

# REZIME

Agresija Rusije na Ukrajinu pojačala je postojeće geopolitičke tenzije tokom 2022. i prenela ih u 2023. godinu, razotkrivajući pritom **nedostatke u oblasti vladavine** prava koje godinama opstaju i druge nedostatke u upravljanju u Jugoistočnoj Evropi (JIE-9<sup>333</sup>). 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 izveštaj se zasniva na međunarodnim merama i merama EU<sup>334</sup> čiji cilj je jačanje vladavine prava, i ističe kritične oblasti uticaja koji bi se mogao ostvariti kroz javno-privatna partnerstva. Ovaj drugi Izveštaj 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)<sup>335</sup> žele da prikriju. Ovi alati bi mogli biti korisni u **suprotstavljanju praksi zarobljavanja države i medija** u regionu, sprečavajući autoritarne tendencije, uključujući strani maligni uticaj, da ugroze evroatlantsku demokratizaciju Jugoistočne Evrope.<sup>336</sup>

<sup>333</sup> Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

<sup>334</sup> Videti: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022

<sup>335</sup> Prvi Izveštaj 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.

<sup>336</sup> Center for the Study of Democracy, *Countering the Kremlin Playbook in Europe after Russia's Invasion of Ukraine*, Policy Brief No. 115, October 2022.

## Imovinske prijave kao instrument za prevenciju korupcije i procenu rizika

Imovinske prijave su snažan, ali trenutno **nedovoljno korišćen instrument za sprečavanje 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 izveštavaju 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 deo svojih antikorupcijskih mera. Međutim, ovi **propisi se retko 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 izveštaj analizira pravni i institucionalni okvir prijavljivanja imovine i predlaže rešenja za prevazilaženje nedostataka ovog mehanizma.

## Verifikacija i provera prijave imovine

Određene politički izložene osobe (PEP), kao i druge kategorije državnih službenika u JIE-9, **nisu 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 nisu 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 retko su sveobuhvatne, što otežava odgovarajuću prevenciju i sprovođenje mera. Širom regiona preovlađuju **pravne praznine** koje omogućavaju izbegavanje otkrivanja podataka. Na primer, krediti od privatnih lica ne moraju uvek da budu prijavljeni u Mađarskoj, a pokloni članovima uže poro-

dice uopšte se ne objavljuju.<sup>337</sup> U Bugarskoj i Hrvatskoj supružnici i vanbračni partneri nisu zakonski obavezni da obaveste svoje partnere o imovini koju poseduju, pružajući im priliku da izbegnu prijavljivanje imovine. I u Mađarskoj i u Severnoj Makedoniji, PEP moraju da prijave udeo vlasništva u preduzećima, ali ne i imovine ovih preduzeća. Stoga se lična imovina može otpisati kao korporativna imovina.

Uobičajeni oblici skrivanja imovine od obelodanjivanja uključuju nekoliko načina: politički izložene osobe mogu prepisati deo imovine na članove porodice ili bliske rođake, i/ili omogućiti „generisanje“ nezakonitog bogatstva obezbeđivanjem preferencijalnog tretmana ili drugog oblika konkurentne prednosti za širu porodicu. Međutim, samo imovina u vlasništvu supružnika, vanbračnih partnera, a ponekad i dece treba da se prijavi i da je shodno tome proveravaju nadležni organi u većini analiziranih zemalja. U Rumuniji, deca PEP nisu uključena u deklaracije o imovini nakon punoletstva, što otežava identifikovanje sukoba interesa ili potencijalnog skrivenog vlasništva nad imovinom. Roditelji politički eksponiranih osoba (PEP) se proveravaju samo u oko polovini zemalja.

Većina država JIE-9 ima procedure za blagovremeno podnošenje imovinske prijave i za obavljanje početne osnovne provere za odstupanja između prihoda i prijavljene imovine (npr. „aritmetičko-logička“ početna provera 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 provere, uključujući unakrsne provere 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 primer, oko 300 000 lica u Rumuniji<sup>338</sup> od 2022. U idealnom slučaju, pro-

vere 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, Severnoj Makedoniji i Rumuniji **se ne prihvataju anonimne dojave**. U BiH se takve provere očekuju po zakonu, ali se ne vrše uvijek u praksi. U Mađarskoj se proveravaju samo dojave potkrepljene jakim dokazima.

Uobičajena vrsta kršenja odnosi se na **neslaganje između stvarne tržišne vrednosti imovine i njihove nabavne cene**, kako je zabeleženo u zvaničnim kupoprodajnim/vlasničkim dokumentima. U nekim slučajevima, dvospratne vile su u Mađarskoj proglašene „vinskim podrumima“.<sup>339</sup> 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 vrednosti.<sup>340</sup> Provera, upoređivanje i dokazivanje neslaganja između tržišne i knjigovodstvene vrednosti imovine je komplikovana procedura za koju nadležni retko poseduju 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 Severnoj Makedoniji, imovinske prijave se uklanjaju odmah nakon što PEP napusti kancelariju<sup>341</sup>. Ovo dodatno ograničava javno pamćenje i može otežati istražni rad medija i civilnog društva.

Sprovođenje unakrsnih provera u više javnih registara i razmena informacija sa drugim javnim institucijama kako na nacionalnom nivou tako i u inostranstvu je od vitalnog značaja za povećanje korisnosti, kao i **pre-**

<sup>337</sup> Cseke, B., „Szijjártó megépítette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban” [Szijjártó 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.

<sup>338</sup> 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.

<sup>339</sup> Átlátszó, „Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!” [Representatives' declarations of assets: contains traces of transparency!], 2022. i EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary*, 2020.

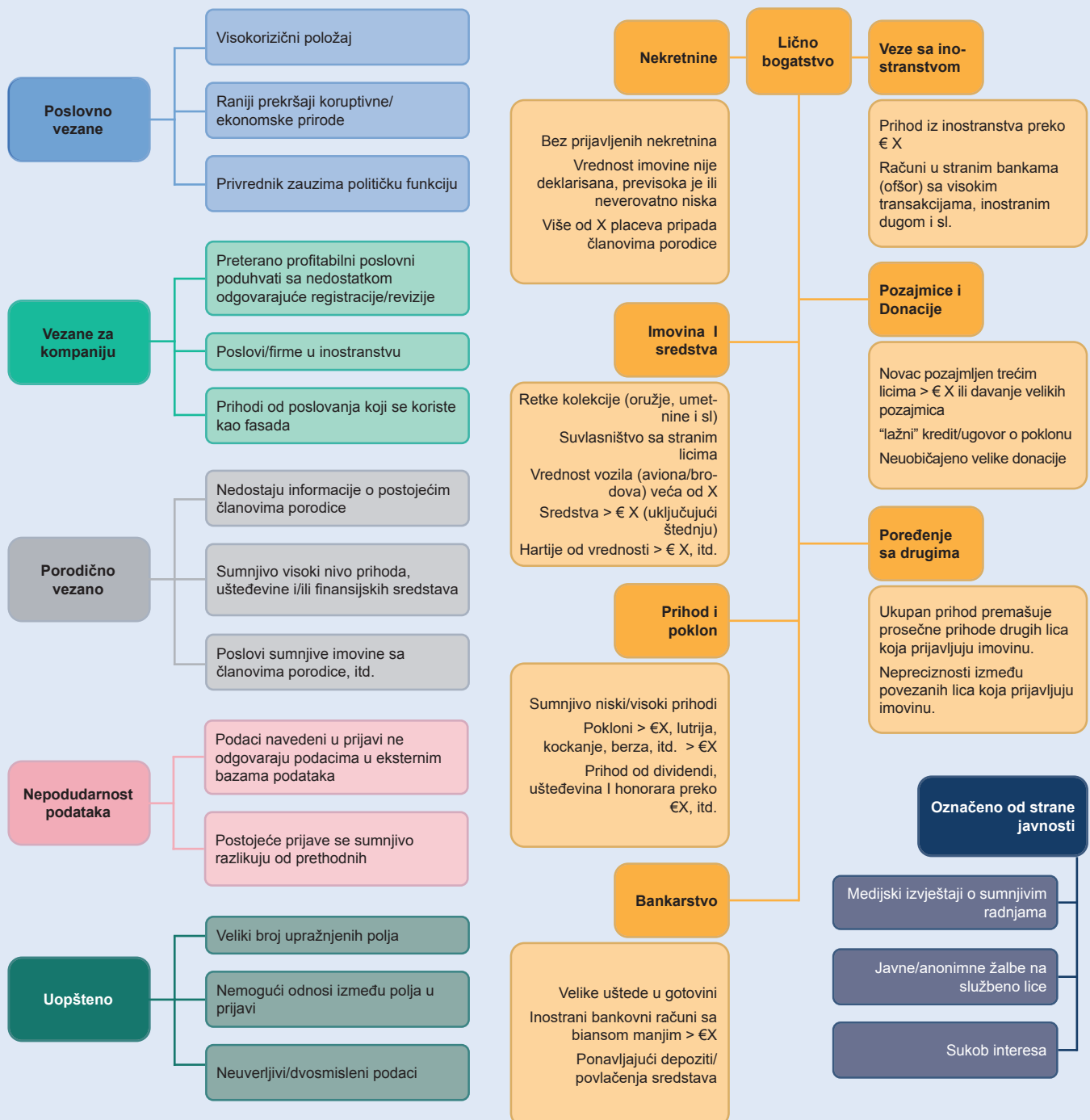
<sup>340</sup> Dimitrov, M., *Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief*, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

<sup>341</sup> Očekuje se da će 2023. godine biti uveden rok od dve godine u vezi sa obavezom da se izjava o imovini objavi i bude dostupna onlajn.

**ventivnih efekata prijava imovine.** Ovi mehanizmi postoje u različitim fazama razvoja širom zemalja JIE-9. Ipak, uprkos višestrukim pokušajima da se nacionalni javni registri međusobno povežu u analiziranim zemljama, **ad hoc unakrsne provere i dalje se obav-**

**ljaju ručno** u većini slučajeva. U Hrvatskoj Povjereništvo za odlučivanje o sukobu interesa vrši provere u drugim registrima za imovinu koja nedostaje u prijavi. Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore ima tehničku mogućnost da putem direktnog onlajn pristu-

**Primer sveobuhvatne liste indikatora rizika za proveru imovinskih prijava**



**Izvori:** CSD, na osnovu podataka Svetske 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; 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.

### Postojeći nedostaci u postupku verifikacije i provere imovinskih prijava

Provera potvrđuje samo prijavljene informacije, ali ne i da li ima neprijavljene imovine

Ograničen obim imovine koju treba prijaviti (npr. PEP moraju otkriti svoje većinske udele u kompanijama, ali ne i imovinu koju poseduju ta preduzeća)

Nema sveobuhvatnih zakonskih odrednica u vezi sa primanjem poklona

Neke vrste javnih funkcionera isključene su iz prijavljivanja imovine i dobiti

Nedostatak kvalitetnih zahteva za podnete prijave o imovini (dozvoljeno je podnošenje mašinski nečitljivih, nepretraživih ili ručno pisanih fotokopija)

Deklaracije o imovini uključuju "ličnu procenu" vrednosti nepokretne i pokretne imovine ili netačnu klasifikaciju / opis imovine

Proveravaju se samo uža porodica (supružnici ili vanbračna zajednica) bez procene individualnog rizika od skrivanja imovine u širim krugovima povezanih lica

Neki nadzorni organi nemaju fiksni godišnji cilj o broju ili udelu revidiranih izjava, a detaljan proces provere 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 vrednosti, carina, katastar itd.)

Vlasti obično ne istražuju kako je neko došao do imovine pre 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 izveštaja preuzetih sa interneta u velikim javnim bazama podataka o imovini

Izvor: CSD.

pa upoređuje podatke u zvaničnim bazama podataka, uključujući baze podataka MUP-a, Poreske uprave, Uprave za nekretnine, Komisije za hartije od vrednosti, Centralnog registra privrednih društava, Centralne banke Crne Gore i poslovnih banaka (pod uslovom da postoji saglasnost za ukidanje pravila bankarske tajne). U Severnoj Makedoniji, uvođenje softverskog rešenja za međusobno povezivanje više registara javnih organa planirano je za kraj 2019. godine, ali još uvek nije prijavljeno da zvanično funkcioniše zaključno sa

2022. godinom, još uvek nije zvanično objavljeno da je u funkciji.<sup>342</sup>

Veoma je preporučljivo da se u svim javnim organima uvede jedinstvena procedura provere na osnovu unapred određenog skupa indikatora upozorenja. Trenutni izveštaj daje primer **sveobuhvatne liste indikatora ri-**

<sup>342</sup> Videti još: Mia, "На ДКСК ње неопходен софтвер за полесно да се бори против корупцијата" [SCPC needs software to facilitate the fight against corruption], 31 January 2020.

**zika za proveru imovinskih prijava**, što bi moglo pomoći vlastima da usredsrede svoj nadzor na manji broj lica i povezanih kompanija, pomažući rad nacionalnih antikorupcijskih i drugih tela.

Nekoliko **dugotrajnih rupa u zakonu** je prisutno u zakonodavstvu i procedurama za proveru 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 proveru varira između 20 i 300 ljudi.
- Broj službenika koji su direktno odgovorni za proveru imovinskih prijava varira između 4 i 45
- Broj obveznika koji su u obavezi da podnose prijavu o imovini najveći je u Rumuniji, a najmanji u Severnoj Makedoniji i Hrvatskoj<sup>343</sup>.
- U proseku, oko 12% zakonski obaveznih lica je sa zakašnjenjem ili uopšte nije dostavilo deklaracije o imovini.
- Udeo lica koja su proverena od strane nadležnog organa putem sekundarne/detaljne provere varira između 8% i 20%, osim u Crnoj Gori (0,32%), Rumuniji (0,44%)<sup>344</sup> i Hrvatskoj (1,19%).
- Jedan inspektor detaljno proverava od 6 do 30 lica.

<sup>343</sup> 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.

<sup>344</sup> Rumunija je izuzetak, jer zemlja ima najveći broj lica koja su obavezna da prijave svoju imovinu.

### 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 proveru, 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 evra. 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 provere imovinske prijave. Informacije o izrečenim kaznama objavljuju se u većini zemalja, osim u Albaniji i Mađarskoj<sup>345</sup>. U BiH se podaci o izrečenim kaznama navode u izveštaju Centralne izborne komisije, ali samo kao broj sankcionisanih funkcionera bez otkrivanja njihovog identiteta.

Postoje **četiri metode**, koje se najčešće primećuju 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) zameni blažom kaznom (npr. novčana);
- Retroaktivno menjanje teksta imovinske prijave, radi otklanjanja nepravilnosti;
- Promena zakonodavstva tako da određene vrste javnih funkcionera (ili njihovih srodnika) budu izostavljene iz kruga funkcionera dužnih da prijave imovinske prijave, firmu ili porodičnu odnos.

<sup>345</sup> U Mađarskoj postoji zakonska obaveza objavljivanja odluka o sankcionisanju, ali se to ne sprovodi u praksi, jer nijedan PEP nije sankcionisan od 2015. godine.

## 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.

## Dostupnost podataka

Nijedna od zemalja JIEE-9 ne obezbeđuje **mašinski čitljivu i javno dostupnu bazu podataka** koja sadrži sve primljene imovinske prijave. Analizirane zemlje bi se mogle podeliti 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 Zahteva i odgovora Visokog inspektorata](#) gde se objavljuju odgovori na službene zahteve.
- **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 podnete u ručno pisanom formatu do 2021. godine, pre 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, Severna 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 zahtevati 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) Severne Makedonije planira da 2023. godine uvede alat za elektronsko podnošenje mašinski čitljivih prijava o imovini i porezu. HIDAACI u Albaniji takođe planira da unapredi sistem i omogući pun i slobodan pristup prijavama o imovini za širu javnost 2023. godine.<sup>346</sup> U Rumuniji je e-DAI platforma za elektronsko podnošenje uvedena 1. januara 2022.<sup>347</sup> Od ovog datuma Agencija za nacionalni integritet ne prihvata imovinske prijave u papirnom obliku.<sup>348</sup>

## Primeri dobre prakse za efikasne provere imovinskih prijava.

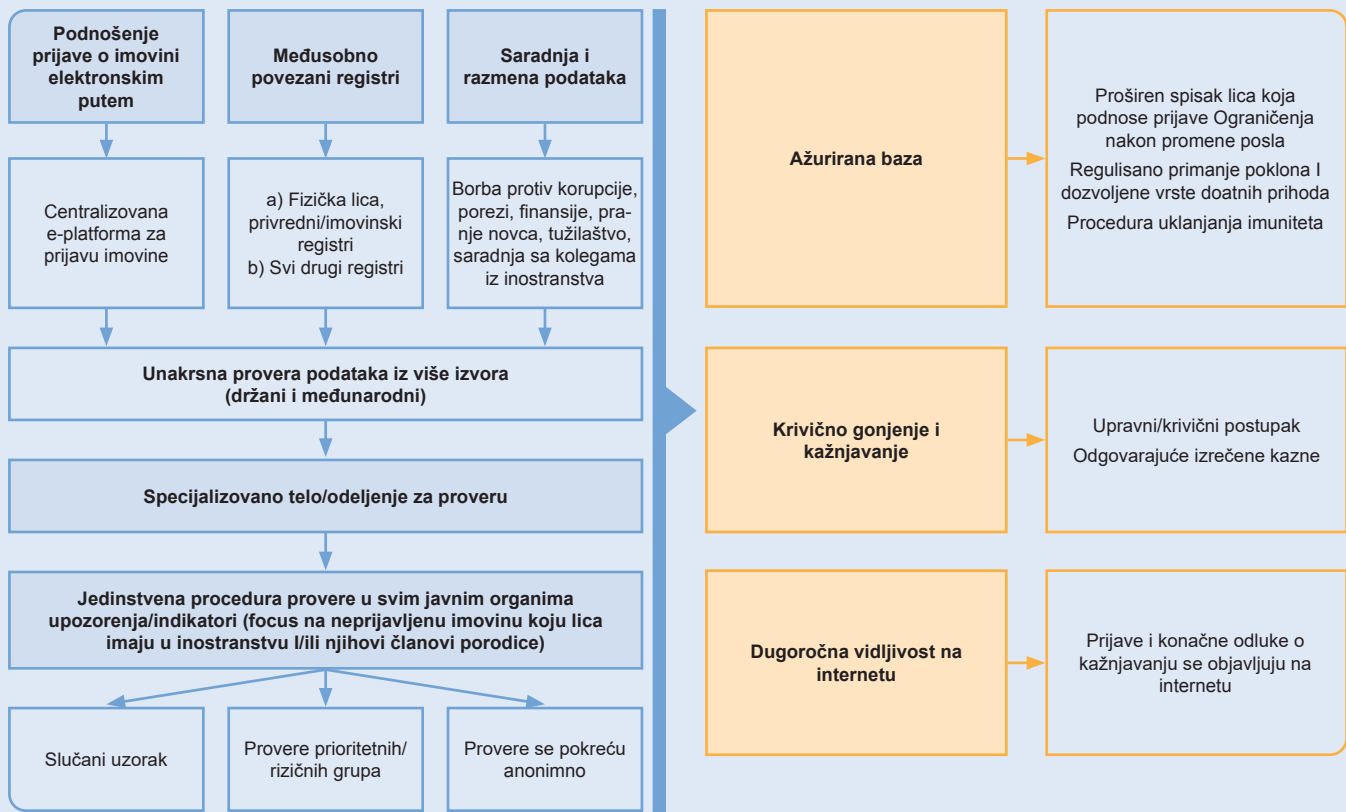
U JIE-9 postoje neke dobre prakse koje mogu poslužiti kao inspiracija i primer ostalim zemljama iz regiona i šire. To uključuje: korišćenje elektronskih platformi koje obezbeđuju automatska upozorenja o integritetu u Ru-

<sup>346</sup> Informacije koje su dali članovi R2G4P na osnovu zvaničnih zahteva za informacijama i održanih sastanaka sa odgovarajućim institucijama.

<sup>347</sup> Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), [COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale](#) [Romania, 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.

<sup>348</sup> 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.

muniji; 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 ovlaštenja i uloge drugih javnih organa u proveravanju sumnjivih 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 povezano sa praksama zarobljavanja države i medija u regionu, koje su kontinuirano podrivale tranziciju demokratske i tržišne ekonomije, usporavajući proširenje EU i sprečavajući međunarodnu pomoć da postigne svoje cilje-

ve.<sup>349</sup> Aktuelni izveštaj 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, Severne Makedonije i Srbije. Primjenjena metodologija je zasnovana na pojedinačnim indikatorima upozorenja koji se dalje mogu objediniti u kumulativni rezultat integriteta.

Većina zemalja u regionu pokazuje veći udeo u vrednosti ugovora u odnosu na udeo u obimu ugovora politički povezanih firmi. Istovremeno, postoji uočljiva razlika između prosečnog vrednosnog udela povezanih firmi u okviru sopstvenog tržišnog odeljenja i zbirnog godišnjeg udela istih povezanih firmi na svim tržištima (ne izračunava se od strane CPV<sup>350</sup> odeljenja): u većini slučajeva, prosek unutar tržišnog učešća je veći. Ovo indirektno

<sup>349</sup> Shentov, O., Stefanov, R., and Todorov, B. (eds.), *Geopolitics, State Capture and Peak Corruption. What is Next for Anticorruption in the Western Balkans?*, SELDI, 2022.

<sup>350</sup> Common Procurement Vocabulary – CPV [Zajednički rečnik nabavki].

dokazuje da su **politički povezane firme prilično često koncentrisane na određenim tržištima**, a ne rasute po različitim sektorima.

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 primer, u Rumuniji postoji znatno više državnih službenika među politički povezanim ugovorima kompanija od ostalih (40% naspram 20% među kompanijama koje nisu povezane). Istovremeno, u Mađarskoj preovlađujuća kategorija su regionalni službenici (40% naspram oko 30% među nepovezanim kompanijama).

Što se tiče vrste postupka, u većini zemalja udeo 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 udeo 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 verovatnije da sistemski korumpirana okruženja imaju tendenciju da **evoluiraju u praksu zarobljavanja države**, u kojoj su formalna pravila više vežba za čekiranje obaveza. Takvi razvoji zahtevaju 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 izvesnim 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 promenama usled uvođenja vanrednog stanja, ili izmene zakonodavstva koje dozvoljava korišćenje pregovaračkih procedura za kupovinu proizvoda vezanih za KOVID. Istovremeno, može se primetiti da se nivo integriteta ili smanjuje samo za KOVID tržište (Rumunija, Mađarska, Hrvatska), ili re-

zultira opadajućim trendom za celo tržište zdravstvene zaštite uz brze fluktuacije na tržištu KOVID-a (Bugarska i Severna Makedonija), u skladu sa evropskim trendom.

## Put napred

Unapređenje metodologija procene rizika, procedura i mera politike usmerenih na sprečavanje korupcije, zarobljavanja države<sup>351</sup> nezakonitog bogaćenja i nedozvoljenog finansiranja,<sup>352</sup> 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 bezbednosti** 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 mere. Međutim, oni moraju da unaprede svoju odbranu i **ojačaju implementaciju** kako bi garantovali da se neće pretvoriti u najslabije karike na zajedničkom tržištu EU/EEP.

Sledeće **ključne političke preporuke** mogle bi da obezbede okosnicu za neposredne naredne korake, koji mogu da zatvore postojeće rupe u upravljanju i povuku prakse preuzimanja stanja u JIE-9:

- **Koherentna procedura provere prijave imovine.**
  - Nadležni organ treba da proveri da li su prijave o imovini dostavljene na vreme.
  - Organi za borbu protiv korupcije trebalo bi da **uspostave namensko telo ili odeljenje** u potpunosti usredsređeno na obavljanje detaljnih

<sup>351</sup> Stoyanov, A., Gerganov, A., and Yalamov, T., *State Capture Assessment Diagnostics*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2019; Galev, T., Gerganov, A., and Todorov, B., *State Capture Deconstructed. Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe*, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2021.

<sup>352</sup> R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.



provera („revizija životnog stila“) prijava o imovini. To telo bi trebalo da proveri 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 poreklo imovine.

- o Ovo telo treba da sprovodi proceduru procene rizika i provere, zasnovanu na analizi velikog broja **podataka i skupu indikatora upozorenja**. U zemljama u kojima više od jednog tela vrši provere, ovaj postupak bi trebalo da bude jedinstven u celoj državi.
  - o Organ treba da izvrši tri vrste provera: slučajni uzorak koji prolazi kroz detaljnu proveru/reviziju, provere prioritetnih/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 tela, društveni mediji, itd.).
  - o Više tela 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 pre stupanja na dužnost.
- **Unapređivanje pravne osnove u pogledu obelodanjivanja 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 gde je relevantno – pripadnike verskih 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 obelodane 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.<sup>353</sup>
- **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.<sup>354</sup>
- **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 tela, zajedno sa civilnim društvom, međunarodnim telima i istraživačkim medijima.

Što se tiče prijava o imovini – velike baze podataka bi mogle da omoguće niz indikatora da upozore

<sup>353</sup> European Parliament, *Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation*, 11 October 2022.

<sup>354</sup> Poreska uprava, socijalno osiguranje, katastar, registar motornih vozila, registar akcija i hartija od vrednosti, registar patenata i licenci, carina, sudski registri, baza podataka o finansiranju partija itd.

da li je nezakonito bogatstvo potencijalno stečeno i/ili preneto 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 udeo pojedinačnih ponuda, zavisnost kupaca od dobavljača, registraciju preduzeća u poreskom raju, prekratak 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. Sledeći i poslednji korak bio bi sprovođenje Međunarodnog ugovora o razmeni podataka za verifikaciju prijave o imovini.<sup>355</sup>

- **Unapređenje 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 udela ugovora sa jednim ponuđačem i broja direktnih pogodbi). Objektivni kriterijumi za ocenjivanje ponuda i usklađivanje veličina tendera sa kapacitetom tržišta bi potencijalno mogli da povećaju nivo konkurentnosti u javnim nabavkama. Povećanje broja ljudi koji rade na 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 tela, 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 obezbede 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.

<sup>355</sup> Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.