

SUMAR EXECUTIV

Războiul de agresiune în curs al Rusiei împotriva Ucrainei a intensificat tensiunile geopolitice existente pe tot parcursul anului 2022 și în 2023, expunând **deficiențe persistente ale statului de drept** și alte lacune de guvernare în Europa de Sud-Est (SEE-9)³¹⁰). Aceasta, la rândul său, a stimulat eforturile de reînnoire a procesului amânat de integrare în UE și de consolidare, care servește drept principal motor al reformelor de bună guvernare în regiune. Raportul actual se bazează pe măsurile internaționale și ale UE³¹¹ pentru a consolida statul de drept și evidențiază domeniile critice de impact care ar putea fi atinse prin parteneriate public-privat. Acest al doilea Raport SEE de bună guvernare se concentrează pe **instrumentele de date mari** necesare pentru a identifica existența activelor necuvenite nedeclarate de persoane expuse politic (PEP)³¹². Aceste instrumente ar putea fi folosite pentru **combaterea practicilor de capturare a statului și a mass-media** în regiune, împiedicând tendințele autoritare, inclusiv influența malignă străină, să amenințe democratizarea euro-atlantică a Europei de Sud-Est.³¹³

³¹⁰ Bulgaria, Croația, Ungaria, România, Albania, Bosnia și Herțegovina, Macedonia de Nord, Muntenegru și Serbia.

³¹¹ A se vedea European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022; European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Up-rooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

³¹² Prima bună guvernare SEE a fost lansată în 2022 și a avut ca scop să descopere modul în care este generată averea ilicită. Pentru mai multe, vezi: Mineva, D. et al., *Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2022.

³¹³ Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

Declarațiile de avere ca instrument de prevenire a corupției și de evaluare a riscurilor

Declarațiile de avere sunt un instrument puternic, dar **subutilizat în prezent, pentru prevenirea corupției și finanțării ilicite** în rândul funcționarilor publici, și în special în rândul PEP din SEE-9. Mass-media și societatea civilă din regiune, împreună cu organizațiile internaționale, investighează și raportează în mod continuu numeroasele decalaje evidente dintre standardele de trai ale politicienilor și ale familiilor acestora și despre ceea ce declară oficial publicului larg drept bunuri și venituri. Toate țările din SEE-9 au instituit un cadru legal care reglementează declarațiile de avere ca parte a instrumentelor lor anticorupție. Cu toate acestea, **aceste reglementări sunt rareori aplicate într-o manieră consecventă** și, în schimb, au ca rezultat scandaluri anuale de scurtă durată sau campanii ocazionale de represiune împotriva oponentilor politici. Pentru ca acest instrument să devină un instrument eficient pentru combaterea captării statului și a corupției în SEE-9, raportul actual analizează cadrul legal și instituțional al declarațiilor de avere și propune soluții de politici pentru eliminarea deficiențelor instrumentului.

Verificarea și controlul declarațiilor de avere

Unele PEP, precum și alte categorii de funcționari publici din SEE-9, nu sunt obligați să-și declare averea și, ca urmare, averea lor rămâne ascunsă de ochii instituțiilor statului și ai publicului larg. Această problemă este cel mai pronunțată în ceea ce privește **directorii superiori, administratorii și membrii consiliilor de administrație ai companiilor de stat**. Aceste persoane nu sunt obligate să-și declare bunurile în nicio măsură în Serbia (cu excepția cazului în care sunt numiți de guvern) și în Bosnia și Herțegovina (BiH). În plus, în ciuda eforturilor legale continue, informațiile pe care indivizii sunt obligați să le declare sunt rareori atotcuprinzătoare, ceea ce împiedică prevenirea și aplicarea corespunzătoare. **Lacunele legale** care permit eludarea declarării veniturilor și bunurilor sunt predominante în regiune. De exemplu, împrumuturile de la persoane

fizice nu trebuie să fie întotdeauna declarate în Ungaria, iar cadourile către membrii apropiați ai familiei nu sunt făcute publice deloc.³¹⁴ În Bulgaria și Croația, soții și cei care trăiesc în parteneriat civil nu sunt obligați legal să-și informeze partenerii cu privire la bunurile pe care le dețin, oferind o cale de scăpare pentru nedeclarare. Atât în Ungaria, cât și în Macedonia de Nord, PEP-urile trebuie să declare proprietatea asupra acțiunilor în companii, dar nu asupra activelor deținute de aceste companii. Astfel, activele personale pot fi scutite de la impozitare ca proprietate corporativă.

Modalitățile obișnuite de **ascundere a activelor spre a nu fi declarate** includ transferarea de către PEP către membrii familiei sau rudele apropiate și/sau facilitarea „generării” de avere ilegală prin asigurarea unui tratament preferențial sau a unei alte forme de avantaj competitiv pentru familia extinsă. În orice caz, trebuie declarate doar bunurile deținute de soți, parteneri civili și, uneori, copii și, prin urmare, sunt verificate de organele responsabile din majoritatea țărilor analizate. În România, copiii PEP nu sunt incluși în declarațiile de avere după vârsta majoratului, ceea ce face mai dificilă identificarea conflictelor de interese sau a deținerii de potențiale active ascunse. Părinții PEP sunt verificați doar în aproximativ jumătate din țări.

Majoritatea statelor SEE-9 au proceduri pentru depunerea la timp a declarațiilor de avere și pentru efectuarea unei verificări de bază inițiale pentru discrepanțe între venituri și activele declarate (de exemplu, verificarea inițială „aritmetică-logică” în Albania). Cu toate acestea, **niciuna dintre cele nouă țări analizate nu are un sistem de auditare complex al stilului de viață.** Acest lucru se datorează în mare măsură lipsei de resurse umane suficiente capabile să efectueze verificări aprofundate, inclusiv verificări încrucișate în mai multe registre la nivel național și în străinătate, unde averile

ilicite sunt adesea ținute la păstrare. Această problemă este agravată de numărul mare de persoane obligate să depună declarații în unele dintre țările SEE-9 – de exemplu, aproximativ 300 000 în România³¹⁵ din 2022. În mod ideal, controalele ar trebui să fie declanșate la primirea de ponturi anonime de la terți (avertizori, organizații ale societății civile – OSC, articole media etc.) privind îmbogățirea ilicită. Cu toate acestea, conform legislației naționale, **ponturile anonime nu sunt acceptate** în Bulgaria, Macedonia de Nord și România. În BiH, astfel de verificări sunt permise prin lege, dar nu întotdeauna sunt efectuate în practică. În Ungaria, sunt inspectate doar ponturile susținute de dovezi solide.

Un tip obișnuit de încălcare se referă la **discrepanța dintre valoarea reală de piață a activelor și prețul lor de achiziție**, așa cum este consemnat în documentele oficiale de cumpărare/prorietate. În unele cazuri, vilele cu două etaje au fost declarate „pivnițe” în Ungaria.³¹⁶ În Bulgaria, ceea ce a devenit cunoscut sub numele de scandalul „Apartment-Gate” a doborât o serie de personalități politice și guvernamentale de rang înalt care declaraseră achiziția de active la prețuri derizorii.³¹⁷ Verificarea, compararea și demonstrarea unei discrepanțe între valoarea de piață și valoarea contabilă a activelor este o procedură complicată, pentru care autoritățile rareori posedă cunoștințele și capacitatea adecvată. Jurnaliștii de investigație și societatea civilă rămân astfel cruciali pentru descoperirea și avertizarea împotriva unor astfel de nereguli.

O altă problemă îngrijorătoare este cât timp rămân publice declarațiile de avere. În Croația și Ungaria, declarațiile de avere sunt eliminate din registrele publice la un an de la încheierea mandatului PEP relevant, iar în Serbia – după trei ani. În Macedonia de Nord, declarațiile de avere sunt eliminate imediat după ce un PEP iese din funcție.³¹⁸ Acest lucru limitează și mai mult memoria

³¹⁴ Cseke, B., “Szijjártó megépfette a műfüves focipályát a balaton nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Szijjártó a construit un teren de fotbal din iarbă artificială pentru casa de vacanță de la Lacul Balaton, dar nu se prea vede în sat acum], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., “Saját lábön forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait” [Palatul singur – am descoperit secretele moșiei Orbán din Hatvanpuszta], *hvg.hu*, 2021.06.24.

³¹⁵ Agenția Națională de Integritate (ANI), *Raport anual de activitate, 2021*; În anii electorali, și toți candidații din România trebuie să depună declarații, crescând și mai mult acest număr.

³¹⁶ Átlátszó, “Képviselői vagyonynyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Declarațiile de avere ale reprezentanților: conțin urme de transparență!], 2022; și EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

³¹⁷ Dimitrov, M., “Bulgaria’s ‘ApartmentGate’ Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief”, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

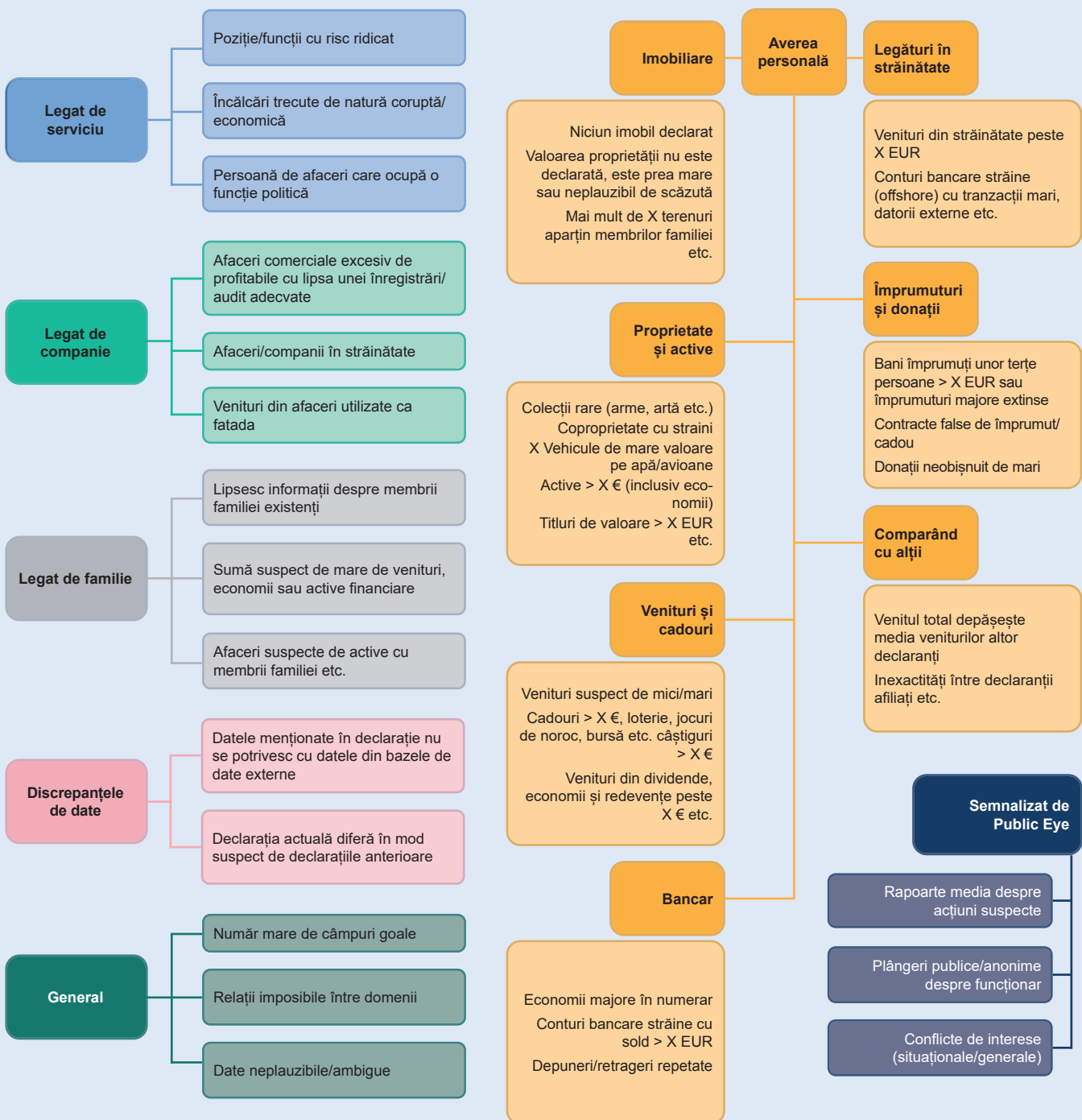
³¹⁸ Este de așteptat ca în 2023 să fie introdus un termen de doi ani în ceea ce privește obligația de a păstra declarația de avere publicată online.

publică și ar putea împiedica activitatea de investigare a mass-media și a societății civile.

Efectuarea verificărilor încrucișate în mai multe registre publice și schimbul de informații cu alte instituții publice

atât la nivel național, cât și în străinătate este vitală pentru sporirea **efectelor benefice și preventive ale declarațiilor de avere**. Aceste mecanisme există în diferite stadii de dezvoltare în SEE-9. Cu toate acestea, în ciuda încercărilor multiple de a interconecta registrele publice națio-

Exemplu de listă cuprinzătoare de indicatori de risc pentru verificarea declarațiilor de avere



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

Lacune de lungă durată în procedurile de verificare și control al declarațiilor de avere

Controlul verifică doar informația raportată dar nu și dacă există active nedeclarate

Domeniu limitat de active care trebuie declarate (ex. PEP trebuie să declare pachetele de acțiuni deținute în companii, dar nu și activele deținute în respectivele companii)

Nu există specificații juridice complexe privind primirea de daruri

Unele categorii de persoane publice sunt excluse de la declararea averii și a intereselor

Lipsa cerințelor de calitate pentru depunerea declarațiilor de avere (este permisă depunerea de fotocopii olografe, care nu pot fi citite automat, care nu permit funcția de căutare)

Declarațiile de avere includ "evaluarea personală" a valorii bunurilor mobile și imobiliare sau clasificarea / descrierea incorectă a activelor

Doar familia apropiată (soț/soție sau partener civil) este verificată fără evaluări privind riscurile individuale aferente pentru ascunderea activelor în rândul membrilor familiei extinse sau partenerilor comerciali

Unele autorități de supraveghere nu au un obiectiv anual fix de verificare a unui procent de declarații, iar un proces de control detaliat este lansat doar dacă există suspiciuni

Autoritățile relevante nu compară datele din declarațiile de avere cu cele din alte registre publice (de proprietate, ale societăților comerciale, fiscale, de acțiuni și garanții, vamale, de cadastru, etc.)

În mod normal, autoritățile nu investighează modul în care cineva și-a obținut proprietățile înainte de a fi numit în funcție

Declarațiile de avere sunt scoase din registrele publice la scurt timp după sfârșitul mandatului funcționarului public, ceea ce împiedică investigațiile ulterioare, incluzând cele desfășurate de mass-media și de societatea civilă

Lipsă declarații de avere în bazele de date accesate de computer și care pot fi descărcate

Sursă: CSD.

nale din țările analizate, **verificările încrucișate ad-hoc continuă să fie efectuate manual** în majoritatea cazurilor. În Croația, Comisia pentru Conflicte de Interese (CIC) efectuează verificări în alte registre pentru bunurile care lipsesc din declarație. Agenția pentru Prevenirea Corupției din Muntenegru are capacitatea tehnică de a compara datele din bazele de date oficiale prin acces direct online, inclusiv bazele de date ale Ministerului de Interne, Administrația Fiscală, Administrația Imobiliară, Comisia Valorilor Mobiliare, Registrul Central al Companiilor,

Banca Centrală a Muntenegrului și băncile comerciale (cu condiția să existe acordul pentru ridicarea reglementărilor privind secretul bancar). În Macedonia de Nord, introducerea unei soluții software pentru interconectarea registrelor mai multor organisme publice a fost planificată pentru sfârșitul anului 2019, dar nu a fost încă raportată ca funcțională oficial nici până în 2022.³¹⁹

³¹⁹ Vezi și: Mia, "На ДКСК ѝ е неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [SCPC are nevoie de software pentru a facilita lupta împotriva corupției], 31 ianuarie 2020.

Este recomandat să fie introdusă o procedură de verificare unificată la nivelul tuturor organismelor publice, bazată pe un set predeterminat de semnale de avertizare. Raportul actual oferă un exemplu de **listă complexă de indicatori de risc pentru verificarea declarațiilor de avere**, care ar putea ajuta autoritățile naționale să își concentreze controlul asupra unui număr mai mic de persoane și companii afiliate, ajutând activitatea organismelor naționale anticorupție și a unităților interne de integritate.

În legislație și procedurile de verificare a declarațiilor de avere sunt prezente mai multe **lacune de lungă durată**. Câteva din aceste decalaje par să fie recurente în regiune de-a lungul multor ani.

Capacitate limitată a autorităților de control

Lipsa datelor comparabile împiedică analiza în toate țările SEE-9 cu privire la volumul de muncă al instituțiilor de control, pe lângă alți indicatori relevanți, care ar putea explica ratele scăzute de detecție și sancționare. Totuși, câteva **concluzii de bază pentru regiune** ar putea fi extrase pe baza datelor disponibile:

- Numărul total de angajați la instituția de verificare variază între 20 și 300 de persoane.
- Funcționarii direct responsabili de verificarea declarațiilor de avere variază între 4 și 45.
- Numărul de persoane obligate să depună declarații este cel mai mare în România și cel mai mic din Macedonia de Nord și Croația³²⁰.
- În medie, aproximativ 12% dintre persoanele obligate din punct de vedere legal și-au depus declarațiile de avere cu întârziere sau nu au depus deloc.
- Ponderea persoanelor care au fost verificate de către autoritatea relevantă printr-un control secundar/detaliat variază între 8% și 20%, cu excepția Mun-

tenegrului (0,32%), României (0,44%)³²¹ și Croația (1,19%).

- Între 6 și 30 de persoane sunt verificate în detaliu de către un inspector.

Impunerea de sancțiuni prin cooperare cu alte autorități

Autoritățile țărilor SEE-9 direct responsabile pentru colectarea declarațiilor de avere transmit informații cu privire la orice nereguli identificate altor autorități relevante (de exemplu, agențiilor fiscale și de control al veniturilor) și către organele de urmărire penală. Însă **dimensiunea și severitatea sancțiunilor**, în special cele impuse de instituția de verificare, sunt scăzute în toate țările SEE-9 și nu descurajează PEP-urile să încalce regulile. Amenda pentru întârzierea sau nedepunerea declarațiilor de avere variază de obicei între 200 EUR și 1.000 EUR. Unii PEP preferă să plătească amenda și să nu depună o declarație. O altă problemă îngrijorătoare este **abordarea arbitrară pentru a determina cine să investigheze și să sancționeze**. Sancțiunile mai puternice sunt impuse de instanțe (de exemplu, încarcerarea) și, în unele cazuri, de autoritățile fiscale, atunci când descoperă încălcări fiscale în procesul de verificare a declarației de avere. Informațiile despre sancțiunile impuse sunt publicate în majoritatea țărilor, cu excepția Albaniei și Ungariei³²². În BiH, informațiile despre sancțiunile impuse sunt menționate în raportul Comisiei Electorale Centrale, dar numai cu privire la numărul de oficiali sancționați fără dezvăluirea identității lor.

Există patru metode, cel mai des observate în țările SEE-9, pentru evitarea pedepsei sau cel puțin reducerea severității acesteia. Acestea includ:

- Omiterea declarării bunurilor sau subevaluarea activelor declarate;
- Influențarea autorităților publice prin presiuni politice pentru a renunța la ancheta/urmărirea penală și/sau pentru a înlocui o pedeapsă mai severă (de

³²⁰ În Croația, numărul de persoane obligate să depună declarații a crescut cu aproximativ 1.250 ca urmare a noii legi privind prevenirea conflictelor de interese. Numărul total de persoane obligate să depună declarații de avere și interese a fost de 3.350 în 2022.

³²¹ România este un caz anormal, țara având cel mai mare număr de persoane obligate să își declare averea.

³²² În Ungaria, există obligația legală de publicare a deciziilor de sancționare, însă aceasta nu este implementată în practică, întrucât niciun PEP nu a fost sancționat din 2015.

Lacune de lungă durată în sancționarea neregulilor în declarațiile de avere

Amenzile relativ mici nu încurajează depunerea strictă a declarațiilor de avere

În multe cazuri plângerile penale împotriva funcționarilor publici sunt respinse sau sunt înlocuite cu o sancțiune mai laxă (de natură administrativă)

Lipsa escaladării sancțiunilor / sancțiuni mai stricte pentru încălcări repetate

Numele înalților funcționari publici sancționați nu sunt publicate deschis

Sursă: CSD.

exemplu, închisoarea) cu o sancțiune mai laxă (de exemplu, o amendă);

- Modificarea retroactivă a textelor declarațiilor de avere, pentru a elimina neregulile;
- Modificarea legislației astfel încât anumite tipuri de funcționari publici (sau rudele acestora) să fie lăsa-te în afara cercului funcționarilor, societăților sau membrilor de familie obligați să își declare averea.

Disponibilitatea datelor

Niciuna dintre țările SEE-9 nu oferă o **bază de date deschisă, care poate fi citită automat și care poate fi descărcată în bloc**, care să conțină toate declarațiile de avere primite. Țările analizate ar putea fi împărțite în următoarele categorii:

Nicio bază de date. Valoarea anormală în acest sens este Albania, deoarece Înaltul Inspectorat pentru Declaraarea și Controlul Activelor și Conflictelor de Interese (HIDAACI) nu oferă niciun acces la o bază de date publică. Există doar [Registrul de Cereri și Răspunsuri al Înaltului Inspectorat](#), unde sunt publicate răspunsurile la solicitările oficiale.

Fotocopii scrise de mână. În Ungaria, declarațiile de avere sunt incluse într-o bază de date care poate fi căutată; cu toate acestea, documentele sunt fotocopii completate manual și, prin urmare, nu pot fi citite automat. În România au fost depuse multe declarații în format scris de mână până în 2021, înainte ca în

2022 să intre în vigoare obligația de a depune PDF-uri citibile automat. Din 2023, vor fi acceptate doar declarații cu semnătură digitală, cu excepția candidaților în timpul alegerilor.

Format XML (disponibil numai de la caz la caz).

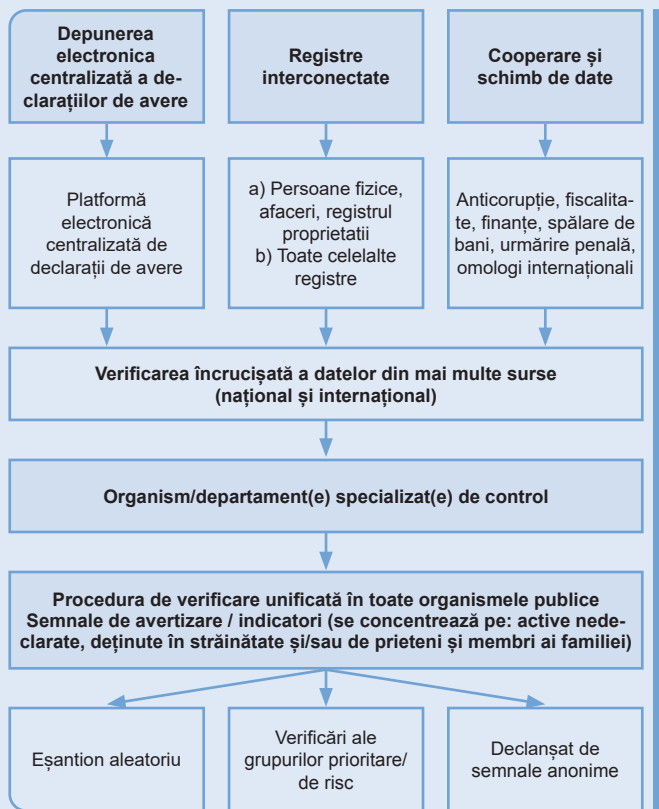
Acest format este folosit de majoritatea țărilor -Bulgaria, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia. Cu toate acestea, deși pot fi citite automat, informațiile nu pot fi descărcate în bloc ca bază de date completă. Astfel, orice analiză de date mari va necesita ca informațiile să fie compilate sau copiate direct de pe pagina web. Croația oferă un caz hibrid, deoarece declarațiile sunt disponibile în ambele formate XML, JSON și PDF.

În ceea ce privește partea pozitivă, trebuie remarcat faptul că mai sus amintita Comisie de Stat pentru Prevenirea Corupției (SCPC) din Macedonia de Nord intenționează să introducă un instrument pentru transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese citibile automat în 2023. HIDAACI din Albania intenționează, de asemenea, să îmbunătățească sistemul și să creeze acces deplin și liber la declarații pentru publicul larg în 2023.³²³ În România, platforma de depunere electronică e-DAI a fost introdusă la 1 ianuarie 2022.³²⁴ De la aceas-

³²³ Informații furnizate de membrii R2G4P pe baza solicitărilor oficiale de informații și a întâlnirilor avute cu instituțiile respective.

³²⁴ Agenția Națională de Integritate, [Comunicat: privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul limită de depunere a declarațiilor anuale](#), 8 aprilie 2022.

Condiții pentru verificarea eficientă a declarațiilor de avere



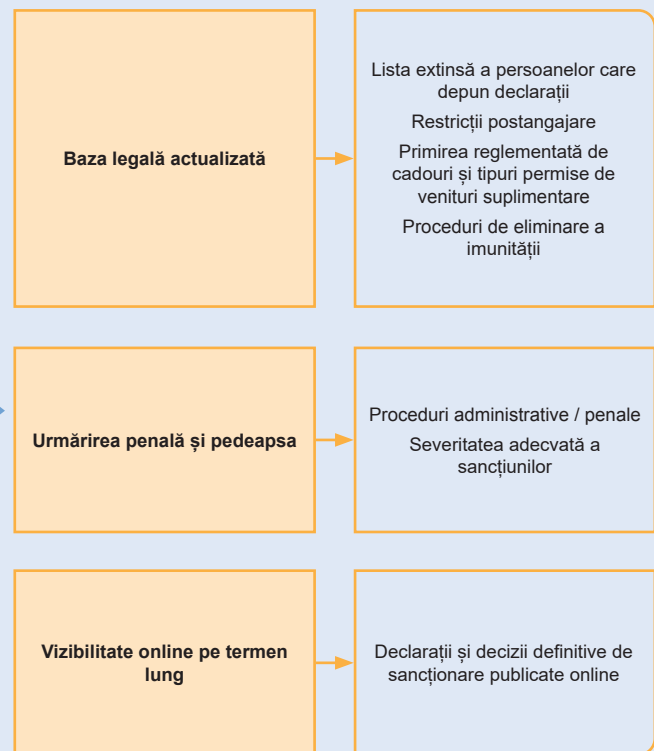
Sursa: CSD.

tă dată, Agenția Națională de Integritate nu mai acceptă declarații de avere și interese în format hârtie.³²⁵

Exemple de bune practici pentru verificări eficiente ale declarațiilor de avere.

Există câteva bune practici în SEE-9, care ar putea servi drept inspirație și exemplu pentru restul țărilor din regiune și nu numai. Acestea includ: utilizarea platformelor electronice care oferă avertismente automate de integritate în România; strângerea de informații cu privire la proprietarii reali finali din Albania; verificările încrucișate în mai multe registre, creșterea sferei de cuprindere a persoanelor obligate să declare bunuri și practicile de conștientizare în Croația; și extinderea autorității și a rolului altor organisme publice în verificarea circumstanțelor suspecte și depunerea de acuzații penale, precum și stabilirea procedurilor pentru ridicarea imunităților în Serbia.

³²⁵ Juridice.RO: *Declarațiile de avere și interese vor fi transmise către ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI*, 2022.



În timp ce lacunele procedurale și juridice diferă de la o țară la alta, ies în evidență câteva condiții prealabile cheie pentru verificarea eficientă a declarațiilor de avere.

Nereguli în achizițiile publice în rândul companiilor expuse politic

Achizițiile publice au fost întotdeauna considerate una dintre **căile cheie de corupție și fraudă** pentru deținătorii de funcții publice. Mai îngrijorător, aceasta a fost strâns asociată cu practicile de capturare a statului și a mass-media din regiune, care au subminat continuu tranziția democratică și a economiei de piață, împiedicând extinderea UE și împiedicând ajutorul internațional să-și atingă obiectivele.³²⁶ Raportul actual reunește datele mari despre achizițiile publice și persoanele expuse politic pentru a analiza **efectul conexiunilor**

³²⁶ Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

politice asupra riscurilor de corupție în achizițiile publice. Studiul acoperă tendințele regionale SEE și prezintă exemple din Bulgaria, Croația, Ungaria, România, Macedonia de Nord și Serbia. Metodologia aplicată se bazează pe semnale de avertizare individuale care pot fi în continuare adunate într-un scor de integritate cumulativ.

Majoritatea țărilor din regiune prezintă o pondere mai mare în valoarea contractelor decât ponderea în volumul contractelor firmelor conectate politic. În același timp, există o diferență observabilă între ponderea valorii medii a firmelor conectate în cadrul propriei divizii de piață și cota anuală agregată a acelorași firme conectate pe toate piețele (necalculată prin diviziile CPV³²⁷): în majoritatea cazurilor, media în cadrul cotei de piață este mai mare. Acest lucru demonstrează indirect că **firmele conectate politic sunt destul de frecvent concentrate pe anumite piețe**, mai degrabă decât să fie împrăștiate în diferite sectoare.

În ceea ce privește tipul de cumpărător (de autoritate de achiziții publice), tendința regională este diversă și nu directă. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, există o diferență observabilă între tipul cumpărătorului de contracte ale companiilor legate politic față de contractele altor companii. De exemplu, în România există semnificativ mai multe autorități naționale care încheie contracte cu companiile conectate politic decât cu celelalte companii (40% față de 20% companii neconectate). În același timp, în Ungaria categoria predominantă este autoritatea regională (40% față de aproximativ 30% în rândul firmelor neconectate).

În ceea ce privește tipul de procedură, în majoritatea țărilor, ponderea procedurilor deschise între contractele firmelor conectate fie nu este semnificativ diferită, fie este opusă așteptărilor (adică există proceduri puțin mai deschise în rândul firmelor conectate). Ponderea relativ mare a procedurilor deschise în rândul firmelor conectate politic ar putea însemna că, **în majoritatea cazurilor, alte practici sunt utilizate pentru corupție** (de exemplu, specificații de licitație personalizate, perioadă scurtă de publicitate etc.). Această constatare sugerează că, cu timpul, este probabil ca mediile corupte sistemic să evolueze în practici de captură a statului,

în care regulile formale sunt mai mult un exercițiu de bifare. Astfel de evoluții necesită dezvoltarea unor sisteme dinamice de semnalare a riscurilor, care ar trebui să țină seama de comportamentul corupției în continuă evoluție.

Scorul de integritate agregat din regiune este întotdeauna ușor mai scăzut pentru firmele conectate, cu unele variații între țări. În funcție de calitatea datelor, pentru unele țări modelele de regresie au arătat rezultate mai robuste și preconizate decât pentru altele, majoritatea având **un nivel de integritate asociat cu scoruri mai mici în cazul furnizorilor conectați politic.**

Riscurile de corupție post COVID în achizițiile publice

În majoritatea cazurilor, piața non-sanitară nu este asociată cu schimbări semnificative ca urmare a introducerii stării de urgență sau a modificării legislației care permite utilizarea procedurilor negociate pentru achiziționarea de produse legate de COVID. În același timp, se poate observa că nivelul de integritate fie scade doar pentru piața COVID (România, Ungaria, Croația), fie are ca rezultat o tendință descendentă pentru întreaga piață a sănătății cu fluctuații rapide pe piața COVID (Bulgaria și Macedonia de Nord), în conformitate cu tendința europeană.

Calea de urmat

Îmbunătățirea metodologiilor de evaluare a riscurilor, a procedurilor de politică și a măsurilor care vizează prevenirea corupției, captarea statului³²⁸, îmbogățirea ilicită și finanțarea ilicită³²⁹ ar putea fi realizată numai printr-o cooperare susținută între organismele publice, societatea civilă, mass-media, sectorul privat și partenerii internaționali. Utilizarea datelor mari, în special, ar putea facilita identificarea și sancționarea de încălcări ale integrității în

³²⁷ Common Procurement Vocabulary – CPV [Vocabular comun pentru achiziții].

³²⁸ Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

³²⁹ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

distribuirea achizițiilor publice, ajutoarelor de stat, concesiunilor, investițiilor strategice și fondurilor UE. Asigurarea unor niveluri mai bune de guvernare în acest domeniu în SEE-9 a devenit imperativă, având în vedere **riscurile crescute de încălcare a securității economice** în legătură cu invazia Ucrainei de către Rusia și **impunerea și punerea în aplicare a sancțiunilor aferente**. În acest sens, țările din regiune au adoptat deja legislații, politici și măsuri diferite. Cu toate acestea, trebuie să-și îmbunătățească apărarea și să **consolideze implementarea** pentru a garanta că nu se vor transforma în cele mai slabe verigi de pe piața comună UE/SEE.

Următoarele **recomandări cheie de politici** ar putea oferi coloana vertebrală pentru următorii pași imediați, care pot soluționa lacunele existente în guvernare și pot anula practicile de captare a statelor în SEE-9:

- **Procedura de verificare coerentă a declarațiilor de avere.**
 - Autoritatea relevantă ar trebui să verifice dacă declarațiile de avere sunt depuse la timp.
 - Autoritățile anticorupție ar trebui să **înființeze un organism sau un departament dedicat**, pe deplin concentrat pe efectuarea de verificări detaliate („auditori ale stilului de viață”) ale declarațiilor de avere. Ar trebui să verifice nu numai informațiile raportate, ci și dacă există bunuri ascunse sau nedeclarate, inclusiv în străinătate și/sau deținute de prieteni și membri ai familiei (extinse). În mod ideal, procedura ar trebui să stabilească originea activelor.
 - Acest organism ar trebui să utilizeze o procedură de evaluare și verificare a riscurilor, bazată pe **date mari și un set de semnale de avertizare**. În țările în care mai mult de un organism efectuează verificările, această procedură ar trebui să fie unitară la nivelul întregului guvern.
 - Organismul ar trebui să efectueze trei tipuri de verificări: un eșantion aleatoriu supus verificării/auditului detaliat, verificări ale grupurilor prioritare/de risc, precum și declanșate de semnale anonime de la terți. Acest lucru ar crește riscul de a detecta nereguli și ar scădea sentimentul de impunitate.
 - Ar trebui stabilită o cooperare puternică între toate organismele relevante (anticorupție, fiscală, finanțe, spălare de bani, urmărire penală etc.). Datele declarate în declarațiile de avere ar trebui **verificate încrucișat cu datele din alte regis-**
- **tre publice** (naționale și internaționale) conform normelor naționale și ale UE privind confidențialitatea datelor și, dacă este cazul, cu surse private (organisme profesionale, rețele sociale etc.).
- Mai multe organisme sau părți interesate ar trebui să aibă posibilitatea de a aduce problema în atenția organelor de urmărire penale sau altor autorități judiciare relevante și de a iniția proceduri administrative, penale (și, dacă este relevant, civile). Investigațiile nu trebuie să omită problema modului în care cineva a obținut proprietăți înainte de preluarea mandatului.
- **Îmbunătățirea temeiului juridic în ceea ce privește dezvăluirea activelor.** Baza legală ar trebui să oblige poliția, vama, directorii superiori, administratorii și membrii consiliilor de administrație ai întreprinderilor de stat, personalul militar, membrii partidelor politice (de exemplu, cei din afara parlamentului, dar care primesc subvenții de la stat) și, acolo unde este cazul, membrii grupurilor de cult religios – să depună și declarații de avere. Precizările legale privind **restricțiile postangajare pentru PEP**, primirea de cadouri, precum și tipurile de venituri suplimentare permise pentru funcționarii publici, ar trebui clarificate în detaliu. Baza legală ar putea fi îmbunătățită prin obligarea PEP-urilor să dezvăluie nu numai pachetele de acțiuni majoritare într-o companie, ci și activele deținute în respectiva companie.
- **Transparența și digitalizarea declarațiilor de avere și a registrelor aferente.** Țările din SEE-9 ar trebui să permită depunerea declarațiilor de avere numai în formate electronice, care pot fi citite automat. Toate declarațiile de avere ar trebui să fie colectate **într-o singură bază de date și/sau accesibile printr-un site unic**. Organismelor relevante nu ar trebui să li se permită să modifice retroactiv declarațiile de avere, astfel încât o neregulă detectată să nu mai existe. În cazul modificărilor, atât declarația originală, cât și cea corectată ar trebui să fie disponibile pentru revizuire. De asemenea, este necesar să se creeze baze de date de achiziții publice și corporative care să poată fi **citite automat**, precum și baze de date cu persoane juridice și fizice sancționate, care pot fi descărcate în bloc. Bazele de date ar trebui să includă informații cu privire la proprietatea efectivă finală și date financiare la nivel de companie. De asemenea, se recomandă ca toa-

te țările să stabilească proceduri pentru **urmărirea tranzacțiilor cu criptomonede** și să își armonizeze abordările față de impozitarea activelor cripto, așa cum a sugerat Parlamentul European.³³⁰

- **Interconectarea registrelor publice.** O condiție prealabilă de bază pentru utilizarea eficientă a datelor mari este ca toate țările SEE-9 să interconecteze toate registrele publice. Acesta este un proces în două etape – *în primul rând*, registrele primare (de bază) ar trebui să fie conectate între ele: registrul persoanelor fizice (inclusiv starea civilă și membrii familiei), registrul întreprinderilor (persoane juridice) și registrul proprietății. *În al doilea rând*, toate registrele rămase ar trebui să fie unite unul câte unul³³¹.
- **Introducerea analizei bazate pe date a achizițiilor publice și a declarațiilor de avere.** Utilizarea datelor mari pentru avertizare timpurie și analiza riscurilor ar trebui dezvoltată și utilizată și actualizată în mod regulat de către organismele publice relevante, împreună cu societatea civilă, organismele internaționale și mass-media de investigații.

În ceea ce privește **declarațiile de active** – Big Data ar putea permite unui set de semnale de avertizare să avertizeze dacă averea ilicită a fost potențial dobândită și/sau transferată rudelor (îndepărtate) sau prietenilor (pentru o compensație scăzută sau fără compensații) și dacă a fost ascunsă într-un lanț complex de filiale și societăți-mamă (inclusiv utilizarea companiilor fantomă și a persoanelor fictive). În ceea ce privește comportamentul companiei – big data ar putea dezvălui dacă companiile legate de persoane expuse politic au o cifră de afaceri, poziție pe piață (posibila monopolizare), profit pe angajat etc. – comparativ cu companiile fără legături politice din același sector. În ceea ce privește integritatea achizițiilor publice, semnalele de avertizare ar putea avertiza împotriva cotelor mari de licitație unică, dependența cumpărătorului de furnizor, paradisul fiscal în care este înregistrată o companie, perioada prea scurtă de depunere sau de decizie, lipsa cererii de ofertă, utilizarea unor tipuri de proceduri restrictive etc.

³³⁰ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

³³¹ Impozite, asigurări sociale, carte funciară, registru auto, stocuri și valori mobiliare, registru brevete și licențe, vamă, registre judecătorești, baza de date finanțare a partidelor etc.

Pe baza datelor din toate registrele publice, guvernelor din țările SEE-9, susținute de societatea civilă, li se recomandă să elaboreze platforme electronice cu tablouri de bord interactive pentru detectarea riscurilor de corupție și a tiparelor de abuzuri. Astfel de platforme ar putea beneficia de semnalele de avertizare și indicatorii, testați în cadrul inițiativei R2G4P și prezentați în rapoartele actuale și viitoare. Următorul și ultimul pas ar fi aplicarea Tratatului internațional privind schimbul de date pentru verificarea declarațiilor de avere.³³²

- **Îmbunătățirea concurenței în achizițiile publice și reducerea utilizării procedurilor necompetitive.** În paralel cu utilizarea semnalelor de avertizare, temeiul juridic al achizițiilor publice ar trebui, de asemenea, să revină pe deplin la starea anterioară COVID, **eliminând toate procedurile de urgență „temporare”** (cu accent special pe reducerea ponderii contractelor cu ofertant unic și a numărului de premii). Criteriile obiective de evaluare a ofertelor și adaptarea dimensiunilor ofertelor la capacitatea pieței ar putea crește nivelul de competitivitate în achizițiile publice. Creșterea numărului de persoane care lucrează la documentele de achiziție ar putea îmbunătăți viteza generală a perioadei de decizie, precum și calitatea deciziilor de evaluare și de atribuire.
- **Pedeapsa eficientă.** Una dintre cele mai îngrijorătoare probleme, afirmate frecvent de societatea civilă, de organismele la nivelul UE și internaționale, este că majoritatea acuzațiilor penale împotriva funcționarilor publici sunt respinse sau sunt înlocuite cu sancțiuni (administrative) mai lejere, mai ales atunci când sunt vizate nivelurile politice superioare. În același timp, amenzi relativ mici nu încurajează respectarea deplină a legii. Astfel, este important ca factorii de decizie să se asigure că amploarea și severitatea pedepselor sunt suficient de mari (concediere, sechestru de bunuri, închisoare), **urmărirea penală este mai eficientă**, iar hotărârile definitive privind pedepsele sunt publicate online. Țările SEE-9 ar trebui să instituie în continuare un mecanism de ridicare a imunităților, în special în cazul procedurilor penale.

³³² Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.