

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Војната на агресија што Русија ја води против Украина ги влоши постојните геополитички тензии во текот на 2022 г., а продолжува и во 2023 г., со што доаѓаат до израз **трајните маани на владеењето на правото** и другите јазови во владеењето во Југоисточна Европа (ЈИЕ-9²⁸⁷). Ова, пак, ги поттикнува зајакнувањето на интеграција и консолидација во ЕУ, што е главниот двигател на реформите за добро владеење во регионот. Овој извештај се надоврзува на меѓународните и ЕУ-мерките²⁸⁸ за зајакнување на владеењето на правото и ги нагласува критичните области на влијание кои можат да се постигнат преку јавни-приватни партнерства. Овој, втор по ред извештај за добро владеење во ЈИЕ се фокусира на **алатките за обработка на големи податоци** што се неопходни за да се идентификува постоењето на противправно стекната имотна корист која ја кријат политички изложените лица (ПИЛ).²⁸⁹ Со овие алатки може да се придонесе **да се сузбијат практиките на заработување на државата и медиумите** во регионот, со што ќе се спречи авторитарните тенденции, во што спаѓа и штетното влијание од странство, да ја загрози евро-атлантската демократизација на Југоисточна Европа.²⁹⁰

²⁸⁷ Бугарија, Хрватска, Унгарија, Романија, Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија, Црна Гора и Србија.

²⁸⁸ V. European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

²⁸⁹ Првиот извештај за добро владеење во ЈИЕ беше објавен во 2022 г. и имаше за цел да открие како се акумулира незаконското богатство. За повеќе информации, погледнете: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

²⁹⁰ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Пријавување имот како инструмент за спречување корупција и проценка на ризик

Изјавите за имотна состојба се силен, а сепак во моментов **недоволно употребен инструмент за спречување на корупцијата и противправното финансирање** кај државните службеници, а особено кај ПИЛ во ЈИЕ-9. Медиумите и граѓанско општество во регионот, заедно со меѓународните организации, постојано истражуваат и известуваат за многуте очигледни разлики меѓу животниот стандард на политичарите и нивните семејства и она што официјално го изјавуваат во јавноста како имот и приход. Сите земји од ЈИЕ-9 имаат воспоставено правна рамка за регулирање на изјавите за имотна состојба во кутијата за алатки за борба против корупцијата. Меѓутоа, овие **регулативи ретко се спроведуваат доследно** и најчесто резултираат со краткорочни скандали еднаш годишно, или периодични кампањи за репресија на политички противници. За оваа алатка да стане ефективен инструмент за борба против заработувањето на државата и корупцијата во ЈИЕ-9, со извештајов се анализираат правната и институционалната рамка на изјавите за имотна состојба и се предлагаат решенија со јавни политики за да се надминат недостатоците на ваквата алатка.

Верификација и проверка на изјавите за имотна состојба

Некои ПИЛ, како и други категории државни службеници во ЈИЕ-9, **не се обврзани да го пријават имотот**, па така нивното богатство останува скриено од државните институции и од пошироката јавност. Ваквиот проблем е најистакнат кај **високиот раководен кадар, директорите и членовите на одбори на компании во сопственост на државата**. Овие лица не се обврзани да пријават ни дел од имотот во Србија (освен ако не ги назначила владата) и во Босна и Херцеговина (БиХ). Освен тоа, и покрај постојаните правни заложби, информациите што лицата се обврзани да ги објават се ретко сеоп-

фатни, со што се попречува соодветната превенција и спроведување. **Дупките во законот**, поради кои е можно да се избегне пријавувањето, се застапени во целиот регион. На пример, кредитите од приватни лица не мора секогаш да се пријават во Унгарија, а подароците на блиски членови на семејството воопшто не се објавуваат.²⁹¹ Во Бугарија и Хрватска, брачните другари и состанарите не се законски обврзани да ги информираат партнерите за имотот во нивна сопственост, што претставува тајна врата за избегнување на пријавувањето. И во Унгарија и во Северна Македонија ПИЛ мора да ги пријават акциите што ги имаат во компаниите, но не и активата во сопственост на тие компании. Па така, личниот имот може да биде опишан како имот на корпорацијата.

За да не го пријават имотот, ПИЛ најчесто го префрлаат во име на член на семејството или на близок роднина, и/или го олеснуваат „стекнувањето“ на незаконско богатство со тоа што обезбедуваат преференцијален третман или друг вид конкурентска предност за поширокото семејство. Меѓутоа, треба да се пријави само имотот во сопственост на брачниот другар, состанарот и понекогаш децата, па затоа го проверуваат одговорните тела во поголемиот дел од анализирани земји. Во Романија, децата на ПИЛ не се вклучени во изјавите за имотна состојба откако ќе станат полнолетни, со што е потешко да се идентификуваат конфликти на интерес или потенцијална прикриена сопственост на имот. Родителите на ПИЛ ги проверуваат во само половина од земјите.

Повеќето држави од ЈИЕ-9 имаат процедури за навремено поднесување изјави за имотна состојба и за вршење почетна основна проверка за недоследности меѓу приходот и пријавениот имот (на пр., „аритметичко-логичката“ почетна контрола во Албанија). Меѓутоа, **во ниту една од деветте анализирани земји не постои систем за сеопфатна ревизија на стилот на живеење**. Ова е генерално поради недоволните човечки ресурси што можат да вршат детални проверки, меѓу другото и вкрстени проверки

²⁹¹ Cseke, B., „Sziijártó megépítette a műfüves foci pályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban“ [Сијарто си изградил фудбалски терен со трева за викендикката на езерото Балатон, но сега ретко го гледаат во селото], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábön forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait“ [Палата сама за себе – ги откривме тајните на имотот на Орбан во Хотванпуста], *hvg.hu*, 2021.06.24.

во повеќе регистри на национално ниво и во странство, каде што најчесто се чува незаконското богатство. Проблемот е влошен со големиот број лица кои се обврзани да поднесат декларации во некоја од земјите на ЈИЕ-9, на пр. тој број од 2022 г. наваму е²⁹² околу 300.000 во Романија. Во идеални услови треба да има проверки и по анонимни дојави за незаконско збогатување од трети страни (свиркачи, организации на граѓанското општество – ОГО, статии од медиумите итн.). Меѓутоа, според националните закони, **анонимните дојави не се прифаќаат** во Бугарија, Северна Македонија и Романија. Во БиХ, таквите проверки се очекуваат според законот, но не се вршат секогаш во пракса. Во Унгарија се проверуваат само дојавите што се поддржани со силни докази.

Чест тип на прекршување е поврзан со **дискрепанцијата меѓу вистинската пазарна вредност на имотот и цената за која е купен**, како што е заведено во службените документи за купопродажба/сопственост. Во некои случаи, и двокатни вили во Унгарија биле пријавени како „винарски визби“.²⁹³ Во Бугарија, во случајот кој го доби прекарот „Апартмент гејт“ беа приведени неколку виши политички и владини фигури кои имаа пријавено купување на имот за драстично намалени цени.²⁹⁴ Проверката, споредбата и докажувањето дискрепанци меѓу пазарната и книговодствената вредност на имотот е сложена процедура, а власта ретко има соодветно знаење и капацитет за неа. Затоа, истражните новинари и граѓанско општество остануваат клучни за откривање и предупредување ако дојде до вакви неправилности.

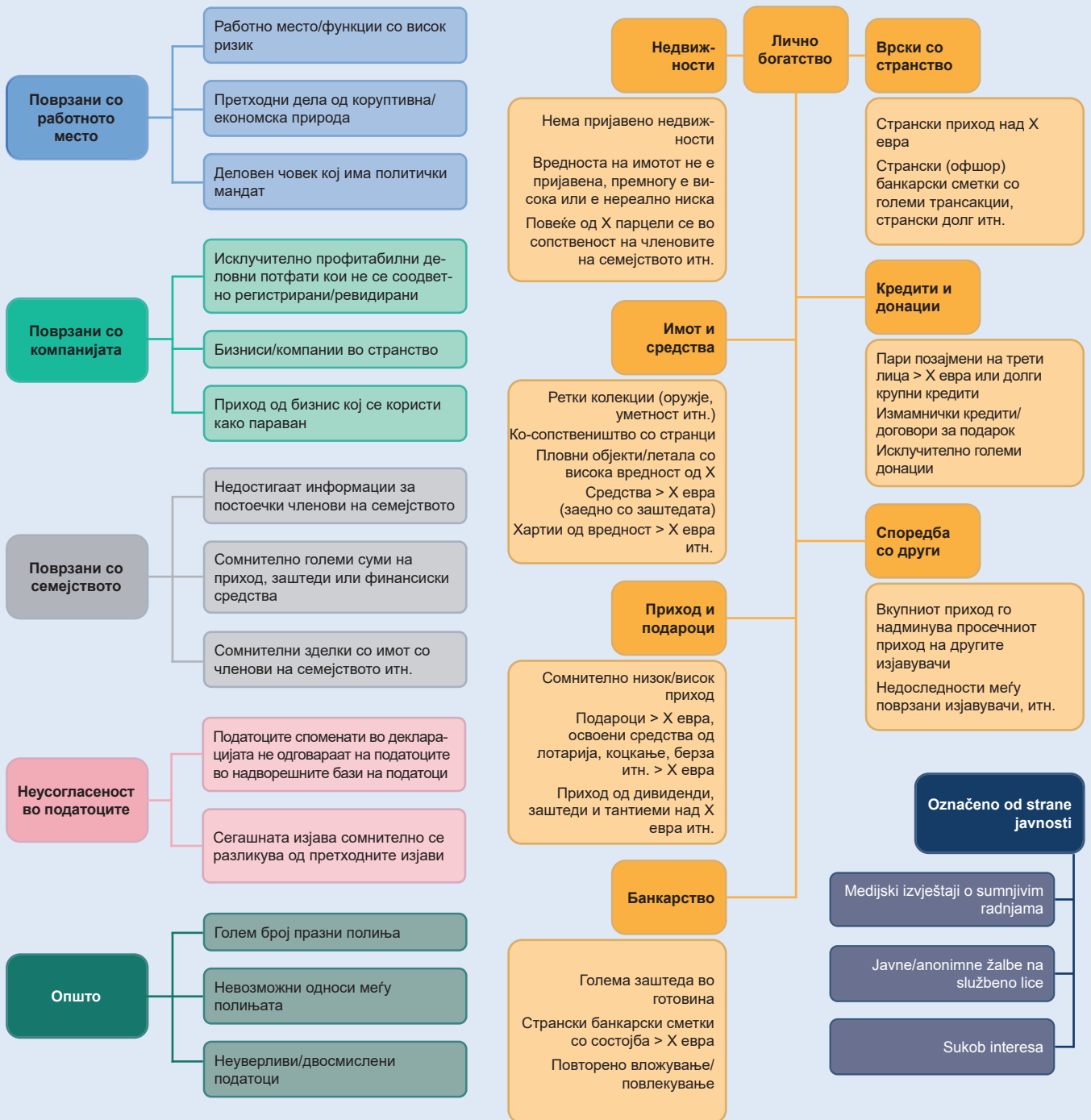
Уште едно прашање е колку време изјавите остануваат јавни. Во Хрватска и Унгарија, **изјавите за имотна состојба се отстрануваат од јавните регистри** една година по истекувањето на мандатот на релевантното ПИЛ, а во Србија – по три години. Во Северна Македонија, изјавите за имотна состојба

²⁹² Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Романија, Национална агенција за интегритет (АНИ), Годишен извештај за активности, 2021]; Во изборните години, сите кандидати во Романија исто така треба да поднесат изјави, со што уште повеќе се зголемува оваа бројка.

²⁹³ Átlátszó, „Képviselői vagyonynyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!“ [Изјавите за имот на парламентарците: има траги од транспарентност!], 2022; и EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

²⁹⁴ Dimitrov, M., „Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief“, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

Пример на сеопфатен список на показатели за ризик за проверка на изјавите за имотна состојба



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

се отстранети веднаш штом ПИЛ ќе ја напушти канцеларијата.²⁹⁵ Со ова уште повеќе се ограничува

јавната меморија и се спречува истражната работа на медиумите и граѓанското општество.

²⁹⁵ Се очекува дека во 2023 г. ќе се воведо мандат од две години во поглед на обврската изјавата за имот да остане на интернет.

Вршењето вкрстени проверки во повеќе јавни регистри и размената на информации со други јавни ин-

ституции и на национално ниво и во странство е од суштинска важност за зголемување на позитивните и **превентивни последици од изјавите за имотна состојба**. Овие механизми постојат во различни фази на развој во сите ЈИЕ-9. Сепак, и покрај повеќето обиди да се поврзат националните јавни регистри во земјите што се анализираа, **ад хок вкрстените проверки и понатаму се вршат рачно** во поголемиот број случаи. Во Хрватска, Комисијата за конфликт на интереси (ККИ) врши проверки во други регистри

за имоти што недостасуваат во изјавата. Агенцијата за спречување корупција во Црна Гора има техничка можност да спореди податоци во службените бази на податоци преку директен интернет пристап, меѓу кои и базите на податоци на Министерството за внатрешни работи, Даночната управа, Управата за недвижности, Комисијата за хартии од вредност, Централниот регистар на компании, Централната банка на Црна Гора и комерцијалните банки (под услов да постои согласност за укинување на правилата за

Долготрајни јазови во процедурите за верификација и проверка на изјавите за имотна состојба

Со проверката се верификуваат само пријавените информации, но не и дали има непријавен имот

Ограничен опсег на имот што треба да се пријави (на пр. ПИЛ мора да ги откријат мнозинските акции во компаниите, но не и имотот во сопственост на тие бизниси)

Не постојат сеопфатни законски спецификации за примање подароци

Некои типови носители на јавни функции се изземени од обврската да пријавуваат имот и интереси

Недоволно строги критериуми за квалитет за поднесените изјави за имотна состојба (се дозволува поднесување на фотокопии кои не се читаат машински, не можат да се пребаруваат и се напишани рачно)

Во изјавите за имотна состојба има „лична проценка“ на вредноста на недвижниот и движниот имот или неточна класификација / опис на имотот

Се проверуваат само најблиските роднини (брачните другари или состанарите), без проценка на индивидуалниот ризик од сокривање имот во пошироките кругови на лицата и бизнисите со кои изјавувачот е во врска

Некои надзорни органи немаат фиксна годишна цел за бројот или уделот на ревидирани изјави, се започнува со детална проверка само ако постои сомневање

Релевантните органи не ги споредуваат податоците од изјавите за имотна состојба со други јавни регистри (на имот, на компании, на данок, акции и хартии од вредност, царина, катастар итн.)

Органите обично не вршат истрага за тоа како некој купил имот пред да стапи на функција

Изјавите за имотна состојба се отстрануваат од јавните регистри кратко време по истекувањето на мандатот на носителот на јавна функција, што е пречка за понатамошните истраги, меѓу кои и на медиумите и граѓанското општество

Недоволно јавни бази на податоци на изјави за имотна состојба што се машински читливи и што можат да се симнат од интернет

чување на тајноста на банкарските податоци). Во Северна Македонија, воведувањето на софтверско решение за поврзување на регистрите на неколку јавни тела беше планирано за крајот на 2019 г., но и во 2022 г. сè уште не е официјално во функција.²⁹⁶

Силно се препорачува да се воведат единствена процедура за проверка во сите јавни тела, врз основа на претходно утврдени знаци за предупредување. Во извештајот има пример на **сеопфатен список на показатели за ризик за проверка на изјавите за имотна состојба**, со кој националните органи полесно ќе ја фокусираат контролата на помал број лица и поврзани компании, со што ќе им се помогне на националните тела за борба против корупција и на единиците за внатрешен интегритет.

Во законодавството и процедурите за проверка на изјавите за имотна состојба постојат неколку **долготрајни јазови**. Некои од овие јазови по сè изгледа со години се повторуваат во целиот регион.

Ограничениот капацитет на органите што вршат проверки

Недостатокот на споредливи податоци е пречка за анализа кај сите земји од ЈИЕ-9 во поглед на обемот на работа на институциите што вршат проверка, освен другите релевантни показатели, што е можно објаснување за ниските стапки на откривање и санкционирање. Сепак, од податоците на располагање може да се извлечат некои основни **заклучоци за регионот**:

- Вкупниот број вработени во институцијата за проверка варира од 20 до 300.
- Бројот службеници непосредно одговорни за проверка на изјавите за имотна состојба варира од 4 до 45.
- Бројот лица обврзани да поднесуваат изјави е најголем во Романија, а најмал во Северна Македонија и Хрватска²⁹⁷.

- Во просек, околу 12 % од лицата што се законски обврзани ги поднеле изјавите за имотна состојба со доцнење или воопшто не ги поднеле.
- Од 8 % до 20 % лица биле проверени од релевантниот орган со секундарна/детална проверка, освен во Црна Гора (0,32 %), Романија (0,44 %)²⁹⁸ и Хрватска (1,19 %).
- Еден инспектор детално проверува од 6 до 30 лица.

Изрекување санкции преку соработка со други органи

Органите од земјите на ЈИЕ-9 што се непосредно одговорни за собирање изјави за имотна состојба, им поднесуваат информации за сите откриени неправилности на другите релевантни органи (на пр. управата за данок и приходи) и до обвинителството. Меѓутоа, во земјите на ЈИЕ-9 **санкциите се мали и благи**, особено тие што ги изрекла институцијата што врши проверка, и не ги одвратуваат ПИЛ од прекршување на правилата. Казната за задоцнување или за неподнесување на изјави за имотна состојба вообичаено се движи од 200 до 1000 евра. Некои ПИЛ претпочитаат да ја платат казната, а сепак да не поднесат изјава. Уште еден проблем е што лицето за кого ќе се спроведе истрага **и ќе се казни се определува по случаен избор**. Подрастичните санкции ги изрекуваат судовите (на пр. затворска казна), а во некои случаи – даночната управа, кога ќе откријат повреда на даночните регулативи додека ги проверуваат изјавите за имотна состојба. Информациите за изречените санкции се објавува во повеќето земји, особено во Албанија и Унгарија²⁹⁹. Во БиХ, информациите за изречените санкции се објавени во извештајот на Централната изборна комисија, но сепак само како број санкционирани функционери без да им се открие идентитетот.

Постојат **четири методи** што се најчесто забележани во земјите на ЈИЕ-9 **за избегнување на казната** или барем доаѓање до поблага казна. Во нив спаѓаат:

²⁹⁶ Видете исто така: МИА, [На ДКСК ѝ треба софтвер за да помогне во борбата против корупцијата](#), 31 јануари 2020 г.

²⁹⁷ Во Хрватска, бројот лица обврзани да поднесуваат изјави се зголеми за 1.250 поради новиот Закон за спречување на конфликт на интереси. Вкупниот број луѓе обврзани да поднесат изјави за имот и интереси бил 3.350 во 2022 г.

²⁹⁸ Романија е исклучок, бидејќи таму се наоѓа најголемиот број лица обврзани да го пријават имотот.

²⁹⁹ Во Унгарија постои законска обврска за да се објават одлуките за санкциите, но не се спроведува во пракса, зашто ниту едно ПИЛ не е санкционирано од 2015 г.

Долготрајни јазови во санкционирањето на неправилности во изјавите за имотна состојба

Релативно малите казни не поттикнуваат строго поднесување на изјави за имотна состојба

Во многу случаи, кривичните пријави против носителите на јавни функции се отфрлени или се заменети со поблаги (административни) казни.

Недоволно зголемување на санкциите / построги санкции за последователни повреди

Имињата на санкционерите високи функционери не се објавуваат во јавноста

Izvor: CSD.

- Избегнување да се пријави имот, или потценување на пријавениот имот;
- Да се влијае на јавните власти со политички притисок за да се прекине истрагата/кривичниот прогон и/или построга казна (на пр. затворска казна) да се замени со поблага санкција (на пр. парична казна).
- Ретроактивна промена во текстовите на изјавите за имотна состојба, за да се отстранат неправилности;
- Промени во законодавството за одредени функционери (или нивните роднини) да се изземат од кругот функционери кои се обврзани да пријават имот, врски со компании или роднини.

Достапност на податоци

Во ниту една од земјите на ЈИЕ-9 не се обезбедува **отворена база на машински читливи податоци која може да се симне**, во која би ги имало сите примени изјави за имотна состојба. Анализираниите земји можат да се поделат на следниве категории:

Нема база на податоци. Исклучокот во овој поглед е Албанија, бидејќи во Високиот инспекторат за изјави и контрола на имот и конфликтот на интереси (анг. HIDAACI) не обезбедува пристап до јавна база на податоци. Постои само [регистар на](#)

[барања и одговори на Високиот инспекторат](#) каде што се објавуваат одговорите на службените барања.

Фотокопии од документи напишани на рака. Во Унгарија, изјавите за имотна состојба се вметнати во база на податоци што може да се пребара; меѓутоа, документите се рачно пополнети фотокопии, па затоа не се машински читливи. Во Романија, многу изјави до 2021 г. биле поднесени напишани рачно, пред во 2022 г. да стапи на сила обврската да се поднесат машински читливи PDF документи. Од 2023 г. ќе се прифаќаат само изјави со дигитален потпис, освен од кандидатите за време на изборите.

Форматот XML (достапен само од случај на случај). Ваквиот формат се користи во повеќето земји – Бугарија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Меѓутоа, и покрај тоа што се машински читливи, информациите не можат да се симнат наеднаш како целосна база на податоци. Па така, за секоја анализа на големи податоци ќе треба информациите да бидат извлечени или ископирани директно од веб-страницата. Во Хрватска се работи хибридно, па декларациите се достапни и како XML, и како JSON и како PDF документи.

Позитивно е што Државната комисија за спречување корупција (ДКСК) од Северна Македонија планира да воведат алатка за електронско поднесување на машински читливи изјави за имот и инте-

Предуслови за ефикасни проверки на изјавите за имотна состојба



Извор: CSD.

реси од 2023 г. натаму. HIDAACI во Албанија исто така планира да го подобри системот и од 2023 г. да ѝ овозможи на пошироката јавност целосен и бесплатен пристап до изјавите.³⁰⁰ Во Романија, платформата e-DAI за електронско поднесување беше воведена на 1 јануари 2022 г.³⁰¹ Од овој датум натаму, Националната агенција за интегритет веќе не прифаќа изјави за имот и интереси во хартиена форма.³⁰²

³⁰⁰ Информации обезбедени од членовите на R2G4P, врз основа на официјални барања за информации и состаноци одржани во соодветните институции.

³⁰¹ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale* [Романија, Национална агенција за интегритет, Допис: во врска со електронскиот пренос на изјавите за имотна состојба и интереси исклучиво преку системот e-DAI и рокот за поднесување годишни изјави], 8 април 2022 г.

³⁰² Juridice.RO: *Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați* [Изјавите за имотна состојба и интереси ќе се праќаат до ANI исклучиво преку електронскиот систем e-DAI], 2022 г.

Примери од добрата пракса за ефикасни проверки на изјавите за имотна состојба

Постојат добри практики во ЈИЕ-9 кои можат да послужат како инспирација и пример за останатите земји од регионот и пошироко. Тука спаѓаат: употреба на електронски платформи кои овозможуваат автоматски предупредувања за нарушен интегритет во Романија; собирањето информации за крајниот корисник во Албанија; вкрстените проверки во повеќе регистри, зголемувањето на опсегот на лица обврзани да ја пријават имотната состојба, и практиките за подигање на свесноста во Хрватска; и проширувањето на надлежноста и улогата на другите јавни тела при проверка на сомнителни ситуации и поднесување кривични пријави како и воспоставување процедури за отстранување на имунитетот во Србија.

Додека во секоја земја има различни процедурални и законски јазови, отскокнуваат неколку **клучни предуслови за ефикасни проверки** на изјавите за имотна состојба.

Неправилности во јавните набавки кај политички изложените компании

Јавните набавки отсекогаш се сметале за еден од главните канали за корупција и измами за носителите на јавна функција. Повеќе загрижува што се смета дека се тесно поврзани со практиките на заробување на државата и медиумите во регионот, што постојано ја поткопуваат транзицијата кон демократија и пазарна економија, го одложуваат проширувањето на ЕУ и спречуваат меѓународната помош да ја оствари целта.³⁰³ Со овој извештај се спојуваат големите податоци за јавните набавки и политички изложените лица за да се анализираат последиците од политичките врски на ризиците за корупција во јавните набавки. Во студијата се покриваат регионалните трендови во ЈИЕ и се претставени примери од Бугарија, Хрватска, Унгарија, Романија, Северна Македонија и Србија. Методологијата што се применува се потпира на поединечни знаци за предупредување што можат да се спојат во кумулативна оценка за интегритет.

Кај повеќето земји во регионот уделот во вредноста на договорот е повисок од уделот во количината на договорите на политички поврзаните фирми. Истовремено постои очевидна разлика меѓу уделот во просечната вредност на поврзаните фирми во рамките на својот пазарен оддел и вкупниот годишен удел на истите поврзани фирми во сите пазари (не се пресметува со делењето според CPV³⁰⁴): во најголем број случаи, просекот во уделот во пазарот е поголем. Ова е посреден доказ дека **политички поврзаните фирми се често сконцентрирани на одредени пазари**, а не се разделени по различни сектори.

Во однос на типот на купувач (од органот за јавни набавки), регионалниот тренд е разновиден и не е едноставен. Сепак, во поголемиот број случаи има очевидна разлика меѓу купувачот на договори на политички поврзани компании во споредба со договорите на други компании. На пример, во Романија има значајно поголем број државни органи

во договорите на политички поврзаните компании во споредба со другите (40 % наспроти 20 % кај компаниите што не се поврзани). Истовремено, во Унгарија преовладува категоријата на регионални органи (40 % наспроти околу 30 % кај фирмите што не се поврзани).

Што се однесува до типот процедура, во повеќето земји уделот на отворени процедури кај договорите на поврзани фирми е или незначително различен или спротивен на очекувањата (на пр., има малку повеќе отворени процедури кај поврзаните фирми). Релативно високиот удел на отворени процедури кај политички поврзаните фирми може да значи дека **во поголемиот број случаи се применуваат други практики за корупција** (на пр. тендерски спецификации скроени по мерка, краток период на објавување итн.). Овој наод укажува на фактот дека со текот на времето, системски корумпираните средини веројатно **се развиваат во практики за заробување на државата**, во кои формалните правила се сведуваат на штиклирање ставки. Ваквите појави значат дека мора да се развијат динамични системи за обележување ризици, што треба да го земат предвид коруптивното однесување, што постојано се развива.

Заедничката оценка за интегритет во регионот е секогаш малку пониска за поврзаните фирми, со одредени отстапки во различните земји. Во зависност од квалитетот на податоците, кај некои земји моделите на регресија дадоа постабилни и поочекувани резултати од другите, при што кај повеќето нивото на интегритет **е со пониски оценки кога се работи за политички поврзани снабдувачи**.

Ризици од корупција во јавните набавки по КОВИД-от

Во повеќето случаи, на пазарот надвор од здравството немаше значајни промени поради воведувањето вонредна состојба, или поради промените во законодавството за да се овозможи употребата на процедури со преговарање за купување производи поврзани со КОВИД. Истовремено може да се забележи дека нивото на интегритет или опаѓа само за пазарот за КОВИД (Романија, Унгарија, Хрватска), или резултира со влошување на целиот

³⁰³ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

³⁰⁴ Common Procurement Vocabulary – CPV [Заеднички вокабулар на јавните набавки].

пазар на здравствената нега со брзи флукуации на пазарот за КОВИД (Бугарија и Северна Македонија), согласно европскиот тренд.

Како да се постапи во иднина

За да се подобрат методологиите за проценка на ризикот, процедурите и мерките од јавната политика наменети за спречување корупција, заробување на државата³⁰⁵, противправно збогатување и противправно финансирање³⁰⁶, неопходно е да постои постојана соработка меѓу јавните тела, граѓанското општество, медиумите, приватниот сектор и меѓународните партнери. Особено со употребата на големи податоци може да се олесни откривањето и казнувањето на повредите на интегритет во распределувањето на јавните набавки, државната помош, концесиите, стратешките инвестиции и фондовите од ЕУ. Обезбедување подобри нивоа на владеење во оваа област во ЈИЕ-9 стана особено важно со оглед на **зголемените ризици од повреда на економската сигурност** во врска со руската инвазија на Украина и поврзаните **изречени и спроведени санкции**. Во овој поглед, земјите во регионот веќе се обврзаа на поинакво законодавство, јавни политики и мерки. Меѓутоа, треба да ја подобрат одбраната и **да го зголемат спроведувањето** за да се сигурни дека нема да станат најслабите карики на заедничкиот пазар на ЕУ / ЕЕА.

Следните **клучни препораки за јавни политики** можат да бидат основа за следните чекори што треба веднаш да се преземат, со кои ќе се премостат постојните јазови во владеењето и ќе се ограничат практиките на заробување на државата во ЈИЕ-9:

- **Кохерентна процедура за проверка на изјавите за имотна состојба.**

³⁰⁵ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

³⁰⁶ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- Релевантниот орган треба да провери дали изјавите за имотна состојба се поднесени на време.
- Органите за борба со корупцијата треба **да воспостават посебно тело или оддел** што е целосно фокусирано на вршење детални проверки („ревизији на стилот на живеење“) на изјавите за имотна состојба. Не треба да ги провери само пријавените информации, туку и дали има сокриен или непријавен имот, во што спаѓа имот во странство и/или кој е во име на пријатели и (поширокото) семејство. Во идеални услови, со процедурата треба да се утврди потеклото на имотната состојба.
- Ова тело треба да врши процедура за проценка на ризик и проверка, врз основа на **големи податоци и низа знаци за предупредување**. Во земјите во кои повеќе од едно тело ги врши овие проверки, процедурата треба да биде во еднаквеност во целата влада.
- Телото треба да врши три типа проверки: примерок по случаен избор што ќе подлежи на детална проверка / ревизија, проверки на приоритетни/ризици групи, како и проверки за кои се постапува по анонимни дојави од трети страни. На овој начин ќе се зголеми ризикот од откривање неправилности и ќе се намали чувството на неказнетост.
- Треба да се воспостави добра соработка меѓу сите релевантни тела (за борба против корупција, за данок, за финансии, против перење пари, за кривичен прогон итн.). Податоците што се пријавени во изјавите за имотна состојба треба **да се проверат вкрстено со податоците од другите јавни регистри** (национални и меѓународни) согласно правилата за приватност на државата и на ЕУ, и, ако е релевантно – согласно приватните извори (професионални тела, социјалните медиуми итн.)
- Повеќе тела или засегнати страни треба да имаат можност да поднесат пријава до обвинителството или до други релевантни судски органи, и да покренат административна, кривична (и ако е релевантно – граѓанска) постапка. Во истрагите не треба да се заобиколи прашањето како некое лице се стекнало со имотот пред да стапи на функција.

- **Подобрување на правната основа за откривање имотна состојба.** Со правната основа треба да се обврзат и полицијата, царината, вишите управители, директори и членовите на одбори на претпријатија во државна сопственост, воените лица, членовите на политичките партии (на пр. тие што се надвор од парламентот, но се приматели на државни субвенции), и, каде што е релевантно – членовите на религиозните групи – исто така да поднесуваат изјави за имотна состојба. Треба детално да се појаснат правните спецификации за ограничувањата по вработувањето за ПИЛ, примањето подароци, како и дозволените видови дополнителен приход за јавните службеници. Правната основа може да се подобри со обврзување на ПИЛ да ги откријат не само мнозинските акции во компанијата, туку и активата што ја имаат тие бизниси.
 - **Транспарентност и дигитализација на изјавите за имотна состојба и поврзаните регистри.** Земјите од ЈИЕ-9 треба да дозволат изјавите за имотна состојба да се поднесуваат само електронски, во машински читлив формат. Сите изјави за имотна состојба треба да се соберат во една, единствена база на податоци и/или да се пристапни преку еден, споен вебсајт. На релевантните тела не смее да им се дозволи ретроактивно да ги сменат изјавите за имотна состојба, со цел веќе да не постои неправилноста која е откриена. Ако дојде до промени, треба да бидат достапни на увид и првичната и поправената изјава. Мора да се воспостават и машински читливи бази на податоци за јавните набавки и за корпорациите, како и бази на податоци за санкционираните правни и физички лица, кои ќе можат да се симнат наеднаш. Во базите на податоци треба да има информации за крајниот корисник и за финансиските податоци на ниво на компанија. Исто така се препорачува сите земји да воспостават процедури за следење трансакции со крипто-валути и за хармонизирање на нивните пристапи со цел да се оданочат крипто-средствата, како што предлага Европскиот парламент.³⁰⁷
 - **Внатрешно поврзување на јавни регистри.** Суштински предуслов за ефикасната употреба на големите податоци во сите земји на ЈИЕ-9 е внатрешно да ги поврзат сите јавни регистри. Ова е процес во два чекора – прво, примарните (основни) регистри треба меѓусебно да се поврзат: се регистрираат физичките лица (во што спаѓа граѓанскиот статус и членовите на семејството), се регистрираат бизнисите (правните лица) и се регистрира имотот. Второ, сите преостанати регистри треба да се поврзат еден по еден³⁰⁸.
 - **Воведување на анализа на јавните набавки и изјавите за имотна состојба што се потпира на податоци.** Треба да се развие систем за употреба на големи податоци за рано предупредување и анализа на ризик, кој ќе се користи и ажурира редовно од релевантните јавни тела, заедно со граѓанското општество, меѓународните тела и истражувачките медиуми.
- Во поглед на **изјавите за имотна состојба** – со помош на големите податоци, низа знаци за предупредување ќе предупредат ако некое лице се стекнало со незаконско богатство и/или ако го префрлило на (далечен) роднина или пријател (со мал или никаков надомест), и ако е сокриено во сложена низа подружници и компании-мајки (во што спаѓа и употребата на фантомски компании и посредници). Во однос на однесувањето на компаниите – со големите податоци може да се открие ако компаниите поврзани со политички изложените лица имаат поголем обрт, подобра положба на пазарот (можен монопол), профит за секој вработен итн. – во споредба со компаниите без политички врски во истиот сектор. Во поглед на интегритетот на **јавните набавки**, со знаците за предупредување може да се предупреди ако има голем удел на поединечно наддавање, ако клиентот зависи од снабдувачот, ако компанијата регистрира даночно прибежиште, ако периодот за поднесување или донесување одлука е прекраток, ако нема повик за тендер, ако се користат рестриктивни типови на процедури итн.

³⁰⁷ European Parliament, *Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation*, 11 October 2022

³⁰⁸ Данок, социјално осигурување, регистарот на земјиште, регистарот на моторни возила, акции и хартии од вредност, регистар на патенти и лиценци, царина, судски регистри, базата на податоци на партијата за финансии итн.

Врз основа на податоци од сите јавни регистри, на владите од земјите на ЈИЕ-9, со поддршка од граѓанското општество, им се порачува да разработат електронски платформи со електронски контролни табли за откривање ризици од корупција и шаблони на злоупотреба. На таквите платформи ќе им помогнат знаците за предупредување и показателите, кои се тестираат во рамките на иницијативата R2G4P, и кои се претставуваат во овој и во идните извештаи. Следниот и последен чекор ќе биде да се примени Меѓународната повелба за размена на податоци за проверка на изјавите за имотна состојба.³⁰⁹

- **Подобрување на конкуренцијата во јавните набавки и намалување на употребата на неконкурентни процедури.** Истовремено со употребата на знаци за предупредување, правната основа за јавните набавки треба целосно да се врати во состојбата пред КОВИД, и да ги укине сите „привремени“ процедури за итни случаи (со посебен фокус на намалување на уделот на договори со поединечно наддавање и бројот на директни доделувања). Со објективни критериуми за проценка на понудата и со прилагодување

на големината на тендерот на капацитетите на пазарот има можност да се зголеми конкурентноста во јавните набавки. Ако се зголеми бројот лица што работат на документите за набавки, ќе се забрза донесувањето одлуки, а и ќе се подобри квалитетот на проценките и на одлуките за доделување.

- **Ефикасна казна.** Еден од најзагрижувачките проблеми, кој често го спомнуваат од граѓанското општество, од ЕУ и од меѓународните тела, е што повеќето кривични пријави против јавни службеници се отфрлени или заменети со поблаги (административни) санкции, особено кога се работи за повисоките политички ешалони. Истовремено, релативно малите парични казни не се поттик за целосна сообразност со законот. Па така, важно е креаторите на политики да се уверат дека големината и строгоста на казните е доволно голема (разрешување, заплена на имот, затворска казна), дека кривичниот прогон е поефикасен и дека конечните одлуки за казната се објавуваат на интернет. Земјите од ЈИЕ-9 треба исто така да воспостават и механизам за отстранување на имунитетот, особено во кривичните постапки.

³⁰⁹ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.