

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

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.

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 prijava 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

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 izbjegnju 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 meri posledica 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., „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.

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.

Sprovođenje 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.

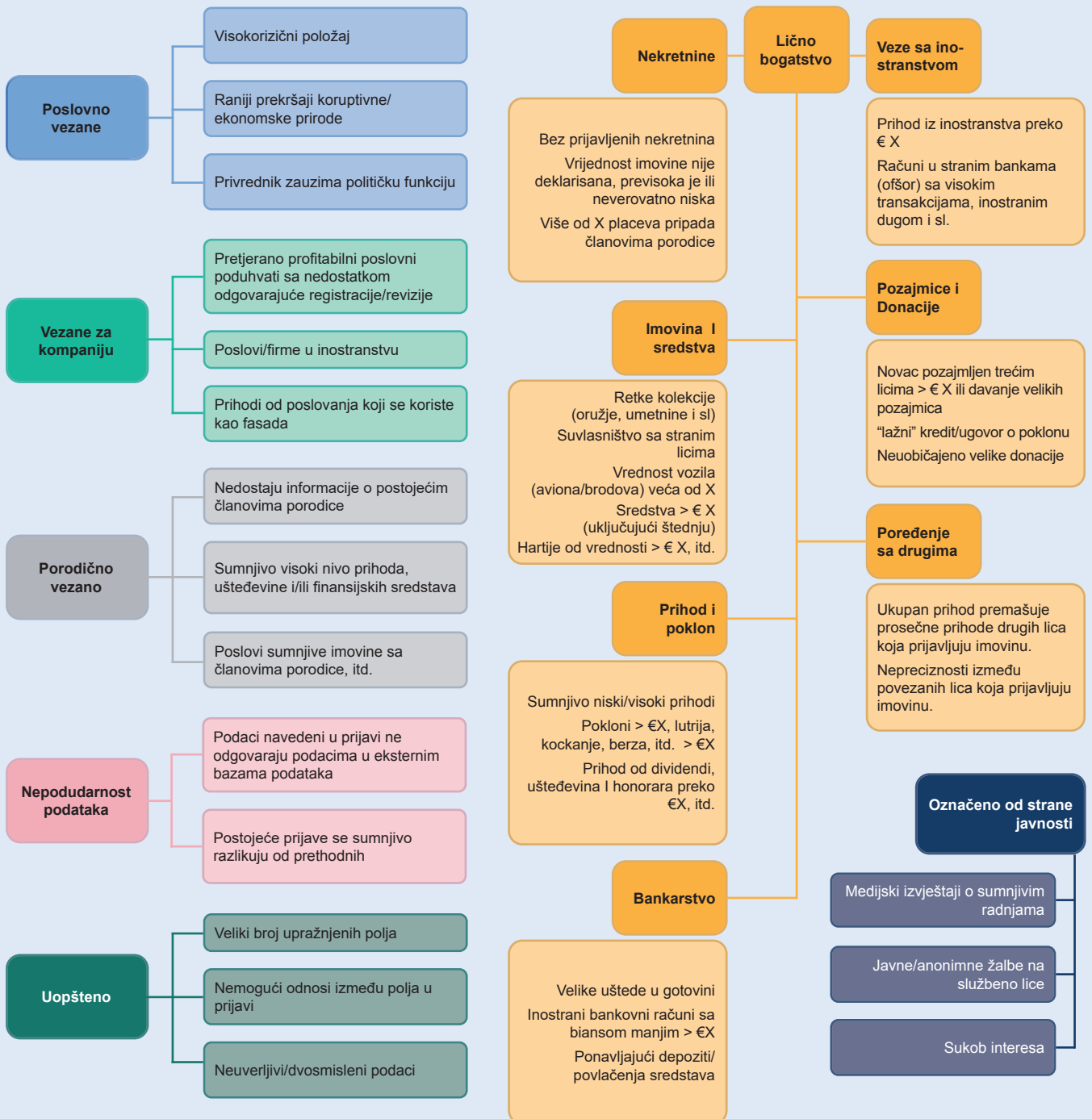
²⁷¹ Dimitrov, M., *Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief*, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

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 JIEE-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.

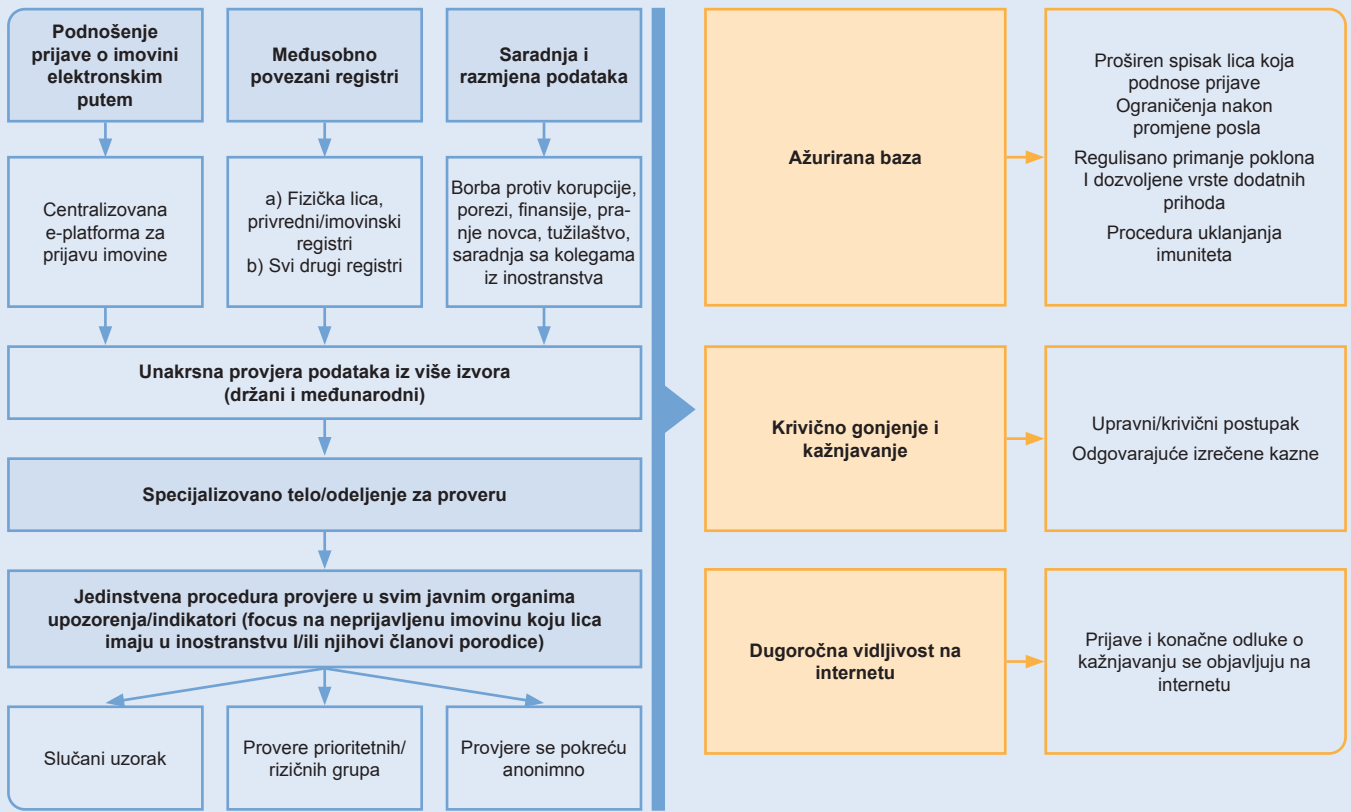
U JIE-9 postoje neke dobre prakse koje mogu poslužiti kao inspiracija i primjer ostalim zemljama iz regiona i šire. To uključuje: korišćenje elektronskih platformi koje obezbeđuju automatska upozorenja o integritetu u Rumuniji; prikupljanje informacija o stvarnim vlasnicima u Albaniji; unakrsne provjere 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 objelodanivanja 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.