

# 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-9<sup>172</sup>). 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-a<sup>173</sup> 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)<sup>174</sup>. 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.<sup>175</sup>

## Imovinske prijave kao instrument prevencije korupcije i procjene rizika

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

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

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> 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..

<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup>

<sup>176</sup> 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 Rumuniji<sup>177</sup>, 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 Mađarskoj<sup>178</sup>. 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 vrijednostima<sup>179</sup>. 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 dužnost<sup>180</sup>. 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.

<sup>177</sup> 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.

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

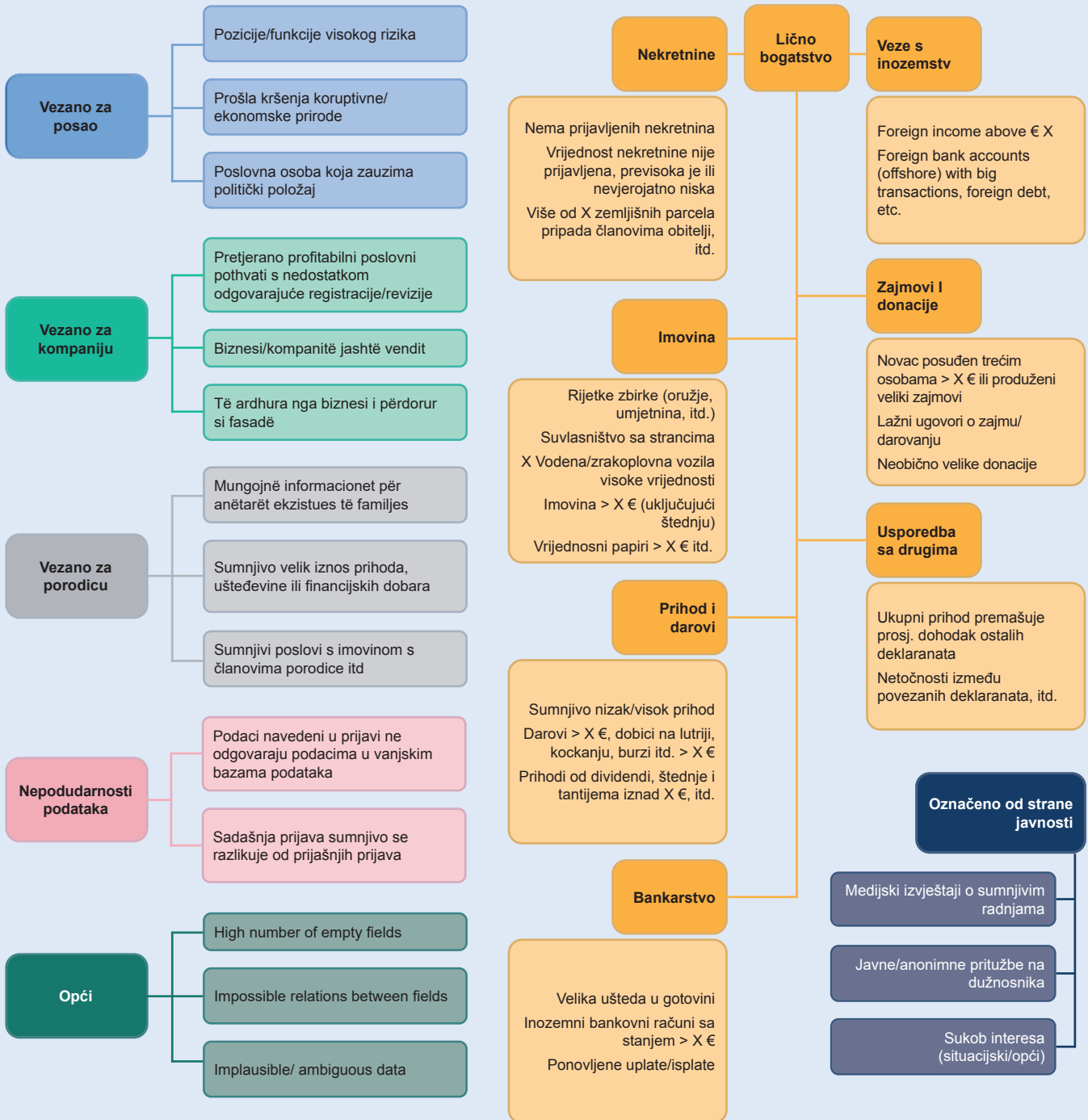
<sup>179</sup> Dimitrov, M., "Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief", *Balkan Insight*, 1 April 2019.

<sup>180</sup> 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.<sup>181</sup>

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

nog 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.

<sup>181</sup> 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 Hrvatskoj<sup>182</sup>.
- 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%)<sup>183</sup> 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.<sup>184</sup> 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.

<sup>182</sup> 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.

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

<sup>184</sup> 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 2023<sup>185</sup> U Rumuniji 1. januara 2022. godine<sup>186</sup> 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.<sup>187</sup>

## 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.

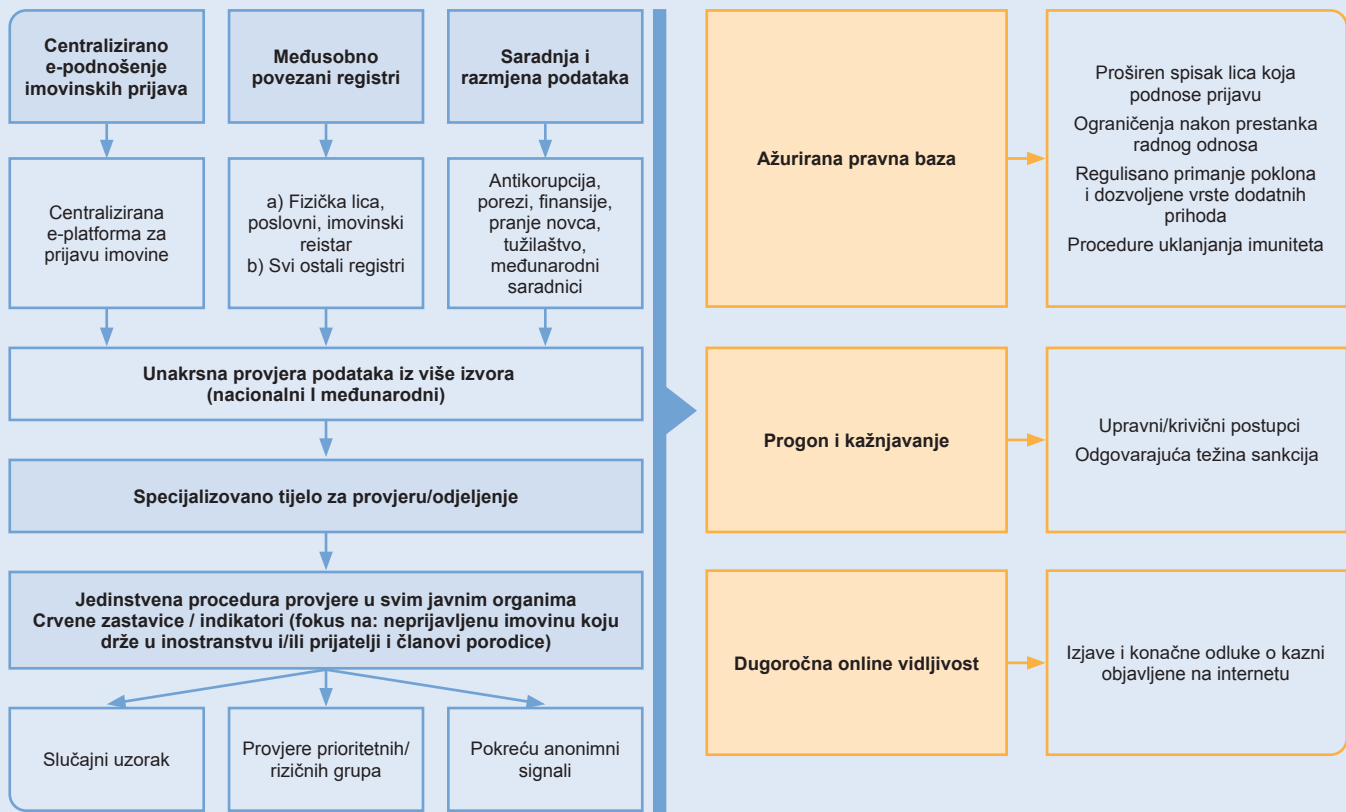
Dok se proceduralne i pravne praznine razlikuju u različitim zemljama, ističe se nekoliko ključnih preduvjeta za učinkovite provjere izjava o imovini.

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

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> 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.<sup>188</sup> 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.

<sup>188</sup> 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 CPV<sup>189</sup>): 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%

<sup>189</sup> 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 države<sup>190</sup>, nezakonitog bogaćenja i nezakonitog finansiranja<sup>191</sup>, 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.

<sup>190</sup> 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.

<sup>191</sup> 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.



- 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.
  - 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.
  - 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.).
  - 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 prijava 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.<sup>192</sup>
  - **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.<sup>193</sup>
  - **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-
- 
- <sup>192</sup> European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.
- <sup>193</sup> 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.<sup>194</sup>

- **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.

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