

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 su pružnici 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 prenese 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.

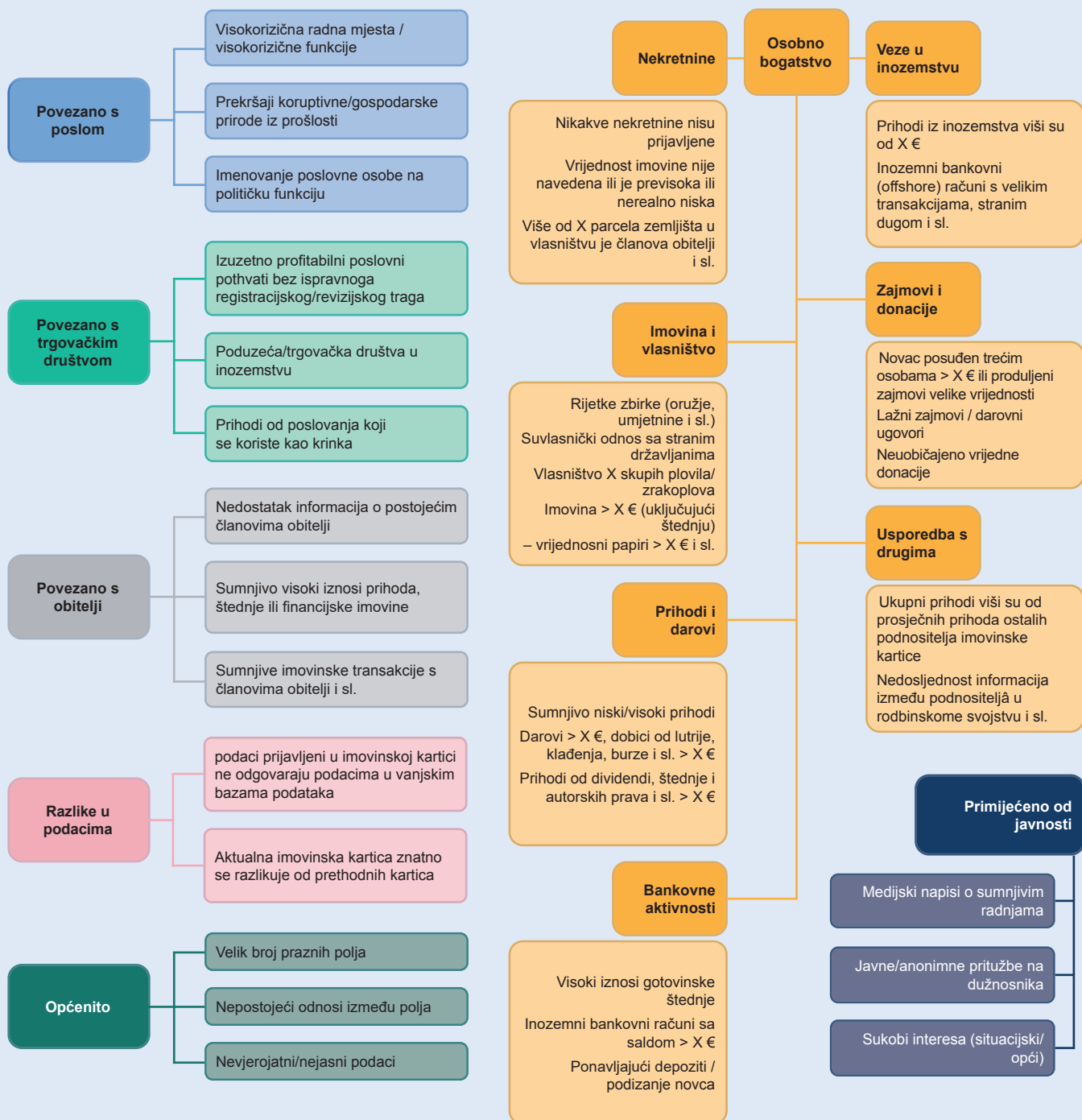
²²⁵ Dimitrov, M., „Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1. travnja 2019.

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.

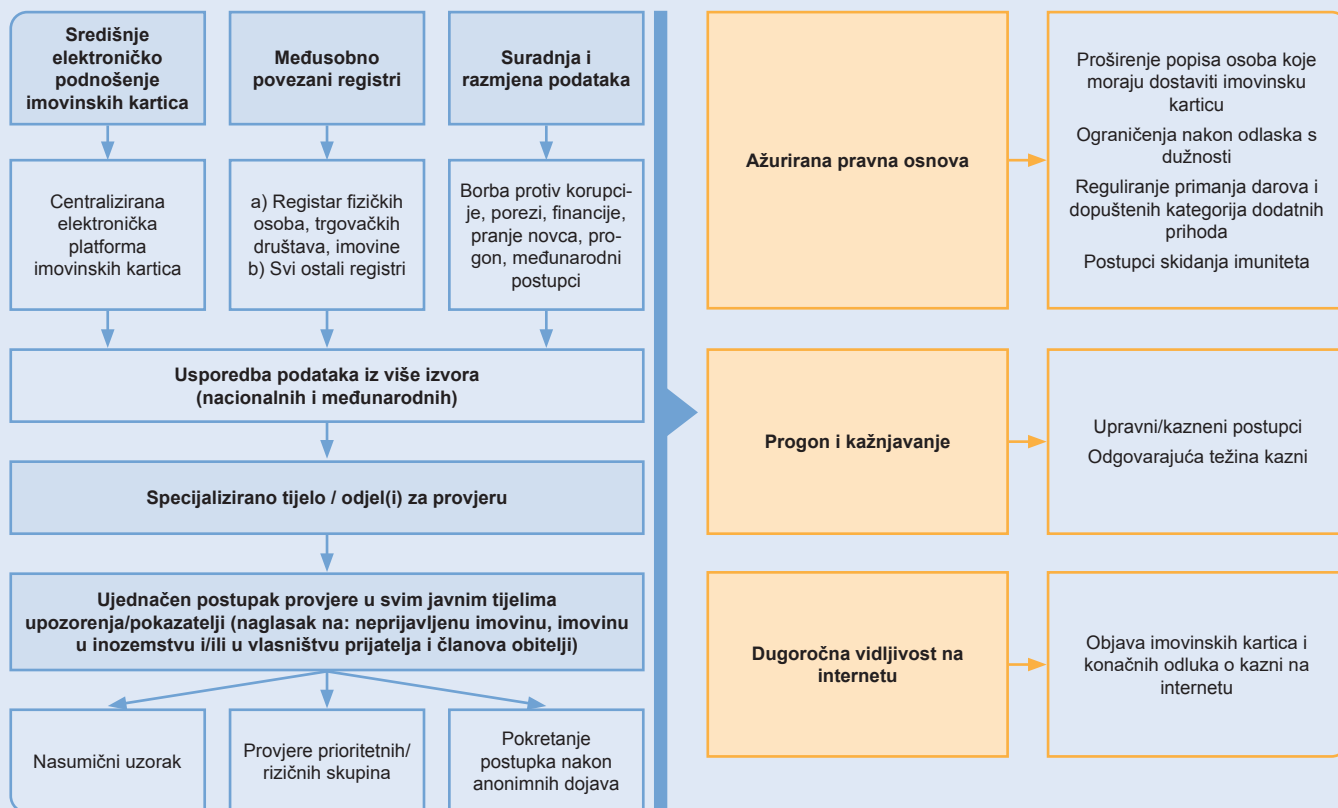
Kao pozitivan primjer ističe se Državna komisija za sprečavanje korupcije Sjeverne Makedonije (DKSK), koja 2023. planira uvesti digitalni alat za elektroničko podnošenje strojno čitljivih imovinskih kartica i izjava o sukobu interesa. HIDAACI u Albaniji 2023. također planira unaprijediti svoj sustav 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.**
 - Nadležno tijelo trebalo bi provjeriti jesu li imovinske kartice podnesene na vrijeme.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.).
 - Više tijela ili dionika trebalo bi imati ovlasti da podignu optužnicu u nekome predmetu ili da ga prosljede 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.