

Imovinske kartice - efikasan instrument sprječavanja korupcije u jugoistočnoj Europi ili tigar od papira?

Bratić, Vjekoslav; Pezer, Martina; Stanić, Branko

Source / Izvornik: **Osvrti Instituta za javne financije, 2023, 16, 1 - 12**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2023.130>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:098500>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-14**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

#130

15. ožujka 2023.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Imovinske kartice – efikasan instrument sprječavanja korupcije u jugoistočnoj Europi ili tigar od papira?

Vjekoslav Bratić, Martina Pezer, Branko Stanić

U zemljama jugoistočne Europe (JIE) imovinske su kartice snažan, ali nedovoljno iskorišten instrument sprječavanja korupcije i protuzakonitoga financiranja, u prvom redu među javnim službenicima, a osobito politički izloženim osobama (PIO). Mediji, civilno društvo i međunarodne organizacije neprestano istražuju i izvještavaju o razlikama između životnoga standarda političara i njihovih obitelji i onoga što službeno prijave javnosti kao imovinu i prihode. U zemljama JIE na snazi je pravni okvir kojim su imovinske kartice uređene kao dio paketa instrumenata za borbu protiv korupcije. Međutim, ovi se propisi veoma rijetko dosljedno provode u praksi, i uglavnom dovedu do kratkotrajnih godišnjih skandala ili povremenih kampanja za obuzdavanje političkih protivnika. Cilj ovog osvrta je osvijestiti javnost i donositelje odluka o nedostacima u postupku provjere i kažnjavanju



nepravilnosti u imovinskim karticama te ponuditi rješenja za njihove učinkovitije provjere ne bi li se povećala odgovornost institucija i ojačala vladavina zakona.

Kako bi se u zemljama JIE imovinske kartice počele promatrati kao djelotvorno sredstvo borbe protiv zarobljavanja države i korupcije, u ovom je osvrtu prikazan pravni i institucijski okvir imovinskih kartica te preporuke za učinkovitije provjere nastale u okviru projekta **Provedba zajedničkih antikorupcijskih rješenja i primjera dobrog upravljanja u jugoistočnoj Europi: inovativne prakse i javno-privatna partnerstva**.¹ Rupe u zakonima koje omogućuju izbjegavanje prijavljivanja imovine prisutne su u svim zemljama JIE. U nastavku su najprije prikazani rezultati analize općenito za JIE zemlje, a kasnije i izdvojena obilježja za Hrvatsku.²

Nedostatci u postupku provjere imovinskih kartica u JIE zemljama

Obveznici prijavljivanja imovine. Neki PIO-i i brojne druge kategorije javnih službenika ne moraju prijavljivati svoju imovinu te njihovo bogatstvo često može proći „ispod radara“ institucija i šire javnosti. Ovaj je problem najizraženiji u slučaju viših rukovoditelja, direktora i članova upravnih odbora društava u vlasništvu države. Primjerice, u Bosni i Hercegovini ove kategorije službenika i dužnosnika nemaju obvezu

¹ Osvrt se temelji na izvješću **Rolling Back State Capture in Southeast Europe: Implementing Effective Instruments for Asset Declaration and Politically Exposed Companies** nastalog u okviru spomenutog projekta. Zahvaljujemo Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa i tadašnjoj predsjednici Povjerenstva Nataši Novaković na suradnji.

² Analizom su obuhvaćene Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska, Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

ispunjavanja imovinske kartice, a u Srbiji obveza postoji samo u slučaju kada je dužnosnike imenovala vlada.

Imovina se lako prikriva, a ne postoji ni sveobuhvatna i precizna pravna definicija primanja darova. Dok podatci koje pojedinci imaju obvezu navesti u imovinskoj kartici rijetko obuhvaćaju cjelokupnu imovinu, onemogućuje se odgovarajuću prevenciju i provjeru. Primjerice, u Mađarskoj zajmovi od privatnih osoba ne moraju se uvijek prijaviti, dok se darovi članovima uže obitelji nikada ne objavljuju. U Mađarskoj i Sjevernoj Makedoniji PIO-i moraju prijaviti posjedovanje vlasničkih udjela u trgovačkim društvima, ali ne i imovinu koja je u vlasništvu tih društava. Stoga se osobna imovina može zatajiti kao imovina društva. Vrlo česti oblici prikrivanja imovine u imovinskoj kartici uključuju slučajeve u kojima PIO-i imovinu prenesu na članove obitelji ili bliske rođake te omogućuju povlašteni tretman ili neki drugi oblik konkurentne prednosti za članove proširene obitelji čime potiču „stvaranje” protuzakonitog bogatstva. Međutim, samo se imovina u vlasništvu supružnika, izvanbračnih partnera i, u određenim slučajevima i djece, mora unijeti u imovinsku karticu. U Rumunjskoj djeca PIO-a, nakon što postanu punoljetna, ne ulaze u imovinske kartice, što otežava utvrđivanje sukoba interesa ili potencijalno neprijavljeno vlasništvo nad imovinom, dok se roditelji PIO-a provjeravaju samo u polovini zemalja JIE.

Vrijednost prijavljene imovine često se razlikuje od stvarne vrijednosti. Jedan od uobičajenih primjera prekršaja u domeni imovinskih kartica odnosi se na razliku između stvarne tržišne vrijednosti imovine i njezine kupoprodajne cijene navedene u službenome dokumentu o

kupoprodaji.³ Provjera, usporedba i dokazivanje razlike između tržišne i proknjižene vrijednosti imovine kompliciran je postupak, a tijela vlasti često nemaju dovoljno znanja i kapaciteta za provedbu toga postupka. Stoga su u ovim slučajevima iskusni i specijalizirani istraživački novinari i civilno društvo ključni čimbenici za upozoravanje i otkrivanje nepravilnosti. U većini zemalja JIE postoje postupci za pravovremenu dostavu imovinskih kartica i njihovu osnovnu, početnu provjeru. Međutim, nadležna tijela za provjeru obično ne istražuju način na koji je osoba stekla imovinu prije stupanja na javnu dužnost, a ni u jednoj od devet analiziranih JIE zemalja ne postoji sustav sveobuhvatne provjere predmetnih osoba iz raznih baza podataka kako bi se istražio „životni stil“ obveznika (engl. lifestyle audit).

Nedostatak osoblja. Glavni razlog nedovoljnim provjerama nedostatak je osoblja koje bi moglo izvršiti dubinske provjere, što uključuje i uspoređivanje nekoliko registara na nacionalnoj razini ali i u inozemstvu, jer se nezakonito stečeno bogatstvo često tamo deponira. Ovaj je problem još izraženiji kada se u obzir uzme broj osoba koje moraju dostaviti imovinske kartice u pojedinim zemljama JIE – npr. u Rumunjskoj od 2022. tu obvezu ima oko 300.000 ljudi.

Neujednačena praksa provjere imovine nakon anonimnih dojava. U idealnome slučaju provjera imovine trebala bi se pokrenuti i nakon anonimnih dojava o protuzakonitome bogaćenju koje podnesu treće strane (zviždači, organizacije civilnoga društva, mediji i dr.). Međutim, praksa je prilično raznolika. Dok u nacionalnom zakonodavstvu

³ U Mađarskoj su dvokatne vile bile prijavljene kao „vinski podrumi“. U Bugarskoj je izbio veliki skandal, poznat kao „Apartment-Gate“, zbog kojega su brojni visoki dužnosnici morali napustiti funkcije jer su prijavili kupnju imovine po vrlo umanjenim cijenama.

Bugarske, Sjeverne Makedonije i Rumunjske anonimne dojave nisu dopuštene, u BiH su takve provjere predviđene u zakonu, no rijetko se provode u praksi. U Mađarskoj se provjeravaju samo one dojave koje su potkrijepljene čvrstim dokazima. Tijela za nadzor nemaju definiran broj imovinskih kartica koje trebaju provjeriti na godišnjoj razini, dok se detaljan postupak provjere pokreće samo u slučaju opravdane sumnje.

Problematicni su razdoblje i oblik javne objave imovinskih kartica.

Primjerice, u Sjevernoj Makedoniji imovinske kartice uklanjaju se odmah nakon što PIO napusti dužnost, čime se ubrzava proces zaboravljanja i onemogućuje istraživački rad medija i civilnoga društva. U zakonima često nisu definirani uvjeti kvalitete podnesenih imovinskih kartica (dopušta se podnošenje kartica u obliku koji nije strojno čitljiv ni pretraživ ili preslika pisanih rukom). Neovisne provjere otežava i nepostojanje javnih baza imovinskih kartica u strojno čitljivu obliku i obliku koji se može preuzeti skupno.

Loše su definirane kazne za nepridržavanje, a kazneni postupci ne provode se dosljedno. Nadležna tijela za prikupljanje imovinskih kartica prosljeđuju informacije o svim utvrđenim nepravilnostima drugim nadležnim tijelima (npr. poreznoj upravi) i državnom odvjetništvu. Međutim, u svim su zemljama JIE iznos i težina kazni, posebno onih koje nametne tijelo za provjeru, niski i ne odvrćaju PIO-e od kršenja pravila. Kazna za zakašnjelo podnošenje imovinske kartice ili njezino nepodnošenje iznosi od 200 do 1000 eura. Ne postoji niti akumulacija kazni (izricanje težih kazni za ponovljene prekršaje). Neki PIO-i radije plate kaznu kako ne bi morali podnositi imovinsku karticu. Dodatni razlog za zabrinutost je arbitrarni pristup u utvrđivanju osoba koje će biti podvrgnute istrazi i procesuirane. Ozbiljnije kazne izriču sudovi (npr. zatvorska kazna) i u nekim slučajevima porezna tijela, ako u postupku provjere imovinskih kartica otkriju porezne prijestupe. Međutim, u

velikome broju slučajeva kaznene prijave protiv javnih službenika budu odbačene ili zamijenjene blažim (upravnim) kaznama. U većini zemalja JIE, osim u Albaniji i Mađarskoj, informacije o izrečenim kaznama javno se objavljuju. U BiH su informacije o izrečenim kaznama sastavni dio izvješća Središnjega izbornog povjerenstva, ali pri tome se navodi samo broj kažnjenih dužnosnika, bez otkrivanja njihova identiteta.

Analizom su utvrđene i četiri najčešće metode za izbjegavanje kazne ili barem ublažavanje njezine težine, i to:

- neprijavljivanje imovine ili prijavljivanje niže vrijednosti imovine,
- vršenje političkoga pritiska na javna tijela da odustanu od istrage/progona ili da izrečenu kaznu (npr. zatvorska kazna) zamijene blažom (npr. novčana kazna),
- retroaktivna izmjena sadržaja imovinske kartice kako bi se uklonile nepravilnosti te
- mijenjanje zakona kako bi određene kategorije javnih dužnosnika (ili članovi njihovih obitelji) bile izuzete od obveze prijave imovine, vlasništva nad društvima ili rodbinskih veza.

Nedostatci u postupku provjere imovinskih kartica u Hrvatskoj

Analizom za 2021. u Hrvatskoj se izdvaja nekoliko ključnih nedostataka u postupku provjere imovinskih kartica, od kojih su neke zajedničke i zemljama u okruženju, i to:

- Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kao nadležno tijelo ima ograničene ljudske kapacitete za provjeru. Povjerenstvo ima 19 zaposlenika, odnosno najmanje od svih analiziranih JIE zemalja, a samo četiri službenika izravno su nadležna za provjeru imovinskih kartica;

- 12% obveznika dostavilo je imovinske kartice nakon propisanoga roka, tj. tek nakon ponovljenog poziva za podnošenje;
- Samo je nad 1,19% obveznika podnošenja kartica Povjerenstvo provelo sekundarnu/detaljnu provjeru;⁴
- Jedan zaposlenik Povjerenstva detaljno provjerava šest osoba;
- U imovinskim se karticama ne objavljuje ime supružnika ili izvanbračnih partnera obveznika te postoji mogućnost da oni ne obavijeste obveznike o imovini koju posjeduju;
- Prikupljanje informacija od privatnih poduzeća odvija se u iznimnim slučajevima, kao što je sekundarna/detaljna provjera;
- Postojeće kazne ne motiviraju obveznike da podnose imovinske kartice. Kazna za nepodnošenje ili netočno ispunjenu imovinsku karticu iznosi 1062 eura, a obveznik ju može platiti i iz plaće u osam uzastopnih mjesečnih obroka. U nekim slučajevima kazne nisu izrečene jer su prekršitelji u međuvremenu napustili dužnost; te
- Imovinske kartice uklanjaju se iz javnih registara godinu dana nakon što osoba napusti dužnost.

Analizom se Hrvatska izdvaja i po primjerima dobre prakse:

⁴ Redovna provjera Povjerenstva obuhvaća i provjeru s Ministarstvom Financija, Poreznom upravom, a u slučaju kriminalne istrage dodatno se obavještavaju Državno odvjetništvo i Porezna uprava.

- Novim je zakonom broj obveznika podnošenja imovinskih kartica povećan za 1250, pa je u 2022. broj obveznika bio 3350.⁵
- Sustavnom izradom edukativno-informativnih materijala učinjen je značajan napredak u podizanju svijesti javnosti o opasnostima zanemarivanja pitanja sukoba interesa.
- Imovinske kartice su dostupne u formatima XML, JSON i PDF, uz naprednu pretragu po brojnim obilježjima podnositelja.
- Povjerenstvo imovinu koja nije prijavljena u imovinskoj kartici provjerava i u drugim registrima kao što je sudski registar, registar poslovnih subjekata, registar nekretnina, baze podataka porezne uprave, itd.
- Imena sankcioniranih osoba dostupna su u odlukama Povjerenstva koje se objavljuju na službenim mrežnim stranicama te
- Politički imunitet ne sprječava istragu i kazneni progon, a svim odgovornim službenim osobama imunitet se može ukinuti.

⁵ Povećanje se prvenstveno odnosi na predsjednike i članove trgovačkih društava kojima je Republika Hrvatska većinski vlasnik, ali i onima kojima je osnivač trgovačko društvo u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava kojima su općine, gradovi i županije većinski vlasnici, ali i onima kojima je osnivač trgovačko društvo u većinskom vlasništvu općina, gradova i županija.

Ključne preporuke za učinkovitije provjere imovinskih kartica u zemljama JIE

Sljedeće ključne preporuke mogu poslužiti kao temelj za poduzimanje važnih koraka koji mogu popraviti postojeće rupe u zakonu i usporiti prakse zarobljavanja države u zemljama JIE:

Postupak provjere imovinskih kartica treba biti koherentan. Nadležno tijelo trebalo bi provjeriti jesu li imovinske kartice podnesene na vrijeme. Uz njega bi i tijela za borbu protiv korupcije trebala osnovati posebno tijelo ili odjel koji bi se bavio isključivo detaljnim provjerama („provjerama životnoga stila”) imovinskih kartica i postoji li skrivena ili neprijavljena imovina.⁶ Treba uspostaviti snažnu suradnju između nadležnih tijela (tijela za borbu protiv korupcije, poreznih tijela, tijela za financijski nadzor, tijela za suzbijanje pranja novca, pravosudnih tijela itd.). Sve podatke navedene u imovinskim karticama trebalo bi uspoređivati s podacima iz drugih javnih registara te, ako je potrebno, i s privatnim izvorima (npr. društvene mreže). Više tijela ili dionika trebalo bi imati ovlasti podići optužnicu u nekome predmetu ili proslijediti ga drugim nadležnim pravosudnim tijelima te pokrenuti upravne, kaznene (ili građanskopravne) postupke. U istragama se ne bi smjelo izostaviti pitanje o tome na koji je način osoba stekla imovinu prije stupanja na dužnost.

⁶ Ovo bi se tijelo trebalo koristiti postupkom procjene i provjere rizika koji se temelji na velikim podacima i skupu upozorenja. Pri tome bi trebalo provoditi tri vrste provjera, i to: provjere/revizije nasumičnoga uzorka, provjere prioritetnih/rizičnih skupina te provjere na temelju anonimnih dojava trećih strana.

Nužno je poboljšati pravnu osnovu u području prijave imovine. Obveza podnošenja imovinske kartice trebala bi se primjenjivati i na policijske i carinske službenike, više rukovoditelje, direktore i članove upravnih odbora poduzeća u državnome vlasništvu, vojno osoblje te članove političkih stranaka (neparlamentarnih stranaka koje dobivaju financijska sredstva od države). Potrebno je detaljno pojasniti pravne pojedinosti o ograničenjima nakon odlaska s dužnosti za PIO-e, primanju darova te dopuštenim kategorijama dodatnih prihoda za javne službenike. PIO-i bi osim prijave većinskoga vlasništva u trgovačkim društvima trebali imati obvezu prijaviti i imovinu koja je u vlasništvu tih društava.

Potrebno je međusobno povezati registre. Ključni je preduvjet za učinkovito korištenje velikih podataka taj da svaka zemlja međusobno digitalizira i poveže sve svoje javne registre. Ovaj se postupak sastoji od dvaju koraka – prvo bi se trebali međusobno povezati primarni (osnovni) registri: registar fizičkih osoba (građanski status i članovi obitelji), registar poslovnih subjekata i registar imovine. Drugi je korak pojedinačno povezivanje svih ostalih registara.⁷

Za učinkovitije provjere treba povećati transparentnost i digitalizaciju imovinskih kartica i povezanih registara. Trebale bi se priznavati samo one imovinske kartice koje su podnesene u elektroničkome i strojno čitljivom obliku. Sve imovinske kartice trebale bi biti objedinjene u jedinstvenoj bazi podataka kojoj se može pristupiti preko jedinstvene mrežne stranice. Nadležna tijela ne bi trebala imati mogućnost retroaktivne izmjene imovinskih kartica kako bi se uklonila prethodno

⁷ Porezni registar, registar obveznika socijalnoga osiguranja, registar zemljišta, registar motornih vozila, registar vrijednosnih papira, registar patenata i licencija, carinski registar, sudski registri, registar financiranja političkih stranaka itd.

utvrđena nepravilnost. Ako dođe do promjena, trebale bi biti dostupne i izvorna i izmijenjena imovinska kartica, radi usporedbe. Također je potrebno uspostaviti strojno čitljive baze podataka o javnoj nabavi i politički povezanim poduzećima te baze podataka o kažnjenim pravnim i fizičkim osobama, koje se mogu preuzeti skupno. U skladu sa smjernicama Europskog parlamenta, preporučuje se da sve zemlje uspostave procedure za praćenje i oporezivanje kriptoimovine.

Kažnjavanje treba biti učinkovito. Jedan je od najvećih problema, koje često ističu i organizacije civilnoga društva te međunarodna i tijela EU-a, upravo pitanje kazni. Stoga je važno da se donositelji politika pobrinu da su iznos i težina kazne dovoljno visoki (razrješenje s dužnosti, zapljena imovine, zatvorska kazna), progon učinkovitiji i konačne odluke o kazni objavljene na internetu. Sve zemlje JIE trebale bi uvesti mehanizam za ukidanje imuniteta, posebno za kaznene postupke.

*Analizirati imovinske kartice na temelju velikih podataka.*⁸ Trebala bi se poticati redovna uporaba velikih podataka za razvoj sustava ranoga upozorenja i analize rizika, a te bi podatke redovito trebala ažurirati javna tijela, u suradnji s civilnim društvom, međunarodnim tijelima i istraživačkim medijima. Od posebne je važnosti i dostupnost podataka o politički povezanim trgovačkim društvima, zbog visokog rizika od korupcije.⁹

⁸ Veliki podatci (engl. big data) odnose se na prikupljanje i obradu velikih i složenih skupova podataka iz različitih izvora uz pomoć novih tehnologija, kao što su umjetna inteligencija i strojno učenje.

⁹ U izvješću [Rolling Back State Capture in Southeast Europe: Implementing Effective Instruments for Asset Declaration and Politically Exposed Companies](#) nalazi se analiza politički povezanih poduzeća i integriteta javne nabave za Hrvatsku i ostale JIE zemlje.

Prikazani nedostaci, ali i dobre prakse te preporuke za učinkovitije provjere imovinskih kartica smjernice su za sve dionike. Njihovom primjenom povećala bi se odgovornost obveznika i nadležnih institucija, a imovinske kartice postale bi još bitniji instrument sprječavanja korupcije i protuzakonitoga financiranja.