Uporedo sa korišćenjem sistema upozorenja, pravna osnova javnih nabavki bi takođe trebalo da se u potpunosti vrati u stanje pre KOVID-a, **ukidajući sve „privremene“ hitne procedure** (sa posebnim fokusom na smanjenje udela ugovora sa jednim ponuđačem i broja direktnih pogodbi). Objektivni kriterijumi za ocenjivanje ponuda i usklađivanje veličina tendera sa kapacitetom tržišta bi potencijalno mogli da povećaju nivo konkurentnosti u javnim nabavkama. Povećanje broja ljudi koji rade na dokumentovanju nabavki moglo bi poboljšati ukupnu brzinu perioda odlučivanja, kao i kvalitet odluka o evaluaciji i dodeli.

- **Efikasno kažnjavanje.** Jedno od pitanja koje izaziva najveću brigu, koje često navode organizacije civilnog društva, na nivou EU i međunarodna tela, jeste da se većina krivičnih prijava protiv javnih funkcionera odbacuje ili se zamenjuje blažim (administrativnim) sankcijama, posebno kada su u pitanju viši politički nivoi. Istovremeno, relativno male kazne ne podstiču potpuno poštovanje zakona. Stoga je važno za kreatore politike da obezbede da su jačine i težina kazni dovoljno visoke (otpuštanje, zaplena imovine, zatvor), da je **krivično gonjenje efikasnije**, a konačne odluke o kazni se objavljuju na internetu. Zemlje JIE-9 treba dalje da uspostave mehanizam za ukidanje imuniteta, posebno za krivične postupke.

³⁵⁵ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

Implemented by:

